

# Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública



## **Autores**

M.G. Andía, O. Autón,  
A. Bertucci, F. Carrillo,  
C. Cascante, A. Cruceli,  
F. Dávila, G. Díaz, C. Gadsden,  
S. Gonzalez, V. Impollino,  
C. Lelio, M. Lía, C. Mauad,  
A. Montagna, C. Porfiri,  
M. Rivolta, L. Rodríguez,  
J.P. Romero, M. Suárez,  
K. Trivisonno, N. Vázquez,  
S. Vilanova y J. Von Zeschau.

## **Prólogos**

Héctor F. Dama  
Andrés E. Rodríguez.

## **Compilador**

Federico E. Dávila



# Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública

Federico E. Dávila (compilador)

Prólogos

Héctor F. Dama y Andrés Rodríguez

Autores

M.G. Andía, O. Autón, A. Bertucci, F. Carrillo, C. Cascante, A. Cruceli, F. Dávila, G. Díaz, C. Gadsden, S. Gonzalez, V. Impollino, C. Lelio, M. Lía, C. Mauad, A. Montagna, C. Porfiri, M. Rivolta, L. Rodríguez, J.P. Romero, M. Suárez, K. Trivisonno, N. Vázquez, S. Vilanova y J. Von Zeschau.

**Federico E. Dávila**

Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública  
1a ed. - Buenos Aires

**Coordinación de la edición:**

Sabrina Rodríguez,  
Secretaria de Coordinación de Comunicación  
Lucas Denna,  
Secretario de Publicaciones y Prensa  
*UPCN, Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del GCBA.*

**Diseño de tapa:**

Lic. DG. María Cecilia Laise

**Diseño de interior:**

Lic. DG. María Laura Dal Zotto

**Corrección de la edición:**

Prof. Cristina Eseiza

Hecho en depósito de ley 11.723

Impreso en Argentina por la Secretaría de Publicaciones y Prensa de UPCN  
Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del GCBA

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea por medios  
mecánicos o electrónicos, sin la debida autorización por escrito del editor.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no  
reflejan necesariamente el punto de vista de las instituciones para las cuales trabajan.

[www.usal.edu.ar](http://www.usal.edu.ar)

[www.upcndigital.org](http://www.upcndigital.org)

Debates sobre el presente y el futuro de  
la Administración Pública / Omar Auton...  
[et al.] ; compilado por Federico Davila. -  
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
UPCN- Unión Personal Civil de la Nación, 2019.  
386 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-1506-34-7

1. Administración Pública. I. Auton, Omar. II. Davila, Federico, comp.  
CDD 351





# Índice

<b>Prólogos</b>	9
Héctor F. Dama y Andrés E. Rodríguez	
<b>Derecho de acceso a la información pública</b>	11
por María G. Andía.	
<b>La experiencia del Fopecap: la construcción de una herramienta de integración de políticas públicas</b>	45
por Felipe Carrillo, Antonio Montagna y Abel S. Bertucci.	
<b>La carrera administrativa en el Estado Argentino y la Carta Iberoamericana de la Función Pública</b>	65
por Cruceli, M. Andrea.	
<b>El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional. El caso argentino.</b>	87
por Federico E. Dávila, Omar A. Autón, y María C. Cascante.	
<b>La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales</b>	101
por Carlos Gadsden Carrasco y Silvia Vilanova.	
<b>Perspectivas y posibilidades de los Trabajadores mayores en la Administración Pública Nacional</b>	125
por Víctor G. Impollino.	
<b>El FOPECAP como promotor de relaciones laborales sanas y ámbito de negociación paritaria productiva. Su evolución.</b>	151
Carlos A. Lelio, Gonzalo M. Díaz, Martín Lía.	
<b>La Administración Pública, irremplazable columna vertebral para un Estado potente</b>	163
por María C. Mauad.	
<b>Democracia y comunicación</b>	175
por Cecilia E. Porfiri.	
<b>Una administración sin papeles con seguridad jurídica</b>	193
por Mercedes Rivolta.	
<b>La política educativa argentina: de la 1.420 a la 24.195</b>	229
por Carmen L. Rodríguez.	
<b>Avances en la profesionalización de los trabajadores públicos de la República Argentina</b>	263
por Juan P. Romero.	

<b>De ayer, hoy y mañana en temas contables, la mirada gubernamental</b>	289
por María del Carmen Suárez	
<b>Nuevos paradigmas en la Administración Pública Nacional</b>	321
por María K. Trivisonno y Susana Gonzalez.	
<b>La modernización del Estado: reflexiones en torno al lugar de los trabajadores de la Administración Pública y la Gestión del Conocimiento</b>	333
por Norberto O. Vázquez	
<b>Pensando el empleo público argentino a futuro</b>	357
por Juan Von Zeschau	



# Prólogo

**Dr. Héctor F. Dama**

Decano Facultad Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Salvador

Admitimos que la invitación a escribir el prólogo de un libro constituye un privilegio único, pues permite formar parte del proceso integrador de esfuerzo, creatividad y perseverancia de un autor para lograr su obra.

Ahora bien, dicho privilegio se multiplica significativamente, cuando consideramos que la obra responde a un conjunto de autores que, desde diferentes ópticas, están comprometidos en sumar y complementar aportes, teniendo todos ellos en común, la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad del Salvador; con el apoyo continuo a lo largo de 20 años de un trabajo conjunto con la UPCN - Unión del Personal Civil de la Nación.

Es muy valorada, la cuidadosa selección temática expuesta, que nos ha permitido profundizar cuestiones con alto compromiso ciudadano al desafío del análisis y predicciones de los nuevos tiempos. Así es como, se llegan a plantear aspectos vinculados al acceso a la información pública, el futuro del trabajo y la profesionalización de la carrera pública; complementándose con la modernización del estado en sus múltiples expresiones, la seguridad jurídica y contable, y a todo ello, se suman reflexiones evaluativas de la calidad de gobiernos locales y políticas educativas.

No tengo dudas que, al cabo de su lectura, se habrá incorporado información, análisis, propuestas, opiniones y perspectivas sustentadas en los sólidos pilares de la investigación y la experiencia indiscutible de los autores, todos, profesionales comprometidos con la construcción de un Estado Moderno y Eficiente. Reconocemos que es precisamente el compromiso y el renovado entusiasmo, características distintivas en los estimados docentes, egresados y especialistas que con verdadera vocación por una Administración Pública apoyada en la Gestión del Conocimiento Continuo presentan esta obra “Debates sobre el Presente y el Futuro de la Administración Pública”; los felicitamos y les damos las gracias por responder a una de las prédicas más sentidas de San Ignacio de Loyola, “Alcanza la excelencia y compártela”

**Lic. Andrés E. Rodríguez**  
Secretario General de UPCN

Una vez más creo oportuno recordar que esta Maestría en Administración Pública es el resultado de la sinergia de las instituciones que le dieron origen a partir de compartir valores, objetivos y conocimientos: la USAL y la UPCN; proyecto gestado con la firme convicción de contribuir, desde el espacio académico generado, al fortalecimiento y la modernización institucional del Estado con el propósito de prestar servicios públicos eficientes para la comunidad y calidad de empleo a sus trabajadores. Y esto, en el escenario actual, cobra una importancia significativa.

En efecto, el dinamismo político y los cambios acelerados en la configuración mundial en todas sus dimensiones, principalmente en torno al capital y al trabajo, requieren de un Estado ágil y moderno, capaz de afrontar y dar rápidamente sus mejores respuestas a esos cambios, a esa evolución y asimismo, que tenga la fortaleza necesaria para encarar eficazmente tales desafíos, teniendo como eje principal al ser humano.

Y, en ese sentido, estoy convencido, que tanto la maestría, como este texto, que es producto del trabajo de todos los miembros de la comunidad universitaria de la Universidad del Salvador; es un gran aporte para el logro de esos propósitos; y para nuestra organización sindical, un orgullo en ser parte de este proyecto que, concebido hace dos décadas, está rindiendo los frutos esperados tanto en términos académicos como sociales.





# **Derecho de acceso a la información pública**

## **Reflexiones sobre el diseño institucional del Gobierno de La Ciudad de Buenos Aires**

**Ph.D. María Gracia Andía**

Titular del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

en colaboración con

**Ariana Kissner**

Asesora Legal del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

### **Currículum**

María Gracia Andía es Abogada por la Universidad de Mendoza y tiene un Ph.D. en Derecho, Políticas Públicas y Sociedad por la Northeastern University (Boston, MA). Entre 2011 y 2017, fue investigadora asociada del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), especializándose en políticas de transparencia. Es profesora de derecho de grado y posgrado en la Universidad de San Andrés. Trabajó como consultora de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Consejo de las Américas. Fue asesora de funcionarios de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y de la Cámara de Diputados de la Nación. Actualmente, es Titular del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

### **Resumen ejecutivo**

El derecho de acceso a la información pública es una garantía vital para nuestro sistema republicano de gobierno. Primero, porque permite la participación informada de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de los actos públicos; segundo, porque obliga a las autoridades a la rendición de cuentas de sus gestiones. Por eso, se entiende que su consagración es símbolo de una democracia robusta y consolidada.

Este artículo relevará la evolución histórica del derecho de acceso, en nuestro país, a nivel jurisprudencial y normativo. Luego, comparará los modelos institucionales del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información

del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el de la Agencia de Acceso a la Información Pública de la Nación. Como cierre, se reflexionará sobre los desafíos que enfrenta en la actualidad este derecho y sobre las posibles soluciones que podrían darles respuesta.

## Introducción

El acceso a la información pública es un tema de gran actualidad. Vivimos en la era de la información: en un mundo signado por la revolución digital, las nuevas tecnologías y la comunicación, no resulta extraño que el acceso a la información sea protagonista en la agenda pública. En sus comienzos, fue promovido con una fuerza bottom-up desde la sociedad en general y, particularmente, como demanda de ciudadanos comprometidos y de asociaciones civiles activistas. Pronto, paulatinamente, los tribunales comenzaron a contornear los límites del derecho. Así, con la fuerza de organismos internacionales, en un efecto dominó, alrededor del mundo, los distintos gobiernos han sancionado normas específicas que consagran con claridad el derecho de acceso a la información pública de sus respectivos ciudadanos.<sup>1</sup>

Como eco de esa corriente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública desde el año 1998.<sup>2</sup>

Su texto fue modificado y actualizado a finales de 2016, dando como resultado el texto actual que recepta la Ley N° 104 (texto subrogado Ley N° 5.784).<sup>3</sup>

La consagración legal del derecho de acceso a la información es un avance invaluable en materia de calidad institucional para la Ciudad de Buenos Aires. El espíritu de la norma es progresivo y expansivo del derecho y cuenta con previsiones normativas vanguardistas, incluso a nivel mundial. En ese sentido, su reciente modificación es coherente con lo mismo ocurrido a nivel nacional con la sanción de la Ley N° 27.275, modificatoria del Decreto 1172/2003.<sup>4</sup>

La Organización de Estados Americanos (OEA) es uno de los organismos más comprometidos con la materia que motiva este artículo. Su Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, de 2010, sirvió de

1 En el Reino Unido, en el 2000, la Freedom of Information Act. En México, en 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En Perú, en 2002, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En Argentina, en 2003, el Decreto N° 1172/2003 —y posteriormente, en 2016, la Ley N° 27.275—. En Chile, en 2008, Ley sobre Acceso a la Información Pública (N° 20.285). En Uruguay, en 2010, Ley de Acceso a la Información Pública (N° 18.381).

3 Ley N° 104, Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 600, 29/12/1998.

4 Ley N° 5.784, Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 5.051, 19/01/2017.

inspiración para las respectivas leyes de varios países de la región, como la ley nacional y la ley local de la Ciudad.<sup>5</sup> La existencia de estas leyes especial da cuenta de que es una responsabilidad republicana que los gobiernos, del nivel que sean, generen los mecanismos institucionales necesarios para asegurar el ejercicio del derecho de acceso, garantía vital para una democracia robusta y consolidada. Por lo pronto, su regulación es un primer paso para delinear el alcance del derecho y garantizar su efectiva puesta en práctica. Después de todo, muchas veces, una ley específica es el instrumento necesario para hacer operativo el derecho (SAPI 2017).

Este trabajo se organizará de la siguiente manera. Como primer paso, se relevará la evolución histórica del derecho de acceso a la información, a nivel jurisprudencial y normativo, según han ido dando cuenta de este derecho los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la normativa pertinente al tema a nivel nacional y local. Luego, se proseguirá a la comparación del diseño institucional propuesto por la Ley N°27.275 y por la Ley N°104 (texto consolidado por Ley N°6.017), considerando las diferencias y similitudes que tienen, los puntos sólidos de cada uno y los aspectos a mejorar que surgen del confronto de uno con el otro. Finalmente, se problematizará la regulación local a la luz de los desafíos que se han presentado en la puesta en práctica de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

## **Evolución histórica**

El derecho de acceso a la información pública es un derecho en sí mismo, dado que es un canal para la rendición de cuentas, permite la participación de la ciudadanía en los actos de gobierno, el control de la gestión pública y la producción de conocimiento académico y su eventual divulgación (Andía 2018). Así, aunque el derecho de acceso a la información pública es un derecho sustantivo, que tiene un contenido en sí mismo, al mismo tiempo, es un derecho instrumental. En efecto, el acceso a la información pública tiene una función estratégica y multidimensional, porque permite el ejercicio de otros derechos fundamentales, que impactan en la vida cívica pero también cotidiana de la ciudadanía (OEA 2013). Con eso, la relevancia del derecho es manifiesta en cuanto tiene múltiples funciones.

Además, el derecho de acceso a la información pública es esencial para una

5 Ley N°27.275 (BO: 29/09/2016) y Decreto N°1172/2003 – Anexo VII (BO: 04/12/2003).

democracia sólida. Por un lado, porque permite la participación informada de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de los actos de gobierno. Por otro lado, porque obliga a las autoridades a la rendición de cuentas de sus gestiones. Con los mecanismos institucionales apropiados, los ciudadanos podrán participar más, y monitorear con más calidad el desempeño de quienes los gobiernan. Del otro lado de la moneda, cuando la Administración sabe que puede recibir una solicitud de información y que tiene deberes de transparencia activa, tiene mayores incentivos para ser más responsable en el manejo de los fondos públicos y para actuar con mayor integridad, lo que sostiene la confianza en las instituciones.

El acceso a la información pública es un punto de referencia de la calidad del régimen democrático (SAPI 2017). Aunque la consagración del derecho de acceso en una ley específica es más que solo definirlo, delinear su alcance y marcar sus límites. Además, es síntoma de que hay consenso sobre la necesidad de un cambio cultural. Las leyes especiales de acceso a la información pública y transparencia son invitaciones formales y categóricas, que se cursan entre sí los miembros de la clase política, para abandonar las prácticas estatales de opacidad y oscuridad. Como bien resume Falcone (2016), una ley de acceso a la información pública es la cristalización de algo que tácitamente todos sabemos, que la información sobre la cosa pública pertenece al pueblo y que, como principio general, debería resultarle accesible y no estarle vedada o restringida.

## **I. Tratados Internacionales de Derechos Humanos**

Desde hace tiempo, en la comunidad internacional existe acuerdo en que el acceso a la información pública es un derecho fundamental. No en vano, en 1946, la Asamblea General de la Naciones Unidas calificaba al acceso a la información pública como la piedra angular de todas las libertades.<sup>6</sup> El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, que son vinculantes para nuestro país, como en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>7</sup> en el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>8</sup> y en el artículo 10 de la Convención de Naciones Unidas contra la

<sup>6</sup> Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. AG/RES. 2607 (XL-O/10). 8 de junio de 2010. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf) (última visita: 25/11/2018)



Corrupción.<sup>9</sup> Además, los dos primeros instrumentos internacionales tienen jerarquía constitucional, en virtud del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, mientras que el último solo tiene jerarquía superior a las leyes.

## 2. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha expedido en varias oportunidades respecto del derecho de acceso a la información, el primer caso emblemático fue en el 2006: "Claude Reyes y otros vs. Chile".<sup>10</sup> En 1998, el señor Marcel Claude Reyes, Director Ejecutivo de la Fundación Terram, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras del Estado de Chile que le provea información relacionada a un proyecto<sup>11</sup> de industrialización forestal, petición que le fue denegada. Posteriormente, Claude Reyes, junto con el representante de una asociación civil y un diputado de la República de Chile, presentaron un recurso ante la Corte de Apelaciones de Santiago, ante la negativa de brindar información, que fue declarado inadmisibile.

7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 19. "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

8 Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 13. "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. [...]".

9 Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Artículo 10. "Información pública. Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; [...]".

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf) (última consulta: 31/01/2019).

11 Cons. I. 73. Pág. 42.

La Corte Interamericana consideró que la información solicitada era de interés público, ya que tenía que ver con el impacto ambiental del proyecto. Precisó el derecho de acceso a la información estaba reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como un derecho humano, que promueve la responsabilidad de los funcionarios.<sup>12</sup> Destacó que, de existir restricciones al derecho, debían respetar el principio de legalidad y ser necesarias en una sociedad democrática, en el sentido de satisfacer un interés público imperativo.<sup>13</sup> Además, aclaró que debía proveerse la información sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.<sup>14</sup> Se resolvió que se debía entregar la información solicitada o adoptar una decisión fundada al respecto, y que, en tanto había responsabilidad internacional, el Estado de Chile debía adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información.

### 3. Constitución Nacional

La Constitución histórica, es decir la Constitución Nacional previa a la reforma de 1994, reconocía implícitamente el derecho de acceso a la información en los artículos uno (1), catorce (14) y treinta y tres (33).<sup>15</sup> A partir de la reforma constitucional, el reconocimiento de tal derecho es expreso. Así, en primer orden, lo establecen los pactos y convenciones internacionales del artículo 75, inc. 22. Específicamente, como mencionábamos anteriormente, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>16</sup>; artículo 13, inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>17</sup>; el artículo 19.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>18</sup>; y por el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.<sup>19</sup> Asimismo, en otro orden, otros artículos de la Constitución Nacional incorporaron la operatividad de este derecho respecto al reconocimiento de otros derechos

12 Cons. I.1. 87. Pág. 46.

13 Cons. I.2. 91. Pág. 47.

14 Cons. I.1. 77. Pág. 43.

15 Constitución Nacional. Artículo 1. "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución".

Constitución Nacional. Artículo 14. "Los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de peticionar a las autoridades; [...] de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; [...] de enseñar y aprender".

Constitución Nacional. Artículo 33. "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

e institutos fundamentales. En este sentido, el artículo 38, menciona que los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio; el artículo 41 expresa que las autoridades deben garantizar tanto el acceso a un ambiente sano como a la información y educación ambientales y el artículo 42 hace referencia al derecho que los usuarios y consumidores de bienes y servicios tienen a una información adecuada y veraz (Andía, Nuñez y Valsangiacomo, 2017).<sup>20</sup>

### 3. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Desde distintos ángulos, la mayoría de las constituciones provinciales hace referencia al derecho de acceso a la información, vinculándola con diversos tipos de derechos (Falcone 2016). De un barrido de las constituciones locales de nuestro país, suele decirse que el panorama es bien diverso, ya que cada provincia lidia a su manera con los temas de transparencia y acceso a la información pública (Falcone 2016). El diagnóstico es que no sólo tiene que

16 Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 19. "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

17 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13.1. "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente por escrito o en forma impresa o artística o cualquier otro procedimiento de su elección".

18 Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 19.2. "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

19 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo 4. "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión".

20 Constitución Nacional. Artículo 38. "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza [...] el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Constitución Nacional. Artículo 41. "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. [...] Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales."

Constitución Nacional. Artículo 42. "Artículo 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho [...] a una información adecuada y veraz".

ver con las previsiones normativas, sino, también, con cuestiones sociológicas y culturales, propias de cada jurisdicción, de acuerdo al lugar prioritario o no que le asignen a esta cuestión (Falcone 2016).

El acceso a la información pública es uno de los varios temas de los que se ocupa la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, el artículo 12 garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente.<sup>21</sup> También, hay prescripciones constitucionales en que se refiere al acceso a la información con referencia a otros derechos como los vinculados al ambiente, en el artículo 26, o con los consumidores y usuarios, en el artículo 46.<sup>22</sup> Además, instituye como uno de los deberes del Jefe de Gobierno la obligación de gestionar lo necesario para poner a disposición de la ciudadanía la documentación relativa a la gestión del Gobierno, en el artículo 105 (Falcone 2016).<sup>23</sup>

#### **4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

El derecho de acceso a la información también cobró un impulso especial a través de fallos de la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En este sentido, las decisiones de la Corte delinearon el contenido del derecho. El primer caso fue en 2012 en la causa “ADC c/ EN-PAMI”.<sup>24</sup> La Corte expresó que la solicitud de información “[...] resulta razonable y deriva del derecho de acceso a la información pública que tiene todo ciudadano de conformidad con los artículos 1, 14, 16, 31, 32, 33 y artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional”.<sup>25</sup> Asimismo, dijo que el reclamo debe proceder “[...] en tanto se trata de datos de indudable interés público y que hagan a

21 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Artículo 12. “[...] Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.”

22 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Artículo 26. “[...] Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.”

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Artículo 46. “[La Ciudad] [p]rotege libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna, y sanciona los mensajes publicitarios que distorsionen su voluntad de compra mediante técnicas que la ley determine como inadecuadas. [...]”

23 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Artículo 105. “Son deberes del Jefe de Gobierno: 1. Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad. [...]”

la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno [...]”<sup>26</sup> También, se refirió a los sujetos obligados que incluyen “[...] no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas”.<sup>27</sup> En el caso “CIPPEC c/ Estado Nacional”, del año 2014, la Corte Suprema tomó como cita autoritativa el precedente “Claude Reyes” de la CIDH.<sup>28</sup> Allí destacó lo oportunamente consignado por su par interamericano, relativo a que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información.<sup>29</sup> Asimismo, tomó lo delineado por aquel tribunal internacional respecto de que este derecho tiene dos dimensiones: “[...] derecho individual de toda persona descrito en la palabra ‘buscar’ y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a ‘recibir’ la información solicitada”.<sup>30</sup> En este sentido, igualmente, la Corte señaló que el Comité Jurídico Interamericano establece este derecho respecto de todos los órganos públicos sólo sujeto a un régimen limitado de excepciones.

Luego, en la causa “Giustiniani, Rubén Héctor c/Y.P.F.” del 2015.<sup>31</sup> La sentencia examina la particular situación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) S.A., al destacar que el Poder Ejecutivo Nacional dispone del 51% de las acciones de la sociedad y ejerce un rol preponderante en su gobierno, por lo que cuenta con el poder para determinar sus decisiones.<sup>32</sup> Así, por eso, dicha sociedad anónima está obligada a brindar información, ya que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión.<sup>33</sup> Recordando lo establecido en “Claude Reyes”, la Corte agregó que el derecho de acceso a la información puede estar sujeto limitaciones, pero que ellas son excepcionales.<sup>34</sup> Por

24 Fallos: 335:2393.A. 917. XLVI. REX. Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Asociación por los Derechos Civiles c/ Estado Nacional – Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)”. 4 de diciembre de 2012.

25 Fallos: 335:2393. Cons. 6°.

26 Fallos: 335:2393. Cons. 7°.

27 Fallos: 335:2393. Cons. 10°.

28 Fallos: 337:256. C. 830. XLVI. REX. Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social”. 26 de marzo de 2014.

29 Fallos: 337:256. Cons. 7°.

30 Fallos: 337:256. Cons. 7°.

31 Fallos: 338:1258. CAF 037747/2013/CS001. Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Giustiniani c/ Yacimientos Petrolíferos S.A.”. 10 de noviembre de 2015.

ejemplo, se menciona que puede estar excepcionada de dar acceso cuando ello pueda comprometer secretos industriales, técnicos y/o científicos (Andía, Nuñez y Valsangia como 2017).

## 5. Leyes: primeras normativas y modificatorias

De lo relevado en las secciones anteriores, surge que el derecho de acceso a la información ya había comenzado a ser reconocido primero por la Constitución Nacional y luego por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, como también por jurisprudencia internacional y de tribunales nacionales. Sin embargo, ante ese contexto, la existencia de una ley específica que regule el derecho no pierde relevancia, ya que es la que sienta las reglas de juego para que los ciudadanos puedan efectivamente acceder a información. Una ley fija reglas claras para el ejercicio del derecho, por lo que reduce la discrecionalidad del Estado en el manejo de la información (SAPI 2017). Las primeras normativas que rigieron el tema en las jurisdicciones que nos ocupan son la Ley N° 104 de 1998, que aplicaba a la administración pública centralizada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y el Anexo VII del Decreto N° 1172/2003, que también aplicaba solo a la administración pública centralizada, pero del Gobierno Nacional.<sup>35</sup>

En esos años, otras normas fueron sancionadas a nivel nacional reforzando el principio establecido en el Decreto N° 1172/2003. En 1999, la Ley de Administración de los Recursos Públicos había establecido que la documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la administración nacional tiene el carácter de información pública y es de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla.<sup>36</sup> En el mismo sentido, en el 2003, el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental consagró el libre acceso a la información ambiental para toda persona física o jurídica.<sup>37</sup> En el 2000, la Carta Compromiso con el Ciudadano mencionaba, en el artículo 4, inciso e), el derecho a obtener información clara, completa y veraz sobre las actividades de la Administración Pública Nacional (Basterra 2016).<sup>38</sup>

Si retomamos la Ley N° 104/1998 de la Ciudad y el Decreto N° 1172/2003 de la Nación, lo positivo es que constituyeron el primer acercamiento del

32 Fallos: 338:1258. Cons. 11° y 12°.

34 Fallos: 338:1258. Cons. 17°.

35 Fallos: 338:1258. Cons. 25°.

36 Ley N° 25.152. BO:21/09/1999. Artículo 8. "La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla [...]".

legislador argentino y porteño, en cada caso respectivo, para reconocer y consagrar el derecho al derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. Sentaron buenas bases sobre las que más tarde, se edificarían sus modificatorias. Por ejemplo, tanto en el Decreto N° 1172/2003 como en la norma de la Ciudad de Buenos Aires ya se garantizaba la gratuidad del pedido de acceso y la no necesidad de probar un interés legítimo para que sea admisible la solicitud.<sup>39</sup> Asimismo, habilitaban la vía judicial de reclamo y determinaban un régimen taxativo de excepciones a la accesibilidad de la información.<sup>40</sup>

Las normas son elaboración de seres humanos con lo que toda política pública puede tener errores y ser perfectible. Una vez que la normativa comienza a aplicarse e implementarse siempre es susceptible de ser mejorada y perfeccionada a partir del aprendizaje y de la experiencia que proporciona su puesta en práctica. Como aspecto a mejorar, en comparación con las leyes actuales, de reciente sanción, la normativa original, tanto para Ciudad como para Nación, tenía un ámbito de aplicación acotado, con un universo

37 Ley N°25.831, BO: 07/01/2004.

38 Decreto N°229/200

39 Sobre gratuidad: en la Ciudad de Buenos Aires, artículo 5 de la Ley N° 104 de 1998, "El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de reproducción son a cargo del solicitante"; en la Nación, artículo 9 del Anexo VII del Decreto N° 1172/2003, "El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante". Sobre innecesidad de interés legítimo: en la Ciudad de Buenos Aires, artículo 6 de la Ley N° 104 de 1998, "[...] No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria [...]"; en la Nación, el artículo 11, en el mismo sentido, "[...] No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria [...]".

40 Sobre la habilitación de la vía judicial, en la Ciudad de Buenos Aires, artículo 8 de la Ley N° 104 de 1998, "Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires"; en la Nación, el artículo 4 del Anexo VII del Decreto N° 1172/2003, "Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias". Sobre los límites al derecho: en la Ciudad de Buenos Aires, artículo 3 de la Ley N° 104 de 1998, "No se suministra información: a) Que afecte la intimidad de las personas, ni Bases de Datos de domicilios o teléfonos. Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas. b) De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario. c) Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional. d) Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública

más bien limitado de sujetos obligados. Por ejemplo, en la norma federal no estaba incluido en las obligaciones del deber de informar ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial.<sup>41</sup> En ese entonces, tampoco existían ni organismos garantes de control, ni obligaciones de transparencia activa, como si proveen las normas actualizadas equivalentes de la Ley N° 104 de 1998 y del ya derogado Anexo VII del Decreto N° 1172/2003. Todos estos puntos son avances conquistados por la nueva legislación nacional y local, siguiendo el modelo regional sentado por la OEA.

La Ley N° 27.275 toma los lineamientos previstos en la Ley Modelo de la OEA en cuanto a los principios que informan la norma, la ampliación de los sujetos obligados, el régimen limitado de excepciones, la creación de una autoridad de aplicación y un procedimiento de apelación administrativo. Además de ese trámite especial, la ley establece que la vía judicial está siempre habilitada.<sup>42</sup> Además, la ley nacional presenta una singularidad en relación a otras leyes de la región. La autoridad de aplicación no es una sola respecto

que no formen parte de los expedientes. e) Sobre materias exceptuadas por leyes específicas"; en la Nación, el artículo 16 del Anexo VII del Decreto N° 1172/2003, "Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior; b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2° dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional; h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente; i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada; j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona".

41 Anexo VII del Decreto 1172/2003. Artículo 2. "El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público."



de todos los sujetos obligados. La ley establece que cada poder del estado crea su propia autoridad de aplicación. Esto responde al diseño institucional y constitucional de nuestro país. La resultante de este escenario son seis autoridades de aplicación: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público de la Defensa y Ministerio Público Fiscal.<sup>43</sup>

Ley N° 5.784 (modificatoria de la Ley N° 104), también, está inspirada en el modelo de la OEA. En línea con los estándares internacionales, se destaca la incorporación de las obligaciones de transparencia activa y la ampliación de los sujetos obligados. Así, consagra una faceta activa y una reactiva del derecho a la información pública. Igualmente, establece de una autoridad de aplicación<sup>44</sup>, un órgano garante<sup>45</sup> y una comisión de acceso a la información pública.<sup>46</sup> En relación con la ley nacional y la multiplicidad de autoridades de aplicación, la ley local indica la conformación de tres órganos garantes, uno por cada poder del estado subnacional. Con un modelo institucional propio y novedoso de doble piso o doble instancia, los órganos garantes son los supervisores finales del cumplimiento de la ley en la esfera de la administración. Ante ellos se interponen los reclamos, de la faceta activa como la reactiva, y tienen la supervisión de oficio de la aplicación efectiva de la norma. Al igual

42 Ley N°27.275. Artículo 14: "Las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo. Será competente el juez del domicilio del requirente o el del domicilio del ente requerido, a opción del primero. En ninguno de estos dos supuestos, podrá ser exigido el agotamiento de la vía administrativa. El reclamo por incumplimiento previsto en el artículo 15 de la presente ley, será sustitutivo de los recursos previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549, y en el decreto 1.759 del 3 de abril de 1972 (t.o. 1991). El reclamo promovido mediante acción judicial tramitará por la vía del amparo y deberá ser interpuesto dentro de los cuarenta (40) días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria de la solicitud o desde que venciera el plazo para responderla, o bien, a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las disposiciones de esta ley. No serán de aplicación los supuestos de inadmisibilidad formal previstos en el artículo 2° de la ley 16.986."

43 Ley N°27.275. Artículo 28: "Organismos de acceso a la información pública en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial y en los Ministerios Públicos. En un plazo máximo de noventa (90) días contado desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial, el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura crearán, cada uno de ellos, un organismo con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a las de la Agencia de Acceso a la Información Pública previstas en el artículo 24 de la presente ley, que actuará en el ámbito del organismo en el que se crea. La designación del director de cada uno de dichos organismos debe realizarse mediante un procedimiento de selección abierto, público y transparente que garantice la idoneidad del candidato".

44 Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Artículo 23.

45 Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Artículo 26.

46 Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Artículo 31.

que, en la ley nacional, la vía judicial está siempre habilitada.<sup>47</sup>

La multiplicidad de autoridades de aplicación a nivel nacional y la existencia de tres órganos garantes al nivel local de la Ciudad puede considerarse complejo entramado, al momento de analizar el funcionamiento de los sistemas de acceso y su implementación. Sin embargo, el legislador previó una solución novedosa y realista. En el nivel comparado, las leyes tienen una sola autoridad de aplicación u órgano garante. No obstante, en la mayoría de esos casos las leyes solo obligan al poder ejecutivo y los organismos vinculados a él. Esta es la situación, por ejemplo, de la ley chilena.<sup>48</sup> Esto no ocurre en la legislación mexicana porque la reforma constitucional al artículo 6 contempló que todas las autoridades, entidades, órganos u organismos del poder que fueran, bastando que sean del mismo nivel de gobierno, contarían con un sólo órgano garante para todos los poderes. Con esto, se buscó una estructura armónica con el régimen federal de gobierno de modo de que existe, en la materia, una autoridad garante a nivel federal, que convive junto a los órganos garantes de cada uno de los estados federados.

Será un desafío la articulación de todas las autoridades de aplicación y/u órganos garantes con el objetivo que el Estado dé respuestas coherentes y uniformes a los solicitantes a pesar de la multiplicidad. El legislador porteño, en el caso de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017), previó la creación de una Comisión de Acceso a la Información para generar estándares comunes en relación a la aplicación de la ley.<sup>49</sup> En el caso nacional no existe organismo similar. Sin embargo, desde el Poder Ejecutivo -a cargo del Ministerio del Interior- se ha establecido una mesa de coordinación de todas las autoridades de aplicación, considerando que entre ellos no existe dependencia jerárquica, para generar un espacio de intercambio y articulación con la misma finalidad que la comisión de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017).<sup>50</sup>

## **Modelo local: Ley n° 104 (T.C. Ley n° 6.017)**

En nuestro sistema jurídico, por la organización federal que ordena a nuestro país, es de suma importancia que los gobiernos locales regulen el alcance del derecho de acceso a la información pública (Andía 2018). Debido a la cercanía

47 Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). Artículo 12.

48 Ley N° 20.285 del Congreso Nacional de Chile, sobre Acceso a la Información Pública, del 11/08/2008. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>.

49 Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). Artículo 31. "La Comisión tendrá por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Estará conformada por los titulares de los Órganos Garantes del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial."

e inmediatez que existe entre los gobiernos locales y sus habitantes, toma mayor relevancia que un gobierno local decida poner en valor el derecho de acceso a la información pública y regular su alcance mediante la sanción de una ley específica. Lógicamente, eso da como escenario una diversidad de criterios en cuanto a las veinticuatro jurisdicciones que constituyen a nuestro país.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el derecho de acceso a la información está consagrado en la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017), que existía desde 1998 y que fue pionera en Argentina. Esta norma fue modificada y actualizada en el 2016.<sup>51</sup> El texto actual es reflejo de un espíritu progresivo y expansivo del derecho, con prescripciones que van a la vanguardia de otras normas a nivel mundial. Más pulida, como viene advirtiendo a lo largo de este escrito, muestra claros avances de calidad institucional, como la ampliación del universo de sujetos obligados<sup>52</sup>, la incorporación de obligaciones de transparencia activa<sup>53</sup>, el establecimiento de una autoridad de aplicación<sup>54</sup> y de un Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información<sup>55</sup>, entre otras.

Como se dijo, la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017) respeta los estándares internacionales en la materia, que sentó la Ley Modelo de la OEA del año 2010. Igual que lo explicado respecto a cómo las constituciones locales tratan el tema del acceso y la transparencia, misma consideración corresponde la regulación del tema en leyes locales específicas, que es muy dispar entre las veinticuatro jurisdicciones (Andía 2018). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, como preocupación principal de este artículo, se distingue por proponer un diseño institucional muy novedoso para el país: un sistema de doble instancia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa (Andía 2018). La primera instancia del trámite de una solicitud de información está a cargo de la autoridad de aplicación, según lo que establece el artículo 23 de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Así, es la Dirección General de Seguimiento de

50 Artículo 8 del Decreto N°899/2017 (BO: 06/11/2017), que creo la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información, que funciona en el ámbito de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Ver más en: <https://www.argentina.gob.ar/secretaria-de-asuntos-politicos-e-institucionales/mesa-de-coordinacion-acceso-a-la-informacion>.

51 Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017) "Ley de Acceso a la Información Pública". Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5051 (19/01/2017). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20170119.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).

52 Artículo 3. Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

53 Artículos 17 y 18. Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

54 Artículo 23. Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

55 Artículo 26. Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

Organismos de Control y Acceso a la Información, que depende de la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos del Ministerio de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sus funciones principales son recibir y tramitar los pedidos de acceso a la información pública. También, diseñar políticas públicas en materia de acceso a la información y transparencia activa. Igualmente, pretende consolidar la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas (Andía 2018).

La segunda instancia está a cargo del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información, que entre sus principales funciones se ocupa de la resolución de reclamos, la mediación entre los solicitantes y el sujeto obligado y la elaboración de recomendaciones para la correcta aplicación de la norma. Los reclamos ante el Órgano Garante pueden ser presentados por toda aquella persona que considere que sus solicitudes de acceso a la información no han sido inadecuadamente respondidas y por casos de incumplimientos de las obligaciones de transparencia activa por parte de los sujetos obligados, tal prevé el artículo 32 de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017).

¿Por qué es importante este diseño de doble instancia? Porque permite satisfacer la demanda de entrega de información pública dentro de la esfera de la administración pública, cuando no está exceptuada, con plazos razonables y procedimientos sencillos que tienen en miras los derechos de las personas y el acompañamiento a los sujetos obligados para cumplir la norma acabadamente (Andía 2018). Como aspecto a resaltar, la ley plantea que este diseño institucional de doble instancia deberá replicarse en los tres poderes. En este sentido, la Comisión de Acceso a la Información Pública es el organismo en el cual se consensuarán interpretaciones y aplicación de la ley por parte de los tres poderes.

En el artículo 10, la norma dispone una serie de plazos breves para satisfacer el requerimiento de una persona de acceso a la información pública, y es misión del Órgano Garante asegurar el cumplimiento de dichos plazos. De los artículos que establecen los plazos, surge claramente que la ley ha intentado reducir, en lo posible, el trámite administrativo para garantizar al ciudadano el derecho de ser oído en un plazo razonable y de ver determinada su situación y la protección de su derecho de acceso en un plazo razonable. Como dato de color, puede observarse que, en el peor de los casos, y suponiendo un eventual cumplimiento del sujeto obligado, la persona que tramite ambas instancias correctamente verá satisfecha, de acuerdo con la disposición legal, su pretensión en un plazo no mayor a setenta y tres (73) días hábiles, v.gr., aproximadamente tres meses y medio.<sup>56</sup>

Un instrumento sumamente eficaz y original en la materia de acceso a la

información pública es lo previsto en relación a los plazos y los casos en que es necesario compilar información, en el artículo 11 de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). Muy acertadamente, se consagró un mecanismo que contempla la posibilidad de establecer acuerdos de entrega entre el solicitante y el sujeto obligado, cuando el pedido es muy voluminoso y es necesario compilar la información, haciendo un uso razonable de los recursos y sin afectar el normal funcionamiento del sujeto obligado. En este sentido, producto del consenso de las partes interesadas, se acuerdan plazos más holgados que los que regularmente prevé la ley en el artículo 10, i.e., quince días hábiles por defecto, que son prorrogables, excepcionalmente por otros diez días.

Asimismo, la ley define el derecho de acceso como el derecho de “toda persona” a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, es decir, que plantea una legitimación activa extensa, sin condicionamientos. En este sentido, no exige para el ejercicio de este derecho acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición, es decir que, ante ello, lo que se está reconociendo es que el derecho tiene una finalidad en sí mismo, no requiere para su realización una adicional que le sirva de cauce. Además, reconoce los principios fundamentales y rectores de la materia como: los principios de máxima premura, presunción de publicidad y accesibilidad; informalismo, no discriminación, eficiencia, completitud, disociación, transparencia, formatos abiertos, alcance limitado de las excepciones, in dubio pro petitor; buena fe y gratuidad.

En cuanto a modos, la solicitud y el reclamo pueden efectuarse por medio escrito o por vía electrónica. En cualquier caso, se exigen mínimos requisitos respetando el principio de informalidad e incluso sin necesidad de acreditar la identificación del requirente. Por último, el universo de sujetos obligados alcanza, entre otros, a los tres poderes de la Ciudad, Comunas, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público, Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo, Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fideicomisos, empresas y sociedades del Estado de la Ciudad, concesionarios, permisionarios, licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en todo aquello vinculado con servicios y al ejercicio de la

función administrativa delegada.<sup>57</sup>

## Órgano garante

El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública promueve y garantiza el derecho de acceso a la información pública con la finalidad de incrementar los niveles de conocimiento, confianza y control ciudadano en sus instituciones gubernamentales en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El Órgano Garante recibe y resuelve los reclamos de revisión de los particulares contra la Administración Pública, desarrollando criterios orientadores de interpretación y aplicación de la ley. También, formula recomendaciones y promueve la aplicación de políticas de uso y difusión de la información, tendientes a facilitar el ejercicio de dicho derecho por parte de toda persona, a fin de promover su efectiva participación democrática, mediante el conocimiento pleno de las acciones de gobierno.

### A. Institucionalidad: la última palabra en la esfera administrativa

El Órgano Garante del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es el primero a nivel local en su especie en el país. Por eso, tiene el desafío de ser un modelo de referencia para otros organismos que se creen a nivel local en el resto de las provincias (Andía 2018). En virtud del Decreto N°427/2017, se estableció que el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información funcionaría como un organismo fuera de nivel en la órbita de la Vicejefatura de Gobierno. Es un organismo desconcentrado, con autonomía técnica y una competencia específica, que funciona en el ámbito de uno de los sujetos obligados a los que debe controlar:

En ese sentido, la particularidad del caso es que, a la vez que el Órgano Garante está dentro de la estructura orgánica funcional del Poder Ejecutivo, su razón de ser se orienta al control y monitoreo del proceder de la Administración central. Con ello, varios de los sujetos obligados del artículo 3, a los que debe monitorear en temas de acceso y transparencia, orbitan en la esfera del Poder Ejecutivo (empresas de propiedad estatal, entes autárquicos y descentralizados, concesionarios de servicios públicos, etc.).

Del espíritu de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017) se desprende que la voluntad ha sido sustraer a las conflictividades y vicisitudes que se susciten en torno al acceso a la información de las vías recursivas generales y de los procedimien

57 Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Artículo 3.

tos regulares. El desplazamiento de los medios generales de impugnación de los actos administrativos obedece a un propósito patente e innegable, dado que con las previsiones de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017), se ha consagrado un régimen de impugnación especial y una vía recursiva a esos efectos. En los procedimientos especiales en que hay un órgano que actúa con imparcialidad e independencia en la emisión del primer acto administrativo, no resulta apropiado admitir la revisión administrativa y cabe exclusivamente acudir en forma directa a la vía judicial (Gordillo 2016).

Asimismo, la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017) prevé la posibilidad de que el administrado siempre cuente con la posibilidad de iniciar una acción de amparo, no importa la oportunidad procesal ni el momento en que se encuentre lo actuado ante este Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información. Para el solicitante, conforme el artículo 12 de la ley, la vía del amparo judicial está siempre habilitada, desde el momento en que no esté conforme con lo que le respondió el sujeto obligado, ni siquiera es obligación dar intervención a este Órgano Garante. Si el solicitante-reclamante decide darle intervención a este Órgano Garante, lo hace por propia decisión, ya que siempre tuvo y tiene habilitada la interposición de una acción de amparo ante el fuero competente de la Ciudad, en virtud del artículo 12 –ni siquiera debe esperar a la resolución final del Órgano, podría hacerlo mientras el reclamo está en trámite.

Si existe un trámite especial consagrado por el legislador, es porque considera que así podrá garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Con ello, se desplaza la normativa genérica que rige al procedimiento administrativo en el ámbito del Gobierno de la Ciudad, sin la posibilidad de criticar las resoluciones del Órgano Garante mediante el recurso de reconsideración o el jerárquico. Después de todo, el Órgano Garante necesita iguales garantías de que puede ser una autoridad imparcial e independiente de todo control de la administración a la que él mismo controla. Así, es imperioso determinar la imposibilidad de que un superior jerárquico revierta su decisión y discipline al Órgano.<sup>58</sup>

## **B. Institucionalidad: la imposibilidad de avocación del organismo**

La avocación es una técnica de redistribución de competencias y facultades estatales. Luego de que el legislador transfiere y distribuye las competencias con carácter permanente en el marco de la estructura estatal, en algunos

58 Ver más en EX-2018-30873922-MGEYA-OGDAI.

casos, la ley permite que los propios órganos modifiquen ese cuadro con un alcance limitado (Balbín 2015). La avocación consiste en que el superior jerárquico se arroge el conocimiento de asuntos de competencia propia del inferior; sustrayendo o llamando ante sí un asunto que está sometido a examen y decisión del inferior (Balbín 2015; Cassagne 2018). El legislador estableció el principio de permisión de las avocaciones.

El Órgano Garante tiene una competencia específica y diferente del resto de los organismos administrativos, por lo que ninguno está en condiciones técnicas de revisar lo que decide. La doctrina tiene dicho que la avocación no procede cuando la competencia hubiera sido atribuida al órgano inferior en virtud de una idoneidad especial (Cassagne 2018). En esa línea, se concluye que la autoridad de la Titular de este Órgano Garante no puede ser avocada por un superior jerárquico debido a la competencia específica que le fue asignada por ley. Así las cosas, en virtud de lo establecido en los artículos 2 y 3 de la LPACBA, la avocación de la competencia de este Órgano Garante no es procedente para conocimiento y/o decisión de ningún asunto debido a que este organismo se encuentra investido de una especial y exclusiva competencia técnica, conforme las funciones y atribuciones que le fueron conferidas mediante el artículo 26 de la Ley N°104 (t.c. por Ley N°6.017). Existe una idoneidad específica que le fue reconocida a este Órgano Garante y nadie puede avocarse a su competencia. Del mismo modo, en situación similar, un ministro no podría avocarse a la emisión del dictamen del servicio jurídico permanente ministerial (Cassagne 2018). Podría decirse que el Órgano Garante funciona como un equivalente funcional a los servicios jurídicos de un ministerio, aunque únicamente en materia de acceso a la información y transparencia, con un alcance ampliado a toda la Administración Central. En ese sentido, su competencia no puede avocarse por un superior jerárquico, ni tampoco ser delegada.

### **C. Funciones**

Las funciones del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información están enunciadas en el artículo 26 de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Tiene a su cargo la supervisión de oficio del cumplimiento de la normativa, lo que le permite intervenir todas las veces que considere oportuno para asegurar el cumplimiento de la ley y, más adelante, le permitirá monitorear el cumplimiento de los deberes de transparencia activa que impone la ley a la Administración Central.<sup>59</sup>

Otra de las funciones, enunciada en el inciso c) del artículo 26, es la atribución de mediar entre el sujeto obligado y el solicitante. En función de ello, to



das las audiencias que se han celebrado han tenido resultados satisfactorios, es decir, se acordó la entrega de la información pública.

También, recibe y resuelve reclamos por solicitudes de información que han sido insatisfactoriamente respondidas, o ha habido silencio o se han denegado injustificadamente –por ejemplo, por un uso equivocado de alguna de las excepciones del artículo 6-. De momento, el resultado de la resolución de reclamos demuestra que el sistema está cumpliendo con su objetivo: la entrega de la información que es pública. En este sentido, la mayoría de los reclamos se han logrado resolver en segunda instancia, rechazando el reclamo, por haberse entregado la información correspondiente.

Igualmente, puede formular recomendaciones, tanto a los solicitantes como a los sujetos obligados. Por ello, es un recurso repetido en las resoluciones e informes del órgano que se hagan aclaraciones o precisiones con carácter pedagógico. Finalmente, es su función la elaboración de un informe anual que permite una rendición de cuentas por parte del organismo a la ciudadanía. Con el objetivo de dar a conocer la gestión, el organismo realiza encuentros semestrales con académicos, periodistas, organismos de la sociedad civil y funcionarios.

#### **D. Instancia revisora**

En relación a la función de resolución de reclamos que ostenta el Órgano Garante, su procedimiento ha sido reglamentado por la Resolución N° 113/OGDAI/2018 y su anexo.<sup>60</sup> Estos nuevos lineamientos prevén dos instrumentos novedosos y que han resultado muy eficaces para lograr la entrega de la información al vecino. Se destaca la consagración de la oportunidad procesal al sujeto obligado de la posibilidad de contestar adecuadamente en segunda instancia, mediante la formulación de un descargo o una ampliatoria.<sup>61</sup> También, en el artículo 8 de la resolución que nos ocupa, se prevé la extrapolación al trámite de segunda instancia de las previsiones del artículo 11 de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017), de modo de lograr acuerdos de entrega de información en el trámite del reclamo. Debe destacarse que, con el espíritu de cercanía con la ciudadanía y facilitar el ejercicio efectivo de los derechos, las

59 Disposición N°3/DGSOCAI/18 (BOCBA N°5300 – 23/01/2018) y su Anexo "Lineamientos Generales para instrumentar el Plan de Transparencia Activa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/PE-DIS-MGOBGC-DGSOCAI-3-18-ANX.pdf>

60 Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°5520 (17/12/2018)

61 Arts. 3, 4 y 5 del Anexo de la Resolución N° 113/OGDAI/2018.

resoluciones son elaboradas con lenguaje claro e informes explicativos.

#### E. Doctrina destacada

En su breve tiempo de funcionamiento, el Órgano Garante ha tenido oportunidad de generar doctrina sobre varios puntos relevantes que hacen al derecho de acceso a la información en el marco de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Además, el Órgano Garante tiene criterios y recomendaciones que hace saber a los solicitantes y a los sujetos obligados en sus resoluciones, con aclaraciones que brinda con carácter pedagógico y educativo. Ello en ejercicio de las competencias que le fueron conferidas por el artículo 26 de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

En mayo de 2018, en el reclamo interpuesto por dos particulares contra el Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad, el Órgano Garante pudo pronunciarse sobre cómo deben ser contados los plazos previstos en el artículo 10 de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). En ese sentido, aclaró que el plazo comienza a correr desde que es recibida la solicitud de información por la Administración Pública Central y no desde que es recibida por el órgano efectivamente competente para contestarla o al que estuviera particularmente dirigida. Ello así ya que, aunque su funcionamiento se estructure a través de distintos organismos y dependencias, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una única persona jurídica. Con eso, que no podría sostenerse que la solicitud sea recibida y transite semanas o meses hasta llegar al sujeto competente para, recién ahí, comenzar el cómputo del plazo (Conf. RESOL-2018-6-OGDAI).

Igualmente, en mayo, el Órgano se pronunció sobre la diferencia sustancial que existe entre pedir que se informe sobre algo y pedir copias de un documento. En el primer caso, el ciudadano requiere que se ponga a su disposición la posibilidad de darse por enterado o anoticiarse de un determinado suceso. En cambio, en el segundo caso, se trasciende la esfera, donde no ya no basta con abrir el acceso a la información, sino que se vuelve necesario entregar al ciudadano una copia física o digital del documento que motive su consulta (Conf. RESOL-2018-7-OGDAI). Va de suyo que se consignó que la diferenciación no puede ser aplicada indiscriminadamente por los sujetos obligados, ya que la diferenciación debe ponderarse en virtud de los principios de accesibilidad, informalismo y completitud del artículo 2 de la Ley N°104. Todo depende de que la entrega del soporte documental sea necesario para el ejercicio pleno y adecuado del derecho.

En agosto de 2018, el Órgano consagró el principio de la irrelevancia de la existencia de mecanismos alternativos para acceder a la información solicitada como justificación del sujeto obligado para no responder a un pedido de acceso (Conf. RESOL-2018-11-OGDAI e IF-2018-21003953-OGDAI y

RESOL-2018-12-OGDAI). El Órgano hizo saber que de la existencia de canales alternativos no se sigue que quede impedido el debido trámite de una solicitud de acceso a la información en el marco de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). Asimismo, hizo saber que su referencia como excusa a la omisión en el suministro del acceso a la información solicitada puede constituir una causal de obstrucción arbitraria al acceso a la información por el solicitante en los términos del artículo 14 de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). Con eso, que las únicas excepciones dispuestas al trámite de una solicitud de información son las contempladas por el artículo 2° del Decreto N° 260/GCABA/17, reglamentario de la Ley.

En noviembre de 2018, en el reclamo interpuesto por una asociación civil contra la Dirección General Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información tuvo oportunidad de brindar precisiones sobre la manera en que los sujetos obligados pueden interpretar las consultas planteadas por los solicitantes (Conf. RESOL-2018-77-OGDAI e IF-2018-30750515-OGDAI). En ese sentido, aclaró que, si bien las dependencias requeridas pueden interpretar los requerimientos de información, el recorte propuesto debe resultar armónico con los principios receptados en el artículo 2 de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). Así, que se deben preferir interpretaciones amplias sobre las restrictivas, de modo de no limitar el alcance de la pregunta e impedir el real y pleno ejercicio del derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos.

## **Desafíos de la implementación de la ley: abuso del derecho<sup>62</sup>**

No obstante, los avances que esta ley significa, su aplicación efectiva supone grandes y múltiples desafíos en materia de regulación, implementación, control y sanciones. La experiencia de la puesta en práctica ha identificado ciertos aspectos en que la política pública es perfectible. Según las disposiciones de la Ley N° 104, las únicas limitaciones que reconoce el derecho de acceso son las que prescribe la ley. Además, en virtud de los principios enunciados en el artículo 2 como in dubio pro petitor, transparencia, alcance limitado de las excepciones, presunción de publicidad y accesibilidad, los límites al derecho son considerados taxativos y de interpretación restrictiva. Se trabaja

62 En este sentido, ver más en María Gracia Andía y Ariana Kissner: 2018. "El abuso en el ejercicio del derecho de acceso a la información: desafíos y oportunidades". Revista de Auditores del Estado de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. (forthcoming).

entonces con un sistema restringido de excepciones. En términos generales, el derecho de acceso a la información pública es un derecho que suele ser ejercido responsablemente por los ciudadanos. Sin embargo, en el ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la puesta en práctica de la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017) ha probado que es posible que algunos solicitantes y/o reclamantes ejerzan su derecho de modo indiscriminado, abusivo o irrazonable. Ello ha obligado a reflexionar sobre cómo articular y conciliar una ley que consagra un derecho de alcance expansivo con la innegociable necesidad de tornar efectivo el derecho de acceso de manera igualitaria, para todos los vecinos y no solo para aquellos que compulsivamente monopolizan el tiempo de la Administración.

Como señaló el Órgano Garante en sus Resoluciones N° 7/2018 y N° 19/2018, la norma local en materia de acceso a la información no prevé la posibilidad de que los sujetos obligados cataloguen a las solicitudes de información como “abusivas” y denieguen la actuación, sin darle más trámite. En ese sentido, la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017) se ubica en la misma línea que la ley N° 27.275 de la Nación, la ley N° 20.285 (t.c. Ley N° 20.880) de Chile y la Ley N° 12.527 de Brasil, las que prefieren una conceptualización amplia del derecho de acceso. Sin embargo, en la experiencia comparada la normativa española y británica sí receptan mecanismos que permiten, a los sujetos obligados, considerar ciertos pedidos como abusivos e inadmitirlos a trámite. En resguardo del derecho consagrado, la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017) impone un velo de ignorancia a los sujetos obligados, que no pueden descalificar una solicitud ni en virtud del solicitante particular que la interpone, ni en virtud de sus motivos o causas. Ante la potencial abusividad, probable paralización de la actividad de la dependencia requerida o dispendio de recursos públicos que pudiera generar una solicitud compleja o sucesivos pedidos de un mismo peticionante, deberá ser tratado a través de los propios mecanismos que dispone la norma, que, de momento, son limitados: o la prórroga del artículo 10 o el acuerdo de entrega de información del artículo 11.

De momento, en ningún caso, los sujetos obligados podrán arrogarse la prerrogativa de definir que un solicitante está actuando abusivamente y negarse a responder la solicitud en por esa razón. Sin embargo, es claro que la norma genera falsos positivos, pero no prevé válvulas de escape para aquellos sujetos obligados que, incluso con buena fe, se ven sobrepasados y obligados a desatender su función de origen para dar respuesta a los pedidos de información que se le inician. Lo que es claro es que el ordenamiento jurídico no ampara el ejercicio antisocial de ningún derecho y eso es lo que ocurre, en el ámbito que nos ocupa, si un solicitante interpone tantos pedidos de acceso que hace colapsar a la dependencia requerida, siguiendo las prescripciones

del artículo 10 del Código Civil y Comercial.

No escapa a nuestra atención lo problemático que podría ser dejar al arbitrio de la propia Administración la determinación de una solicitud como abusiva, por los graves problemas de incentivos desalineados que podrían configurarse. Como primera aproximación, de preverse algún mecanismo, siempre la carga probatoria debería pesar sobre el sujeto obligado de la Administración que quiere rechazar el pedido. Tiene que haber reglas claras y expresas para restringir los casos en que la información no se va a brindar por cuestiones de abusividad. El gran riesgo de receptar excepciones como la española o la británica es que la Administración puede confundirlas e interpretarlas como una invitación a su uso inadecuado, en particular por la reticencia que suelen generar los cambios culturales de transición hacia la transparencia y al dejar atrás las prácticas de opacidad.

Deberán pensarse soluciones más flexibles, que permitan a la Administración lidiar de modo armónico, en el marco de la ley, en base a parámetros objetivos, con solicitantes compulsivos-frecuentes. Y esto no tiene tanto que ver con los sujetos obligados ni con el dispendio excesivo de recursos públicos, sino con el hecho de que el ejercicio abusivo del derecho de acceso de a la información de un solicitante impide el ejercicio regular del mismo derecho por los demás ciudadanos. La paralización virtual que pueden provocar numerosos pedidos de acceso a un mismo sujeto obligado es un aspecto a considerar porque impide la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Por los principios que recepta la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017), la entrega de información es la regla, y el rechazo de los pedidos, la excepción. Eso deberá seguir estando plasmado en la ley. En caso de dar cuenta de los casos de abusividad, la carga probatoria y la justificación corresponderán siempre al sujeto obligado. Deben recordarse los principios de *in dubio pro petitor* y no discriminación, ya que los sujetos obligados suelen tener la tentación de perder de vista la objetividad por el fastidio de lidiar siempre con el mismo solicitante. El abuso no deberá relacionarse con la cantidad de solicitudes, sino con su naturaleza e intención. Deberá ser un análisis cualitativo y no cuantitativo, el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

## **A. España**

La normativa española relativa al acceso a la información prevé la inadmisibilidad a trámite de una solicitud de información cuando ella sea manifiestamente

tamente repetitiva o tenga carácter abusivo.<sup>63</sup> Siguiendo lo explicado por la autoridad de aplicación española, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) deben distinguirse en aquel inciso dos supuestos diferentes con criterios de individualización particulares para cada uno (CTBG 2016). Con ello, deben diferenciarse aquellos pedidos de acceso “manifiestamente repetitivos” de aquellos que tienen “carácter abusivo, no justificado con la finalidad de la ley”. Como primera salvedad, en el Criterio CI/003/2016 de la CTBG aclaró que no era suficiente que un pedido de acceso sea simplemente repetitivo, sino que era necesario que revista dicha calidad de modo manifiesto (CTBG 2016). En cuanto al carácter abusivo de una petición de información, la CTBG consideró que existen dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión. En lo relevante que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no termina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

## **B. México**

Los Estados Unidos Mexicanos no tienen previsiones normativas relativas a la posibilidad de un ejercicio irregular o abusivo del derecho de acceso a la información. Sin embargo, si existe la posibilidad de que el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios decida extender el plazo para que el sujeto obligado cumpla, conforme la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. De ese modo, atendiendo a circunstancias especiales y específicas que se aleguen, como el volumen de la información o la necesidad de elaborar versiones públicas, en razón de que contienen una gran cantidad de datos personales susceptibles de resguardarse, se podrá garantizar al sujeto obligado un plazo entra para responder.

## **Compare: Modelo Nacional vs. Modelo de la Ciudad de Buenos Aires**

Un ejercicio interesante es la comparación entre los diseños institucionales

63 Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013 del 9 de diciembre; texto consolidado al 21 de diciembre de 2013). Artículo 18.1. inciso e). “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”

establecidos por la ley nacional y la normativa local de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien el espíritu de la norma es similar y en ambos casos el objetivo inmediato perseguido con la sanción es la consagración del derecho de acceso a la información pública, existen marcadas diferencias entre uno y otro, que merecen ser destacadas. En primer orden, el modelo institucional del doble piso que caracteriza a la Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017), no se encuentra en la Ley N° 27.275. El modelo nacional se caracteriza por la existencia de seis agencias contra los tres órganos garantes que organizan la estructura en la Ciudad, en conjunto con la autoridad de aplicación de la ley.

Los plazos en el modelo porteño también son más acotados. Si bien, en cualquier caso, cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, los sujetos obligados podrán hacer uso de una prórroga, el plazo extra es de diez días en la Ciudad y de quince días en la Nación. Una interesante particularidad de la Ciudad es la posibilidad que otorga el artículo 11 a los sujetos obligados, que no se verifica en el modelo nacional, donde no está prevista la instancia de acuerdo de entrega escalonada para poder compilar la información requerida. Al mismo tiempo, en la Ciudad, los plazos para resolver los reclamos son inferiores, veinte días hábiles, y para la Nación, son treinta días hábiles. Asimismo, existe una facultad de mediación en el proceso de reclamo, con las audiencias que puede celebrar el Órgano Garante.

Como diferencia, las Agencias de Acceso a la Información Pública de la Nación que se prevén para cada poder son autárquicas y autónomas, según lo previsto por el artículo 19 de la Ley N° 27.275. Como contrapunto, el Órgano Garante de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo más sui generis, que funciona en la órbita de uno de los sujetos obligados, pero que no alcanza a revestir la característica de superior jerárquico. Esto ha presentado varios DESAFÍOS.

## **Conclusión**

Desde el debate académico, puede diagnosticarse como cuenta pendiente la sanción de leyes de acceso a la información pública en las jurisdicciones locales que aún no han dado este paso. Más allá de los avances, en el futuro cercano quedan desafíos institucionales a los que dar respuesta y debates que deberán, más tarde o más temprano, tener lugar. Sin dudas, las leyes que se ocupan de temas de acceso a la información y de la transparencia son un paso necesario para cualquier sociedad que pretende ser democrática.

Son importantes no solo porque generan incentivos adecuados y eficaces para un mejor rendimiento de los funcionarios. También, son importantes porque, desde lo simbólico, su existencia implica que hay acuerdo entre los

miembros de la clase política de que deben abandonarse las prácticas estatales de opacidad y oscuridad. Por su parte, sin dudas, son el camino para que se acorte la brecha entre el gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, las normas no son suficientes para que el derecho puede ejercerse efectivamente. He aquí la importancia de los órganos garantes de esos derechos. Estos organismos son los encargados de implementar, interpretar y aplicar la ley. El camino que deben recorrer estos órganos no necesariamente ha sido imaginado por el legislador al momento de elaborar la norma. Por este motivo, ellos deben tener un diseño institucional fuerte y estar dotados de recursos no solo presupuestarios, sino también humanos, especializados en la temática.

El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ya ha transitado un año de funcionamiento. Toda política pública es perfectible. Este año ha sido enriquecedor para cosechar experiencias y aprender de la puesta en marcha del propio organismo, como así también de la implementación de la ley. Ello ha permitido identificar aspectos en que nuestra norma es sólida y fuerte, como así también reflexionar y repensar el sistema de acceso a la información que tenemos, de modo de que tienda cada vez más a la integralidad y a la eficacia en los procesos.



## Bibliografía

- Andía, María Gracia. "Acceso a la información pública en gobiernos locales". Diario Los Andes. Mendoza, Argentina. 30 de mayo de 2018. Disponible en: <https://losandes.com.ar/article/view?slug=acceso-a-la-informacion-publica-en-gobiernos-locales-por-maria-gracia-andia> (Última consulta: 28/11/2018).
- Andía, María Gracia y Ariana Kissner. 2018. "El abuso en el ejercicio del derecho de acceso a la información: desafíos y oportunidades". Revista de Auditores del Estado de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. (forthcoming).
- Andía, María Gracia, Paula Nuñez y Agustina Valsangiacomo. 2017. "Transparencia en las empresas públicas: de lo deseable a lo posible". Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CI-PPEC). Documento de Políticas Públicas. Área de Estado y Gobierno. Programa de Gestión Pública. Septiembre de 2017. Análisis 191.
- Basterra, Marcela. 2016. "Finalmente, ¿Una ley de acceso a la información pública para Argentina?". La Ley. Sup. Const. 2016 (septiembre), 26/09/2016, • I - LA LEY 2016-E. Cita Online: AR/DOC/2394/2016. Basterra, Marcela. 2017. "La Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada". Revista de Derecho Público de Rubinzal Culzoni, N° 1: 11-42.
- Basterra, Marcela. 2018. "La Corte Suprema y la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Acordada 42/2017". Revista de Derecho Administrativo de Abeledo Perrot, 2018-117, 28/06/2018, 510.
- CTBG, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España. 2016. Criterio Interpretativo CI/003/2016. "Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva". Madrid, 14 de julio de 2016. Disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:dee15d96-20a9-4caf-8978-34433b77bc94/C3\\_2016\\_causasinadmisoin\\_informacion\\_repetitivaabusiva.pdf](http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:dee15d96-20a9-4caf-8978-34433b77bc94/C3_2016_causasinadmisoin_informacion_repetitivaabusiva.pdf) (Última consulta: 23/11/2018).
- Falcone, Luciana S. 2016. "Una mirada al derecho al acceso a la información pública en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP), N° 448 (Enero 2016): 29-36.
- Falcone, Luciana S. 2017. "El derecho al acceso a la información pública en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su recepción en los fallos del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario y en los Dictámenes de la Procuración General". Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP), N° 469 (2017): 39-49.
- Herrera, Marisa y Gustavo Caramelo. "Artículo 10". En Marisa Herrera, Gustavo Caramelo y Sebastián Picasso (Directores). 2015. Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Tomo I. Pp. 36-38. Disponible en: <http://>

[www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC\\_Comentado\\_Tomo\\_1%20\(arts.%201%20a%20400\).pdf](http://www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Comentado_Tomo_1%20(arts.%201%20a%20400).pdf) (Última consulta: 23/11/2018).

- ICO, Information Commissioner's Office del Reino Unido. 2013. "Dealing with vexatious requests (Section 14)". Disponible en: <https://ico.org.uk/media/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).
- OEA, Organización de los Estados Americanos. 2013. "El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos". Mayo 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf> (Última consulta: 01/12/2018).
- Vallefín, Carlos. 2017. "Anotaciones a la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública: sinopsis y comparación con el régimen anterior". Thomson Reuters, AP/DOC/1221/2017.
- SAPI, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. 2017. "Ley de Acceso a la Información Pública Comentada". Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/LeyAccesoInfo.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).

## Normativa

- Ciudad de Buenos Aires. 2017. Ley N° 104 (t.c. Ley N° 6.017). "Ley de Acceso a la Información Pública". Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 5051 (19/01/2017). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20170119.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).
- Argentina. 2016. Ley N° 27.275. "Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública". Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> (Última consulta: 23/11/2018).
- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N° 19/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (18/09/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 5466 (27/09/2018). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20180927.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).
- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Informe N° 25832460/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (18/09/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 5466 (27/09/2018). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/PE-RES-AVJG-OGDAI-19-18-ANX.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).
- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N° 7/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (18/09/2018). Boletín Oficial del

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5384 (31/05/2018). Disponible en: [https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck\\_PE-RES-AVJG-OGDAI-7-18-5384.pdf](https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck_PE-RES-AVJG-OGDAI-7-18-5384.pdf) (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Informe N° xxx/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (18/09/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5466 (27/09/2018). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/PE-RES-AVJG-OGDAI-7-18-ANX.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N°77/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (08/11/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5501 (16/11/2018). Disponible en: [https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck\\_PE-RES-AVJG-OGDAI-77-18-5501.pdf](https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck_PE-RES-AVJG-OGDAI-77-18-5501.pdf) (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Informe N°30750515/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (08/11/2018). Separata del Boletín Oficial N°5501 (16/11/2018). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/PE-RES-AVJG-OGDAI-77-18-ANX.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N°6/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (18/05/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5381 (28/05/2018).

- Disponible en: [https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck\\_PE-RES-AVJG-OGDAI-6-18-5381.pdf](https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck_PE-RES-AVJG-OGDAI-6-18-5381.pdf) (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Informe N°14196076/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (18/05/2018). Separata del Boletín Oficial N°5381 (28/05/2018). Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/PE-RES-AVJG-OGDAI-6-18-ANX.pdf> (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N°11/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (02/08/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5433 (10/08/2018). [https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck\\_PE-RES-AVJG-OGDAI-11-18-5433.pdf](https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck_PE-RES-AVJG-OGDAI-11-18-5433.pdf) (Última consulta: 23/11/2018).

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N°12/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (02/08/2018). Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5433 (10/08/2018). [https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck\\_PE-RES-AVJG-OGDAI-12-18-5433.pdf](https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck_PE-RES-AVJG-OGDAI-12-18-5433.pdf) (Última consulta: 23/11/2018).

- España. Ley 19/2013. 9 de diciembre de 2013. Texto consolidado al 21 de diciembre de 2013. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública



# La experiencia del Fopcap: la construcción de una herramienta de integración de políticas públicas

## Felipe Carrillo

Secretario Adjunto de la Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y miembro titular paritario del Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional (Dto. 214/06)

## Antonio Montagna

Contador Público y Profesor de Filosofía. Paritario Titular por UPCN en la Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral. Presidente de la Fundación Unión. Coordinador de la Escuela de Formación de Cuadros de UPCN Seccional Capital Federal.

## Abel Sergio Bertucci

Licenciado y Profesor en Sociología (UBA). Miembro Paritario Titular por UPCN en la Secretaría de Asuntos Técnicos del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral. Vicepresidente de la Fundación Unión. Secretario Académico del Instituto de Formación Técnica Superior (IFTS N° 12) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## Resumen Ejecutivo

En el presente resumen podemos plantear que el trabajo presentado tiene como objetivo principal tres cuestiones:

- a) Conocer la creación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, sus alcances, su normativa, su funcionamiento.
- b) Entender que fue pasando desde su creación y los ajustes que fueron necesarios dar a fin de pasar de lo enunciado a la propia experiencia.
- c) Ver y analizar que falta en este camino para recorrer y tener una formación de decisores consustanciado con el modelo paritario que se propone para la Capacitación en el marco de la Administración Pública Nacional para todos/as sus trabajadores/as.

Este trabajo puede ilustrar como antecedente a todos aquellos que desde cualquiera de sus roles tienen una función en el Estado.

Y puede ser un modelo para otros organismos nacionales, provinciales y municipales que piensen en que la capacitación y la formación de sus cuadros

no es exclusiva de un solo sector y que todos los involucrados tiene algo para aportar.

## **El tema de la capacitación un objetivo histórico**

Las sucesivas reformas realizadas en el ámbito de la Administración Pública Nacional, acompañadas de un permanente avance tecnológico, hicieron necesario la puesta en marcha de un sistema que implicase llevar adelante actividades de capacitación sistemáticas y focalizadas, con el objetivo de contar con recursos humanos entrenados, de manera constante, dinámica y efectiva. Pero este tema, el de la Capacitación y la promoción de la educación formal, como el de los Convenios Colectivos, tiene una larga historia en el Movimiento obrero, en particular en Argentina. Desde las primeras organizaciones socialistas y anarquistas, los obreros tuvieron una particular preocupación por el desarrollo de actividades educativas, artísticas etc. Basta con mirar las publicaciones obreras de fines del siglo XIX y comienzos del XX, para encontrar artículos que lo confirman (higiene, prevención de enfermedades, filosofía, educación sexual, programación de actividades musicales, teatrales, coros, reuniones danzantes, formación política, etc.)

Si nos permitimos una digresión, esto está ligado a que las reivindicaciones de los trabajadores organizados y por ende de las organizaciones gremiales, no son meramente económicas, esto queda más que claro. Simplificando, la ecuación para un gremio es:

$$\text{Salario} + \text{salud} + \text{capacitación} + \text{cultura} = \text{dignidad del trabajador}$$

Esta ecuación forma parte de la razón misma de la existencia de la organización colectiva de los trabajadores; y está presente en los principios que fundamentan las Convenciones Colectivas y los Convenios Colectivos, donde se negocian condiciones y medio ambiente laboral, temas relacionados a la modalidad de trabajo, sanciones, obligaciones, derechos, régimen de licencias, perfiles de puestos de trabajo.

En nuestro caso, la historia empieza y culmina con un Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público Nacional, éste, como dice Omar Aulton en el art. " El nuevo convenio colectivo general. La continuidad de una filosofía" ("Escenarios, para un nuevo contrato social" año 2006, n° 12) " La primera afirmación que debe hacerse, por honestidad intelectual, pero además porque constituye quizá la característica más importante, es que su lectura revela una clara y rotunda continuidad con los contenidos del Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional, suscripto en

diciembre de 1998. Este Convenio conserva y perfecciona los institutos creados hace más de seis años, recoge e incorpora los avances de la Ley Marco de Empleo Público, sancionada en 1999 y reglamentada en 2002- Finalmente refleja gran parte de las modificaciones por las que venía bregando nuestra organización, a la luz de la experiencia de todos estos años en la aplicación del convenio colectivo anterior; como así también de nuestra participación en las comisiones (COPAR, CYMAT, Igualdad de Oportunidades, Capítulos dedicados a la Capacitación) emergentes de él."Por eso y desde este marco general como paraguas es que nuestra organización trabajó en pos de la creación de una herramienta nueva e innovadora, que hoy podemos decir única en su estilo de funcionamiento propia de nuestro sentir nacional, para llevar adelante la "profesionalización" de la Administración Pública, pero con el conjunto de los trabajadores/as que son los que día a día desarrollan sus funciones en sus puestos de trabajo y conocen mas que nadie sus falencias y necesidades de formación.

De ahí que el Fopicap surge como un producto de un consenso logrado luego de negociaciones en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Podríamos decir que es un programa público que se puso en marcha en respuesta a los compromisos del Estado y de los trabajadores para lograr más y mejor Estado.

El elemento central de toda Administración Pública es su política de formación, es decir, los mecanismos institucionales a través de los cuales desarrolla permanentemente las capacidades profesionales de los servidores públicos. Esta capacitación busca que todo trabajador esté en habilidad de ajustarse a los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos, entre otros. La política de formación refleja el grado de compromiso del gobierno con la sociedad, toda vez que los servidores públicos se actualizan para dar respuesta a nuevas demandas de la ciudadanía.

Ahora bien, las organizaciones públicas pueden lograr enormes avances en su eficiencia y eficacia a través de la mejoría en las condiciones de estabilidad y profesionalización del servicio civil. Para nadie es un secreto que, tanto en el sector privado como público, las instituciones serán exitosas en la medida en que cuenten con los recursos humanos apropiados. La rapidez con la que se producen los cambios en nuestros días obliga tanto al gobierno como a los trabajadores públicos a realizar un esfuerzo continuo por adaptarse a las nuevas exigencias derivadas de la continua evolución tecnológica y de la permanente competitividad del mundo moderno.

Contar con un buen equipo humano no sólo se reduce a implementar rigurosos sistemas de reclutamiento y selección, sino que resulta necesario aplicar de manera constante programas de capacitación y actualización. Es

esencial que la formación de los trabajadores públicos se convierta en la piedra angular que asegure su permanente adaptación a nuevas funciones y afiance su habilidad para elaborar nuevos proyectos, capaces de enfrentarse a los retos que nos depara una sociedad cada vez más compleja. La ecuación es sencilla: más y mejor capacitación redundará en mejores servicios públicos, lo que a su vez resulta en mayores niveles de satisfacción de la ciudadanía.

Desde hace años, en Argentina se discute acerca de la necesidad de instrumentar procesos formativos en la administración pública. Dichos procesos de capacitación deben adecuarse a los retos que entraña la instauración de la nueva cultura administrativa y deben ser diseñados para acelerar el proceso de modernización administrativa.

En este proceso, UPCN pretende contribuir a analizar críticamente este programa de capacitación y emprender un proyecto de mejora continua.

Los trabajadores son el eje central de la organización y de ellas depende la calidad y la eficiencia de las acciones que se desarrollan. Tan esencial es este papel que se puede afirmar que sin trabajadores decididos al cambio, motivados para la adaptación social del aparato administrativo, convenientemente formados en el espíritu de una nueva cultura de los procedimientos, organización y resultados, la modernización del aparato burocrático será sencillamente inviable.

## Creación del FOPECAP

Para entender que es el "FOPECAP" (Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral) vamos a realizar una síntesis normativa desde su creación hasta la actualidad.

La Ley 25.164 ("Ley marco de regulación del Empleo Público Nacional" sancionada el 15 de septiembre de 1999 y promulgada el 6 de octubre del mismo año) establece en sus artículos lo siguiente: "Capítulo X

**Artículo 43:** Facultad al Poder Ejecutivo a crear el Fondo que funcionará en el ámbito de la Jefatura Gabinete de Ministros".

**Artículo 44:** Objetivos: El fondo tendrá por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna. y

**Artículo 45:** El órgano de administración de este fondo, su composición y modalidades de funcionamiento, será establecido en el marco de la negociación colectiva y los recursos a asignar deberán responder al carácter de los diferentes programas de modernización de los organismos jurisdicciones



El hecho fundante de estos artículos no es solamente la creación del **Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral**, sino que su “administración, composición y modalidades de funcionamiento” por primera vez se establecen en el marco de la “negociación colectiva”

Siguiendo con la narración de la normativa vigente posteriormente en el marco del Decreto reglamentario de la Ley Marco N° 1421 del 08 de agosto de 2002, se establece en sus artículos, lo siguiente:

**Artículo 43:** el **Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral**, en el ámbito de la **Jefatura de Gabinete de Ministros**, que se afectará a los programas de capacitación e inversión en desarrollo de recursos humanos. El referido Fondo funcionará, en el **Instituto Nacional de la Administración Pública** dependiente de la **Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros**, en el marco de las atribuciones conferidas por la Ley N° 20.173 y modificatorias.

**Artículo 44:** La función asignada al **Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral** creado por el artículo precedente, comprenderá la planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar, derivados de los cambios producidos por la aplicación de nuevas tecnologías o de modificaciones funcionales u organizacionales implementadas como consecuencia del proceso de modernización de la Administración Pública Nacional.

**Artículo 45:** Los recursos para el financiamiento del **Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral** se asignarán respondiendo a los diferentes programas de modernización de las jurisdicciones y organismos descentralizados.

Lo más importante que establecen estos artículos, es su bajada más a tierra sobre los alcances funcionales del **Fondo**, estableciendo los alcances del mismo. Este marco normativo comienza a ser la base de la construcción de una nueva herramienta de capacitación y recalificación laboral, en el sector público.

Posteriormente a esta normativa surge el decreto N° 214 del 27 de febrero de 2006, donde se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional y donde en sus artículos del Título IV Carrera del Personal y su Capítulo V “Capacitación” establece lo siguiente:

**Artículo 75:** Créase la **Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral**, establecido de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo X del Anexo de la Ley N° 25.164 y su Decreto reglamentario N° 1421/02, integrada por **Cinco** (5) representantes titulares y **Cinco** (5) suplentes por los órganos respectivos del Estado empleados y **Cinco** (5) representantes titulares y **Cinco** (5) suplentes por las entidades

sindicales signatarias del presente convenio colectivo, y que funcionará en el **Instituto Nacional de la Administración Pública.**

La designación de dichos representantes será efectuada por cada parte y comunicada ante la Co.P.A.R.

**Artículo 76:** Son funciones de la Comisión:

- a) Contribuir con la identificación de las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido, derivadas tanto de su desempeño laboral como de los objetivos y líneas de acción establecidas por las jurisdicciones y entidades descentralizadas.
- b) Colaborar con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer las capacidades laborales del personal para la utilización más efectiva de las nuevas tecnologías de gestión requeridas por las dependencias.
- c) Programar, coordinar y evaluar acciones de capacitación y acompañamiento del personal alcanzado por el supuesto previsto en el artículo 26 del presente convenio, pudiendo ejecutar con esta finalidad, acciones por sí o por terceros.
- d) Promover y apoyar a la elaboración, ejecución y/o evaluación de programas de capacitación que desarrollen o fortalezcan competencias laborales requeridas para el desempeño efectivo de distintos puestos de trabajo y facilitar la movilidad funcional de los agentes y su correspondiente profesionalización.
- e) Administrar los recursos financieros que se le asignen en función de las funciones precedentemente establecidas.
- f) Dictar las regulaciones para la asignación de los recursos a las actividades de capacitación que se aprueben.
- g) Publicar con frecuencia no inferior a un trimestre en la correspondiente página WEB, el detalle de las actividades aprobadas y en curso, y de la utilización y destino de los recursos puestos a su disposición.
- h) Dictar su reglamento interno de funcionamiento.

En caso de no arribar a acuerdo entre las partes respecto de las acciones a implementar que respondan a los fines y objetivos fijados en este Convenio, la Comisión remitirá en consulta a la Co.P.A.R. un informe circunstanciado con precisa mención de la cuestión y las diferencias entre partes.

De considerar procedente su intervención, la Co.P.A.R. emitirá un dictamen, el que será vinculante para las partes.

**Artículo 77:** El Fondo se financiará con el aporte del **cero coma dos por ciento** (0,2%) del total de la remuneración bruta, mensual, normal, habitual y permanente de los agentes involucrados en el ámbito del presente convenio, general y durante el lapso de vigencia del mismo. Este porcentaje se integrará por partes iguales con un **cero coma uno por ciento** (0,1%) por parte del Estado Empleador y un porcentaje similar por las representaciones gremiales en forma conjunta. El Estado empleador actuará como agente de retención

del aporte de las entidades sindicales signatarias del presente convenio, descontando mensualmente el porcentaje, establecido en el párrafo anterior del aporte solidario establecido en el artículo 114 de este convenio general y depositándolo en la cuenta especial que se abra a los fines establecidos en este artículo conjuntamente con el **cero coma uno por ciento (0,1%)** que le corresponde como parte.

Lo más importante de la norma mencionada es que desde ese momento se establece la conformación de los miembros del FOPECAP, sus funciones y como se va financiar el mismo.

Este decreto es en términos generales lo fundacional del Fondo de Reconversión, ya que en ese año y luego del mencionado decreto reglamentario, comienzan las primeras reuniones del FOPECAP.

Siguiendo con el marco normativo vigente las primeras modificaciones fueron realizadas en el año 2017, mediante el decreto N° 170 del 01 de diciembre, donde en el anexo I del mismo aparecen los objetivos de la “Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil” dependiente del Ministerio de Modernización, en la cual entre sus funciones aparecen la número 8. Ejercer la representación del estado Empleador en el Consejo de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (Fopecap) y en su punto 9. Asistir técnicamente en la formulación y evaluación de programas académicos a financiar por el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (Fopecap).

Esta última norma lo que hace es modificar por parte del Estado Empleador su representatividad, pasando de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Ministerio de Modernización como interlocutor paritario para las acciones emanadas del FOPECAP.

## **De lo universal a lo particular**

Para lograr un mejor funcionamiento del FOPECAP la Comisión de Administración estableció basado en la normativa vigente un “reglamento de funcionamiento” que vamos a detallar:

Estos diferentes reglamentos internos han sido la base del funcionamiento del FOPECAP, y que con el transcurso de la propia experiencia fueron modificados en forma paritaria a fin de lograr mayor agilidad y mejor funcionamiento a los pedidos que realizan los/as trabajadores/as y los diferentes organismos que a lo largo de la creación del Fondo han solicitado financiamiento para actividades propuestas.

Es importante recordar que todas las acciones emanadas por el **FONDO** son de carácter “paritario”, por ende ninguna de las partes puede “per se”

actuar sin consenso de la otra.

Tal como lo establece la normativa vigente , artículo 76 inciso h, "el fondo debe dictar su propio reglamento de funcionamiento", y para eso un poco de historia.

El 12 de diciembre de 2006 se reúne por primera vez los miembros del **Fondo**, y mediante un acta "paritaria" establecen quienes son los responsables titulares y suplentes de las partes, tal como lo establece el decreto N° 214/06 en su artículo 75.

Además en ese momento se acuerda nueva reunión para aprobar el reglamento inicial de funcionamiento que dio origen al desarrollo del **Fondo**.

Ese mismo mes, el 19 de diciembre se reúne nuevamente la Comisión de Administración del **Fondo** y aprueban el "reglamento preliminar" de funcionamiento del **Fondo**, donde entre otras cuestiones se establecía:

- Actividades a financiar (directa e indirectamente)
- Los órganos de apoyo de la Comisión de Administración (su constitución y sus funciones)
- Los requisitos de solicitudes de financiamiento (fechas de presentación, quienes pueden presentar proyectos)
- Del funcionamiento general de la Comisión (plazos de los órganos de apoyo, y de la propia Comisión para aprobar o rechazar una propuesta)

Una vez establecido los primeros acuerdos reglamentarios internos en el año 2007, el 28 de marzo se realizó la primer reunión del año, donde entre otras cuestiones se aprobaron los representantes de la diferentes secretarías que conforman los órganos de apoyo del **Fondo**.

Los diferentes órganos de apoyo fueron en ese momento:

Secretaría de Asuntos Administrativo

Secretaría de Asuntos Técnicos

Secretaría de Seguimiento de Gestión y Asuntos institucionales

Secretaría de Asuntos Financieros

Se dispone en esa acta que la reunión mensual de la Comisión de Administración se realizaría los terceros miércoles de cada mes. Se establece el pedido a las diferentes secretarías de apoyo para que cada una comience a establecer un plan de trabajo y de difusión y divulgación del **Fondo** y sus alcances.

Por otra parte se comienza a establecer donde van a ir los depósitos que los organismos deben presentar y un mecanismo de control de la recaudación y del gasto. Para no seguir en la historia podemos decir que a lo largo de los años y de las diferentes gestiones "estatales" el **Fondo** ha sufrido sucesivas modificaciones parciales a sus reglamentos internos, propios de los acuerdos con cada gestión en particular.

Siempre pensando en mejorar los circuitos y hacer mas y mejor visible el "espíritu de creación del mismo".

En la actualidad el reglamento vigente rige desde la firma del acta del 18 de agosto de 2016, donde las principales modificaciones establecidas tiene que ver con:

- a) Nuevos agregados a los "principios" del **Fondo**, mas acorde al plan de Modernización establecido por el Estado en su decreto N° 434/2016
- b) de las actividades a financiar (se agrega un inciso para aquellos que ingresan al Estado)
- c) Del funcionamiento general de la Comisión (incorporando la Dirección de Asistencia al Fopecap, como un órgano administrativo para tramitar todas las cuestiones inherentes al **Fondo**)
- d) de los órganos de apoyo (quedan solamente la Secretaría de Asuntos Técnicos y la Secretaría de Seguimiento de Gestión, con sus funciones y modificados su composición en las mismas)

Se establece un nuevo cronograma de fechas de presentación para proyectos y becas y formularios tipos para los mismos.

Establece que el Servicio Administrativo del Ministerio de Modernización será el encargado de recaudar y mantener informada a la Comisión de Administración en todo lo atinente a los gastos e ingresos al **Fondo**.

Por otra parte establece que las solicitudes de presentación al **Fondo** pueden realizarse bajo dos formas:

- a) **Proyectos**
- b) **Becas**

## **Proyectos**

Los proyectos pueden ser presentados solamente por iniciativa propia de la Comisión de Administración o de una instancia facultada para ello.

### **Instancia facultada para presenstar proyectos**

- a) Titulares o sus representantes designados expresamente al efecto de jurisdicciones ministeriales, Secretarías de la Presidencia de la Nación, entidades descentralizadas, así como los titulares o representantes designados expresamente al efecto por las organizaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo General o de los Convenios Sectoriales
- b) Los titulares de Direcciones Nacionales o Generales o equivalentes sólo para aquellas líneas de acción establecidas a ese fin

c) Las Comisiones establecida por el Convenio Colectivo de Trabajo General La presentación de proyectos se realizará mediante un formulario aprobado a tal efecto por el acta del 20 de octubre de 2016, en su punto cuarto.

Temas a tener en cuenta en el momento de llenado del formulario de proyecto. En primera instancia hay que definir claramente el “destinatario” de la actividad, a quien/es esta dirigido a un sector, a un puesto de trabajo, a una categoría, a una profesión, etc. Ya que el mismo será el elemento a utilizar por la Secretaria de seguimiento para evaluar si el proyecto cumple o no con los requisitos formales previo al inicio de la actividad.

El formulario consta de tres partes.

a) Una inicial o portada donde figuran los responsables del proyecto (organismo que realiza el pedido y/o instituto académico que otorga la certificación)

b) Una segunda parte donde consta una descripción resumida del proyecto con datos concretos y resumidos del mismo

c) Una tercera parte donde se describe en forma detallada el proyecto y se agregan los anexos que sean necesarios para el análisis del mismo.

Por otra parte los organismo que vayan a presentar proyectos deberán tener en cuenta lo establecido en el acta N° 3 del 15 de septiembre de 2016 sobre los “criterios para la evaluación de proyectos en el marco del FOPECAP”, elaborada a tal fin.

## Becas

Para la tramitación de las solicitudes de becas existe un “reglamento” aprobado en el acta N° 9 del 28 de septiembre de 2017 en su punto vigésimo noveno.

En dicho “reglamento de becas para carreras de posgrado, perfeccionamiento y actualización” se establece entre otras cosas lo siguiente:

a) A que se denomina “beca”

b) Cuales son los sujetos alcanzados para solicitar una beca

c) Los requisitos del becario, del superior inmediato, del Coordinador Técnico de capacitación y/o Director de Recursos Humanos o equivalente, y de los consejeros gremiales de capacitación y funciones da cada una de las partes

d) Motivos de cancelación de una beca

e) Derechos y Obligaciones

f) Circuitos

g) Procedimiento de selección y aprobación de una beca

h) Criterios generales a tener en cuenta.

El pedido de una beca no implica su aprobación. Para el otorgamiento de

becas el **Fondo** tiene establecido mediante su acta del 29 de julio de 2014 cuales son los criterios consensuados para el otorgamiento de las mismas. La beca requiere de un formulario de presentación de beca, un formulario de acta compromiso, y adjuntar la siguiente documentación:

- Currículo Vitae del solicitante de la beca (debidamente firmado)
- Recibo de sueldo (que certifica su relación laboral con el organismo de origen)
- Copia del Documento de Identidad
- Nota firmada por el superior donde avala el pedido de la actividad y cuales serían las mejoras que produciría dicha beca al organismo y/o al sector de donde proviene el agente.
- Acta compromiso del superior con el agente donde el superior autoriza su salida y sus estudios.
- Programa de la actividad a solicitar (programa de la carrera y/o curso a desarrollar)
- Monto solicitado en pesos
- Título de grado que acredite la posibilidad de realizar los estudios solicitados (en caso de ser necesario)
- Formulario de solicitud de beca (FOPECAP)

## **De la enunciación a la experiencia**

La clave de cualquier nueva gobernabilidad estará en lograr un balance entre el ámbito de lo público y el de las particularidades emergentes; en lograr que estas particularidades caminen hacia el desarrollo de un “capital social” -es decir, estructuras efectivas de cooperación y acción colectiva entre los propios sectores políticos-, dentro de estrategias generales conducentes al bienestar del conjunto. Creo que esto es lo que puede permitir el desarrollo natural de una sinergia retroalimentadora; en otras palabras, la salida de los “círculos viciosos” y la entrada a los “virtuosos”.

Ahora bien, dentro de los círculos viciosos, perduran ciertas prácticas al interior del Gobierno relacionadas con el paradigma burocrático - jerárquico, centralizador, homogeneizador y sobre todo impersonal.

Durante mucho tiempo la subutilización del fondo desnuda una tensión entre el viejo paradigma y la necesidad de una re-especialización, un proceso de ampliación de los espacios y acortamiento de las distancias.

Si bien en los últimos años esa administración se fue revirtiendo, la verdad es que todavía en algunos sectores se ve al FOPECAP como un cuerpo extraño, que al no poder manejarlo desde el poder genera resistencia y hace que aún siga siendo una utilización de apenas 29% del total de los fondos recaudados.

Es necesario construir entre varios actores una agenda de transversalidad en el tema de la capacitación.

Nuestra perspectiva pretende mejorar no solo el manejo y la ejecución del fondo, reconociendo que existen recursos, actores, instituciones y redes de aprendizaje que ya están operando en los distintos territorios; es necesario identificarlos, valorarlos a fin de construir un proyecto que parta de las propias necesidades y posibilidades. Su objetivo es el aprendizaje autónomo más que impartir conocimientos, la formación en competencias más que la capacitación instruccional.

El proyecto de trabajo que nuestra organización (UPCN) propone contiene alternativas de mejora, capaces de influenciar en los modos tradicionales de pensar y gestionar las políticas públicas de la Región, en cuanto a la Capacitación y recalcificación laboral.

Hace falta iniciar un proceso de sensibilización a nivel de decisores políticos que operan fragmentadamente, utilizando el conocimiento y la capacitación como factor de poder obstaculizador.

Esta propuesta surge como respuesta a los nuevos desafíos que imponen los procesos de transformación en la Argentina y la región, necesitándose de la adquisición y fortalecimiento de nuevas competencias para la resolución de problemáticas cada vez más complejas.

En este marco, la propuesta propone una línea de formación que articula dos dimensiones diferenciadas, dialógicamente unidas entre sí:

- Formación para la comprensión crítica de estos procesos, el análisis de las situaciones emergentes y la previsión de escenarios posibles para el diseño de políticas y estrategias de capacitación
- Desarrollo de habilidades para identificar, recrear y aplicar el instrumental técnico metodológico disponible, valorando sus implicaciones, adecuación y eficacia respecto de las finalidades perseguidas.

## **Población objetivo**

La propuesta esta dirigida a actores específicos, el que participa del análisis y la toma de decisiones del fondo

Desde una noción de transversalidad en la construcción de políticas públicas considera como tales a decisores de las diferentes jurisdicciones públicas

La Formación de decisores

Dicha propuesta se desarrolla con una metodología propia, orientada a la



resolución de problemas y el desarrollo de estrategias de actuación. Al estar dirigido a la formación para cuadros directivos, se trata de un programa de formación política altamente participativo y reflexivo.

Este proceso de formación a nivel de sectores estratégicos, implica acelerar de alguna manera los mecanismos actuales de ejecución de los fondos, en ese sentido se puede pensar, por ejemplo, en la implementación un fondo fiduciario como figura jurídica que tome el fondo.

Es indispensable buscar alternativas que garanticen una ejecución eficiente y regular de los recursos recaudados del Fondo, conforme a los objetivos establecidos para su creación.

El Convenio Colectivo de Trabajo pone sobre la mesa la importancia de la capacitación como objetivo estratégico que coadyuvan a la mejora de las capacidades estatales en su conjunto.

El FOPECAP es uno de los institutos consagrados en el Convenio Colectivo que sirve de soporte estratégico.

Cabría preguntarse, visto los resultados de sub-ejecución a la vista, si no es el poco grado de autonomía que tiene el FOPECAP el que atenta contra la eficiencia adecuada a sus fines. Si no hubiera resultado conveniente que el Fondo se constituyera como una entidad autónoma.

Esto quiere decir, que cuando la Comisión de Administración decide aprobar un proyecto para ser financiado por el Fondo, debe iniciar una gestión ante las instancias responsables de la jurisdicción que administra el programa presupuestario del INAP, la Dirección General Técnico Administrativa, las áreas que intervienen en la firma del convenio marco, del protocolo adicional etc. Todo este andamiaje administrativo y muchas veces burocrático de pasar por oficinas que no participan del proceso decisorio paritario, pero sí del proceso administrativo, los tiempos de ejecución se ven ampliados y a veces atrasados por cuestiones ajenas a los decisores. Es cierto que esta gestión le ha dado una impronta más acelerada a estos procesos, pero muchas veces aún por cuestiones ajenas a ellos mismos se ven impedidos en acelerar tiempos. El FOPECAP recauda mensualmente aproximadamente más de \$10.000.000 y no puede invertir esos fondos para que no se desvaloricen por el tema inflacionario por cuestiones normativas, que una verdadera descentralización podría solucionarlo rápidamente.

Lograr entender que descentralizara el FOPECAP es una ganancia para todos los actores es una tarea pendiente.

Otro elemento que sirve para la reflexión, a la luz de estos años de experiencia, es la poca o nula demanda hacia el Fondo por parte de los organismos públicos comprendidos en el Convenio Colectivo.

Una mirada crítica hace pensar diversas causas, como por ejemplo la escasa

profesionalización y poca jerarquización de las áreas responsables de la capacitación en las instituciones públicas, derivando esto en una baja capacidad para la formulación de planes limitando esto la presentación de proyectos. También, la poca presencia en las agendas de los directivos públicos de las necesidades de la formación continua del personal y la falta de propuestas para los planes de capacitación.

Desde el punto de vista del Fondo, se puede ver la política comunicacional desplegada. A juzgar por los resultados, no hay que descartar una deficiente difusión de las oportunidades ofrecidas y de las metodologías que son necesarias utilizar para la presentación de los proyectos.

Si bien este punto en los dos últimos años se fue transformando, todavía es un largo camino por recorrer. Los organismos no utilizan al FOPECAP, porque no les interesa, no saben cómo armar un proyecto, tienen sus propios fondos, no hay compromiso institucional, no lo conocen, o la suma de varios factores. Otra cuestión a considerar es si no se lograría mayor eficacia impulsando programas transversales de capacitación en vez de proyectos particulares por organismos.

Pero volviendo al tema de la autonomía, habría que definir un diseño institucional acorde para facilitar un margen de maniobra apropiado y ágil para la ejecución de los fondos, evitando caminos administrativos que no obedecen al origen de los fondos en cuestión.

Una figura a ser estudiada, como ya anticipábamos y sin ningún tipo de prejuicios por las partes, puede ser el de los Fondos Fiduciarios.

Un Fondo Fiduciario es la creación de una unidad patrimonial autónoma afectada a un fin específico, en este caso la capacitación de todos los agentes públicos enmarcados en el Convenio Colectivo de Trabajo General.

Podría discutirse la naturaleza de dicho fideicomiso, si es público o no, ya que el origen de los fondos aportados no son todos públicos, una parte corresponde a los gremios.

Por otro lado, la figura del Fondo Fiduciario ofrece toda la garantía de control para asegurar la debida transparencia, a tal efecto hay que resaltar:

Los Fondos Fiduciarios están regulados por las disposiciones de la Ley de Administración Financiera. Están expresamente incluidas dentro de la Ley de Administración Financiera y por lo tanto, son controlados por la **AGN** y la **SIGEN**.

Además, a partir de la sanción de la Ley 24.441 y la Ley 25.565 (artículos 48 al 53), y en especial el artículo 70, tienen regulación específica.

Estos Fondos tienen un estricto control presupuestario. Es el propio Congreso el que aprueba en planilla anexa al Presupuesto un detalle de los flujos financieros y uso de los fondos.

La Contaduría General de la Nación consolida en la Cuenta de Inversión la información de estos fondos, que se remite al Congreso de la Nación, previo dictamen de la AGN.

Asimismo, la auditoría de los fondos fiduciarios no solamente la realiza la SI-GEN sino también las 149 Unidades de Auditoría Interna de cada Jurisdicción. Además de la rendición de cuentas formal y legal, pueden consultarse detalles de la operatoria (recaudación, egresos de fondos, destino, beneficiarios de los subsidios) a través de información brindada en la página de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura.

Otra alternativa es pensar al FOPECAP como un organismo descentralizado, ya que tranquilamente se puede decir que la Administración Central le delega facultades jurídicas y administrativas para el desarrollo de sus funciones y prestación de servicios, esto es, la capacitación.

Los organismos descentralizados tienen el atributo de la autarquía, es decir, la capacidad de decisión sobre la reglamentación de su personal y sus recursos de financiamiento y la autonomía, es decir, la capacidad de elegir a sus propias autoridades. Habría que ver el tema de los recursos, ya que en este caso son paritarios, pero se debería avanzar en esta investigación para lograr la tan ansiada eficiencia y eficacia.

En definitiva, creo que como se dijo en otras oportunidades, el FOPECAP es un hecho político sustancial de los últimos tiempos, en lo que hace a la participación de los trabajadores en la gestión del Estado. Pero como todo hecho político, es producto de diversas circunstancias y relaciones de fuerzas que lo hacen dinámico y cambiante.

En sus inicios, quizás no era indispensable una definición de la institucionalidad a fijar al FOPECAP, creo que hoy, y por la importancia creciente que va teniendo la capacitación de los agentes públicos en el marco de un Estado cada vez más participativo, se hace necesario rever ese tópico para garantizar agilidad y eficacia en la asignación de los recursos.

Por lo expuesto hasta acá hemos visto los orígenes del FOPECAP, su antecedentes jurídicos, su desarrollo normativo interno, sus alcances, sus misiones y funciones, su historia. Y hemos entrado en algunas propuestas de mejoramiento que desde nuestra organización creemos que son los puntos a trabajar en un devenir.

Creemos y estamos convencidos que esta herramienta es una de las mejores que se hayan implementado en el **Estado** en los últimos tiempos, prueba de ello el **catálogo** 2018/19 trabajando junto al INAP y donde las becas otorgadas han tenido solo un desgastamiento promedio del 10%.

Seguiremos trabajando día a día para mejorar procesos, para llegar a mas organismos, por ende a mas compañeros/as que puedan mejorar su puesto

de trabajo, y en definitiva mejorar su gestión y como fin último generar una mejora para el ciudadano, que es quien utiliza nuestros servicios públicos.

Más y mejor capacitación + más y mejor servicios al ciudadano

Datos que ilustran mejor lo que venimos planteando en el trabajo. Se esta en un mejor camino pero no suficiente. Seguramente con los aportes de modificaciones que estamos planteando podemos mejorar:

Más descentralización + más eficiencia + mayor alcance = más capacitación

## Fondos recaudados

Datos	CANTIDAD DE ORGANISMOS	Monto pagado
Organismos que abonaron hasta 2019	108	
Becas pagadas hasta 2019	620	\$37.463.326
Proyectos pagados hasta 2019	129	\$275.412.898
Pagado desde 2006 hasta 2016		\$30.229.791
Pagado desde 2016 a la fecha		\$154.101.447

## Conclusión

La conclusión del trabajo expuesto tiene como correlato varios interrogantes que debemos hacernos, y que los mismos deben servir para nuevas reflexiones y nuevas negociaciones entre los actores.

Si pensamos que las sociedades están en constante "cambio", y que para proponer algo nuevo debemos al menos "asimilar y acomodar" lo existente y ver que funcione y que no funcione, podemos así proponer nuevas acciones atinentes a los cambios que se producen y se avizoran como necesarios. Pensar en una posible "autarquía", "descentralización" o como jurídicamente pueda llamarse de las cuestiones Administrativa del FOPECAP, es un desafío, ya que la misma podría ser de mucha utilidad al momento de resolver y disponer de los fondos (ya existentes) para acelerar procesos de seguimiento y de gestión para el otorgamiento de becas y/o proyectos.

Tener mas independencia requiere también mejorar los mecanismos de "auditoria interna" que deben tener los procesos de mejora continúa de un actividad, asimismo poder agilizar compras que muchas veces se ven dificultadas por la normativa vigente para el sector; que no entiende el origen mixto de los fondos. Cambiar la lógica de financiamiento de las actividades para mejorar su efectividad y control es sumamente necesario.

Poder no desvalorizar los fondos acumulados a lo largo de estos años es una necesidad.

Tener la posibilidad de cobrar las actividades a otros organismos u al sector privado es también una puerta que desde la actual normativa no esta prevista y se ve impedido en hacer.

Llegar con un valor agregado a provincias y municipios a fin de realizar un aporte, que no genere mayores costos, esta imposibilitado directamente de realizar abiertamente, aún cuando todos los actores acuerden en hacerlo.

Trabajar con los altos funcionarios y decisores para que entiendan e incorporen en sus agendas el tema de capacitación y/o profesionalización de los cuadros del Estado es una tarea pendiente.

Generar controles de impacto de los logros financiados (becas y proyectos) otorgados hasta el momento, es todo otro capitulo a trabajar.

Sistematizar y informatizar algunos mecanismos de información, difusión, aprobación de las actividades y de las solicitudes es toda una tarea que necesita un ajuste y una vuelta a la luz de las nuevas herramientas tecnológicas existentes.

Universalizar más el FOPECAP, que llegue a mas trabajadores/as de todos los sectores del Convenio Colectivo General también es una deuda pendiente, por ejemplo más actividades para el Interior del país, más universidades nacionales de las provincias, más compañeros/as que no sean profesionales.

Trabajar fuertemente para la terminalidad de secundaria y careras terciaria o técnicas es una forma de llegar a muchos trabajadores/as que necesitan mejorar para poder concursar cargos con mayor responsabilidad.

En fin creemos que este trabajo puede y debe hacernos reflexionar, más que darnos respuestas a las preguntas que tenemos.

El Fopecap es un modelo y una herramienta de gestión que sirve para trabajar la integración de los diversos actores en una de las políticas públicas necesarias en sector de la Administración, que es la **capacitación** y la **recalificación laboral**.

Tal como dice toda la bibliografía existente, hay puestos que necesitan reconvertirse y hay que trabajar por los puestos que aún no existen, desde esa perspectiva contar con esta herramienta es fundamental para una **Estado** que pretenda que sus funcionarios sean un motor de cambio.

Nuestra organización está al tanto de estos desafíos, y colabora para llevarlos

adelante, la pregunta que no hacemos es: ¿Todos los actores involucrados entendemos este desafío y cuál es nuestro rol en el mismo?

## Bibliografía

- Ley 25.164 "Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional" año 1999, promulgada 6/11/99 (artículos 43-45)
- Decreto N° 214, "Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional" año 2006 (artículos 75-77).
- Decreto N° 170, año 2017, modificación del 352/02) Anexo I, Objetivos de la Subsecretaría de Relaciones Laborales de Fortalecimiento del Servicio Civil.
- Decreto Reglamentario N° 1421 año 2002, publicado el 08/08/02. (artículos 43-45)
- Acta FOPECAP 12/12/06. Constitución Fopecap
- Acta FOPECAP 19/12/06. Aprobación reglamento Interno
- Acta FOPECAP 28/03/07. Constitución de las diferentes Secretarías
- Acta FOPECAP 19/11/08. Aprobación Reglamento General del Fopecap
- Acta FOPECAP 29/07/14. Aprobación de Circuitos de Expediente del Fopecap
- Acta FOPECAP 18/08/16. Modificación reglamento General del Fopecap
- Acta FOPECAP 20/10/16. Aprobación del Nuevo formulario para presentar proyecto
- Acta FOPECAP 15/11/16. Aprobación de los contenidos que debe contener un proyecto a presentar.
- Acta FOPECAP 23/11/17. Aprobación de la Guía de objetivos y registro para el análisis de becas y proyectos para la Secretaría de Seguimiento y Gestión

## Palabras clave

- FOPECAP: Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral
- BECA: estímulo que cuenta un trabajador/ar para comenzar y/o continuar sus actividades de educación formal e informal para su puesto de trabajo
- PROYECTO: Organización secuencial de una actividad, solicitada por algunas de las partes para la capacitación de un grupo de trabajadores, que por su volumen supera el pedido individual
- ACTA: Instrumento administrativo del FOPECAP, donde la Comisión de Administración vuelca sus decisiones
- UPCN: Unión del Personal Civil de la Nación (signataria del Convenio Colectivo General)

y Buen Gobierno. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

- Ciudad de Buenos Aires. 2018. Resolución N°113/2018 del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información. Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°5520 (17/12/2018).

### **Palabras clave**

Derecho de acceso a la información pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Nación, Argentina, Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información, Agencia de Acceso a la Información, Ley N°104, Ley N°27.275.



# La carrera administrativa en el Estado Argentino y la Carta Iberoamericana de la Función Pública

**Mg. Cruceli, M. Andrea**

Licenciada en Relaciones Públicas de la Universidad Nacional de la Matanza (UNLAM) y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salvador (USAL).

## Resumen

La gestión del empleo y las relaciones laborales, implican el desarrollo y la aplicación de varios procesos que conllevan al logro de la misión y visión de las organizaciones. Entre ellos destacamos dos por su influencia en la toma de decisiones en la gestión y desarrollo del personal: la Evaluación de Desempeño y la Capacitación. Ambos aspectos que afectan a la carrera administrativa de los agentes. En el presente ensayo describiremos el estado de situación y uso de ambas herramientas de gestión en el Poder Legislativo y en el Ejecutivo. Para ello se analizarán el Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación y el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), y su correlación con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIPP) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Palabras claves: Evaluación de Desempeño/ Capacitación/ Gestión por Competencias/ Formación por Competencias/ Evaluación por Competencias/ Estado/ Carrera Administrativa/ Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIPP).

## Introducción

Los constantes avances tecnológicos y las condiciones del mercado actual, presionan a las organizaciones a estar preparadas y adaptarse constantemente a los cambios para seguir contribuyendo a la ciudadanía. Pero ¿Quiénes se enfrentan a esos cambios? ¿Quiénes trabajan día a día para brindarles servicio a los ciudadanos? ¿Quiénes planifican y llevan a cabo las políticas públicas y otras actividades relevantes para el éxito de la organización? La respuesta es sólo una, sus personas. Entonces el reto del Estado es formar e integrar un buen equipo de trabajo en cada una de sus dependencias, sin olvidar que forman un todo.

La fuerza que sostiene a las organizaciones son sus personas, sus capacidades, sus habilidades, su compromiso personal y con la organización. Muchas veces su fracaso o éxito depende en gran medida del conocimiento que los

trabajadores tengan para la consecución de los objetivos de la organización. Para ello, las organizaciones públicas cuentan con una herramienta de aplicación esencial como es la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). La misma tiene como objetivo principal establecer un conjunto de bases comunes sobre las cuales deberían formularse los sistemas nacionales de la función pública, constituyéndose así en un referente común en esta materia para todos sus países miembros.

La CIFP es un documento publicado en el año 2003 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del cual Argentina es miembro pleno.

La misma sostiene que son indispensables dos herramientas para gestionar el empleo: Las evaluaciones de desempeño, que nos permitirán tomar decisiones sobre la promoción, desarrollo, traslado o reubicación de las personas y detectar las necesidades de capacitación; y la capacitación, que nos permitirá adecuar cada puesto a las necesidades de la organización así como aumentar las capacidades y el potencial del individuo para mejorar su desempeño actual y futuro.

Estas herramientas nos brindarán información y recursos para desarrollar planes de carrera para el personal, a través de la identificación de las tareas organizativas, los conocimientos y habilidades claves a desarrollar para un desempeño superior:

Partiendo de estos lineamientos se analizarán los regímenes y reglamentos vigentes de empleo público del Poder Legislativo y Ejecutivo, seleccionando el Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación (Ley N°24.600) y el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) respectivamente, con el fin de concluir si estos se adaptan a los requerimientos exigidos por la ya mencionada CIFP.

## **I. La carrera administrativa en la función pública: definición, origen e importancia**

La carrera administrativa del personal se establece como un sistema de gestión del empleo, que permite promover el desarrollo y profesionalización del personal de planta permanente de la Administración Pública.

Es el trayecto que recorre el personal de planta permanente desde el ingreso al organismo hasta la extinción de la relación laboral. Entendiendo que en ese período debería existir un progreso tanto en la profesión como en el desempeño del personal, lo que debería afectar positivamente a la organización como a su capital humano.

La carrera administrativa de los empleados públicos debe ser capaz de garan-

tizar la profesionalización constante de los servidores públicos como garantía de la mayor calidad de servicio y atención brindada a los ciudadanos.

Así nos define Oscar Oszlak la profesionalización en la función pública: "es un proceso orientado a que el personal al servicio del Estado, pero también a la propia organización Estatal, adquieran una serie de atributos, tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos" (2002;p.6).

Tal es así, que la CIFF menciona que "en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos" (2003; p. 5).

Debe regular los deberes y derechos de la administración y del empleado, para que el ingreso y el ascenso estén determinados por la capacidad o el mérito, sin consideraciones de raza, religión, sexo, filiación política o cualquier otra circunstancia que incida en los procesos de selección.

Como se desprende de la CIFF, los sistemas de aplicación de la carrera administrativa de los agentes pueden ser disímiles, pero deben garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso, lineamientos para el progreso y el ingreso basados en el mérito, utilizando criterios de eficiencia, neutralidad y brindando las condiciones de equidad y justicia que fueran necesarias.

Para ello es necesaria la aplicación de dos herramientas fundamentales en la gestión del empleo: Los sistemas de evaluación de desempeño y la capacitación, que limitan las presiones políticas y tienen como fin incluir en la nómina del estado el clientelismo político.

En Argentina, se ven los primeros casos dentro de la Administración Pública Nacional (APN) en el año 1991 cuando se pone en marcha el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que define un escalafón con seis niveles y apertura horizontal en grados. En 1993 se crea la Dirección para la Carrera Administrativa y en ese mismo año se reglamentan y se ponen en marcha las evaluaciones de desempeño y capacitación.

La carrera administrativa es un derecho del empleado público, tal cual lo define el artículo n° 18 de la Ley Marco (N° 25.164) en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y en el artículo n°8, inciso b) en la Ley N° 24.600 en el Poder Legislativo Nacional (PLN), pero solo es aplicable al personal de planta permanente.

Cabe destacar, tal como lo vamos a observar en el desarrollo del presente ensayo, que el sistema de carrera administrativa en el Estado Argentino no es uniforme y coexiste con otros regímenes laborales, como los convenios colectivos de trabajo de las distintas ramas de actividad en empresas del

Estado y organismos descentralizados.

Asimismo, distintas investigaciones indican que su correcto funcionamiento y aplicabilidad termina dependiendo de la decisión de los funcionarios políticos. Que, como menciona la CIPF, tienen el deber de controlar y dirigir su aplicación, pero no deben “patrimonializarla”, para “preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público” (2003; p.6).

De ello se desprende que en una investigación realizada por Horacio Cao, publicada en el XII Congreso de la CLAD en el año 2008, se mencione que en la Administración Pública Argentina “la carrera administrativa, para el caso de los que son parte de algún escalafón, está congelada, o se producen corrimientos de manera masiva como parte de acuerdos salariales. La forma selectiva en que se producen estos corrimientos masivos tiende a generar el achatamiento de las escalas que, al combinarse con la perforación de la línea de gerencia por parte de los cuadros políticos, termina desalentando la permanencia y performance de cuadros técnicos y gerenciales” (p.6).

Partiendo de este contexto, se hace aún más necesario e indispensable trabajar en profesionalizar las administraciones públicas ajustando la carrera administrativa a los lineamientos internacionales.

## **2. La carta iberoamericana de la función pública (cifp)**

Las Cartas Iberoamericanas elaboradas en el marco del CLAD son resultado de los consensos alcanzados por los gobiernos iberoamericanos en materia de buen gobierno y administración pública.

La Carta que analizamos en este ensayo, fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en fecha 26 y 27 de junio de 2003 y fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Bolivia, en fecha 14 y 15 de noviembre de 2003.

El objetivo de la CIPF es dar un modelo común de función pública en los países que la adoptan dando “un marco de referencia, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país” (2003; p.4).

Entre sus criterios orientadores, resaltamos, por su implicancia en la carrera administrativa de los agentes, “la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público; y (...) la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía

de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos” (2003; p.9).

Los mismos se relacionan con dos de sus principios rectores: El “mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; y la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas” (2003; p.9).

## **2.1. Evaluación de Desempeño**

Para este documento internacional la evaluación de desempeño / rendimiento es uno de los requerimientos claves para el buen funcionamiento de las administraciones públicas.

Un buen proceso de evaluación de desempeño debe servir para mejorar la gestión de las organizaciones, a controlar y reducir el absentismo, el progreso y desarrollo profesional y a la motivación del personal.

La misma requiere de la utilización de instrumentos fiables válidos y puede centrarse en resultados y/o comportamientos. “Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad” (2003; p.17).

También resalta la necesidad del compromiso activo de los superiores inmediatos de las personas evaluadas, así como el entrenamiento de los evaluadores. Bajo estas recomendaciones, estipula que el mejor mecanismo para evaluar el desempeño es la evaluación 360°, sistema que permite que un empleado sea evaluado por todo su entorno (jefe del jefe directo, jefe directo, pares y subordinados o colaboradores) y por él mismo, garantizando también que las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Pero para ello, es necesario fijar previamente los objetivos de cada puesto que deben estar íntimamente ligados con los objetivos de la organización, las tareas a realizar, y las habilidades técnicas, personales e institucionales necesarias para cumplir con las expectativas del mismo, siendo imposible de otro modo tener referencias fácticas para medir el desempeño.

Esta información se fija en el perfil de puesto, que tal como exige la CIFP, debe ser por competencias.

La descripción de cada perfil a partir de las competencias seleccionadas por la organización de acuerdo al puesto a cubrir, es esencial para la correcta gestión de los recursos humanos de la organización, ya que al hacer hincapié en las competencias, no sólo se priman los conocimientos de carácter técnico,

sino también cada una de las cualidades, atributos, valores y habilidades que poseen las personas.

De esta manera, se podrá evaluar al trabajador no sólo para calificarlo, sino para detectar necesidades de capacitación. Habilidades que tal vez estemos buscando para cubrir otro puesto en la organización, su contribución al logro de los objetivos de la organización, detectar que tipo de ajustes se pueden realizar para adecuar el perfil a la persona, etc.

Es importante destacar que el CLAD en el año 2016 creó una Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. Otra herramienta primordial y útil para la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

## **2.1 Capacitación**

La capacitación es una herramienta fundamental para apoyar las estrategias de las organizaciones, es decir; su misión, visión, metas y objetivos propuestos, ya que permite mantener al personal actualizado y preparado para poder desarrollar las tareas que se les encomiendan. Para ello es necesario contar con un diagnóstico previo para planificarla.

Así lo menciona la CIFP; "la formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales y basarse en diagnósticos fiables de necesidades".

Pero ¿Por qué es necesario planificar la capacitación? El desarrollo en las organizaciones se refiere a un cambio intencional que es regulado y planificado, orientado a la expansión de las habilidades de una persona. Con lo cual, debemos tener en cuenta que para lograr la eficiencia en la capacitación, esta debe ser planificada y evaluada. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, así como también lo aprehendido, la satisfacción de los participantes, el impacto sobre el rendimiento en los puestos de trabajo y la eficiencia total de sistema.

Así como la evaluación de desempeño, la CIFP considera que la capacitación del personal es uno de los requerimientos claves para el buen funcionamiento de las administraciones públicas.

La misma señala que es fundamental para el desarrollo de las administraciones públicas que "los sistemas de función pública incorporen mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización" (2003; p.20).

De esta manera, la capacitación se inserta como un subsistema dentro de la gestión integral por competencias donde la evaluación de desempeño permite detectar la brecha existente entre las competencias requeridas por el puesto y las competencias que posee el empleado. Brindando la información necesaria para poder desarrollar un adecuado plan de capacitación para el personal orientado a la misión y visión de la organización.

La CIFP hace especial hincapié en que toda la gestión de los recursos humanos se debe hacer por competencias para garantizar el funcionamiento integral del sistema. Así lo menciona en su capítulo III, "las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo" (2003; p. 10).

### **3. La carrera administrativa en la Administración Pública Argentina**

#### **3.1 Poder ejecutivo nacional (pen)**

Las normas que configuran la carrera administrativa en el PEN son la Ley Marco N°25.164/99 y su Decreto reglamentario N°1421/2002, la Ley N° 24185/92 y el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN, Decreto N° 214/06 en adelante CCTG y el Convenio Colectivo Sectorial, el Decreto N° 2098/2008 (CCTS).

La carrera administrativa en el SINEP, así como el derecho a la estabilidad en el empleo, es sólo para el personal de planta permanente, tal como lo prevé la Ley Marco en su artículo N°8 y 18 y el CCTG en su artículo N°30; y es un derecho del trabajador.

Por otro lado, el acceso a la Planta Permanente es mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes, tal como lo menciona el artículo N°18 de la Ley Marco, mediante concursos de personal de oposición y antecedentes, en sus convocatorias (generales y abiertas), pudiendo prever modalidades de curso-concurso. Por tanto, se podría indicar que técnicamente se cumple con los requerimientos de la CIFP en lo que se refiera al acceso al empleo público, específicamente de la planta permanente.

El progreso en la carrera administrativa de los agentes, se puede dar de dos formas:

a) Horizontal, es decir que se realizan dentro de cada nivel o categoría escalafonaria en la que se halla el agente, incluyendo los diferentes grados y/o tramos habilitados para cada nivel escalafonario. Este depende del resultado de

las evaluaciones de desempeño y de la obtención de créditos de capacitación. b) Vertical, que suponen el ascenso de nivel o categoría escalafonaria, pero esas se dan solo por procesos de selección.

Para mayor comprensión es necesario definir los elementos del régimen escalafonario del SINEP.

El régimen escalafonario y de carrera administrativa del personal permanente del SINEP estipula los siguientes agrupamientos, entendiéndolo como el conjunto del personal que desarrolla funciones y puestos de trabajo caracterizados por una misma naturaleza o finalidad funcional: 1) General; 2) Profesional; 3) Científico-Técnico; y 4) Especializado.

En cuanto a los niveles escalafonarios, establece seis, A, B, C, D, E y F, dependiendo del nivel de responsabilidad y profesionalidad, los cuales exigen una serie de requerimientos y se dan dentro del respectivo agrupamiento. Por otro lado y ligados a la promoción horizontal, prevé el acceso a diferentes tramos y grados.

Con respecto a los tramos existen tres, general, intermedio y avanzado, los grados van del uno al diez. Por otro lado, el CCTS estableció que el trabajador que acceda al último grado previsto en su nivel escalafonario, podrá continuar promoviendo de grado hasta su egreso percibiendo un adicional de “grado extraordinario” siempre y cuando cumpla con los requisitos de capacitación y evaluación estipulados para el acceso a ese último grado.

En cuanto a la función ejecutiva existen cuatro niveles, el primero para Direcciones Nacionales, el segundo para Direcciones de Primera Apertura, el tercero para Direcciones de Segunda Apertura y el cuarto para Coordinaciones Generales, Regionales o Temáticas. Su acceso es a través del sistema de selección abierto, lo que va a determinar gozar del derecho a la estabilidad es esa función por el término de cinco años, de acuerdo con lo previsto por el artículo N° 21 del CCTG.

Por último, existen las funciones de jefatura divididas en tres niveles a las que se acceden por Sistema de Selección General, el primero para Departamento, Coordinación Programática o de Proyecto Especial, el segundo para jefatura de División y el último para Supervisión y se goza del derecho a la estabilidad por el término de tres años calendario.

Tanto las evaluaciones de desempeño como los créditos de capacitación son el procedimiento y requerimiento necesario para que se haga efectiva la promoción de grado y tramo en la carrera administrativa de los agentes. Además, las evaluaciones son el mecanismo de prueba del desempeño de los ingresantes y deben realizarse a los seis meses. Si se desaprueba, ello motivará a la cancelación de la designación. De no hacerse antes de los doce



meses el agente se considerará personal estable.

Para ello el CCTG establece desde el artículo N° 69 al 77, que las evaluaciones de desempeño se realizarán por competencias en función al logro de los objetivos, metas y/o resultados, teniendo en cuenta las condiciones y recursos disponibles.

El sistema exige establecer y comunicar por escrito al inicio del período de evaluación, los objetivos, metas y/o resultados, así como los estándares de cantidad, calidad, oportunidad y/o excelencia.

Prevé sin obligación una instancia de pre evaluación semestral para adecuar el desempeño a los resultados esperados, así como la elaboración de un instrumento de medición según el nivel escalafonario y tramos de cada agrupamiento, así como las funciones ejecutivas o de jefatura. En caso de que se destaque la necesidad de trabajar en equipo, también deberá ser evaluado.

En cuanto a los evaluados dispone que serán precalificados por el superior inmediato y calificados por el titular de la unidad organizativa en la que presta servicio, con rango de Director Nacional o equivalente, con lo cual estamos ante un tipo de evaluación 180°.

Aunque resalta que se pueden realizar autoevaluaciones, pero aclara que sólo podrán realizarse si “las circunstancias de las prestaciones o las características del personal lo permitan” y como máximo podrán representar hasta el 20% del resultado de la evaluación.

En el caso del personal que realiza atención al público, el SINEP prevé que se realicen durante todo el período modalidades de consulta sistemática y periódica de la satisfacción de éste y sus resultados serán considerados para la evaluación del desempeño del personal afectado, de acuerdo a lo establecido en el artículo N° 72 del Decreto N° 2098/08.

Los resultados de la evaluación se definen en destacado, bueno, regular o deficiente y las mismas evalúan el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre.

El resultado de las evaluaciones deben ser notificadas mediante entrevista laboral dentro de los tres meses posteriores a la calificación. En el caso de que ésta no pudiera hacerse por motivo fundado, podrán ser notificados por cualquier otra modalidad

En cuanto a los incentivos y bonificaciones, existe la bonificación por desempeño destacado y por servicios a terceros y los incentivos por productividad y por innovaciones y mejoras en el servicio público. En el año 2017 se agregó un “premio estímulo al presentismo” por paritaria, válido hasta el 31 de mayo de 2018. Para discutir todas estas temáticas junto a la parte gremial, el SINEP dispone en su capítulo I la existencia de una Comisión Permanente de Interpretación y Carrera (COPIC) compuesta por tres representantes titulares y tres suplentes

del Estado empleador y tres representantes titulares y tres suplentes de la parte gremial.

De todos modos, cabe destacar que al no estar reglamentado, aún continúan utilizando el régimen anterior; el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), el cual se basa en la ponderación de las actitudes y desempeño laboral anual del agente, de modo genérico y conforme a seis niveles de evaluación adaptados a la tareas que realiza. Las evaluaciones son realizadas por el superior jerárquico inmediato superior; con la intervención de un Comité de Evaluación y veedores gremiales. Por lo tanto, las evaluaciones no son por competencias.

En cuanto a la capacitación y desarrollo del personal, la primer medida a destacar es la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) el 22/02/1973, mediante la sanción de la Ley N° 20.173, en ese momento como organismo descentralizado, ahora centralizado, cuyas finalidad es la de entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos del sector público.

Actualmente el SINEP propone establecer un régimen, previo tratamiento en la COPIC, con el fin de mantener actualizado al personal y es importante tener en cuenta, que tal cual se observa en las evaluaciones de desempeño, se hace principal hincapié en la orientación de las actividades hacia la actualización y mejoramiento de las competencias laborales de los agentes, siempre relacionadas al perfil del puesto y a los requerimientos organizacionales.

También resaltamos la importancia que le da el régimen al acceso a las actividades de capacitación en igualdad de oportunidades.

El CCTG dispone la elaboración por organismo de un plan estratégico de capacitación general (PEC) y un plan anual (PAC), sobre la base de propuestas y necesidades elevadas por los titulares de las jefaturas intermedias y las organizaciones sindicales. El Estado empleador definirá, antes del último día hábil del mes de octubre de cada año, las prioridades a seguir en materia de capacitación para cada Jurisdicción y entidad descentralizada.

Previamente, las entidades sindicales signatarias deberán elevar a los titulares de cada Jurisdicción y entidad descentralizada los resultados de los relevamientos de necesidades de capacitación así como las propuestas consecuentes que estimaran necesarias, a más tardar el último día hábil del mes de septiembre de cada año.

Una vez consensuados, deben ser aprobados por el INAP, quien a su vez elabora las pautas metodológicas y los lineamientos generales para elaborarlos, así como también certifica las actividades de capacitación.

Para poder participar de las actividades, el personal debe ser autorizado por su superior; teniendo en cuenta la pertinencia de la capacitación

con la función del agente, el nivel escalafonario y el tramo en el que se encuentre, así como también el desarrollo técnico y profesional que se pretende del agente.

Las actividades de capacitación pueden ser presenciales o no y en el caso de que el personal realice alguna actividad por su cuenta y las mismas sean atinentes a su puesto o función, pueden ser consideradas para la promoción de grado o tramo, previa actuación del INAP, donde efectúan la equivalencia de créditos. También se valorarán con los mismos requisitos la prestación de servicios especiales en comisión o adscripción, las asignaciones a trabajos especiales, la producción de investigaciones, estudios o informes inéditos, complejos o especiales y demás actividades equivalentes. Por otra parte, también se hace hincapié en promover la terminación de los niveles educativos formales del personal que no haya completado los estudios primarios y secundarios. Una vez que los agentes culminen sus estudios, están habilitados a promocionar al grado siguiente y el 50% de las exigencias para la siguiente promoción de grado. Lo mismo sucederá en el caso de carreras de nivel superior universitario y no universitario de al menos tres años de duración o carreras de postgrado. Cabe destacar que el personal podrá promover de grado si, estando inscripto en las actividades de capacitación, no hubiese sido autorizado a participar de ellas por falta de vacantes suficientes o inexistencia de oferta de capacitación. La misma situación se da, si el agente no puede capacitarse por estar afectado a tareas impostergables, determinadas por su superior jerárquico no inferior a director nacional o general.

Por otro lado, la Ley Marco establece la creación de un Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, encargado según el artículo n°44, de elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos y todo tipo de acción que facilite la inclusión y adaptación de los funcionarios públicos a las nuevas exigencias organizacionales, tecnológicas, de mercado, etc., dentro del ámbito del INAP.

Este Fondo corre el riesgo como lo menciona el Dr. Pulles (2016; p.552) de convertirse por sus funciones en "un avance más en la carrera hacia la precarización del empleo público, pues su finalidad no es otra que sistematizar la pérdida de estabilidad garantizada por el artículo N° 14 bis de la Constitución Nacional".

Pero, como hemos mencionado en el caso de las evaluaciones de desempeño, al no tener el SINEP reglamentado el proceso de capacitación, de acuerdo a lo expuesto en el artículo N° 120 del CCTS, aún se siguen utilizando los reglamentos del SINAPA, que no contempla que las capacitaciones se realicen por competencias.

### 3.2. Poder legislativo nacional (PLN)

La carrera administrativa en el PLN está normada por la Ley N° 24.600 y normas reglamentarias como el Decreto N° 895 y N° 929/1995.

El personal bajo este régimen, es todo aquel empleado legislativo, a excepción de los legisladores nacionales, los secretarios y prosecretarios y los cargos de Director General y Subdirector General de cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación y el personal de la Auditoría de la Nación. Existen dos tipos de situación de revista, la planta permanente y la temporaria, según lo establezca el acto administrativo de designación.

Al igual que en el PEN, sólo los agentes en planta permanente gozan del derecho a la estabilidad y al progreso en la carrera administrativa. Aunque, el estatuto del personal legislativo, no tiene como única opción de ingreso a la planta permanente el concurso de personal, sino que es sólo una posible forma de ingreso. Esto pone en riesgo como menciona la CIPP, la elección del mejor candidato de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, así como de imparcialidad en el proceso, "que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos" (2003; p.5).

También se observa como oposición de ambos regímenes, que el personal de planta temporaria del Honorable Congreso de la Nación tiene condición de preferencia en el ingreso a la planta permanente, de acuerdo a lo establecido en la reglamentación del artículo N°5 de la Ley N°24.600 (Dictamen de Comisión Paritaria Permanente N°1002/02).

Lo mismo para adquirir la estabilidad, si bien es necesario un año de trabajo ininterrumpido desde el inicio de la prestación de servicio, computan tanto los servicios prestados como planta transitoria, como aquellos prestados como planta permanente.

El escalafón está formado por categorías, siendo la N° 1 la más alta y la N° 14 la más baja y tres agrupamientos, el administrativo, el técnico y el personal de maestría y servicios.

Los cargos que ocupen la titularidad de una unidad orgánica Dirección, Subdirección o Jefatura, ocupan los niveles de n° 1 al 3.

Se puede observar que para el ingreso a la categoría, cualquiera sea, no se explicitan requerimientos.

Para el progreso en la carrera el Estatuto establece que se creará un reglamento con los requisitos y procedimientos para la calificación y promoción del personal, teniendo en cuenta la igualdad de oportunidad y la acreditación de idoneidad.

El progreso bajo este régimen sólo se dará hasta la categoría 5, para el resto de las categorías, deberá existir previamente el cargo vacante.

Por otro lado establece, que de la categoría 1 a la 8, se le abonará un adicio-

nal por permanencia en la categoría, a través de una escala que aumenta de los 2 a los 8 años de permanencia, mientras que los empleados legislativos que revisten en la categoría 9 a la 14, serán automáticamente promovidos a la categoría inmediata superior una vez cumplidos los dos años de permanencia en la categoría, previa comprobación de no haber tenido sanción, ni calificación inferior a 7.

Mencionada promoción y el adicional por permanencia en la categoría, se hacen efectivos el 1 de enero del año siguiente al que el personal comprendido cumpla con los requisitos requeridos en cada caso. A tal efecto, se considera la antigüedad del agente en la categoría al 31 de diciembre, computándose la fracción mayor a seis como año completo. Cabe destacar, que en ningún caso se requiere la realización de las evaluaciones de desempeño o créditos de capacitación, como sí en el SINEP.

En cuanto a las evaluaciones de desempeño, se observa en las disposiciones que reglamentan el Estatuto, un régimen de calificaciones para evaluar al personal de planta permanente periódicamente, en función a sus aptitudes y desempeño, durante toda su carrera administrativa.

La evaluación comprende el período del 1 de octubre al 30 de septiembre de cada año, siempre y cuando el personal con estabilidad haya prestado servicios durante por lo menos 120 días consecutivos o alternados.

Existen diferencias en el tipo de calificación y en el personal a cargo de las mismas entre las categorías, ya que de la categoría 1 a 3 es conceptual y está a cargo sólo de "autoridades administrativas facultadas". Para el resto de las categorías es numérica, estableciéndose una Junta de Calificación compuesta por tres miembros, dos integrantes titulares de unidades orgánicas no inferiores a departamentos, propuestos por las áreas y el tercer integrante, a propuesta de las asociaciones sindicales.

Los factores a calificar son:

Cumplimiento con el trabajo/ Calidad del trabajo/ Conocimiento de la tarea/ Responsabilidad/ Colaboración/ Criterio/ Actitud Formativa/ Manejo de Recursos/ Adaptabilidad

Al personal con personal a cargo, se le agregan tres factores a evaluar:

Conducción/ Capacidad para instruir/ Discreción

Contra la calificación el agente podrá recurrir ante la Subcomisión Paritaria del sector; dentro de los cinco días hábiles de recibida la notificación.

Es importante destacar, que hasta el momento no se han realizado evaluaciones de desempeño al personal.

Con respecto al régimen de capacitación, está especificado por el artículo n°31 y 32 de la Ley N° 24.600, según disposición de Presidencia N°43/97 y 654/2005. En el mismo indica que los Institutos de Capacitación dependientes del Honorable Congreso de la Nación tienen el deber de dictar cursos de perfeccionamiento al personal sobre las distintas actividades que se desarrollan en el Poder Legislativo, bajo la coordinación de la Comisión Paritaria Permanente. La Comisión Paritaria Permanente tiene las siguientes funciones: Interpretar las normas de la ley N° 24.600; establecer sus normas reglamentarias, complementarias y de aplicación, con la aprobación mediante resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras; dictar las normas específicas relacionadas con las condiciones y el medio ambiente de trabajo en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación; vigilar el cumplimiento de la presente ley y de las normas dictadas en su consecuencia; etc.

En cuanto a los institutos de formación para el personal legislativo, podemos encontrar el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) para el personal de la Honorable Cámara de Diputados y el Centro de Capacitación Superior para el Senado de la Nación.

El Instituto de Capacitación Parlamentaria fue creado mediante Resolución de Presidencia N° 852/99 y la Dirección General de Programas de Investigación y Capacitación por Decreto Presidencial N° 0402/16.

Asimismo, a diferencia del SINEP todos los empleados reciben un adicional por capacitación mensual (DP N° 654/2005).

## **Conclusiones**

En primera instancia tomamos la decisión de resaltar la existencia de ciertas diferencias entre las dos carreras administrativas analizadas.

Por un lado, observamos que para el personal legislativo no existen condiciones para el ingreso y progreso en la carrera administrativa basados en la capacidad o el mérito, ya que ni las evaluaciones de desempeño, ni las capacitaciones son requisito para el ingreso y progreso en la carrera. Tampoco se exigen requerimientos mínimos de formación, experiencia y actitudinales para acceder a las diferentes categorías del escalafón. Éstas terminan dependiendo de la facultad de las autoridades políticas, poniendo en riesgo el objetivo principal por el cual se han creado los regímenes de carrera en el empleo público. Que es el de garantizar la igualdad de oportunidades y trato, la profesionalidad e idoneidad de su personal al servicio de la ciudadanía e impedir y preservar al funcionario público de las decisiones arbitrarias de la autoridad política de turno, tal como lo menciona la CIPP.

Podemos afirmar en consecuencia que toda la nómina de personal del Poder

Legislativo no ha demostrado tener las capacidades idóneas para las tareas asignadas, lo que no significa que no la posean. Y que el estatuto y escalafón del personal del Congreso de la Nación, no cumple con los lineamientos básicos requeridos por la CIFP.

En cambio, en la APN el ingreso en la carrera administrativa y la promoción vertical se dan a través de concursos de personal o cursos-concursos, que exigen requerimientos específicos para cada nivel escalafonario. Así como también para el progreso dentro de la carrera, son requisito las evaluaciones de desempeño y la capacitación.

En este caso, si se dan las condiciones para garantizar los requerimientos exigidos por la CIFP, en cuanto al mérito y a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público.

Sin embargo en la práctica podemos observar, tal como menciona la CIFP, que la sola existencia de normas no garantiza el efectivo funcionamiento de una administración pública profesional.

En la APN, según la Dirección de Evaluación Presupuestaria Salarial, el 46,56% de la nómina total es personal contratado, con lo cual no le afecta ninguna de las normas detalladas, existiendo desigualdad evidente en el trato entre funcionarios que realizan similares tareas. Sin embargo, la CIFP no exige que el trabajador público ingrese al Estado a través de una única relación de empleo, lo cual es contradictorio con el principio de igualdad de oportunidades y trato. Estas diferencias generan, entre otras problemáticas, falta de motivación tanto del personal permanente como del transitorio/contratado: El personal permanente depende de nuevos concursos para acceder a otro nivel en el escalafón aunque cumpla con los requisitos, mientras observa como el personal transitorio es re categorizado con cumplimiento o no de los mismos. Por otro lado, el personal transitorio/contratado no tiene acceso a la carrera administrativa y no cuenta con uno de los principales derechos de los funcionarios públicos que es el de la estabilidad del empleo ante la destitución arbitraria. Derecho presente en el art. N° 14 bis de la Constitución Nacional Argentina. Por otro lado, los procesos de selección para el ingreso a la planta permanente son muy burocráticos. Pueden llevar hasta tres años o más, mientras que deberían desarrollarse en sesenta días de acuerdo al art. N° 42 del Decreto 2098/08, teniendo en cuenta que uno de los requerimientos de la Carta para el acceso al empleo, es la agilidad en los procesos.

Por otro lado, el SINEP está en deuda con los trabajadores públicos ya que aún no fueron reglamentados los regímenes de evaluación de desempeño y capacitación previstos por competencias. Es decir, no se aplican.

De todos modos, para cumplir con los requisitos de la CIFP, sería indispensable pensar todo el sistema de gestión del empleo por competencias y pen-

sar en aplicar la evaluación de desempeño 360°, que implica, como hemos mencionado, el compromiso tanto del evaluado como de sus compañeros y autoridades superiores.

En cuanto al escalafón del personal del Congreso de la Nación, como pudimos observar también cuenta con un sistema de evaluación de desempeño, que no se puso en práctica, pero aún si lo hiciera, no cumpliría con los lineamientos de la CIPP.

El trabajo que conlleva planificar y elaborar tanto la evaluación de desempeño como los planes de formación por competencias, pueden ser tomados como una oportunidad de aprendizaje, para modificar procesos, lograr consenso en la planificación y aplicación de políticas públicas, conocer cuáles son las fortalezas y debilidades del personal, así como de la instituciones, crear espacios de debate, fomentar el diálogo, eliminar rumores, etc.

Al mismo tiempo, su elaboración puede ser tomada como ejemplo, ya que ningún organismo estatal en Argentina, está llevando a cabo la evaluación y formación por competencias.

Ahora bien, en función a la profesionalización de los empleados públicos en ambas carreras administrativas analizadas, se puede observar que cuentan con organismos específicos a cargo de la planificación y elaboración de las actividades de capacitación. Sin embargo, no se observan avances en cuanto a la formación específicas por competencias.

Formar por competencias implica que los individuos conozcan los objetivos y lo que se espera de ellos, de este modo podrán ejecutar su trabajo sin que se les deba decir exactamente a cada paso lo tiene que hacer. Punto importante que requieren las nuevas generaciones de trabajadores, los denominados millennials, que son aquellos nacidos entre los años 1981 y 1996, que buscan ante todo autonomía en el trabajo.

En una organización, no sólo van detrás de una buena remuneración económica, sino de la flexibilidad en horarios y tiempos, en sentirse valorados laboralmente, avanzar dentro de las organizaciones, libertad para hacer el trabajo a su manera, tener un líder no un jefe, un ambiente laboral agradable y cumplir sus expectativas. Con lo cual y teniendo en cuenta que estas generaciones son aquellas que van a persistir y liderar las organizaciones en los próximos tiempos, de hecho ya lo están haciendo, el área de recursos humanos debe ajustar su gestión en función de lograr que se sientan cómodos y den lo mejor de sí.

Para ello, quien lo guía no debe ser su superior pensándolo dentro de la estructura piramidal, ya en deterioro, sino que tiene que ser un líder que logre su compromiso, inclusión e implicación en cada proyecto-objetivo tangible. Un líder que haya logrado generar empatía y busque el desarrollo personal



y profesional de su equipo como objetivo permanente, así como también, logre involucrarlos valorando el aporte de todos por mínimo que sea. Un líder que logre construir una visión de transformación en conjunto.

Estos líderes también deben ser por supuesto formados por competencias, donde el liderazgo debe ser la más desarrollada.

De este modo y teniendo en cuenta que la capacitación por competencias se hace visible en la acción, el trabajo debe ser tomado como una oportunidad constante de formación y los empleados deben empoderarse de esa herramienta. Para ello, la organización debe motivarlos y acompañarlos continuamente, con el fin de que la sientan como una forma de valorización de su trabajo y su persona.

La conformación de competencias laborales supera la concepción tradicional de los sistemas educativos porque no importa el título obtenido, sino que le da importancia a la competencia adquirida. Por lo tanto se certifican las capacidades y no los nombres de las ocupaciones.

Por otro lado, es importante destacar la necesidad de contar con un único sistema que incluya la nómina y perfiles de los empleados públicos. Es la única manera de poder pensar en políticas de empleo integrales y efectivas.

En síntesis, como ya hemos mencionado la carrera administrativa es el trayecto que recorre el personal de planta permanente desde el ingreso al organismo hasta la extinción de la relación laboral. Concluimos que hay mucho por hacer para asegurar que en ese período exista un progreso tanto en la profesión como en el desempeño del personal, que debería afectar positivamente a la organización y a su capital humano.

La carrera pública necesita evolucionar; no solo para cumplir con los lineamientos de normas como la CIPP, sino también para eliminar el clientelismo político, la desigualdad entre trabajadores y adaptarse a un mercado laboral mucho más dinámico y a las necesidades de las nuevas generaciones. De otra forma será imposible cumplir con la función pública de manera eficiente.

## Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel – CAO, Horacio (Comps), "Manual de la Nueva Administración Pública Argentina", Buenos Aires, Ariel, 2012. ISBN: 978-987- 1496-41-9.
- ABAL MEDINA, Juan Manuel, "La construcción de calidad institucional en el Estado", Santo Domingo, República Dominicana, ponencias presentadas en el XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Gobernanza y gestión pública", México, Fondo de Cultura Económica, 2006. ISBN: 978-968-16-8133-3.
- ALVES, Carlos, "Lo mejor de México, IX Congreso Mundial de Recursos Humanos", Asociación de Recursos Humanos. Caracas, 2002.
- ATANASOF, ALFREDO, RODRIGUEZ NOUCHE, PEÑARANDA, MIGUEL Y OTROS. "Competencias laborales en la Administración Pública", Oficina Nacional de Innovación de Gestión 2002.
- BONIFACIO, JOSÉ ALBERTO y colaboradores, "La política de formación de funcionarios del INAP", Buenos Aires, 2003.
- CAMPAGNA, María Cristina, "El Siglo XXI será ético o no será", Buenos Aires, Unión del Personal Civil de la Nación y Universidad del Salvador, 2008. ISBN: 978-987-22456-8-9
- CAO, Horacio, "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponible el 30 de Diciembre de 2018 en [http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/La\\_AP\\_Argentina.pdf](http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/La_AP_Argentina.pdf)
- CHIAVENATO, Idalberto, "Administración de los Recursos Humanos", Colombia, Quinta Edición 2001.
- CLAD, "Carta Iberoamericana de la Función Pública", V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003. Disponible el 30 de Diciembre de 2018 en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- CLAD, "Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público", Bogotá y Colombia 2016. Disponible el 29 de Diciembre de 2018 en: [https://www.clad.org/images/declaraciones/Gua\\_Ibero\\_Competicencias\\_Sector\\_Pblico\\_2016.pdf](https://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competicencias_Sector_Pblico_2016.pdf)
- DÁVILA, FEDERICO, "Avances y retrocesos en la negociación colectiva, en la Administración Pública Central de la provincia de Chaco", Resistencia, Chaco, Ponencia en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública sobre gobernabilidad democrática, Desarrollo Económico e Inclusión Social, 2011.

- DÁVILA, FEDERICO - VILLARROEL, AMALIA (Coordinación Ejecutiva), "Promoción del diálogo social en el Sector Público: La negociación colectiva en los tres poderes del estado Argentino", Buenos Aires, Asociación civil de coordinación Argentina de sindicatos afiliados a la ISP, 2009. ISBN: 978-987-25077-0-1.
- DRUCKER PETER, "Manual de autoevaluación de la Fundación Drucker; Guía de trabajo", Ediciones Granica, Buenos Aires, 1999.
- ERNESTO GORE (25 de Julio de 2017), "El Talento no falta: se desperdicia", Diario Clarín, Página 17.
- ERNST & YOUNG CONSULTORES, "Manual del Director de Recursos Humanos"
- GORRITI BONTIGUI, M., LÓPEZ BASTERRA, J. Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2009.
- IACOVIELLO, MERCEDES, DÍEZ, MA. LAURA, "Una experiencia de capacitación en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: obstáculos, adaptaciones, logros y recomendaciones", en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Panamá, 2003.
- KRIEGER, Mario y Otros, "Planeamiento Estratégico", Buenos Aires, ERREPAR, 2014
- KRIEGER, Mario y Otros, "Sociología de las organizaciones públicas", Buenos Aires, ERREPAR, 2015.
- LACOVIELLO, M.Y TOMMASI, M. (2002), "Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Caso Argentina, en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Banco Interamericano de Desarrollo.
- LE BOTERF, GUY, "Cómo gestionar la calidad de la formación", Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1993.
- LONGO, F. (2002), Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, en Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina Banco Interamericano de Desarrollo.
- MAKÓN, Marcos, "Es posible una nueva Administración Pública?", Buenos Aires, Revista Escenarios para un nuevo contrato social, "El Estado", Año I N° 0, 2001.
- MARTA ALLES, "Desempeño por Competencias. Evaluación 360°". Editorial GRANICA. Año 2015.
- OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (2009). Situación del Personal Profesional de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General 2007-2008". Colección Estudios.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), "Formación basada en competencia laboral: situación actual y perspectivas", México, 1997.

- OLIVERA ROULET, Grisel, "Evaluación de Desempeño", Buenos Aires. Revista Escenarios para un nuevo contrato social "El mundo del trabajo", Año 2 N° 1, 2002.
- OSSORIO, MANUEL, "Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales".
- OSZLAK, O. (2006), Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político (Vol. XI).
- OSZLAK, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina; impactos sobre el proceso de democratización, en Arellano, D. y otros, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina OEA PNUD.
- PAIN, ABRAHAM, Formación de Formadores, Serie los documentos. Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1996.
- PEREDA MARÍN, Santiago - BERROCAL BERROCAL, Francisca - ALONSO GARCÍA, Miguel A., "Técnicas de gestión de Recursos Humanos por competencias", Madrid, España, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, tercera edición, 2011. ISBN-13:978-84-9961-057-3.
- POMARES, J.; LARDONE, M.; RUBIO, J Y GASPARI, J. (OCTUBRE 2013), "Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación", DOCUMENTO DE TRABAJO N° 117. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible el 29 de Diciembre de 2018 en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1409.pdf>
- POMARES, J.; LARDONE, M.; RUBIO, J Y GASPARI, J. (octubre de 2012). "La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones". Documento de Trabajo N°98 Buenos Aires: CIPPEC.
- REPETTO, Fabián, "Servicio Civil de Calidad en la Argentina: ¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?", Buenos Aires, Revista Escenarios para un nuevo contrato social "El Estado", Año 1 N° 0, 2001.
- ROMERO, JUAN PABLO, "Convenciones colectivas de trabajo en el sector público nacional. La capacitación de los trabajadores públicos en el marco nacional de empleo público" Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2015.
- SALAS, EDUARDO, BOTTO, VERÓNICA Y OTROS, "Directorio de Competencias para la Administración Pública", Oficina Nacional de Empleo Público, 2009.
- SHERMAN, BOHLANDER Y SNELL, "Administración de Recursos Humanos", Thomson Editores, México, 1999.
- SHERMAN, "A Brave New Darwinian Workplace". Revista Fortune Enero N° 25, pp. 50-56.
- ULRICH, Dave, "Recursos Humanos champions: cómo pueden los recursos humanos cobrar valor y producir resultados", Buenos Aires, Ediciones Granica, 2012. ISBN 978-950-641-244-9.
- VARGAS, Fernando, "La formación por Competencias", Ministerio de Sa-

lud de Perú, 1998. Disponible el 10/10/2017 en <http://www.minsa.gob.pe/publicaciones/pdf/capacitacion.pdf>

### **Normas Consultadas**

- Decreto N° 1421/2002: Reglamentario de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.
- Decreto N° 214/2006: Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.
- Decreto N° 2098/2008: Sistema Nacional de Empleo Público.
- Decreto N° 993/91: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).
- Decreto N° 895/1995: Veto a la Ley N°24.600
- Decreto N°929/1995: Promulgación Parcial de la Ley N°24.600
- Decreto Presidencial N°43/1997 PHSN PHCDN: Normas reglamentarias del artículo N° 5; 14; 31; 33; y 54 de la Ley N°24.600.
- Decreto Presidencial N°654/2005 PHSN PHCDN: Normas reglamentarias del artículo N°31 de la Ley N° 24.600.
- Decreto Presidencial N°1002/2002 PHSN PHCDN: Normas reglamentarias de los artículos N° 2; 5; 5 inciso c); 7 inciso f); 4 5; 46; 48; 49; 50; 54 y 59 de la Ley N°24.600.
- Decreto Presidencial N° 0402/16 PHSN: Creación de la Dirección General de Programas de Investigación y Capacitación
- Ley N° 19.549/1972: "Ley de Procedimiento Administrativo"
- Ley N°24.185/1992: Convenciones Colectivas de Trabajo
- Ley N°24.600/1995: Estatuto y Escalafón del Personal del Congreso de la Nación
- Ley N° 25.164/1999: Marco de Regulación de Empleo Público Nacional
- Resolución de Presidencia N°654/2005 PHSN PHCDN: Creación del Instituto de Capacitación Parlamentaria



# El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional. El caso argentino

## **Federico Eduardo Dávila**

Licenciado en Comercio Internacional (UNLu). Especialista en Relaciones Internacionales (UNINTER), diplomado en Economía Política Argentina (UNLu/FLACSO), director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador, Subsecretario de RRII de Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), y Coordinador del Sector Administración Central de Latinoamérica, de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)

## **Omar Alfredo Autón**

Abogado (UBA), Secretario de Profesionales de la UPCN, co-presidente de la ISP de la región Interamérica y miembro del Executive Bureau mundial y director de la revista "Escenarios para un nuevo contrato social"

## **María Cecilia Cascante**

Abogada (UBA), diplomada en Conducción de Organizaciones Sindicales y Sociales (UNSAM), integrante de la Secretaría de Profesionales de UPCN, miembro del Consejo de Redacción de la revista "Escenarios para un nuevo contrato social", miembro del Instituto de Derecho Laboral Público del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y docente universitaria.

## **Resumen Ejecutivo**

En el presente trabajo se han abordado cuestiones vinculadas a la temática actual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en lo referente al "futuro del trabajo" focalizándonos en el ámbito de la Administración Pública Nacional de la República Argentina.

En efecto, luego de una breve descripción de algunos elementos que reflejan características insoslayables de la situación mundial, describimos el escenario laboral particular de la administración pública en Argentina, en el que advertimos que la situación tanto del empleo como del trabajo padecen los mismos problemas y amenazas que en el resto del mundo: las privatizaciones, la incorporación de nuevas tecnologías y la precarización laboral. En otros términos, la tendencia a la destrucción del sentido comunitario y de la dignidad del hombre consagrada a través de los derechos laborales, bajo la falsa apariencia de reformas laborales o mejoras en la producción, etc.

Por lo tanto, creemos que la única posibilidad de construcción de un Estado

moderno y fuerte capaz de cumplir eficaz y eficientemente con sus objetivos, prestando servicios de calidad, es a través diálogo social, la democratización de las relaciones laborales, la negociación colectiva y los convenios colectivos de trabajo en donde la estabilidad laboral, la carrera administrativa, la capacitación permanente, la igualdad de oportunidades y, en general, las condiciones de trabajo sean compatibles con las establecidas por la OIT sobre el trabajo decente e incluidas en los planes de acción del G20/L20<sup>1</sup> y en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>.

## Un mundo cambiante e incierto

Estamos transitando un mundo con enormes cambios a un ritmo cada vez mayor; con muchas incertidumbres y al cual, consecuentemente, hay que intentar comprender. En efecto, vivimos en un mundo multipolar donde los principales actores, Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, China e India, y sus correspondientes alianzas ocasionan cambios en los organismos multilaterales y plurilaterales; modificando la configuración del sistema de relaciones internacionales a nivel global.

Básicamente, las manifestaciones que mejor ejemplifican dicho proceso, son las paulatinas sustituciones, en términos políticos y de consenso, de las estrategias globales del sistema de Naciones Unidas por el G20<sup>3</sup>, cuyos integrantes (entre los cuales se encuentra Argentina) ostentan el 85% del PBI mundial, y de la OMC<sup>4</sup> por acuerdos comerciales plurilaterales o bilaterales, fundamentalmente de servicios y que tienden a reemplazar organismos internacionales democráticos por otros mecanismos controlados por las grandes potencias.

Ahora bien, llegando al punto que nos convoca, resulta evidente que estas alteraciones impactan fuertemente en el castigado mundo del trabajo y, notablemente, en la agenda de la OIT<sup>5</sup> aparece la cuestión del futuro del trabajo como tema central de debate en la CIT<sup>6</sup> 2019, lo cual configura una propuesta positiva y oportuna, aunque evidentemente incompleta e insuficiente,

1 Labour 20 Es un grupo de afinidad del G20. Está constituido por centrales sindicales de los países miembros, representantes de los sindicatos globales y coordinado por la Confederación Sindical Internacional (CSI)

2 Dentro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas se encuentra el Objetivo 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico. El mismo está desarrollado en la llamada Agenda

3 Grupo de los 20. Fundado en 1999 y actualmente constituido por 19 países industrializados y emergentes más la Unión Europea, entre ellos los miembros del G7.

4 Organización Mundial del Comercio o GATT del '94

5 Organización Internacional del Trabajo

6 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT



ya que el régimen de producción vigente se establece sobre dos factores intrínsecamente relacionados, capital y trabajo. Es, cuanto menos desalentador, entonces, que se haga foco sólo en el futuro del trabajo y no así en el futuro del capital, del cual claramente éste dependió, depende y dependerá y cuyas acciones impactan significativamente en el presente y el futuro del Hombre. Dicho en otros términos, creemos que es imperativo comprender que los destinos del capital y el trabajo son inseparables, y que mal podrán resolverse las desdichas del mundo laboral si no comprendemos la lógica del capital y su renuencia a las inversiones y la producción, y la fuerte tendencia a la especulación financiera no productiva y la acumulación en los paraísos fiscales, con todo lo que ello implica.

De hecho, es esta acumulación "expatriada", sin lugar a dudas, una de las mayores incidencias en el segundo eje que queremos desarrollar: cómo afecta negativamente la extracción de capitales (en consideración de la velocidad con la que éste se reproduce y la liquidez que ostenta hoy en día) en la calidad de vida de aquellos países donde se produjeron las transacciones comerciales que originaron las ganancias, despojando a los Estados nacionales de grandes recursos que podrían ser utilizados en función de las múltiples tareas que le competen a los mismos y reduciendo la tasa de desempleo. Hablamos de recursos que, por ejemplo, de tributar, podrían ser utilizados en desarrollos industriales, de infraestructura, investigación y desarrollo tecnológico, prestaciones de servicios a la comunidad y mejores condiciones de trabajo en las administraciones públicas, servicios públicos de calidad, con trabajo también de calidad.

Efectivamente, esta sustracción de las economías nacionales, suele ser acompañada por relaciones de trabajo vulnerables y precarización de los servicios esenciales para la comunidad. No resulta casual, que al encontramos con el rostro más feroz de la liquidez, se incrementen las tendencias a desvalorizar las relaciones laborales dentro de la administración pública y que decaigan la calidad y accesibilidad a los servicios públicos, generando para los sectores menos prevenidos, perversamente, un espejismo esperanzador en las privatizaciones de los servicios más rentables y/o que compiten eficientemente con el sector privado, creándose un círculo vicioso (menos recursos para el Estado, más desempleo, más precarización para quienes tienen la suerte de permanecer insertos en el sistema).

Sobre este devenir, se han alzado varias voces a nivel internacional, pero nosotros quisiéramos destacar particularmente la de la ISP<sup>7</sup>, el sindicato global

7 Internacional de Servicios Públicos. Sindicato global que nuclea a más de veinte millones de trabajadores públicos en más de ciento cincuenta países.

de los servicios públicos. Esta organización, ya ha desarrollado fuertes campañas bajo el entendimiento de que hay una "...tendencia creciente al trabajo a tiempo parcial, temporal o a la demanda que afecta a los trabajadores más vulnerables de la sociedad. Son los primeros en ser despedidos. No pueden contar con obtener suficientes horas de trabajo para pagar sus facturas. Para ellos y sus familias, el trabajo precario significa una existencia precaria. La ISP y sus afiliadas de todo el mundo respaldan las iniciativas destinadas a sustituir el trabajo precario por empleos decentes que permitan mantener a las familias". Tangencialmente, respecto de las privatizaciones, destaca que "los servicios públicos de calidad son el fundamento de las sociedades democráticas y de las economías exitosas. Aseguran que todas las personas tengan acceso por igual a los servicios vitales, tales como la asistencia médica, la educación, la electricidad, el agua potable y el saneamiento. Cuando se privatizan estos servicios, el incremento de los beneficios de las empresas sustituye el interés público". Sostiene, además que "La privatización es una tendencia peligrosa que tiene que revertirse."

En cuanto al escenario laboral particular de la administración pública en Argentina, advertimos que la situación tanto del empleo como del trabajo padecen los mismos problemas y amenazas que en el resto del mundo: las privatizaciones, la incorporación de nuevas tecnologías y la precarización laboral. En otros términos la tendencia a la destrucción del sentido comunitario y de la dignidad del hombre consagrada a través de los derechos laborales, bajo la falsa apariencia de reformas que bien deberían ser intituladas como "abolición".

## **Las privatizaciones**

Las concesiones a empresas privadas y las privatizaciones propiamente dichas en la Argentina, han generado la pérdida de múltiples fuentes de trabajo en el sector público y, a pesar de que hemos visto procesos de re-estatización, luego de la probada inutilidad de esta forma de gestión, la amenaza de nuevas privatizaciones es permanente.

Recordamos, particularmente, cuando en la década del '90, luego de una durísima campaña contra la calidad de los servicios públicos y, especialmente, de los trabajadores del estado, se inició con un proceso de privatización cuyas consecuencias fueron devastadoras.

Nada bueno salió de allí. Las empresas que asumieron la prestación de servicios como la energía eléctrica, el agua, el gas, o las telecomunicaciones, forjadas en intereses extranjeros, obtuvieron un lucro descomunal que en modo alguno tuvo como correlato la inversión en el país, y aún (lo que resulta más penoso) y dejaron que la calidad de los servicios llegaran a la peor de sus expresiones.

En efecto, la presión del sector privado por controlar los servicios públicos vinculados a derechos humanos, como la educación, la salud, el agua, etc., por transformarlos en una simple mercadería sometida a la lógica de la oferta y la demanda (o lo que es aún peor controlando dichos servicios a través de monopolios u oligopolios) es permanente y cada vez se incrementa aún más en los organismos internacionales como la OMC bajo el argumento del libre comercio de servicios (TISA<sup>8</sup>) o en los acuerdos bilaterales o plurilaterales planteados básicamente por los EEUU y su sistema de alianzas, aunque con el gobierno Trump se encuentran en revisión.

Vale mencionar, que últimamente se ha sumado a dicha agenda la puja por el control de las prestaciones referentes a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), que abarcan ítems como el comercio electrónico, Big Data y el acceso a las redes sociales, motivada en la intensión de gigantes como, por ejemplo, Amazon, Facebook y Google de concentrar el negocio del manejo de datos, los que son vendidos fundamentalmente a las grandes empresas transnacionales. Si bien esta intensión fue plasmada sin éxito en la última reunión de la OMC en Buenos Aires, estamos seguros de que habrá una reedición del planteo.

Este ítem resulta de vital atención, toda vez que el acceso a las TICs es hoy uno de los factores más determinantes de la inclusión social, tanto porque permite acceder al conocimiento ilustrativo y la información en general, como porque los tejidos sociales han cobrado una expansión virtual superior a la real e, incluso, la relación con la administración pública se desarrolla a través de la internet como veremos luego.

Pero, lo que queremos dejar en claro, es que las privatizaciones, más allá de las condiciones de precariedad en el Estado, son conocidas generadoras de inestabilidad, incertidumbre y principalmente de desempleo.

Sin embargo, Argentina parece vivir un "dèjàvu", bajo la permanente amenaza de repetir fracasos del pasado bajo la falsa apariencia de sacrificios a cuenta de futuros beneficios que, es sabido, nunca llegarán. La cooptación de las empresas nacionales y de los entes de control a través de agentes serviles a los intereses privados que gestionan por goteo un fracaso que justificará inevitablemente su enajenación a precio de remate, como la corrupción y la confusión mentada entre gobierno y administración pública, han obrado sistemáticamente en este país un abismo entre el Estado y su pueblo, comenzando la devastación en el preciso punto en que ambos se unen, que es en

8 Trade International Service Agreement. Acuerdo sobre el libre comercio de servicios, en el marco de la OMC.

esos puestos de trabajo donde los ciudadanos hacen a la gestión republicana, a través de la administración pública nacional.

## Las nuevas tecnologías

Este es un tema que se viene intensificando aceleradamente y que también tiene su impacto en el ámbito laboral. Para muchos ya estamos viviendo una cuarta revolución industrial asociada a una nueva generación de robots y la inteligencia artificial. En este sentido, las organizaciones sindicales tenemos por delante el desafío de pensar en estos temas desarrollando ideas y herramientas que protejan a los trabajadores de una evolución tecnológica que, entendemos, debe aplicarse en el marco de la justicia social, a favor y no en contra de los pueblos, un elemento de inclusión y no de mayor exclusión social como consecuencia de no poder acceder a estas tecnologías; incluso a una simple computadora con conexión a internet.

Asimismo, las reformas laborales de última generación sostienen que las nuevas tecnologías requieren un mayor grado de flexibilidad. Sin embargo es importante diferenciar entre flexibilidad del trabajo y la flexibilidad del empleo. Según el investigador francés André Lamarche "para lograr flexibilidad en el trabajo es necesario formar al trabajador y confiar en él para que pueda adaptarse a las diferentes tareas y tecnologías; eso es justamente lo opuesto a la flexibilidad en el empleo, que es lo que estas reformas quieren aplicar; denigrando al trabajador y poder despedirlo de un día para otro"<sup>9</sup>

Específicamente, en lo que hace a la deslaboralización<sup>10</sup> dentro de la administración pública, en la Argentina observamos que esta política viene detrás de un discurso que exculpa todo obrar inapropiado, ya que los procesos para su desarrollo e implementación han sido planteados con argumentos que llevan incorporada una idea positiva e indiscutible: la modernización del Estado y el futuro del trabajo que, en el caso de la administración pública, parece haber sido incluido en el denominado "gobierno electrónico" o, según su denominación más actual, "gobierno abierto". ¿Quién podría oponerse a la verdad absoluta de que el futuro sobreviene y que lo más sano es avanzar en él actualizando nuestros sistemas y circuitos según hemos evolucionado social y culturalmente? ¿Quién podría negarse a la idea de que un gobierno ejercido en un sistema democrático sea abierto? ¿Existe la posibilidad de un

9 André Lamarche, en Cash 28/01/2018

10 o informalización laboral para algunos autores

gobierno democrático cerrado?

Sin embargo, no sólo no estamos tan seguros de encontrarlos frente a una etapa de crecimiento y fortalecimiento social.

## **La precarización laboral en el sector público**

La historia de las relaciones laborales en el sector público argentino es realmente interesante, por lo que nos referiremos brevemente a ella, comenzando por la Constitución Nacional.

Al respecto, podemos decir que paradójicamente, a pesar de contar con una tutela especial en la Constitución Nacional, precisamente en el mismo artículo que refiere a los derechos de los trabajadores, los empleados públicos fueron considerados como funcionarios del Estado hasta hace aproximadamente dos décadas. Aunque este término resulte escueto en relación a la proyección de nuestro derecho laboral, debería haber resultado por demás suficiente como para que su vigencia fuera plena. No obstante, la parte empleadora, es decir, el Estado, no parece haberse notificado aún de sus obligaciones.

En cuanto al pasado reciente quisiéramos resaltar que, en Argentina, luego de distintos proyectos y acciones en tal sentido desde la década de los '90 y del Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Decreto 378/2005), se estableció el Plan de Modernización del Estado (en adelante PME) a través del Anexo I del Decreto 434/16.

Este plan, que pretende erigir al Estado como garante del bien común, expone su estrategia en cinco ejes:

1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital;
2. Gestión Integral de los Recursos Humanos;
3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos;
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública; y
5. Estrategia País Digital

Los ejes 1, 3, 4 y 5 se centran en la implementación de las TICs para racionalizar la información y la comunicación. Si bien se presenta la propuesta, en los fundamentos, orientada al control ciudadano, resulta evidente de lo implementado a la fecha, que sólo se ha agilizado la recaudación de datos hacia la administración central y no se han dado a conocer los fines, propuestas ni espacios de inserción que las mismas facilitan a la población, más allá de la posibilidad de realizar trámites con prescindencia de la colaboración de personal.

En este sentido, entendemos que resulta cuanto menos irónico que se haya creado un Ministerio de Modernización cuyo único fin pareciera ser el de hegemonizar la precarización.

Por su parte, el segundo eje, "Gestión Integral de los Recursos Humanos", parece ir más allá de todo cinismo: pretende el decreto crear una fórmula para la superación del Estado a través de la implementación de capacitaciones y una carrera administrativa basada en la idoneidad. Ignora o destrata, nuestro gobierno, al proponer como idea lo que es una deuda, una longeva obligación incumplida del Estado empleador; faltándole el respeto a sus trabajadores y a los beneficiarios de la administración pública.

En efecto, la existencia de la carrera administrativa vigente tuvo sus inicios en el año 1991, cuando, a través de la negociación colectiva se promovió la jerarquización de la APN<sup>11</sup> a través de la implementación del SINAPA<sup>12</sup>, el cual ya establecía que a los cargos de la Administración se debía acceder por concurso, y fundaba una carrera basada en la capacitación y el desempeño. Luego, la Ley 24.185 de Negociación Colectiva para el Sector Público reglamentada por el Decreto 447/98; la firma del primer Convenio Colectivo del Sector Público, homologado por el Decreto 66/99; la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164/99) reglamentada por el Decreto 1421/2002, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el decreto 214/2006; el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y el Acta Acuerdo y su Anexo de fecha 5 de septiembre de 2008, homologados por Decreto 2098/2008; ratificaron esa posición al establecer como regla la estabilidad del trabajador público desde la figura de la planta permanente y la carrera administrativa asentadas en la idoneidad y la capacitación.

Podríamos caer en el error de afirmar que el Estado es un pésimo empleador y que ha incumplido con todas sus obligaciones, pero somos conscientes de que lo que subyace es una sistemática apropiación del Estado y de la Administración Pública Nacional por parte de los gobernantes de turno y otras fuerzas empoderadas, que hacen gestión en interés propio o de un sector de lo que debe ser administrado para todos.

Esta apropiación se practica, justamente, debilitando a sus trabajadores. Esto se debe a que las contrataciones a través de figuras como la locación de servicio o el monotributo, la sujeción a renovación anual de contratos, son

11 Administración Pública Nacional

12 Sistema Nacional de la Profesión Administrativa

artilugios para que los cargos de conducción puedan ser designados discrecionalmente y para coaccionar frente a todo intento de reivindicación legítimo o, incluso, la posible insubordinación frente a directivas que suelen ser, en el mejor de los casos, ineficientes dilapidaciones de recursos.

Entendemos también que dicha precarización laboral suele generar abulia o indefensión en quienes ejecutan los actos del Estado, propiciando el escenario perfecto para cualquier atentado contra la transparencia. De hecho, en los últimos dos años, al enfrentar la Argentina una nueva etapa de ajuste económico con principal foco en el achique del gasto público, la principal sombra que se expandió sobre la estructura física y sobre el ánimo reinante en la administración pública, fue el despido (principalmente, la tentativa de despidos masivos de trabajadores contratados a través de la famosa figura del artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público, que prevé la contratación excepcional de personal por tiempo determinando) sin justificación y pretendiendo la inaplicabilidad de una indemnización a cambio.

Luego, en el año 1995 el presupuesto aprobado por el Congreso nacional habilitaba al Poder Ejecutivo a contratar trabajadores, profesionales, cuando no existiera en sus plantas personal con la adecuada formación para una demanda emergente, a la luz de esa norma se emite el Decreto 92/95, sin embargo a fines de 1999, el personal contratado bajo esa modalidad apenas alcanzaba unos 3000 agentes.

El gobierno siguiente, encabezado por Fernando de la Rúa, reemplaza la citada norma por un nuevo decreto el 1184/01, ampliando las posibilidades de contratación a todo tipo de personal, no solamente profesionales, a fines del 2003, los contratados ya sumaban 26.275 trabajadores superando por primera vez a los de planta permanente.

En el mismo año 2003, se reglamenta la Ley 25.164 de Empleo Público y en el Decreto 1421/03, en su artículo 9i, se establece un gran avance, por cuanto acercó al reconocimiento del vínculo laboral a personal no permanente, pero que gozaría de derechos laborales plenos, salvo la estabilidad plena, ya que sus contratos eran anuales. Las modalidades anteriores se regían por el carácter de locaciones de servicios y por ende los trabajadores debían pagar un impuesto, llamado monotributo, para poder desempeñarse para el Estado. Pagaban para poder trabajar.

No obstante la nueva legislación a fines de dicho año, 2003, los contratados bajo régimen laboral solamente sumaban 3.132, mientras que los monotributistas alcanzaban 23.143.

A partir del año 2004 y gracias a la implementación plena de la negociación colectiva, se produce un importantísimo traspaso de los segundos al régimen de personal no permanente pero con relación de empleo, llegándose en el

2010 a que 24.007 trabajadores fueran reconocidos como tales.

Sin embargo al mismo tiempo aparece una nueva figura de empleo precario, el Estado celebra contratos de "Cooperación Técnica" con universidades públicas y privadas, mediante los cuales se generan Programas de Acción, estos quedaban fuera de las estructuras orgánico funcionales de aquel, por ende no podían ser acometidos con personal permanente o no permanente pero ya afectado a otras tareas, se recurre entonces a implementar nuevamente el modelo de "monotributo" bajo la denominación Asistencia Técnica.

Más tarde, en diciembre de 2015, cuando asume el gobierno de Cambiemos, había apenas 20.000 trabajadores que revistaban en planta permanente, 69.408 bajo la modalidad del artículo 9 del Decreto 1421, 4000 trabajadores designados "por excepción" en planta permanente que al no haber acreditado idoneidad mediante un proceso de selección carecían de la estabilidad plena de los empleados públicos y más de 5000 monotributistas que estaban bajo el régimen de Asistencia Técnica.

¿Cuál es realmente, entonces, la estrategia del llamado Plan de Modernización del Estado y cómo se actualizan en él las relaciones laborales (medula de la estructura social) en función de la tecnología vigente? Con poco riesgo de equivocarnos, a más de dos años de su entrada en vigencia, debemos concluir en que la implementación de las TICs en las relaciones laborales dentro del sector público argentino ha hecho su gala como herramienta de acoso y flexibilización.

Asimismo, junto con el masivo desconocimiento que acompañan a herramientas como el sistema de Gestión Documental Electrónica, la implementación errática de controles biométricos y una absoluta indiferencia frente al derecho laboral público, el compulsivo tráfico de información hacia el Ministerio de Modernización poco y nada ha colaborado en optimizar las prestaciones públicas y se ha instalado como el gran panóptico posmoderno que justifica sanciones y hasta cesantías sin "costo"

En consecuencia, observamos que la Administración Pública Nacional, exhibe, en términos de precarización laboral, las siguientes características:

- Trabajadores extorsionados, que dependen de ganar la discrecionalidad del jefe de turno, para mantener su empleo.
- Exhaustivo control de horario y de objetivos a la par del vaciamiento de funciones que generan motivación nula.
- Desplazamiento sistemático de los trabajadores que logran consolidarse en cargos de conducción cada vez que se produce un cambio de gestión política. (generalmente implementado a través de técnicas tortuosas como



el acoso laboral o mobbing),

- Que los trabajadores son hostigados psicológicamente para resultar dóciles ante la nueva conducción que en ningún caso responde a los parámetros de idoneidad, según correspondería por ley, sino que es una mera acción de ejercicio de poder. Lo cual se manifiesta en un creciente índice de enfermedades de origen social como son el estrés y la depresión.
- Flexibilización de las carreras y por lo tanto salarial. Las contrataciones a través de las figuras que burlan la estabilidad también implican que no se apliquen determinados ítems salariales que componen la masa de quienes están en planta permanente, además de que implica un estancamiento sujeto a la discrecionalidad del jefe de turno.

Hecha esta breve descripción, podríamos aseverar lo que resulta a todas luces evidente: una APN que no admite una estructura abierta y democrática mal puede ser el instrumento que aplique políticas de un gobierno que se jacte de poseer esas dos características.

## **La negociación colectiva**

Sostenemos que no puede haber una estructura abierta y democrática sin diálogo social ni negociación colectiva.

Sin embargo, la precarización cuya tendencia es a la “uberización” del mercado en general y el del trabajo en particular, los avances de los trabajos “free lance” u “Hora Cero”, desarrolla una conciencia individualista tendiente a generar relaciones laborales no colectivas, con las consecuencias que ello implica para los trabajadores bajo estas modalidades.

Por consiguiente, estamos convencidos que para que el proyecto de “Modernización del Estado” pueda constituirse como un verdadero proceso de actualización y superación de la Administración Pública Nacional, es necesario fortalecerlo y que se oriente hacia la democratización profunda de sus estructuras, muy en especial las de las relaciones de empleo, y, para ello, la participación de los trabajadores a través de sus organizaciones es y así lo han demostrado estos casi treinta y cinco años de democracia, es indispensable.

## **Reflexiones finales**

Entendemos que la privatización de los servicios públicos resulta negativa en múltiples sentidos: enajena a los pueblos de la administración democrática y las asistencias indispensables que un Estado debe procurar para los suyos; y,

por otro lado, la historia ha demostrado que el proceso para alcanzar tal fin (las privatizaciones) son la degradación colectiva e individual de los trabajadores del Estado y la anulación del interés público en general, promoviendo una conciencia individualista que atenta contra del desarrollo nacional.

En cuanto a la implementación de los avances tecnológicos, mal se puede responsabilizar el progreso de las ciencias por las insuficiencias de las instituciones sociales. Generar un acceso igualitario a las oportunidades que estos brindan para optimizar las posibilidades de desarrollo de todas las personas es, sin dudas, el único camino para lograr que su radicación en nuestra sociedad nos fortalezca, nos integre y no nos excluya. No existe la posibilidad de una democracia sin igualdad de oportunidades ni se puede concebir un gobierno abierto en una sociedad cerrada.

Asimismo, creemos que la única posibilidad de construcción de un Estado moderno y fuerte capaz de cumplir eficaz y eficientemente con sus objetivos, prestando servicios de calidad, es a través diálogo social, la democratización de las relaciones laborales, la negociación colectiva y los convenios colectivos de trabajo en donde la estabilidad laboral, la carrera administrativa, la capacitación permanente, la igualdad de oportunidades y, en general, las condiciones de trabajo sean compatibles, como mínimo, con las características establecidas por la OIT sobre el trabajo decente e incluidas en los planes de acción del G20/L20 y en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible .

Por todo ello, en definitiva, es que tenemos la convicción que debemos hacer frente a los constantes embates de un capitalismo salvaje que, como expresara oportunamente el Papa Francisco, no hace más que "...volver más fuertes a los fuertes, más débiles a los débiles y más excluidos a los excluidos" agregando que "Hace falta una gran libertad, ninguna discriminación, nada de demagogia y mucho amor. Hacen falta reglas de comportamiento e incluso, si fuera necesario, intervenciones directas del Estado para corregir las desigualdades más intolerables"

## Bibliografía

- Constitución de la Nación Argentina
- Convenio Colectivo General para el Sector Público, aprobado por el Decreto 214/2006
- Decreto 3413/1979
- Decreto 434/2016
- Lamarche, André, en Revista Cash 28/01/2018
- Ley 24.185 de Negociación Colectiva para el Sector Público (reglamentada por el Ley de Contratos de Trabajo, Decreto 447/98)
- Ley 25164 de Empleo Público
- Ley de Contratos de Trabajo
- Primer Convenio Colectivo del Sector Público, homologado por el Decreto 66/99.
- Rodríguez, Andrés, "Modernización, Desarrollo y Bien Común" en Revista Aportes, Año 23 Número 33, Ed. Asoc. De Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, 2017
- Scalfari, Eugenio Entrevista al Papa Francisco bajo el título "El Papa: así voy a cambiar la Iglesia". La República. 01/10/2013.
- Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)
- Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)
- [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

## Palabras clave

- Futuro del Trabajo
- Futuro del capital



# La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales

Carlos Gadsden Carrasco y Silvia Vilanova

## Reseña biográfica

### Carlos Humberto Gadsden Carrasco

Secretario Ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC [www.gobiernosconfiables.org](http://www.gobiernosconfiables.org)). Convener electo en 2011 por 45 países del ISO/TC176/WG04, para producir el primer estándar mundial de gobiernos locales de la Organización Internacional de Estandarización, que después de una aprobación internacional de 98% de votos positivos como ISO FDIS (International Organisation for Standardization Final Draft International Standard), ha sido publicado como ISO 18091:2014 el 10 de febrero de 2014 ([http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail.htm?csnumber=61386](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=61386)). Desde 2005 ha conducido la secretaría internacional del ISO/IWA 4 para gobiernos locales, que se ha traducido a 9 idiomas y es norma nacional en 12 países. Fundó y fue el primer Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), la más alta autoridad del Gobierno de México en el tema de gobiernos locales. Es el autor original de la Agenda Desde lo Local, que es uno de los programas con mayor duración de política pública (12 años en 3 periodos presidenciales) y mayor alcance de México (entre los 2440 municipios mexicanos se ha utilizado como herramienta de diagnóstico unas 10,000 veces). Fue presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (RIAD) de la Organización de Estados Americanos OEA para todo el continente. Coordinador ejecutivo del Plan Presidencial México 2030. Investigador fundador de la Asociación Iberoamericana de Sociología de las Organizaciones y la Comunicación AISOC de la Asociación Internacional de Sociología ISA. Licenciado en Filosofía, es Doctor y Master en Sociología por la Universidad de Essex, Inglaterra. [cg@gobiernosconfiables.org](mailto:cg@gobiernosconfiables.org)

### Silvia Edith Vilanova

Licenciada en Alimentos (UADE), Magister en Salud Pública (UBA) y Diplomada de Alta Formación de Cuadros Dirigentes de los Países del Mercosur (MERCOSUR-Università Di Roma). Lead Tutor (Técnicas de aprendizaje para adultos) de Kelmac Trainer, Irlanda. Formación en Programación Neuro-lingüística (UBA). Auditora Líder. IRAM. Argentina. Fue Coordinadora del Programa Provincial de Calidad en Municipios de la

Provincia de Buenos Aires y Coordinadora del Programa Nacional de Calidad Parlamentaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. Asesora. Secretaria de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la nación de la República Argentina Es representante argentina ante el ISO TC 176/WG4 (ISO 18091:2014) (ex IWA 4); del Comité ISO TC 176, de Sistemas de Gestión de Calidad como experta acreditada por el IRAM.

A ocupado cargos de Alta dirección en la esfera municipal, provincial y nacional. Es docente de grado y de posgrado en universidades públicas y privadas de América latina. Consultora en organismos internacionales y ha trabajado en más de 15 países de Iberoamérica. Se especializó en materia de Alimentación, Agricultura, Salud, Desarrollo Sustentable, Calidad, Gobierno y Parlamentos. Capacitadora, implementadora y auditora en ámbitos privados y públicos.

## Síntesis Ejecutiva

El problema central que aborda el modelo desarrollado por la norma ISO 18.091 es, ¿cómo construir confianza en los gobiernos desde los ciudadanos? Sin elementos de confianza, no hay gobernabilidad. Lo que existe es el control y el autoritarismo, la falta de transparencia y la opacidad, la ineficiencia y la no corresponsabilidad y detrás de todo esto, la impunidad. Todo esto afecta sustancialmente a los ciudadanos en su bienestar y en su potencial como ser humanos. En términos académicos significa la consolidación práctica de la gobernanza democrática, que no puede construirse efectivamente sino es desde los gobiernos locales y de modo que vaya más allá del proceso democrático electoral en sí mismo. Tiene que ver con el “cómo” se desempeñan los gobiernos una vez electos. Es un asunto que rebasa por mucho el proceso electoral, que requiere a los ciudadanos una vez cada periodo, para entrar a un proceso que tendría que involucrar a los ciudadanos todos los días. Esto nos relaciona con diversos grupos de temas y con muchas aristas que forman parte de la misma problemática, pues en ella se encierran los debates acerca de las políticas públicas, el desarrollo regional o local, la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana, la legitimidad y resultados de las administraciones; la planeación municipal, todo esto, visto a través de un eje de transversalidad vertical que incluye la relación entre los distintos niveles de gobierno. Bajo esta dimensión, lo anterior se traduce en una pregunta de mayor profundidad: ¿cómo construir una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos que permita que no compitan entre sí, sino que sirvan eficazmente, los tres juntos, (local, estadual o provincial y nacional) a partir de los gobiernos locales, a los ciudadanos concre-

tos que habitan un territorio determinado? Todo esto se complementa con otros temas vinculados con la profesionalización de los servidores públicos, la eficaz y eficiente ejecución de los procesos administrativos que aseguren calidad, pero sobre todo generen confianza, comunicación, una relación equilibrada entre derechos y obligaciones, corresponsabilidad entre ciudadanos y su participación con el gobierno más cercano a sus necesidades, el gobierno municipal o local. Finalmente, la construcción de la confianza nos acerca a la construcción de hábitos de desempeño, donde el ciudadano puede esperar que el actuar del sistema de gobierno sea predeciblemente bueno, es decir, mínimamente confiable. Esto tendría que poderse verificar, ser medido y mejorado con su participación, sin que le demande demasiado tiempo (una tarde al mes), bajo un sistema creíble de división del trabajo de observación del desempeño. La problemática a abordar es ¿Cómo construir gobiernos en cada localidad, que medidos bajo estándares mundiales consensuados y confiables, puedan contribuir eficazmente en su contexto territorial, en todo aquello que un ciudadano mínimamente aceptable puede esperar de manera integral y que además le sea significativo porque lo puede expresar en sus propios términos regionales? ¿Cómo puede ser y cómo se puede construir un sistema de estándares de buen gobierno, a nivel internacional, con impacto muy local? Esto es lo que pretendemos abordar.

## Introducción

No hay prácticamente actividad humana que no tenga que ver de alguna forma con algún gobierno local. Esto hace que los gobiernos locales se conviertan, de algún modo en proveedores fundamentales de cualquier acción productiva, económica o social. Por ello es de interés general que los gobiernos locales sean confiables en su gestión. La ISO (International Organization for Standardization) como institución global focalizada a la construcción de estándares de confiabilidad ha publicado más de 19,500 normas mundiales desde su creación en 1947. Con la norma internacional ISO 18091:2014 es la primera vez que ISO incursiona en la gestión de gobierno de manera directa. Y esto es producto de una madura y cuidadosa propuesta Iberoamericana.

En este documento se analizará el proceso de investigación acción que permitió desarrollar esta herramienta en México y cómo se fue gestando el proceso que hoy es la norma ISO para que los gobiernos locales sean confiables. Al final se explorará los elementos de innovación que hoy permiten que esta herramienta sea considerada como una aportación en diversos campos:

I. en materia de control y mejora para la gestión del gobierno local, proporcionando un mapa básico de todo aquello esencial que no puede no tener

en términos de políticas públicas mínimas suficientes, un actor tan importante como éste;

**2.** su peculiar manera de construir un estándar mundial en resultados medibles y verificables, verdadera contribución en un área considerada casi imposible por la variedad de tipos de municipios en el mundo, habiendo logrado ser aprobada como norma internacional en un contexto de 164 países miembros de la ISO con un asombroso e inusual 98% de votos positivos<sup>1</sup> dentro de uno de los comités técnicos más exigentes: el ISO/TC 176, donde se creó su más reconocida aportación en cuanto a su alcance y valor<sup>2</sup>, la hoy ISO 9001;

**3.** su enfoque a políticas públicas, constituyéndose en el primer instrumento que adecua un sistema de gestión de calidad en este campo, yendo mucho más allá de los requisitos técnicos de productos o servicios gestionados en procesos dentro del gobierno local, a un conjunto de 39 redes completas de políticas públicas integrales que se tejen entre diversos órdenes o niveles de gobiernos desde la ciudadanía; esto abre a una especificación técnica muy precisa de lo que puede significar en términos teóricos la gobernanza democrática en el mundo;

**4.** su centralidad en el liderazgo de la más alta autoridad, donde a partir de la auto medición, compromete al alcalde o intendente, a todo su gabinete y de alguna manera a su concejo o ayuntamiento según sea la denominación nacional, en la gestión de la calidad integral, bajo un solo sistema de gestión, siendo esto decisivo para lograr cambios reales en la manera de transformar la operación gubernamental;

**5.** su inédita manera de abordar de lo que se ha considerado uno de los más importantes problemas en cualquier gobierno: la falta de transversalidad en la gestión, tanto a nivel horizontal dentro de un gabinete de servidores públicos cuyas áreas no se comunican entre sí, como a nivel vertical, entre 2 o 3 y hasta cuatro o más niveles de gobierno: los gobiernos provinciales o regionales, los nacionales y los supranacionales (como por ejemplo, la Unión Europea), donde no existen mapas claros de procesos de las relaciones intergubernamentales, a pesar de ser tan cuantiosos los recursos descentralizables y las transferencias financieras entre ellos (y donde lo usual es definido por Hirst y Thompson como gobiernos paralelos compitiendo entre sí ante una misma población en un mismo territorio. Esto lleva a cuestionar lo simplista

<sup>1</sup> Votación como ISO FDIS 18091 finalizada el 25 de diciembre de 2013

<sup>2</sup> La actual ISO 9001:2015 se calcula que tiene un alcance anual de cerca de 1,500,000 certificaciones registradas en 190 países según datos de ISO



de los alcances de las certificaciones ISO por años (antes de este estándar) donde nunca se pensó siquiera en los importantísimos procesos de descentralización y transferencia de programas y recursos entre gobiernos;

**6.** la sugerente fórmula de considerar a los gobiernos conceptualmente mucho más allá del limitado campo jurídico basado en competencias, trascendiendo a un campo mucho más amplio en alcances en cuanto a su realidad fáctica estudiada por la sociología política, en donde no solo existen competencias sino también, y de manera muy contundente, incumbencias que los gobiernos no pueden dejar de atender cuando los ciudadanos se lo exigen. Esto despliega un enorme panorama de posibilidades de análisis en cuanto a la debilidad misma de los gobiernos locales, donde el peor escenario para ellos es que tengan intransferibles incumbencias sin contar con las competencias para atenderlas, es decir, sin el poder de la ley de su lado, sin recursos, sin personal, sin programas, al mismo tiempo en que su existencia política es amenazada por una demanda ciudadana que no entiende de niveles de gobierno y exige atención inmediata y contundente a su alcalde o intendente. Tal es el caso cuando un río se desborda y la población exige que el alcalde sea fotografiado en el río sacando víctimas, cuando la competencia sobre los ríos es invariablemente nacional, pudiendo no aparecer siquiera la autoridad competente a nivel nacional y no notarse, pudiéndole costar el puesto a la máxima autoridad local que no lo haga, además de una profunda crisis política;

**7.** su capacidad de hacer posible en términos reales, lo que conceptualmente se ha trabajado desde la academia como lo más avanzado en políticas públicas, pero donde no hay un método que haya mostrado que funcione: el desarrollo de la gestión “bottom-up; de abajo hacia arriba;

**8.** su capacidad de construirse como lenguaje al construir canales de comunicación no explorados en su potencial, hasta que, como lo señalara Fernando Monar en su informe a la Federación Española de Municipios y Provincias una vez que se aprobó el entonces ISO/IWA 4 en la municipalidad Catalana de Sant Fost de Campsestelles “esta herramienta podrá ser muy mejorable pero sin lugar a dudas crea un instrumento de comunicación muy innovador al comunicar políticos con técnicos”

**9.** y sobretodo, siendo tal vez su mejor aportación, al convertirse en un instrumento metodológico para organizar la participación ciudadana en la rendición y petición de cuentas, la verificación, la medición de la gestión y la transparencia donde la ciudadanía puede, de una manera muy técnica y a la vez muy política, acercarse a la realidad del gobierno local de una manera completamente nueva, facilitando que no sólo encuentren mecanismos de queja, sino de reflexión sobre éstas, involucrándolos y transformándolos en

ser parte de la solución, tanto inmediata como estratégica;

10. esto nos conduce finalmente a colaborar en la construcción de la confianza, ingrediente sustantivo de cualquier sociedad que funcione, al acercar a las partes interesadas en el bien público, poderlo nombrar y dibujar para su rediseño, medición, cuidado y mejora juntos. Eso acerca y permite identificar con nombre y apellido quien y como se contribuye para lograr el bien público, basados en nombrar con verdad lo que se considera de común propiedad y responsabilidad. La verdad y la comunicación de estas entre varios que se enfrentan a un destino colectivo parece ser es lo único que construye la confianza

Desde la ISO, hemos tenido la oportunidad de conducir este proceso de aprendizaje internacional que permitió que esta iniciativa se convirtiera en una norma de confiabilidad integral para los gobiernos locales del mundo.

## **Los gobiernos locales toman un lugar prioritario en la construcción de la democracia**

Desde la segunda mitad de la década de los 80s, los municipios se han ido convirtiendo en un tema importante de estudio. El tema ha renacido a partir del mismo proceso de transición donde estos se fueron abriendo espacios políticos como actores de un cambio impensable años atrás. Esto ha atraído la atención de un grupo importante de académicos.

Existe una certeza básica. El Gobierno Federal no puede desarrollar municipios, los municipios se desarrollan de manera interdependiente pero a partir de su propia autonomía, como las personas. Es algo que tiene que ver con inmanencia, es algo que viene de dentro de su propia gestión. A lo más que se puede aspirar desde un gobierno nacional es a poner condiciones que permitan el desarrollo o a intentar por lo menos no obstaculizarlo.

En este sentido, el Gobierno Federal debe realizar dos movimientos: El primero es cambiar su visión con relación al desarrollo local de manera tajante y concentrarse en establecer condiciones que propicien el desarrollo local, y el segundo es considerar las relaciones intergubernamentales como componente sustantivo y no acotar el tema del desarrollo de los municipios a ellos solos sino en su perspectiva de conjunto en la relación que se establece entre los tres órdenes de gobierno. El subdesarrollo y por lo mismo, el desarrollo como concepto no es un calificativo que se le puede poner a ningún sujeto. Estos conceptos son elementos de un modo de relación. Existen relaciones desarrolladas o subdesarrolladas que marcan un modo de existir en un contexto determinado. En pocas palabras: no se puede trabajar en el desarrollo de los municipios sin trabajar en el desarrollo de la relación que

los impulsa o los condiciona. No hay desarrollo municipal sin el desarrollo del federalismo.

Los gobiernos locales son también parte del Estado. Son parte de la estructura de gobierno, son parte de los estados y de la nación o federación, lo que se traduce en tres órdenes de gobierno que interactúan para permitir al ciudadano poder ejercer plenamente sus potencialidades. El municipio es como un espejo de lo que pasa en el orden federal u orden estatal. En ellos esta buena parte de la responsabilidad de la situación actual de los municipios. Sí partimos de un Estado democrático en donde un mismo ciudadano elige a su alcalde, a su ayuntamiento, a su gobernador; a su congreso estatal, a su Presidente de la República y al Congreso Federal; lo mínimo que le puede pedir a este conjunto es que se pongan de acuerdo y que le sirvan. Que le sirvan de manera eficaz, y que se les pueda exigir resultados concretos como conjunto. Este enfoque es un cambio paradigmático sustantivo, en relación a cómo asumir el tema del desarrollo de los municipios. Ver a los ciudadanos en el centro del desarrollo de las instituciones permite ver las cosas desde otra perspectiva completamente distinta.

Es, por lo tanto, necesario observar a los gobiernos locales como un resultado fundamental de las relaciones intergubernamentales. Los gobiernos locales, son los primeros y los más importantes proveedores para casi cualquier actividad humana de los ciudadanos. A excepción de actividades que se realicen en medio del espacio o del océano, no hay prácticamente actividad humana que no tenga que ver de manera directa o indirecta con gobiernos locales y la acción del gobierno local es mucho más decisiva, incluso que la del gobierno federal o estatal.

Esto implica que para que alguien pueda, en términos económicos, ser proveedor, productor, comerciante o simplemente ciudadano requiere que el gobierno local que le rodea, le permita condiciones adecuadas. Si el gobierno local no es confiable, haga lo que haga ese ciudadano va a estar sujeto a un elemento de no confiabilidad.

Las mejores prácticas que un gobierno local pueda tener no pueden ser garantizadas por más de tres o cuatro años, depende el país, al no existir un sistema que les dé continuidad y eso lo hace sustantivamente no confiable. Esto se refiere directamente al servicio profesional de servidores públicos de carrera, pero también de planeación y presupuesto de largo alcance. Mientras no se pueda construir en Latinoamérica un sistema que permita convocar y conservar a los mejores servidores públicos y a las mejores prácticas en cada municipio, estaremos inventando al país en cada período electoral y esto no hace confiables a los gobiernos locales. Normalmente las inversiones y la vida de la gente transitan más allá del tiempo de un gobierno y

requieren un esquema que le permita políticas que continúen y que sostengan la actividad que se está desarrollando en una perspectiva de mediano y largo plazo. En este proceso de desarrollo institucional ¿Cuáles deberían ser los elementos sustantivos de cambio para la gobernanza democrática y cómo medirlos?

## **La ISO 18091**

Los gobiernos locales del mundo entero están cada vez más requeridos a vivir una mayor democracia y una pluralidad que les exige incrementar su capacidad de ejercer legítima y eficazmente su tarea y así ofertar a los ciudadanos un mejor nivel de vida.

La falta de capacidad normalmente conduce a crisis de gobernabilidad, por eso el reto para las sociedades está hoy en buena medida en construir la confianza hacia sus instituciones y sus gobiernos, lo cual es determinante en materia de competitividad e inversión.

Es precisamente en este punto, que durante el 2004 en colaboración con un grupo de especialistas en la materia, estuvimos explorando la posibilidad, construir una norma internacional sobre gobiernos locales siendo la estructura de la ISO (International Organization for Standardization) por su prestigio a nivel internacional, la plataforma adecuada. La ISO es una confederación de organismos de normalización de 164 países que se reúnen para el establecimiento de normas internacionales. Es un organismo no gubernamental donde los países proponen y concensúan los temas de normalización en el mundo. La ISO cuenta con un TMB (Technical Management Board) que equivale a un consejo de administración y tiene su sede en Ginebra, Suiza.

La ISO ha publicado más de 19 mil normas, desde su inicio en 1947 y se refieren a 5 mil asuntos, es decir, que casi todo lo que esta en nuestro alrededor como la electricidad, petróleo, ambiente, plásticos, tienen componentes que están normalizados y este ha sido un elemento fundamental de comunicación y de garantizar condiciones que permitan justamente la confiabilidad. ISO viene del griego y significa igual. Entre los gobiernos locales existe una gran diversidad, sin embargo cuentan con elementos que convergen y son comunes a todos. Es por ello que necesitamos tener elementos coincidentes dentro de estas características particulares. Si nosotros entendemos cosas distintas, entre uno y otro, no podemos entrar en un esquema de compartir absolutamente nada ni siquiera el conocimiento.

Entonces este elemento de poder encontrar condiciones semejantes comparables es sustantivo. En este punto nos preguntamos, ¿cuáles son aquellas condiciones mínimas que todo gobierno local debería de tener, o mejor dicho: no puede no tener, tanto en México, Argentina como en cualquier

parte del mundo?

Dentro del esquema ISO existen formas de desarrollar normas. Una de ellas, aprobada a partir del año 2000, es a través de un Acuerdo de Taller Internacional (International Workshop Agreement). El IWA es el sistema que se adoptó para el desarrollo de las Directrices para la aplicación de ISO 9001 en gobiernos locales y que acabó recibiendo el nombre de IWA 4 por parte del TMB de la ISO. De ahí derivó a convertirse en norma internacional con el número ISO 18091

En términos generales, la ISO 18091 es una norma internacional que indica cómo debe de realizarse la aplicación del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2008 en los gobiernos locales y actualmente reformulándose en función de la actualización de ISO 9001:2015. Esta es resultado de un esfuerzo conjunto de expertos en calidad y en gobiernos locales que se ha gestado desde México con los antecedentes expuestos y que conforman más de 20 años de investigación y que se ha enriquecido con las aportaciones de expertos de más de 18 países.

La propuesta mexicana fue acordada primeramente con el Instituto Latinoamericano de la Calidad en su reunión en Chile. Después fue consensuada primero con el Consejo asesor del Presidente del comité 176 de la ISO, organismo dentro de la ISO que tiene a su cargo la elaboración de las normas de la familia 9000. Posteriormente se presentó en Kuala Lumpur, Malasia en noviembre de 2004 donde la iniciativa mexicana fue respaldada por 28 países. La propuesta fue finalmente presentada y recibida por el TMB de la ISO en febrero del 2005. Nos autorizaron a hacer un taller internacional en Veracruz en mayo del mismo año, donde se terminó de afinar el documento que se había trabajado por meses por el grupo de expertos en calidad y en gobiernos locales, donde intentamos ajustar esquemas de calidad que pudieran ser compatibles con los gobiernos locales en el mundo.

Esto nos permitió establecer en un documento elementos que pudieran apoyar a los gobiernos locales en documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad de tal manera que tengan una operación efectiva y confiable.

Una vez redactado y consensado el documento en el Taller Internacional de acuerdo en Veracruz, se entregó ante el Secretario General de la ISO el 12 de julio del 2005 en Ginebra, Suiza, por el Vice-chairman del IWA 4, el senador Carlos Madrazo, el representante de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía ante la ISO y el Secretario Internacional del IWA 4 que es quien esto escribe. En el 2011, después de ser revisado en dos talleres de acuerdo, se convino con la ISO en presentar la iniciativa para que dentro del Comité Técnico 176 sobre sistemas de gestión de la ca-

lidad, pudiera explorarse el que se convirtiera en norma ISO. El documento finalmente y después de una serie de votaciones previas (la última con un resultado de 98% de votos positivos a nivel internacional) fue publicado el 10 de febrero de 2014 en inglés (ver [www.iso.org](http://www.iso.org))

Este documento tiene entre sus alcances el normar para la construcción de un sistema de gestión integral de la calidad en los gobiernos locales, de tal manera que permita descubrir desde una perspectiva sólida como son los procesos, las actividades principales que estos tienen partiendo de las necesidades de sus ciudadanos. Dichos procesos se encuentran en un sistema que permite la visualización de las actividades y por ende el control y la mejora. Como elemento de referencia cuenta con los indicadores de medición (estándares) de la Agenda Desde lo Local descrita anteriormente adaptados a nivel internacional, que permiten que los gobiernos locales puedan ser reconocidos en base a la confiabilidad de sus procesos. En síntesis, lo que se presenta con la ISO 18091 es una herramienta, que nos permite crear condiciones de confiabilidad que puedan ser reproducidas en los gobiernos locales, y de esta manera generar una "epidemia" de gobiernos locales confiables. Es por ello que el tema de la transparencia tiene elementos mucho más allá de poner las cifras en una página Web sobre los sueldos del intendente o alcalde. Al igual que en los estados provinciales, en los gobiernos locales no se pueden comparar las contabilidades que se presentan entre un municipio y otro, así como las cifras que presentan en sus respectivos sitios Web. Esto no es por motivos sólo de diversidad cultural o de prioridades, sino por falta de compatibilidad de los sistemas contables ocasionando que la transparencia se convierta en solo datos que no pueden ser evaluados y comparados o al menos entendidos de la misma manera, es decir, es como si uno escribiera en chino, el otro en árabe o ruso. La contabilidad finalmente es también un lenguaje y comunica cosas. Si esta comunicación no se puede dar porque los elementos no significan lo mismo, lo que tenemos es un símil de la historia bíblica de Babel donde cada quien hablaba lenguajes distintos destruyendo cualquier intento de construir.

Por consecuencia las condiciones necesarias para que los municipios puedan ser comparados en relación a su desarrollo en muchos aspectos sólo puede propiciarse desde el gobierno federal que debería de ser quien convocara a la unidad. Sin embargo, proporcionar condiciones o elementos a cada municipio para su desarrollo no es suficiente, sino además hacer que las diversidades puedan estar comunicadas entre sí y que haya elementos comunes a todos.

El gobierno federal o nacional, normalmente se ha medido en razón de sí mismo, como lo hacen también los estados provinciales y los municipios. Al iniciar su cargo el Presidente jura cumplir la Constitución, y jura cumplirla en

cualquier sitio de este país y eso implica que municipio por municipio debería estarse midiendo al gobierno federal, así como a los gobiernos estatales y al gobierno municipal. Fundamentalmente lo que constituye al Estado, en sus diversas expresiones, son los ciudadanos y su manera de organizarse como gobierno. Desde esta perspectiva el tema de la confiabilidad y de la comunicación interna es sustantivo.

En este sentido la norma internacional ISO 18091 cuenta con elementos de medición de la gestión municipal que pueden ser utilizados también por otros órdenes de gobierno para medir su propia gestión desde la perspectiva de los municipios.

La ISO 9001:2008 se ha aplicado en muchos municipios en México y en el mundo. Sin embargo, la manera en cómo se ha realizado ha sido parcial en sólo algunos procesos, que pueden o no ser los más importantes. Esto a final de cuentas no puede significar confiabilidad. La confiabilidad o es integral o no hay tal. Se puede ser confiable en algún aspecto, vamos, como por ejemplo en la oficialía de partes, sin embargo, lo importante es que el gobierno local sea confiable en todos los aspectos sustantivos con relación a sus ciudadanos. Existen municipios que se han interesado por esta norma, sin embargo, su aplicación ha sido inadecuada, certificando muchos procesos que en su mayoría no impactan a la ciudadanía, lo cual tiene costos económicos y de trabajo muy altos y que en esencia no agregan valor.

Por ello la importancia en tener una brújula que permita un panorama basado en resultados que permita orientar los procesos de la gestión municipal. La Agenda Desde lo Local, como herramienta incorporada en estas directrices internacionales, ha permitido dejar en descubierto en municipios certificados en ISO 9001:2008, aspectos que no son puestos a consideración en las auditorías de calidad y que sí impactan a los ciudadanos.

Este fue el caso de un municipio que contaba con 86 procesos certificados en ISO 9001:2008 pero que al aplicarse el proceso de verificación de la Agenda Desde lo Local se encontró que tenía en rojo 9 asuntos de 39. La pregunta al alcalde después de la verificación fue ¿Por qué se certificaron procesos no significativos o francamente equivocados con la ISO 9001:2000 (en aquel momento)? ¿Qué les sirvió de brújula para tomar esas decisiones, que según la norma citada son la competencia directa y más importante de la más alta autoridad en una organización? Esto no es privativo de los gobiernos locales, también pasa también en las empresas. Si no hay un esquema de administración o de gestión integral, que permita que toda la estructura de manera holística pueda estar focalizada en los distintos elementos de funcionamiento, pero con una misma perspectiva de calidad y con esquemas de verificación y valuación muy concretos, este esfuerzo no sirve de gran cosa.

## **La ISO 18091 no es un modelo de excelencia, es de confiabilidad**

En la figura 1 se ve claramente la función del ISO 18091. Este diagrama tiene un esquema en donde parte de una línea imaginaria de confiabilidad. El ISO 18091 no es un modelo de excelencia o de mejores prácticas. Para ello hay otras herramientas. Este modelo no menosprecia las mejores prácticas pero sí las sitúa de un modo diferente, Parece que el enfoque en las mejores prácticas permite esconder peores prácticas debido al ángulo de visualización de estas. Cuando observamos una mejor práctica, por un efecto que la Gestalt ha estudiado como fondo-figura, contemplamos el horizonte como fondo, resaltando sólo alguna característica que nos interesa sin percatarnos de los demás elementos que integran lo que vemos. Esto, en materia de gestión, nos permite ver algún magnífico desempeño en alguna actividad, pero al resaltarla podemos perder la visión de integralidad y esto a la larga tiene consecuencias que pueden ser muy costosas. Es por ello mejor tener una visión que nos permita observar de un golpe todas y cada una de las prácticas que mínimamente se deben de tener en condiciones adecuadas en un sistema de gestión. Esto es válido no solo en el gobierno sino también en la industria, el comercio y en la actividad de un individuo. Alguien puede desarrollar magníficamente sus piernas para correr pero si no tiene su sistema respiratorio, o su cabeza en buenas condiciones no se puede competir con éxito o con inteligencia. En el deporte existe una condición básica que todo deportista debe tener como plataforma inicial para después desarrollar en algo en particular: Es lo que se le ha dado por llamar "condición física" o fitness. No sería correcto desarrollar sólo las extremidades inferiores para participar en el maratón si no se tiene la salud suficiente en todo el organismo.

El tema de la integralidad de prácticas mínimas es un enfoque distinto y puede que sea complementario al tema de las mejores prácticas, debido a que se piden todas las prácticas mínimas para tener capacidad de hacer un buen gobierno. Esto situaría mejor las mejores prácticas.

Los modelos de excelencia como el modelo europeo de la calidad, el premio Malcolm Baldrige, los premios nacionales de calidad, premios estatales, premios a las mejores prácticas como el de Dubai, a los que se le pueden sumar otros muchos, pueden tener un gran impacto y aceptación, sin embargo, necesitan de elementos mínimos integrales para garantizar una buena gestión. Antes de la mejor práctica debería haber una buena gestión integral mínima suficiente de confiabilidad que es para todos y sobre ello construir la competencia y la mejor práctica que es sólo para algunos.

En la herramienta que está en el anexo b del ISO 18091, se retomaron los 3 elementos principales de la agenda local 21 de las Naciones Unidas en términos conceptuales, enriqueciéndola con elementos relacionados con el



desarrollo institucional para un buen gobierno, elemento necesario para desarrollar los otros tres (desarrollo económico sustentable, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sostenible) sin el cual no se podrían lograr. Para entenderlo mejor es importante ver la Figura 2.

Desde este nuevo enfoque lo importante es cubrir los elementos mínimos en un gobierno local para ser confiables, es decir, tener los 39 indicadores en verde, si no están en verde el gobierno local, simplemente no es confiable.

En este sentido, la herramienta del Anexo B sirve también para que los gobiernos locales puedan hacer un autodiagnóstico, donde un gobierno local con una buena aplicación de la herramienta, puede identificar con todo el Ayuntamiento y los directores principales, un diagnóstico general del municipio. El resultado puede presentar la definición de cada uno de ellos respecto su visión de la situación municipal. Pueden planear cómo pasar de rojo a verde y pueden en este sentido hacer un programa específico que les permita controlar sus propios procesos.

En trabajos con gobiernos locales en España y en otros países he podido observar que efectivamente la herramienta funciona en gobiernos locales de diversas partes del mundo aunque aquéllos puedan tener más verdes de manera inmediata. Sin embargo, el hecho de tener un enfoque sobre mínimos pone estándares de comparabilidad, lo que permite comunicar con un lenguaje común una realidad de mejora compatible de buen gobierno entre países diferentes. Este autodiagnóstico, que debe ser verificado con una herramienta complementaria de evidencias duras, hace que los gobiernos municipales al medirse a sí mismo, midan también al gobierno nacional o estatal en su propia gestión y territorio. Esto nos introduce a otro tema: el tema de las políticas públicas que como redes se tejen entre los diversos órdenes de gobierno para producir resultados en el único lugar donde este importa: la realidad local. Esto nos permite medir a las políticas públicas de otra manera: si los programas nacionales no ayudan a pasar de rojo a verde a los municipios en el tema a que se refieren, no sirven.

La norma proporciona lineamientos para la aplicación de la norma ISO 9001:2015 en los gobiernos locales, describe ejemplos puntuales que facilitan la interpretación, además, cuenta con un mapa de procesos en el anexo A que proporciona una guía para organizar la gestión de los gobiernos locales. En su anexo B se encuentra una herramienta integral de autodiagnóstico para los Gobiernos Locales que contiene parámetros de medición de los elementos mínimos que un gobierno local no puede dejar de tener y que enriquece la aplicación de las directrices.

La estructura se configura de la siguiente forma:

1. Introducción.
2. Objeto y campo de aplicación.
3. Referencias normativas.
4. Términos y definiciones en el Gobierno Local.
5. Sistema de gestión de la calidad en el Gobierno Local.
6. Responsabilidad de la dirección en el Gobierno Local.
7. Gestión de los recursos en el Gobierno Local.
8. Realización del servicio en el Gobierno Local.
9. Medición, análisis y mejora en el Gobierno Local.

Anexo A: Procesos Típicos para la Gestión Integral de la Calidad en el Gobierno Local.

Anexo B: Sistema de Diagnóstico para Gobiernos Locales Confiables

La ISO 18091 es fundamental para los gobiernos locales en el mundo en busca de la calidad y la fiabilidad de los modelos, al mismo tiempo que proporciona pautas de mejora continua de sus sistemas de gestión de calidad basada en la aplicación de la norma ISO 9001:2015.

Con la metodología se desarrollan una serie conocimientos complementarios simultáneamente a su aplicación, tales como:

- Estas directrices contienen un marco de referencia bien estructurado con relación a los esfuerzos de cambio que se puedan medir.
- Establece los 39 indicadores mínimos de calidad, basados en las necesidades a las que se enfrentan todos los gobiernos locales.
- Proporciona un método de diagnóstico automático, simple y fácil de entender para los que no son especialistas.
- Completa procedimientos de planificación estratégica cuando se implementa.
- Permite la evaluación de los auditores de terceros que se especializan en sistemas de gestión de la calidad.
- Permite evaluar el desarrollo y la eficacia de las políticas públicas
- Proporciona directrices para la interpretación y aplicación de la norma ISO 9001:2015 para gobiernos locales, así como su uso en trabajos de políticas intergubernamentales.

Uno de nuestros principales objetivos es promover y facilitar el desarrollo de Gobiernos Confiables, a través de cualquier mecanismo que lo propicie, tal como el uso de mínimas, buenas y mejores prácticas en sistemas sustentables de gestión, de normas nacionales e internacionales, de indicadores de gestión,

de redes compartidas de conocimiento que sean relevantes y de proyectos cuyo fin último sea el de promover y proveer mejoras tangibles para la sociedad considerando de manera especial el desarrollo de Gobiernos Confiables y sus redes de vinculación.

Para lograrlo es fundamental:

1. Organizar conferencias, foros, talleres y alianzas, así como actividades de cualquier tipo que estén dirigidas entre otras, al intercambio de conocimientos, desarrollo de tecnología, capacitación, calidad, confiabilidad, vinculación con otros actores, a la eficacia, eficiencia y excelencia y que tendrán como objeto promover y facilitar sistemas de gestión sustentables.
2. Promover la cooperación para el desarrollo comunitario, la solidaridad y la mejora continua tanto en sí mismos como en las relaciones entre los individuos, comunidades, pueblos, gobiernos locales, regionales, nacionales, y las organizaciones de cualquier tipo.
3. Apoyar la defensa y promover los derechos humanos, el deporte, los servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias, apoyar el aprovechamiento de los recursos naturales, proteger el ambiente, la flora y fauna y actuar a favor de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
4. Realizar estudios, proporcionar asesoría y consultoría, fomentar las acciones para la mejora en las instituciones, en la economía en general y particularmente, de los menos desarrollados.

## **Lo más reciente del ISO 18091**

La iniciativa de una norma de calidad para los gobiernos locales proviene de un grupo de expertos, que buscaban impulsar una gestión de estándares integrales mínimos suficientes en el desempeño gubernamental, liderados por el equipo de la hoy Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC).

El Instituto Latinoamericano de la Calidad (INLAC) condujo la iniciativa al Grupo Consejero de la Presidencia del Comité de Gestión de la Calidad de ISO. Este Consejo recomendó la elaboración de un documento base, que llevó a cabo este grupo de especialistas dentro del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación. Ocho meses después fue presentado en la Plenaria del Comité ISO 176 en Malasia, en 2004, obteniéndose el respaldo de 28 países.

Con esta evidencia de interés, la Dirección General de Normas (DGN), adscrita a la Secretaría de Economía de México, propuso - y fue aceptado por

el Consejo Técnico (TMB) de la ISO - llevar a cabo en México un Taller Internacional de Acuerdo (International Workshop Agreement, IWA en Inglés,) para la calidad en Gobiernos Locales, basado en esa propuesta. El Taller tuvo lugar en mayo de 2005, en la ciudad de Veracruz, con el respaldo del INLAC, la DGN y 18 países, obteniéndose una aprobación unánime.

El 11 de julio de 2005, se entregó en Ginebra el documento final, mismo que fue publicado como ISO/IWA 4:2005. Alan Bryden, Secretario General de la ISO entonces, nos preguntaba ¿Por qué la ISO tiene que normar gobiernos, si nunca lo ha hecho? La razón: porque no hay proveedor más importante en el mundo que los gobiernos locales. Este documento original se renovó como ISO/IWA 4:2009 a partir del aprendizaje en su aplicación en 27 países. En el 2011 se propuso que el IWA 4 pasara a norma internacional bajo la conducción de México (con el respaldo de 45 países) dentro del Comité Técnico 176, donde se elabora la norma de calidad más extendida en el mundo: la ISO 9001 (1'500,000 certificaciones anuales en 190 países). A finales de 2013, la propuesta recibió un respaldo de 98% de votos positivos, y el 10 de febrero de 2014 se publicó como ISO 18091:2014. La primera norma mundial de gobiernos.

Esta norma contiene tanto la ISO 9001:2008, adaptada para los gobiernos locales, como una versión que tuvo su origen en la “Agenda Desde lo Local” de México, diseñada en el año 2000 a partir de un largo proceso de acción e investigación donde participaron innumerables actores desde 1989 y que fue finalmente llevada al Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CE-DEMUN) del gobierno federal de México y desarrollada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), hasta su primera versión publicada en 2002.

Al 2014, la “Agenda Desde lo Local” (ahora “Agenda para el Desarrollo Municipal”) es uno de los programas federales más extendidos (más de 2000 municipios) y de mayor duración (12 años). Como directriz, el IWA 4 ha sido adoptado por 12 países como norma nacional de calidad para gobiernos locales: Bolivia, Botsuana, Costa Rica, Ecuador, Eslovenia, España, Holanda, Indonesia, Italia, México (NMX 0025), Perú y Ucrania. Se ha traducido a 9 idiomas: árabe, chino mandarín, francés, italiano, esloveno, inglés, portugués, ruso y, por supuesto, español.

La ISO/18091 es una norma muy robusta, que, originada en México, ha sido enriquecida con valiosas aportaciones de más de 30 países de la comunidad internacional en los últimos 10 años.

A partir de su publicación, todo gobierno local en el mundo que quiera implementar un sistema de gestión de la calidad de acuerdo a la ISO 9001:2015, deberá utilizarla. Es fundamentalmente una norma integral para los ciudada-

nos, que los gobiernos locales y los demás órdenes de gobierno no pueden dejar de observar:

Desde luego que los ciudadanos la podrán exigir. Es una norma para construir y mantener un mínimo imprescindible de confianza entre los gobiernos y su gente. Sirve para hacer políticamente viable lo técnicamente indispensable.

## **¿Por qué es necesaria la norma iso/18091 para gobiernos locales?**

En todo el mundo, los gobiernos enfrentan problemas cada vez más complejos, con recursos limitados y márgenes de maniobra restringidos.

Requieren recuperar la credibilidad y garantizar la gobernabilidad, y han de hacerlo frente a una ciudadanía cada día más consciente y participativa que, por un lado, experimenta una profunda insatisfacción ante la incapacidad de sus gobernantes de atender sus necesidades, y por otro, está más dispuesta a involucrarse, monitorear el desempeño gubernamental y exigir que le rindan cuentas.

## **¿Para qué ponerla en práctica?**

Para construir y conservar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos e instituciones, a través de:

- Implementar un sistema de gestión de calidad que permita al gobierno municipal dirigir y controlar sus actividades desde el más alto nivel. La ISO 18091, aquí, más que ser un instrumento de medición y procesos, que lo es, se transforma esencialmente en una metodología para el liderazgo.
- Hacerlo desde un esquema integral que comprenda todo el conjunto de políticas públicas expresadas en servicios que debe proporcionar efectivamente a la ciudadanía. En ese sentido, la ISO 18091 es un mapa indispensable.
- Utilizar una metodología sencilla para medir sus avances, evaluar su grado de eficacia y orientar sus políticas y programas. Aquí se transforma en un lenguaje común.
- Estar en condiciones de transparentar sus acciones y rendir cuentas a sus ciudadanos/as, a la vez que abre espacios organizados para que, con una participación comprometida, estos/as sean parte de la solución. Aquí es un ordenador de la participación.

## **¿Cómo funciona?**

Lo que se requiere son buenos gobiernos. Gobiernos confiables que respondan a las necesidades de la ciudadanía. Gobiernos eficaces, eficientes, honestos y transparentes, capaces de articularse con los distintos órdenes y

poderes del Estado para entregar servicios de calidad, que cumplan con los estándares internacionales.

La ISO18091 es un sistema de gestión de la calidad focalizado en el gobierno local.

- Parte de un diagnóstico integral que permite a las autoridades municipales autoevaluar, voluntariamente, sus condiciones operativas generales.



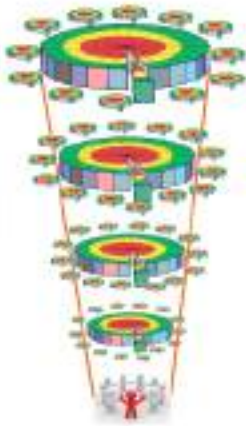
- Se compone por un sistema de 39 indicadores, organizados a partir de cuatro grandes categorías, que incluyen las políticas públicas expresadas en servicios que el municipio no puede dejar de atender; bajo condiciones específicas que debe cumplir para ser confiable.

- Utiliza un sencillo esquema integral de semáforo, en donde el rojo representa prácticas inaceptables; el amarillo indica que se realizan esfuerzos, pero son insuficientes, y el verde, que existe un desempeño aceptable.

En esta lógica de mínimos, el reto es pasar de rojo o amarillo, a verde, lo cual orienta con simplicidad las acciones a seguir y favorece la articulación con las políticas públicas y programas de los gobiernos federal y estatal, asegurando una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos.

Sobre la base de la ISO/9001:2008, la norma detalla los procesos típicos para la gestión integral de la calidad en el gobierno local, divididos en procesos de gestión, operativos y de apoyo. Todos ellos basados en la satisfacción de

## TRANSVERSALIDAD DE LA NORMA ISO 18091:2014



**A nivel integral en un gobierno federal**

**A nivel integral en un gobierno estatal**

**A nivel integral en un gobierno municipal**

**A nivel integral como vecinos**

**A nivel integral hacia los ciudadanos**

las necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas. (Actualmente se está por publicar la versión 2019 que tiene en cuenta la ISO/9001:2015)

### **¿Cómo intervienen los ciudadanos?**

Se trata de un sistema de gestión de calidad para gobiernos, pero los principales protagonistas y beneficiarios directos son los/as ciudadanos/as. Primero, porque un gobierno eficiente y confiable proporciona mejores servicios, políticas públicas más articuladas, programas más eficaces.

Segundo, porque posibilita su participación activa mediante la creación de Observatorios Ciudadanos vinculados a la gestión municipal, fortaleciendo con ello la gobernanza democrática.

El estándar favorece el empoderamiento de la ciudadanía, en el sentido de que ésta se corresponsabilice del destino de su comunidad, contribuyendo a que los gobernantes y servidores públicos cumplan efectivamente con sus funciones. El sistema integral de indicadores sirve como un mapa que posibilita la participación organizada de la ciudadanía en el monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales, enfatizando la transparencia y la rendición de cuentas.

### **¿Qué sigue?**

Los municipios que adopten el estándar pueden certificarse bajo la ISO 9001:2015 de manera integral, o más allá, aspirar a obtener el Reconocimien-

to Interacional de Confiabilidad, otorgado por el World Council for Quality. Este reconocimiento avala que el municipio:

- Cumple con los estándares internacionales de calidad en resultados y procesos.
- Que existe liderazgo por parte de las autoridades municipales y conducen con rumbo claro al municipio.
- Que es competitivo para la atracción de inversiones y el fomento al turismo.
- Que existe una participación ciudadana organizada que ha comprobado con datos duros que el municipio cumple satisfactoriamente con los 39 indicadores.

Por otro lado, la Norma está pensada para generar, tras ella, toda una gama de estándares y lineamientos complementarios, orientados a precisar operativamente el significado de la participación ciudadana, la gobernanza democrática y de su indispensable correlato: los Observatorios Ciudadanos, a fin de transitar eficientemente de una lejana Democracia Representativa, a una más plena Democracia Participativa. Esto es la gobernanza democrática. Asimismo, esta norma ha servido como base para comenzar a desarrollar otras normas o iniciativas: por ejemplo en Argentina hemos desarrollado el embrión de la norma de parlamentos locales confiables, con el objetivo de aplicar al legislativo un esquema equivalente teniendo en cuenta las particularidades específicas de lo parlamentario, este desarrollo fue realizado por grupo de trabajo GEPALC (Grupo de Estudio sobre Parlamentos Locales Confiables), integrado por los Parlamentos Locales, o Consejos Deliberantes de San Juan, Salta, Río Cuarto, Posadas, Corrientes, La Pampa, Zapala, entre otros e instituciones de enseñanza o investigación como la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador y a Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables, en el marco del Programa Nacional de Calidad Parlamentaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina. (2012-2015)

En conclusión, podríamos citar al entonces Secretario General de la ISO, Alan Bryden con referencia al IWA 4 en su momento:

*“La actuación de las autoridades locales puede tener un enorme impacto en los ciudadanos y en los actores económicos, y de manera muy amplia contribuirá a mejorar la calidad donde ésta realmente cuenta, en la vida diaria de la población y en las organizaciones” (ISO 2005)*

Cito aquí también una reflexión realizada por Francesc Martínez a partir del estudio que se desarrolló por la Federación Española de Municipios y Provincias para estudiar la adopción del IWA 4 como norma UNE, en el ayuntamiento de Sant Fost de Campsentelles, (Provincia de Barcelona) en el



cual fungía como gerente:

*“La valoración que hemos hecho, y así lo hemos transmitido en el Plenario de la Federación de Municipios de España, es de la absoluta oportunidad de subirse al carro del IWA 4 puesto que con todos sus aspectos mejorables es de largo la mejor, o quizás la única, herramienta para el fomento de la mejora continua y la confiabilidad en las administraciones locales.” (Monar, F. 2006)*

## Bibliografía

- Aldo Marini et al (1979) *Teoría, Acción Social y Desarrollo*. México D.F., Siglo XXI Editores.
- Arellano, D., E. Cabrero, y A. Del Castillo, eds. (2000) *Reformando al Gobierno una visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México D.F., Miguel A. Porrúa Grupo Editorial & CIDE
- Borja y Castells (1997) *Local y Global: La gestión de las ciudades en era de la información*. Madrid, UNCHS (Habitat) & Santillana, S.A., Taurus.
- ISO (2005) *ISO Management Systems* (septiembre – octubre 2005) Press release 7 October
- 2005 [www.iso.org/iso/en/commcentre/pressreleases/archives/2005/Ref973.html](http://www.iso.org/iso/en/commcentre/pressreleases/archives/2005/Ref973.html), 12/05/2007
- IWA 4 (2005) *International Workshop Agreement 4 – Quality Management Systems – Guidelines for*
- *The application of ISO 9001:2008 in local government*. Geneva, ISO Central Secretariat.
- Lujambio, A. (2000) *El Poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*. México, D.F. Océano.
- Martínez Uriarte, J. and A. Díaz Cayeros, eds. (2003) *De la Descentralización al Federalismo, Estudios comparados sobre el Gobierno Local en México*. México D.F. Miguel A. Porrúa & Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)
- Merino, M. (1994) *En Busca de la Democracia Municipal, La participación ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*. México D.F. El Colegio de México Centro de Estudios Internacionales
- (2003) *La Transición Votada, Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México D.F. Fondo de Cultura Económica
- Monar, F (2006) "IWA4, una perspectiva innovadora para la implantación de la calidad en los
- gobiernos locales" en *Calidad. Revista mensual de la Asociación Española para la Calidad*. Marzo – Abril 2006 p.20. [www.calidad.org/public/articles/1138533997\\_monar.htm](http://www.calidad.org/public/articles/1138533997_monar.htm)
- 28/02/2007
- Presidencia de la República, México. (2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Poder Ejecutivo Federal*. México D.F., Talleres Gráficos de México
- Poder Ejecutivo de la Federación, Gobierno de la República (2002) *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial del 30 de Julio del 2002*, México D.F. Talleres Gráficos de México.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Go-*

- vernance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Open University Press
- Sandoval, E., R. Gómez y J. Gómez, eds. (1993) El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI. México D.F., Jiménez Editores e Impresores, S.A. de C.V.
  - Secretaría de Gobernación (1997) [Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal]. Mexico, D.F., Talleres Gráficos de México.
  - Solis, R. and M. Bazdresch, eds. (2002) [Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado Memoria del 2º Congreso del IGLOM] Mexico D.F., Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM)

Figura 1

Diagrama que muestra el posicionamiento de la norma ISO 18091

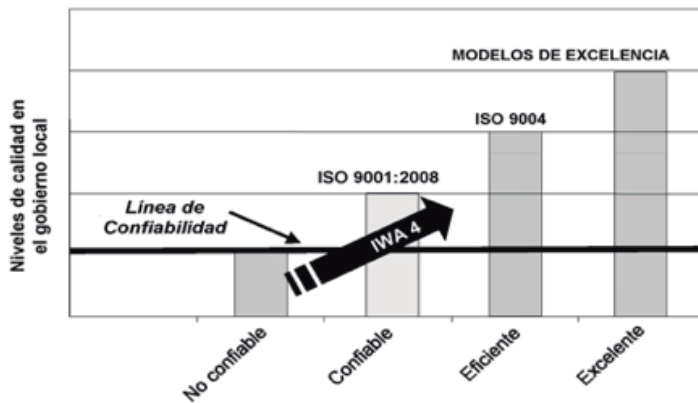
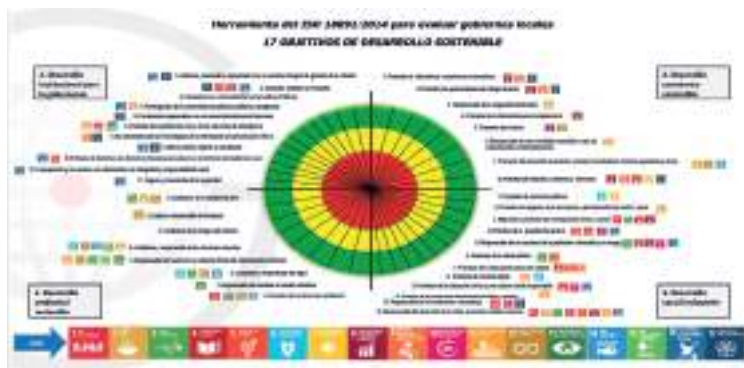


Figura 2



# Gráfico I

## Modelo Estratégico para el Federalismo



# Perspectivas y posibilidades de los Trabajadores mayores en la administración pública nacional<sup>1</sup>

(Breve observación en áreas de algunos organismos)

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2018

## Desafíos para una nueva ética pública

### Víctor Gustavo Impollino

- “Magister en Administración Pública”. Universidad del Salvador. Ciudad Autónoma Buenos Aires. Egresado: 21/11/2012
- Profesor de Enseñanza Secundaria Normal y Especial en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA). Abril 2018.
- “La temática gerontológica y la investigación sobre ancianidad en Argentina”. FLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2001 (Posgrado)
- “Gestión y Control de Políticas Públicas”. FLACSO Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2000 (Posgrado)
- Licenciado en Sociología. Ciudad Autónoma Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA). Egresado 1992
- Docente Comunicación Institucional. Universidad del Salvador. Desde abril 2015 a la fecha.
- Reconocimientos: 1º premio innovación a las políticas públicas 2013, categoría Maestría. INAP.

## Resumen ejecutivo

Se realizó una investigación exploratoria relacionada con la situación actual de los trabajadores mayores, en las organizaciones públicas, con el fin de comprobar supuestos “relacionados con la existencia de prejuicios con la edad”, y conocer someramente algunas dinámicas vinculadas con procesos de transmisión de saberes y/o conocimientos, entre agentes de la administración pública. Se ha utilizado la modalidad de estudio de casos, con un diseño exploratorio descriptivo en dos etapas. Desde el presente estudio, no pueden hacerse generalizaciones, sino solamente observar algunas tendencias e indicios reu-

<sup>1</sup> Versión reducida de trabajo de tesis de maestría, con actualizaciones. Se agradecen los aportes y orientaciones para la edición ampliada de la tutora de tesis, Dra. María Julieta Oddone (Universidad de Buenos Aires/Conicet). También del Lic. Federico Dávila (Coordinador de la Maestría Universidad del Salvador), de la Lic. María Cristina Campagna. (Universidad del Salvador) y del Lic. Eduardo Salas, ex director del INAP y de la ONEP.

nidos a partir de la participación generosa de los entrevistados. Fueron detectados algunos casos de segregación laboral, que derivaron en situaciones potenciales de "invisibilidad", implicando un menor aprovechamiento del capital humano en las organizaciones. Esta situación, refuerza la importancia de aplicar políticas inclusivas desde las recomendaciones internacionales de Viena 1982, Madrid 2002, de la Organización Internacional del Trabajo y del Decreto 214/06, de Argentina sobre igualdad de oportunidades y trato.

## Texto del documento

**“Se debe permitir a las personas de edad seguir realizando tareas remunerativas mientras lo deseen y puedan hacerlo productivamente. Por lo común el desempleo, el subempleo y la rigidez del mercado laboral impiden que esto ocurra, con lo que se restringen las oportunidades de los individuos y se priva a la sociedad de su energía y sus conocimientos...”**  
**“Es necesario que en el lugar de trabajo se cobre más conciencia de las ventajas de tener personas de edad en la fuerza de trabajo”<sup>2</sup>**

### I. Introducción

La suba de las edades promedio de los agentes de las plantas permanentes<sup>3</sup>, ha llevado a plantearse cuestiones sobre las características de este grupo de trabajadores<sup>4</sup>, como así también conocer el grado de conformidad, respecto de la tarea desarrollada. De todas maneras, se procedió a indagar la situación de un grupo de trabajadores de 45 años y más de la administración pública nacional, en tanto presentan ciertas particularidades propias, que los distinguen del resto de los trabajadores mayores (Aparente estabilidad laboral dentro de los marcos legales vigentes).

Por lo tanto, una de las finalidades del trabajo reside en atender ciertos aspectos relacionados con la transmisión de conocimientos en las organizaciones laborales públicas, con el propósito de hallar algunas líneas de reflexión realizando aportes para un debate o esclarecimiento de estos temas y simultáneamente brinde aportes para una mayor concientización. Otro aspecto,

2 Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid, 8 a 12 de abril de 2002. Punto 23.

3 Según lo muestran informes estadísticos de la Oficina Nacional de Empleo Público disponibles en [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

4 Los trabajadores mayores según 1º Asamblea Mundial de Envejecimiento de Viena 1982, donde se define este concepto respecto de la proporción de trabajadores de 45 y más años. (2007/2008)

se intentará indagar en qué condiciones se realizan o no, los procesos de transmisión de conocimientos y si logra detectarse presencia del supuesto denominado “viejismo”.

La Administración Pública Nacional, en sus dotaciones de Planta Permanente correspondientes a los marcos regulatorios SINAPA y actualmente SINEP, evidencian significativa presencia de personal dentro del período denominado mediana edad, por ejemplo, al año 2005, la población de 45 a 64 años representó el 61,9%, según información de la Oficina Nacional de Empleo Público.) Según datos de un informe referido a la planta permanente SINEP (2014), se ha identificado el crecimiento de la franja etaria de 55-59 años como la de mayor presencia en ambos sexos, como así también en las subsiguientes franjas etarias de 60-64 años y también los de 65-69 años, revelando a presencia de grupos de edad en condiciones de jubilarse.

### **Consultar gráficos n ° 1, 1.1 y 1.2 en sección: cuadros, tablas y gráficos:**

- El envejecimiento del personal permanente, en especial de los profesionales, resulta apremiante. Las pirámides expuestas grafican sin margen de duda, la brecha generacional producida entre funcionarios de carrera y funcionarios transitorios y contratados.
- En un estudio sobre el personal del CCTG (2014) registra como promedio de edad 44,9 años, la del personal permanente asciende a 51,1 mientras que la del contratado baja a 38,7 años. La Población Económicamente Activa Joven (hasta 44 años) ocupa el 52%.

## **2. Objetivo general**

Conocer la situación de los trabajadores mayores (45 años y más) que revistan en algunas áreas de la Administración Pública Nacional, con el fin de analizar instancias de aprovechamiento relacionadas con la transmisión de conocimientos y aquellos procesos que favorecen o entorpecen el logro de este objetivo.

### **2.1 Objetivos específicos:**

- Conocer si hay aprovechamiento de potencialidades o subestimación por algún prejuicio relacionado con el “viejismo”.
- Conocer el grado de satisfacción con el desarrollo de la tarea que desempeñan.
- Establecer grado de apertura y cooperación con compañeros de trabajo

más jóvenes

- Recuperar información relacionada con su estado de salud, y su autopercepción.

## **2.2 Resultados esperados**

- Esbozar recomendaciones que propicien un buen proceso transicional de los trabajadores mayores, hacia una nueva etapa de vida que resultará entre 15 a 20 años
- Obtener un diagnóstico de los trabajadores de 45 años y sobre la transferencia de conocimientos relacionado con intercambios hacia otras generaciones, que pudiesen brindar orientaciones a las políticas de recursos humanos de la Administración Pública Nacional.
- Conocer el grado de integración de los trabajadores mayores.
- Conocer el grado de satisfacción de los trabajadores mayores respecto de su bienestar relacionado con su salud bio-psicosocial. (En esta versión, este punto no se ha desarrollado).

### **A continuación, se mencionan estas preguntas, para el desarrollo del trabajo**

- ¿Existen instancias de aprovechamiento de los agentes de 45 años (planta permanente) y más en áreas de algunos organismos de la administración pública en general, de los conocimientos de los conocimientos y experiencias adquiridas en el transcurso de la trayectoria laboral?
- ¿Se detectan instancias institucionales de transmisión de conocimientos de los agentes de 45 y más hacia otros trabajadores de los conocimientos y experiencias adquiridas durante la trayectoria laboral?
- ¿Hay indicios que demuestran la presencia de discriminación relacionada con el vejeísmo?
- Hipótesis: A menor presencia de instrumentos institucionales (formales) de traspaso de conocimiento, mayor será la falta de aprovechamiento de las potencialidades de los agentes cercanos a jubilarse.

## **3. Marco Teórico**

La perspectiva de análisis refiere a supuestos o creencias existentes al interior de organizaciones laborales asociadas a dificultades de integración y crecimiento de las personas mayores en las organizaciones públicas. Para ello se mencionan autores que tratan las cuestiones asociadas al “vejeísmo”, y otras



concomitantes. Según Leopoldo Salvarezza<sup>5</sup>, la vejez es un tema que lleva a conflictos, no solamente para la persona que lo experimenta, sino también para otras, que no lo son, y diariamente lo viven desde los distintos roles que desempeñan en la sociedad. Además, otros autores, por ejemplo, Cummings y Henry (1961), fueron los primeros en aludir a la denominada teoría del desapego, mencionada en "Growing Old: The process of disengagement"<sup>6</sup>. Desde esta teoría los inconvenientes relacionados con la situación laboral de los trabajadores mayores guardan relación con los cambios en las técnicas y métodos, como así también con la competencia que supuestamente se produce con los trabajadores más jóvenes. De alguna manera, la teoría del desarrollo organizacional de Schein (1988), se basa en la teoría del descompromiso/desapego<sup>7</sup>, aludiendo a que el trabajador de más edad tendría dificultades para incorporar la cultura organizacional, es decir le costaría más esfuerzo para adaptarse a la misma y probablemente no lo consiga siquiera. Sin embargo, un estudio como el de Carp (1966), reveló que las personas mayores en un medio favorable prefieren la actividad y las relaciones sociales que sujetarse a situaciones de desapego. Maddox<sup>8</sup> (1973), se opone a esta postura desde la **"teoría de la actividad/apego"** al plantear que las personas mayores puedan permanecer activos todo el tiempo que sea posible.

*"El término viejismo define el conjunto de prejuicios, estereotipos y discriminaciones que se aplican a los viejos simplemente en función de su edad"*, como define Salvarezza, en consonancia con lo expresado por Buttler (1995): "El viejismo, es el prejuicio de un grupo contra otro y se aplica principalmente el prejuicio de la gente joven hacia la gente vieja", donde está latente el miedo a envejecer y de tomar distancia de un retrato posible hacia el futuro.

La perspectiva de Edgar Schein alude a un enfoque del desarrollo relacionado con la carrera empresarial, y sus mentores provienen, generalmente del medio sociocultural, Estados Unidos de Norteamérica. Se han nutrido de las miradas ideológicas de una sociedad individualista y fuertemente competitiva<sup>9</sup>,

5 Salvarezza, Leopoldo. "Psicogeriatría. Teoría y clínica" Editorial Paidós. 2ª Edición. México 2002. Página 19 y ss.

6 Al traducirlo se refiere a la palabra desapego (preferido por Salvarezza), u otras acepciones: "desarraigo, desvinculación o desenganche", que tal vez impliquen algunas variaciones pequeñas de interpretación.

7 En entrevista con un informante clave, experto en temas de recursos humanos, aludió al retraimiento en general de los trabajadores mayores, como algo que puede ocurrir por pérdida de posiciones laborales.

8 Carp y Maddox, citados en ob. Citada Leopoldo Salvarezza, tienen más coincidencias con los postulados en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), recomendación 162 párr: 3 a 10.

9 Eduardo Fidanza, "La Jaula de Hierro 100 años después" sobre Max Weber y "La ética protestante y el espíritu del capitalismo". 2º Congreso Nacional de Sociología, Buenos Aires, octubre 2004. Pág. 854.

en la cual tiende a naturalizarse el hecho de adjudicarles a los trabajadores mayores ciertas limitaciones para realizar nuevos aprendizajes, e incorporarse efectivamente a la “cultura de la empresa”, basado en que las personas atraviesan inexorablemente etapas de expectativas e inserción relacionadas directamente con su edad cronológica (Donde a mayor edad, menos posibilidades), y desde esta visión eficientista se revela una adhesión a la teoría del desapego. La Administración Pública Nacional, en sus dotaciones de Planta antes SINAPA y ahora SINEP, muestran evidencian presencia de personal en el período denominado mediana edad, y el crecimiento de la franja etaria de 55 a 59 años, la mayor presencia en ambos sexos, y de los grupos de edad de 60-64 años y los de 65-69 años, como se observó en el gráfico n ° 1, como así también en las subsiguientes franjas etarias de 60-64 años y también los de 65-69 años (presencia de grupos de edad en condiciones de jubilarse).

### **3.1 Visiones o perspectivas relacionadas con los trabajadores mayores en las organizaciones**

Cuando se hizo referencia al “viejismo”, término creado por R. Butler, científico norteamericano (1968), a través del cual se refiere a un conjunto de actitudes negativas detectadas en la sociedad respecto de los viejos, que podrían implicar situaciones de rechazo, marginalización, desagrado, negación, agresión; conformando una serie de actitudes que podrían estar asociadas entre sí.

En la descripción de la naturaleza del problema se aluden a representaciones sociales de la vejez procedentes, las cuales pueden proceder discursos, también presentes en los medios de comunicación, la cultura, la sociedad, las cuales en algunas circunstancias generarían efectos tendientes a homogeneizar y a etiquetar a las personas mayores (aplicable también a los trabajadores mayores), respecto de “son de tal o cual manera, o ya no pueden hacer tantas cosas como hacían antes”, las cuales podrían afectar algunas posibilidades de inclusión laboral, y cierto nivel de crecimiento en las organizaciones en caso de no desempeñar cargos directivos o de alta capacitación científico-técnica<sup>10</sup>.

### **3.2 Desde la sociología y de la psicología, puntos de vista sobre la edad**

Desde la psicología de la tercera edad y la edad mediana: Las terapias focalizadas hacia las personas de 45/50 y más años comenzaron a incubarse en los

10 INADI. “Prácticas no discriminatorias en relación con adultas y adultos mayores”. Participación de Cátedra Tercera Edad. Facultad de Psicología UBA. Ricardo Iacub-Miriam Petrángolo. Junio, 2012. Buenos Aires. Pág. 27

comienzos de los 70, con el aporte de Mario Strejilevich, médico neurólogo que introdujo en la psicogeriatría a Leopoldo Salvarezza, quién posiblemente llegó a ser el más alto exponente de la disciplina en Argentina. Cabe mencionar, que dicho proceso fue interrumpido durante el gobierno militar (De 1976 hasta 1982). En 1987 se creó una cátedra optativa en la Facultad de Psicología en la Universidad de Buenos Aires, dedicada al estudio de las personas mayores y gradualmente estas cuestiones dejaron de ser un esfuerzo aislado, y pasaron a conformar un área clínica específica.

**Supuesta rigidez del aparato psíquico de las personas de 45 y más años<sup>11</sup>:**

Los mismos aluden a comportamientos cristalizados, y ausencia de niveles de apertura de los actores. Esta visión, empalmaría con enunciados y supuestos sobre cierta falta de flexibilidad o resistencia a aprender nuevas tareas de las personas de estos grupos etarios, como si auténticamente tuviesen dificultades o resistencias en determinados aspectos cognitivos. Por otra parte, las visiones que transmiten los medios de comunicación social, publicidades y las miradas de grupos sociales pueden influir en la generación de distorsiones valorativas relacionadas con las percepciones de las personas mayores (Laura Bosque, Los mayores en los medios. Flacso 2000)

**Redefinición del narcisismo las personas a partir de los 45 años:** Refiere a una resignificación de este periodo, en este caso como agentes públicos denominados "trabajadores mayores". Es decir, la cuestión sería superar "situaciones o posiciones rígidas ancladas en modalidades del narcisismo en esta etapa de la vida", y las mismas podrían frenar impulsos creativos dificultando el hallazgo de salidas superadoras.

**Comentarios generales sobre la edad mediana:** Este punto, incluye aspectos del anterior; esta vez planteados, desde la mirada de H. Moody y C. Jung; Carl Gustav Jung, citado tanto por Harry Moody y también por Hidalgo González expresó en uno de sus textos lo siguiente: "El atardecer de la vida tiene tanto significado como la mañana; sólo que su significado y sus propósitos son diferentes" Es decir, los seres humanos tienen propósitos, y buscan significado y fines, los cuales proporcionan sentido a la vida.

**Desde las Ciencias Sociales y desde una perspectiva sociológica:** Berenice Neugarten, citada por Harry Moody, menciona que la edad cronológica en sí misma no conlleva un conjunto de significados establecidos e incluso sostiene que hay un consenso cada vez menor acerca de los valores o metas apropiadas para cada etapa de la vida. De todas maneras, surgen interrogantes, sobre

11 Salvarezza, Leopoldo (Fallecido en Mayo 2012): Entrevista Revista "El Sigma". 17/9/2007, por Emilia Cueto.

si se presentan apatías con el trabajo hacia el final de las etapas laborales, en cuanto si estas suceden por cansancio o por retraimientos, relacionados con la falta de significado. En Argentina en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, comenzó en 1985 la cátedra de "Envejecimiento y Sociedad" y luego en la carrera de Relaciones del Trabajo, sobre la "Edad en el Empleo", donde se abordan de manera específica algunas estas problemáticas relacionadas con los trabajadores de edad en los ámbitos académicos.

### 3.3 Enfoques desde la Psicología Organizacional (E. Schein y G. Morgan)<sup>12</sup>

Edgar Schein, autor americano de temas de psicología organizacional, conocido en programas de formación de la especialidad del área de recursos humanos planteó en el libro la "Dinámica de la carrera empresarial", una serie de etapas relacionadas a la edad del trabajador; en la cual dicho autor advirtió sobre limitaciones al crecimiento y desarrollo en las organizaciones laborales para los trabajadores mayores. Las etapas establecidas por Schein serían: de los 16 a 25 años, de los 25 a 35 años, de los 35 a 45 años, y otras subsiguientes que refieren a evoluciones tardías de la carrera laboral con relación a la proximidad del retiro. En otro texto posterior del mismo Schein: "La cultura empresarial y el liderazgo, una visión dinámica", desarrolló una visión más integradora, e interdisciplinar/transdisciplinar; respecto la obra anteriormente citada<sup>13</sup>. Garret Morgan<sup>14</sup>, otro experto en temas de análisis organizacional describió distintas tipologías o modelos, conformando una propuesta de imágenes interesantes para conocer mejor las fuerzas dinámicas que confluyen en las organizaciones. Aludió a conceptos de Jung, quién acuñó el concepto de la sombra de la psicología individual, aplicándolo a las organizaciones, señalando, entre otros aspectos, la importancia de descubrir grupos o personas que componen "la sombra reprimida que actúa como depósito de personas que se han perdido o infravalorado..."

## 4. Algunos comentarios metodológicos

Esta investigación, se realizó bajo la modalidad de estudio de casos con un

12 MORGAN, G. (1990): Imágenes de la organización. Cap. 7. "Examinando la Caverna de Platon". Rama. Madrid. Pág 188-219.

13 Edgar Schein, en prologo "La cultura empresarial y el Liderazgo" al mencionar los renovados efectos de la cultura y la multidimensionalidad de los fenómenos en un sistema complejo, como lo son las organizaciones. Ob. Citada.

14 Garret Morgan, "Las imágenes de la organización", reconoce diversas imágenes: "como mecanismo", "como organismo", "como cerebro", "como sistemas políticos", "como cárceles psíquicas", etc. Obra citada

diseño exploratorio-descriptivo en el cual se indagó a trabajadores mayores en áreas de organismos seleccionados de la APN. El estudio se llevo a cabo en dos etapas: la primera de ellas relacionada con la realización de entrevistas a informantes claves y la segunda, conformada por la aplicación de cuestionarios a grupos de trabajadores. En la 1º etapa, se efectuaron 12 (doce) entrevistas a informantes claves, de la Administración Pública Nacional (APN), donde se utilizaron una guía de preguntas semiestructuradas, con el fin de visualizar la pertinencia de ciertos enfoques y de supuestos relacionados con las personas de 45 años y más. Para seleccionar a los informantes claves se aplicó la “técnica de la bola de nieve”, la cual posibilitó el acercamiento a un grupo de actores cuyo fin posibilitar un acercamiento con el objeto de estudio, y que sirva como medio para contextualizar las actividades cotidianas de los trabajadores mayores en las organizaciones públicas facilitando la preparación de las entrevistas y posibilite la inclusión de preguntas abiertas-cerradas que conformaron el “corpus” de la investigación.

La 2ª etapa del trabajo, en la que se hicieron 30 (treinta) entrevistas, correspondió a la aplicación de cuestionarios, a dos grupos de trabajadores, conformado por los varones y mujeres mayores de 45 años y más y otro integrado por varones y mujeres menores de 44 años. Respecto de los organismos, fueron áreas ministeriales diferentes de la administración central aptos para los propósitos de la investigación, con atributos homogéneos, que permitió tratar las respuestas de los entrevistados en “bloque”. Se consideraron informes generados por la ONEP, del personal planta permanente, extrayéndose atributos, para la tarea de seleccionar los organismos/dependencias. La alternativa metodológica utilizada fue la determinación de una cantidad de casos a entrevistar, mediante la aplicación de la técnica de “bola de nieve”, a partir de una cuota. Las entrevistas se realizaron aplicando un instrumento semiestructuradas a agentes seleccionados fueron entre abril/agosto 2009, y se utilizó una estrategia de inducción analítica respecto de la edad y el sexo de entrevistados:

**Consultar cuadros n° 1 y n° 2, en sección: cuadros, tablas y gráficos**

##### **5. Sugerencias o propuestas de los trabajadores para sus últimos 5 años de vida activa (Se explicita, esta dimensión del abordaje cualitativo realizado):**

A partir de la aplicación de una pregunta abierta, en la cual se recuperó rica información sobre las inquietudes, interrogantes y expectativas. Se presenta el gráfico del grupo de 45 años y más.

**Consultar gráfico n ° 3, en sección: cuadros, tablas y gráficos.**

Las respuestas de los entrevistados describieron impresiones y necesidades,

respecto de percepciones y vivencias personales. A continuación, pueden observarse las mismas:

**Necesidad de acompañamiento, apoyo en el proceso de transición hacia la jubilación:** Las mujeres de 45 años y más entrevistadas expresaron que deben adjudicarle más relevancia a esta etapa y agregaron que la misma suele pasar desapercibida en las organizaciones públicas. Una cuestión a dilucidar refiere, si el trabajador dispone de recursos o energías adicionales para darle significación a esta etapa, o si la misma podría configurar una traba, con doble nivel de repercusión: el primero, referido hacia esta última etapa laboral, donde podrían suceder situaciones de estancamiento o pérdida de posiciones y en segundo lugar, la preocupación dirigida hacia la etapa pos-activa, de su vida futura, tangible y más que probable, considerando los aumentos en la expectativa de vida logrados por los avances de la ciencia y la tecnología. Los varones de hasta 44 años, expresaron también preocupación por esta dimensión, tal vez por una mayor toma de conciencia sobre las implicancias y repercusiones, desde una perspectiva orientada hacia el desarrollo de la carrera de un agente en la administración. Se citan a continuación los siguientes ejemplos:

- “Debería haber un gran apoyo psicológico hacer como de terapeutas, aconsejar, acompañar mientras uno ésta activo y como paso a lo que viene.” Pedro, 65 años. Setiembre 2009.
- “Acompañar proceso hasta que dejen la vida activa, pues luego viene la jubilación y luego, ¿qué hacen? Hay que bajarles la carga laboral, y enseñarles el uso del tiempo libre para que manejen luego otras opciones y sepan cómo afrontarla luego.” Laura, 49 años. Agosto 2009.
- “¡No me imagino que ahora dejar de trabajar sea un problema! Sin embargo, ¿hay gente que pasa su vida en el trabajo y luego qué? Melina, 36 años. Junio 2009.

**Necesidad de motivación y reconocimiento:** En primer lugar, cabe mencionar que las mujeres de hasta 44 años señalaron la importancia de ser reconocidas y valoradas. Luego, los varones de 45 años y más también le adjudicaron importancia a que les está faltando acompañamiento y apoyo. Si bien, éstas han sido apreciaciones subjetivas traídas por los trabajadores como una percepción de sus vivencias al interior de las organizaciones públicas, la misma estaría conformándose como una suerte de reclamo silencioso, y según ellos, no suficientemente reconocidos y/o admitidos. Para ilustrar mejor estos comentarios, se incluyen las siguientes expresiones recibidas:

- “Que se sientan útiles, y sea puesto en valor. Las organizaciones públicas en

general, no suelen aprovechar el conocimiento y experiencia, esto una malversación del capital humano en la APN. En otros lugares, la reconocen y le dan valor agregado, por ejemplo, en Canadá. Hay que incluirlos en proyectos y no excluirlos. Pareciera que a la última etapa no se sabe cómo encontrarle sentido” Ubaldo, de 64 años. Setiembre 2009.

- “Aprovechar más a las personas en su trayectoria laboral apoyando y escuchando. Hay gente que no sabe cómo hacerlo y la oportunidad se pierde...” Osvaldo, 57 años. Mayo-junio 2009.

- “Conozco gente deprimida por este tema. Es bueno que los hagan sentirse útiles y que pertenezcan al sistema y con actividades alternativas para hacer.” Paula, 24 años. Agosto 2009.

- “Necesidad de Planes o programas para la socialización e información de la jubilación. El Plan Volkswagen en Alemania es una interesante experiencia. “Uno juega, lo importante es en definitiva si uno sufre”. Es significativo implementar un paso a respetuosas invitaciones y no de un modo compulsivo impulsar la jubilación”, Patricio 62 años. Agosto 2009.

- “¿No será que finalmente el reconocimiento no llega para todos?”. (Una vez finalizado su cargo, mi papá murió triste y abatido). Melina 36 años. Junio 2009.

### **Ausencia de acciones específicas orientadas hacia los trabajadores mayores:**

Este planteó fue realizado principalmente por los varones y mujeres de 45 años y más, con bajos guarismos en ambos casos. En las respuestas pueden hallarse aspectos combinados, pues no percibirían acciones concretas en los organismos sobre el tema, y habría cierta tendencia a la negación a la problemática, incluso de parte de algunos agentes:

- “No me lo he planteado, pero, así como ahora no se hace nada.”. Lilian, 54 años. Mayo-junio 2009.

- “Si bien es tema de agenda, no está en línea, luego me ocuparé” Octavio 45 años. Agosto 2009.

A modo de síntesis, no siempre se presentaron condiciones favorables para que los agentes involucrados encuentren caminos posibles para afrontar estas nuevas etapas de la vida, las cuales les requieren energías renovadas, readaptaciones y nuevos posicionamientos personales, y no todos llegan suficientemente preparados.

Sin embargo, los esfuerzos realizados al interior de la Administración Pública Central, no son los mismos, simultáneamente conviven criterios y abordajes disímiles para situaciones de características similares, dependiendo puntualmente su aplicación de “las coyunturas y prioridades vigentes en cada organismo público”. Se han agrupado temáticamente las sugerencias o recomen-

daciones recibidas, con el propósito de contribuir a un proceso transicional de los prejubilados, hacia una nueva etapa de la vida:

### **De acompañamiento y apoyo**

- Brindarles un espacio de escucha (a través de entrevistas con psicólogos/ sociólogos con formación en temas de edad mediana/gerontología).
- Establecer acciones conjuntas entre las áreas de recursos humanos y servicio médico, para establecer prioridades de acción.
- Acompañar los procesos transicionales brindando alternativas y propiciando nuevos espacios de acción (Laborales, de compromiso o solidaridad social, etc.).
- Brindarles opciones para el uso del tiempo libre, por ejemplo, ofrecerles distintos tipos de capacitaciones<sup>15</sup>.
- Presencia de actores facilitadores para establecer contacto en los organismos para apoyar acciones de cooperación e integración de los trabajadores mayores.

### **De reconocimiento y motivación**

- Establecer procesos de transferencias explícitos de conocimientos/saberes lo cual permitirá un doble efecto, beneficioso para la organización y para el agente que lo realiza, propiciando el "aprendizaje organizacional".
- Promover o alentar instancias de valorización de sus trayectorias en el organismo.
- Alentar espacios de encuentro entre los trabajadores de todas las edades, para superar situaciones potenciales de aislamiento (Con actividades laborales y generar actividades extralaborales<sup>16</sup>).

Se pudo encontrar en algunas entrevistas "ciertos aprovechamientos de conocimientos de personas mayores", los cuales no siempre resultaron "visibilizadas", en tanto que los responsables o jefes, recurrieron a ellos por sus antecedentes, conocimiento y experiencia, para la resolución, elaboración o asesoría en temas especiales/técnicos, sin brindarles luego reconocimiento, lo cual generó, desazón. Y luego, en la continuidad del proyecto/actividad, se los reemplazó por otros más jóvenes que continuaron, ocupando el lugar

<sup>15</sup> Sobre cooperación solidaria y tercer sector: talleres de memoria, expresiones artísticas- literarias hacia una resignificación de esta etapa de la vida o del recupero de cualidades no suficientemente desarrolladas.

<sup>16</sup> "Promover la participación de las personas de edad en actividades cívicas y culturales como estrategia para luchar contra el aislamiento social y favorecer su habilitación". Asamblea Mundial de Envejecimiento, Madrid 2002.



“visible”, dejado por ellos, una vez terminada la tarea primaria de diseño o preparación.

No obstante, deben mencionarse interesantes experiencias en la Administración Pública Central, por ejemplo: “*El programa Nuevos Desafíos*”<sup>17</sup>, impulsado por el Ministerio de Trabajo, el mismo se estuvo extendiendo en un par de organismos más, por la originalidad y eficacia de su propuesta para resolver necesidades de la organización y de las personas cercanas a jubilarse, desde una perspectiva positiva e integradora.

Por otra parte, también es justo rescatar la convocatoria a trabajadores mayores con conocimientos y experiencias, para diagramación y dictado de cursos semipresenciales y/o virtuales de carácter técnico: por ejemplo, en el Ministerio de Producción y Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y Salud, INDEC, etc.

## 6. Conclusiones<sup>18</sup>

A lo largo del presente trabajo se ha planteado la necesidad de conocer la situación actual de los trabajadores mayores, tratando de comprobar si hubo instancias de aprovechamiento institucionales relacionadas con la transmisión de conocimientos. Para emprender esta tarea, fue necesario aplicar instrumentos de indagación, que lograsen detectar si hay presencia o no de “viejismo”, y descubrir que factores influenciaron o incidieron para que dicho proceso pudiese ocurrir. Entonces: ¿El “viejismo” obedecería a una percepción originada a partir de prejuicios relacionados con la edad o si los mismos, se alimentarían con otros elementos concomitantes? Como se señaló en la naturaleza del problema, desde una perspectiva sociocultural, existen creencias referidas a los más viejos, como sujetos incapaces de contribuir a la sociedad, y por consiguiente, como miembros prescindibles de una comunidad, así como las actitudes de no inclusión que podrían prevalecer (Kite y Johnson, 1988) También, T. Mc Gowan (1996), afirma que el “viejismo” es un fenómeno problemático con dimensiones históricas, culturales, sociales, psicológicas e ideológicas.... Por lo tanto, entonces desde la perspectiva de estos autores, de manera velada y a veces de modo manifiesto, soslayaría a las personas mayores y los ámbitos laborales públicos no estarían exentos de este tipo de percepciones.

Los trabajadores mayores son una parte constitutiva de las organizaciones, y

17 En base a recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los “Trabajadores de Edad”.

18 Se recuerda que se aplicó la modalidad de investigación de estudio de casos, con lo cual se han percibido algunas tendencias, que habrá que estudiar o profundizar en el futuro.

por ello, las políticas de agruparlos o integrarlos parcialmente, y en ocasiones segregarlos, sería como “invisibilizarlos” y esta actitud podría generar menos aprovechamiento del capital humano en las organizaciones. Se rescatan dos aspectos positivos descriptos por los trabajadores:

- **Satisfacción con la tarea:** Resultó alentador observar que los trabajadores mayores y los agentes de menos de 45 años, demostraron buenos niveles de satisfacción, según el presente estudio.
- **Respeto en el trabajo:** También expresaron, en general, que son tratados con respeto.<sup>19</sup> Sin embargo, las mujeres de 45 y más años reconocieron en un 25%, situaciones de ausencia de respeto. Ahora bien, también cabe una reflexión sobre la importancia del liderazgo en las organizaciones, pues hubo entrevistados que lo mencionaron, como un factor relevante.

Ejemplos citados:

- “Es un desafío aprender a trabajar con la gente y aprovecharla”, Ludovico 63 años. setiembre 2009. (Coordinador)
- “Vemos casos de desaliento, por falta aprovechamiento de conductores de grupos, que no logran ver las condiciones de los trabajadores grandes, simplemente por eso”. Osvaldo 56 años. mayo-junio 2009.
- “No hay trabajo en equipo, porque no es un entrenamiento organizado por el jefe, es complejo de llevarlo a cabo y surgen las miserias de cada uno”. Manuela 46 años. Agosto 2009.

Estos comentarios aluden a una cuestión, relacionada con la relevancia del rol del responsable del grupo, para que reúna condiciones proactivas de apertura, comprensión, y buena capacidad organizativa, y a la vez ejerza un estilo de conducción con vocación de hacer sentir partícipe a los agentes en los objetivos organizacionales, libres de prejuicios, alentando la capacidad y la motivación de todos en general.

Como colofón del abordaje cualitativo, puede afirmarse que no se han detectado en la práctica cotidiana canales institucionales donde los agentes de 45 y más años traspasen conocimientos a otros, sino por el contrario la principal modalidad de intercambio es informal durante la ejecución o realización de las tareas<sup>20</sup>.

19 Correspondieron a mujeres de 45 años y más con cargos de auxiliares y/o administrativos no jerarquizados, según consta de información obtenida durante las entrevistas del estudio de casos.

20 En el documento Población Jubilable y dotaciones de reemplazo en la APN del personal científico-técnico. Oficina Nacional de Empleo Público Secretaría Gestión Pública. Buenos Aires (2009). Publicación N° 2, si bien los objetivos, el diseño y el tamaño de la muestra son diferentes hay coincidencia en que no hay un plan sistemático para transmitir al personal los conocimientos de las personas de mayor antigüedad, pág. 52 y págs. 67 y 79.

**Se ha verificado, en primer lugar:**

- a) Los varones de 45 y más años, registraron una significativa presencia de transmisión conocimientos informales con el 77,8% y el 22,2% reconocieron instrumentos mixtos.
- b) El 75 % de las mujeres de 45 y más años percibieron instrumentos informales de traspaso y el 25% admitieron instrumentos de carácter mixto (Informales/Formales.)

**Consultar gráfico n ° 4 en sección: cuadros, gráficos y tablas**

**Corroborándose la hipótesis anteriormente planteada**

A menor presencia de instrumentos institucionales de traspaso de conocimiento, mayor será la falta de aprovechamiento de las potencialidades de las personas cercanas a jubilarse.

**En segundo lugar, se ha verificado, lo siguiente:**

- c) El 62,5% de las mujeres de 45 años y más dijeron que no son aprovechadas. Se verifica
- d) El 55,6% de los varones de 45 años y más expresaron que no se aprovecharon sus potencialidades relacionadas con el trabajo. Se verifica

**Consultar gráfico n ° 5 en sección: cuadros, tablas y gráficos.**

**En síntesis, se ha comprobado lo siguiente:**

- Presencia de procesos de transferencias de conocimientos básicamente no formalizados, los cuales ameritarían la necesidad de propiciar instancias complementarias de capacitación.
- La edad del trabajador implica connotaciones, en tanto que hubo menciones puntuales relacionadas con situaciones de falta de consideración social e inclusión hacia los más grandes, lo cual tal vez se hubieran mitigado con estilos de liderazgos más dispuestos al diálogo e inclusivos.
- Carencia de instancias de acompañamiento u orientación para los trabajadores mayores en su proceso hacia la jubilación y su futuro en general.
- Se registraron casos de “invisibilidad” de “viejismo” en los grupos de varones y mujeres de hasta 44 años. (Algo así como apartarlos o limitarlos en las labores diarias).
- La percepción de clima laboral en general fue buena. Esta situación pudo visualizarse con referencia a grupos de trabajo compuestos por agentes más jóvenes (Contratados) a los que se les delegan nuevos trabajos, (Omar Auton, ob. Citada).
- La incidencia de la organización del trabajo sobre las condiciones de salud del trabajador en las temáticas de salud ocupacional ha resultado gravitante.

Se han observado algunos casos de “padecimiento en el lugar de trabajo”, planteados por algunas mujeres de 45 años y más, y en menor magnitud por los varones de 45 años y más, los cuales fueron relatados de manera muy discreta.

- Estilos de liderazgo con ciertas falencias: Hubo trabajadores que mencionaron, este aspecto como una dificultad, en cuanto que no propiciarían el desarrollo e integración de los trabajadores mayores: Esto evidenciaría algo así como un desaliento tácito hacia la participación.
- Los trabajadores reclaman que haya diálogo con ellos y no que deban enterarse de las novedades relacionadas con su futuro solo a través de un “telegrama”.

Además, “la empresa (organización) no es solamente un lugar donde se trabaja, pues se ha convertido, sobre todo, en un lugar donde la persona se degrada o se autorrealiza. De esta forma, la empresa (organización) es entendida como un espacio psicológico, como un entorno psicológicamente significativo<sup>21</sup>”.

En este sentido, esta expresión resulta significativa: “Un lugar de trabajo en el que exista diversidad en cuanto a la distribución por edades crea un entorno en que las personas pueden intercambiar técnicas, conocimientos y experiencias<sup>22</sup>”.

Leopoldo Salvarezza, en un apunte de clase, aludiendo a Berenice Neugarteen, sobre la mediana edad, refiere a la necesidad de creación de herederos, no solo biológicos, sino también sociales reforzando la importancia de actuar como guías o mentores de jóvenes<sup>23</sup>, de una manera respetuosa y efectiva. Lo cual quiere indicar la relevancia de alentar espacios de trabajos intergeneracionales que refloten estas cuestiones.

### **A partir de lo antedicho, se propone lo siguiente:**

- Propiciar la posibilidad de generar roles de tutores o mentores a trabajadores mayores de reconocida experiencia.

21 En el documento Población Jubilable y dotaciones de reemplazo en la APN del personal científico-técnico. Oficina Nacional de Empleo Público Secretaría Gestión Pública. Buenos Aires (2009). Publicación N° 2, si bien los objetivos, el diseño y el tamaño de la muestra son diferentes hay coincidencia en que no hay un plan sistemático para transmitir al personal los conocimientos de las personas de mayor antigüedad, pág. 52 y págs. 67 y 79.

22 Asamblea Mundial Envejecimiento Madrid 2002. Cuestión 4: conocimiento, la educación y la capacitación, n° 37, página 17.

23 Guarda relación con el concepto “generatividad” acuñado Eric Erikson en el texto “Identidad, juventud y crisis”. Paidós, Buenos Aires 1977. (Extraído de ficha n° 1 Gerontología Posgrado de Flaco. “La Temática Gerontológica en Argentina”, CABA, 2001. Aporte del Dr. Leopoldo Salvarezza.

- Alentar acciones de acompañamiento y apoyo, como así también de reconocimiento y motivación. (Importancia del rol de oficinas de Desarrollo de Carrera y de las áreas de capacitación de los gremios.)
- Banco de oficios asociados a trabajadores mayores: El registro de los conocimientos asociados a oficios/profesiones permiten establecer una conexión generacional de suma utilidad para la organización.
- Diagramar o establecer cuadros de reemplazo: Es importante que los organismos públicos asignen atención a la situación de los trabajadores mayores en la planificación de los recursos humanos, referente a la población cercana a jubilarse con una anticipación, de 5 a 6 años.
- La importancia de la organización del trabajo en la salud del trabajador: Anteriormente se mencionó la incidencia de la organización del trabajo sobre las condiciones de salud del trabajador. En este punto cabría una reflexión, los avances en materia CIOT<sup>24</sup> (Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato) y CYMAT<sup>25</sup> (Ámbitos saludables para que las actividades laborales se desarrollen en un hábitat apropiado), los cuales no se han extendido de manera homogénea.
- Generar perfiles de liderazgo, en los cuales además de cubrir el logro de los objetivos organizacionales, incluyan destrezas, habilidades para alentar un buen clima laboral.

Resulta importante recordar que los agentes mayores, disponen de recursos y disposición para contribuir en algunos aspectos de la formación de los trabajadores más jóvenes. *“La educación intergeneracional tiene como objetivo el contrarrestar el estereotipo negativo existente acerca del envejecimiento, y tiene en cuenta el nivel de competencia de los mayores y su importancia en la educación de los jóvenes<sup>26</sup>”*

Finalmente, como se expresó anteriormente, la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento Madrid 2002 respecto de la importancia de contrarrestar el prejuicio “del “viejismo”, con el fin de: **“Promover una imagen realista de los conocimientos y capacidades de los trabajadores de edad corrigiendo estereotipos perjudiciales acerca de los trabajadores de edad o de los candidatos para ciertos empleos<sup>27</sup>”**.

26 Franz Kolland, ADD LIFE, Tool Kit Europeo para el Desarrollo del Aprendizaje Intergeneracional. Ob. Citada.

27 Informe Asamblea Mundial de Envejecimiento Madrid 2002, Ob. Citada. Objetivo 1, punto m, página 14

## Bibliografía

- Auton, Omar. Estado Argentino, transformación de las relaciones laborales; "el personal contratado como regulador de conflictos". CCT 1999/2000. Noemí Rial (compiladora).
- Córtese, Horacio Eduardo. "Coaching y Aprendizaje Organizacional". "Mitos y Realidades de una época." Editorial Temas. Buenos Aires 2005.
- Decreto 214/06. "Principios de Igualdad de Oportunidades y Trato" y Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato. Artículos N° 121, 125, y otros. Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina.
- Decreto N° 2098/08. Sistema Nacional de Empleo Público. Convenio Colectivo Sectorial. (SINEP)
- Erce, E. y Betes, F.: "El mayor activo. ¿Cómo gestionar la valiosa aportación de los mayores de 55 años en la empresa? Editorial Almuzata, 2007. Madrid, España.
- Gollac, Michel y otros, "De la renegación a la banalización". CEIL-PIETTE-Conicet. Documento n° 13. Noviembre 2008.
- Impollino, Víctor Gustavo. "Los adultos mayores y la educación". Revista CIAS n° 47. Buenos Aires, marzo 2004.
- Ley 24241 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional y Decreto Reglamentario n° 1421/02 (Poder Ejecutivo Nacional). República Argentina.
- Moody, Harry. "Envejecimiento y Sociedad". Envejecimiento, significados y asignación de recursos. Volumen 15. Parte 2. junio 1995. Universidad de Cambridge. Inglaterra.
- Naciones Unidas. Asamblea Mundial de Envejecimiento Viena. Plan internacional de Envejecimiento. 1982.
- Naciones Unidas. Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Madrid. 2002.
- Oddone, María Julieta. Chernobilsky, Lidia B. Representaciones Sociales de los estudiantes de la carrera de Relaciones del Trabajo de la UBA con respecto a los trabajadores de mayor edad. 2003
- Oddone, María Julieta. La Jubilación del funcionario Público. Regímenes, deficiencias y proyección. 1988
- Conicet. Buenos Aires. 1994. Documento N° 38.
- Oficina Nacional de Empleo Público. Algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 214/06. (2007/2008). Publicación N° 1
- Oficina Nacional de Empleo Público Población Jubilable y dotaciones de reemplazo en la APN del personal científico-técnico. Secretaría Gestión Pública. Buenos Aires (2009). Publicación N° 2

- Oficina Nacional de Empleo Público/ Subsecretaría de la Gestión Pública. Boletín estadístico del sistema nacional de la profesión administrativa decreto 993/91. Informe de situación al 31/12/2005.
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión." Competencias Laborales en La Administración Pública". 2007. Secretaría Gestión Pública.
- Organización Internacional del Trabajo. Capacitación de las personas de edad. Manual de orientación. Plett y Lester: Genera. 1993
- Organización Internacional del Trabajo: "Recomendaciones para los trabajadores de Edad" Recomendación sobre los trabajadores de edad". Ginebra, 66ª reunión CIT (23 junio 1980).
- Organización Mundial de la Salud. "La organización del trabajo y el stress" Serie Protección de salud de los trabajadores N° 3. 2004. Universidad de Nottingham. Reino Unido.
- Ministerio de Trabajo de la Nación. "Programa Nuevos Desafíos". Buenos Aires. 2009.
- Morgan, Garret: Imágenes de la organización. "Imágenes de las organizaciones". Editorial Rama, Madrid, 1990
- Neugarten, Berenice. "The Aging Society and My Academic Life." In Sociological Lives, edited by Matilda White Riley. University of Chicago (1988)/ "La Jubilación y el curso de la vida".
- Salvarezza, Leopoldo: Entrevista Revista "El Sigma". 17/9/2007, realizada por Emilia Cueto. Buenos Aires.
- Salas, Eduardo y Wegman, Marcelo. "Para el servicio civil que merece un país en serio" Cuaderno N° 1- Aaeap. Febrero 2016
- Salvarezza, Leopoldo. Un recorte sobre el envejecimiento. ¿Creatividad o creación? Facultad Psicología UBA 2000.
- Sarnés Sáenz Luis. Sociología Industrial. "Las relaciones industriales en la sociedad posmoderna". Mira Editores. España 1999.
- Sosa Arauco, Anabel. El empleo, los trabajadores mayores y los jóvenes. Universidad Complutense de Madrid. 1997.
- Schein, Edgar, Dinámica de la Carrera Empresarial, Fondo Educativo Interamericano, 1982.
- Schein, Edgar, La cultura empresarial y el liderazgo. Plaza y Janes editores. España 1988.
- Stewart, Thomas A. "La Nueva Riqueza de las organizaciones: El Capital Intelectual". Buenos Aires. Editorial Granica. 1988.
- Taylor y Bodgan, Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1992
- UNESCO. Instituto de Educación. Programas intergeneracionales: Política Pública e implicaciones de la investigación una perspectiva internacional. Alan

Hatton-Yeo. Toshio Ohsako. Hamburgo, Alemania. 2001

- Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Madrid, España. Editorial Gedisa. 2006.
- Wainstein, Martin. "Intervenciones para el cambio". JCE Editores, Buenos Aires 2006.

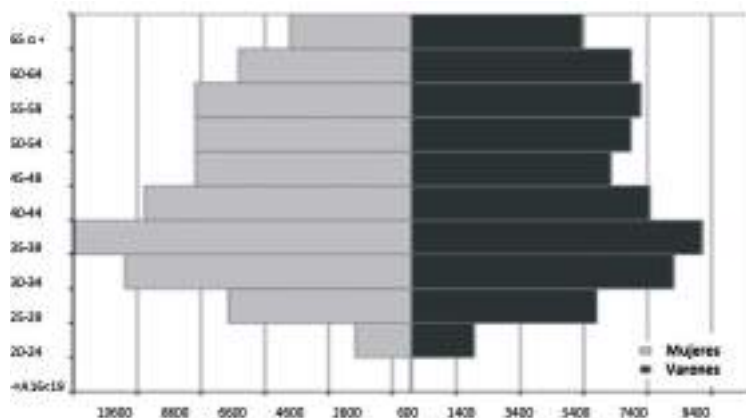
### **Reseña biográfica**

- Autor: Víctor Gustavo Impollino
- "Magister en Administración Pública". Universidad del Salvador. Ciudad Autónoma Buenos Aires. Egresado: 21/11/2012
- Profesor de Enseñanza Secundaria Normal y Especial en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA). Abril 2018.
- "La temática gerontológica y la investigación sobre ancianidad en Argentina". FLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2001 (Posgrado)
- "Gestión y Control de Políticas Públicas". FLACSO Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2000 (Posgrado)
- Licenciado en Sociología. Ciudad Autónoma Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA). Egresado 1992
- Docente Comunicación Institucional. Universidad del Salvador. Desde abril 2015 a la fecha.
- Reconocimientos: 1º premio innovación a las políticas públicas 2013, categoría Maestría. INAP.
- Afiliación del autor: (Maestría en Administración Pública, Universidad del Salvador). Docente de la materia Comunicación Institucional) Universidad del Salvador
- Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Posgrados
- Rodríguez Peña 640 – Planta Baja. Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina



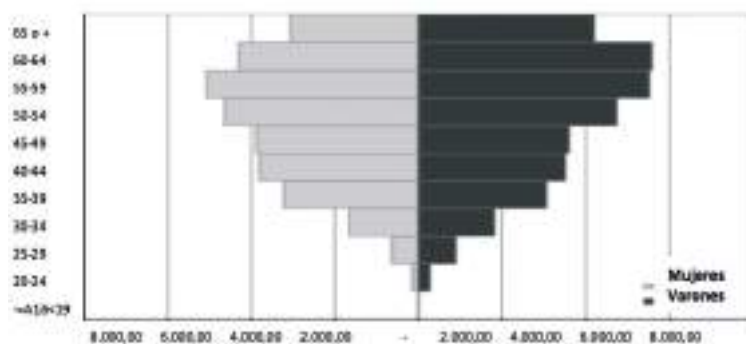
## Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico N° 1: Pirámide de población personal SINEP-30/6/2014



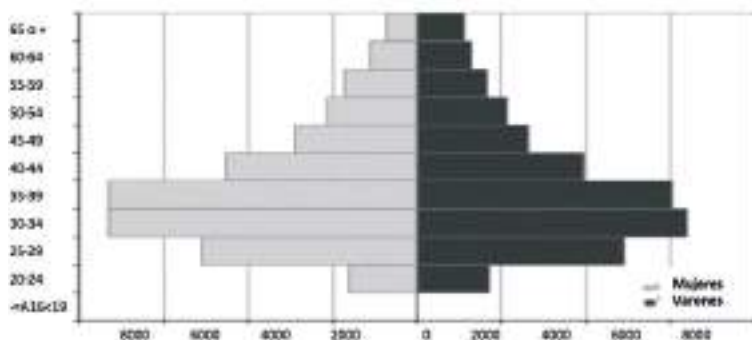
Fuente: Para el servicio civil que merece un país en serio. Cuaderno n° 1- Aaeap. Febrero 2016

Gráfico n°2 Pirámide de población personal SINEP-30/6/2014 (Personal Permanente)



Fuente: Para el servicio civil que merece un país en serio. Cuaderno n° 1- Aaeap. Febrero 2016

Gráfico n°2.1: Pirámide de población personal SINEP-30/6/2014 (Personal contratado)



Fuente: Para el servicio civil que merece un país en serio, Cuaderno n° 1- Aaeap, Febrero 2016

Respuestas de los entrevistados, del grupo de hasta 44 años. Los valores del gráfico n° 3, están expresados en porcentajes:



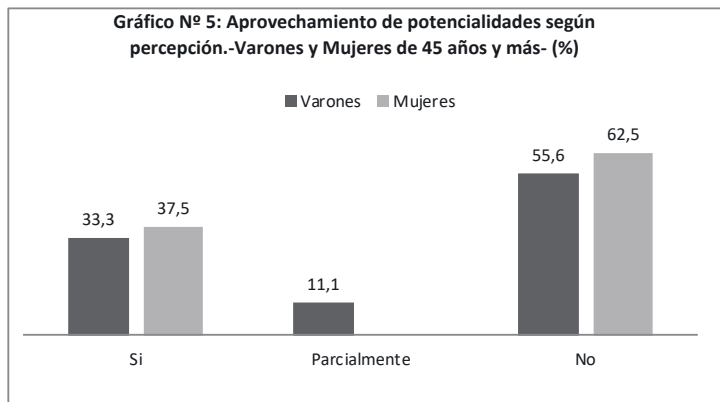
Fuente: Elaboración propia correspondiente al abordaje cualitativo agosto 2009.

Los valores del gráfico n °4, están expresados en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia correspondiente al abordaje cualitativo agosto 2009.

Los valores del gráfico n°5, están expresados en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia correspondiente al abordaje cualitativo agosto 2009.

Cuadro n ° 1: Entrevistas previas a funcionarios de la APN por puesto desarrollado, según sexo:

ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE A.P.N.	Condic. Contrat	SEXO		CASOS
		Varón	Mujer	
Directores de Recursos Humanos Organismos APN	Pta.ptc	2	1	3
Director área Administrativa/Servicios	Pta.ptc	1		1
Director área científico-técnica	Pta.ptc	1	1	2
Técnicos área de salud ocupacional.	Pta.ptc	1		1
Responsables área técnica-administrativa	Pta.ptc	1	1	2
Asesor/a área Técnica	Pta.ptc	1		1
Analista/responsable en presupuesto	Pta.ptc	1		1
Analista organizacional Administración Pública	Art. 9		1	1
<b>TOTAL</b>		<b>8</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

NOTA: Elaboración propia en base a la población participante entre los meses de abril y agosto 2009

Cuadro n ° 2 Agentes APN por sexo, según edad de entrevistados:

Sexo	Hasta 44 años	45 y más años	TOTAL
Varón	7	9	16
Por Fila	43,75	56,25	100,00
Por Columna	53,85	52,94	53,33
Mujer	6	8	14
Por Fila	42,86	57,14	100,00
Por Columna	46,15	47,06	46,67
Total	13	17	30
Por Fila	43,33	56,67	100,00
Por Columna	100,00	100,00	100,00

NOTA: Elaboración propia en base a la población participante entre los meses de abril y agosto 2009

## Resumen, palabras clave

Título: Perspectivas y posibilidades de los trabajadores mayores en la Administración Pública Nacional:

Se realizó una aproximación relacionada con la situación actual de los trabajadores mayores, en las organizaciones públicas, con el fin de comprobar supuestos "relacionados con la existencia de prejuicios con la edad", y conocer someramente algunas dinámicas vinculadas con procesos de transmisión de saberes y/o conocimientos, entre agentes de la administración pública. Para lograrlo, se recabó información predominantemente cualitativa sobre temáticas afines, con el fin de indagar y tratar de esclarecer algunas de estas cuestiones. Además, se advierte un aumento creciente del envejecimiento de las plantas permanentes en la Administración Pública Nacional, según informa la Oficina Nacional de Empleo Público al mes de junio del 2014.

Habría una oportunidad, según la perspectiva de Volkoff y otros (2005), considerando también la experiencia acumulada, comprensión de la cultura organizacional, posibilitaría oportunidades transmisión de conocimientos y desempeñar roles que puedan fortalecer la integración entre los trabajadores mayores y los nuevos.

Se ha utilizado la modalidad de estudio de casos con un diseño exploratorio descriptivo en dos etapas. Desde el presente estudio, no pueden hacerse generalizaciones, sino solamente observar algunas tendencias e indicios reunidos a partir de la participación generosa de los entrevistados.

Fueron detectados algunos casos de segregación laboral, que derivaron en situaciones potenciales de "invisibilidad", implicando un menor aprovechamiento del capital humano en las organizaciones. Esta situación, refuerza la importancia de aplicar políticas inclusivas desde las recomendaciones internacionales de Viena 1982, Madrid 2002, de la Organización Internacional del Trabajo y del Decreto 214/06, de Argentina sobre igualdad de oportunidades y trato.

Palabras clave: Envejecimiento, administración pública, prejuicios, integración, comunicación, cultura organizacional, inclusión, jubilables.



# **El FOPECAP como promotor de relaciones laborales sanas y ámbito de negociación paritaria productiva. Su evolución.**

## **Dr. Carlos Alberto Lelio**

Subsecretario de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Secretaria de Gobierno de Modernización. Jefatura de Gabinete de Ministros. Representante Titular de Estado Nacional en la Comisión de Administración del FOPECAP.

## **Dr. Gonzalo Mario Díaz**

Director Nacional de Relaciones Laborales. Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Secretaria de Gobierno de Modernización. Jefatura de Gabinete de Ministros. Representante del Estado Nacional en las Comisiones del FOPECAP.

## **Dr. Martín Lía**

Director Nacional de Coordinación Interministerial de Recursos Humanos. Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Secretaria de Gobierno de Modernización. Jefatura de Gabinete de Ministros. Representante del Estado Nacional en las Comisiones del FOPECAP.

## **Resumen Ejecutivo**

Desde la creación de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil, órbita dentro de la cual actúa la Dirección de Asistencia al FOPECAP, y en un trabajo mancomunado con el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) se ha dado impulso a la capacitación de los trabajadores comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, homologado por decreto 214/06, con financiamiento de recursos de dicho Fondo.

Ello sólo fue posible gracias a la colaboración, esfuerzo y sinergia entre todos los actores involucrados, pero fundamentalmente al ejercicio práctico de relaciones laborales sanas y productivas donde cada parte, defendiendo los intereses de sus mandantes han logrado darle curso a las necesidades de capacitación de los trabajadores, que son en definitiva también las del Estado. La totalidad de los proyectos de capacitación y becas aprobados en el fondo en el período 2016-2018 no sólo superan exponencialmente lo ejecutado en los 9 años anteriores, sino que tienen una particularidad: absolutamente

todos fueron aprobados por unanimidad de las partes.

El fondo es un ejemplo concreto de los beneficios que conlleva generar ámbitos de negociación, acuerdo y trabajo conjunto con los sindicatos, en un marco colaborativo. Estos espacios, además de permitir el logro de objetivos en común, propician relaciones laborales constructivas en el ámbito de la Administración Pública, uno de los ejes de gestión del Ministerio de Modernización de la Nación (hoy Secretaría de Gobierno de Modernización).

## Introducción

El propósito del presente artículo es ilustrar con un caso en particular, la importancia y trascendencia que poseen las relaciones laborales positivas en ocasión de trabajar en propuestas comunes que redundan en beneficio de todas las partes involucradas.

Cabe traer a referencia las enseñanzas del Dr. Etala, quien en su obra "Derecho Colectivo del Trabajo", (Etala C, 2007) establece que "el origen de la negociación colectiva se remonta a pactos celebrados en la Edad Media entre las corporaciones de oficios y las asociaciones de compañeros con semejanzas con los modernos convenios colectivos de trabajo."

Señala también que "el origen y la evolución de la negociación colectiva ha estado estrechamente ligada al desarrollo del movimiento obrero, por lo que también respecto de las etapas en su desenvolvimiento pueden adoptarse los mismos criterios de distinción, señalando de manera coincidente una etapa de prohibición, una de tolerancia y finalmente la etapa de reconocimiento o institucionalización."

En esta línea de pensamiento, sabemos que las relaciones colectivas de trabajo suponen la existencia de intereses objetivos que muchas veces son compartidos por los actores que conforman las relaciones laborales, es decir: trabajadores y empleadores.

Y un claro ejemplo de ello, lo encontramos en el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, conocido por sus siglas como FOPECAP. Este fondo, de origen paritario, constituye una innovación en la modalidad de brindar capacitación y recalificación a los trabajadores. Se caracteriza principalmente en que los fondos provienen de cada una de las partes que lo integran (Estado Empleador y Sindicatos signatarios del Convenio Colectivo General para la Administración Pública homologado por Decreto 214/06) y son estas partes las responsables de su administración y gestión, la cual se realiza mediante la celebración de acuerdos en forma permanente.

Por su carácter paritario, cada una de las partes designa miembros representantes en sus órganos de administración contando con la asistencia de la



Dirección de Asistencia al FOPECAP, actuante en la órbita de la Dirección Nacional de Relaciones Laborales e Interpretación Normativa de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil.

## **Marco Normativo**

La Ley 25.164 conocida como "Ley Marco de Regulación del Empleo Público" promulgada el 6 de Octubre de 1999 faculta en su artículo 43 al Poder Ejecutivo Nacional, a crear un fondo permanente de capacitación y recalificación laboral el cual funcionará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Establece asimismo en su artículo 44 que el fondo tendrá por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.

Finalmente, el artículo 45 establece que la forma de administración del fondo, su composición y modalidades de funcionamiento, será establecido en el marco de la negociación colectiva y los recursos a asignar deberán responder al carácter de los diferentes programas de modernización de los organismos y jurisdicciones. De esta forma, la ley delega en la negociación colectiva todo lo referente a su administración y funcionamiento.

Es entonces, con el dictado del decreto 214/06 del 27 de febrero de 2006 que se homologa el Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional, sustitutivo del Decreto 66/99 y se le comienza a dar forma definitiva al Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP).

Según lo dispuesto por el Art. 77 del Convenio Colectivo General, el financiamiento del Fondo se constituye con el aporte del 0,2% del total de la remuneración bruta, mensual, normal, habitual y permanente de los agentes involucrados en el ámbito del convenio colectivo, el cual se integra por partes iguales con un 0,1% por parte del Estado Empleador y un porcentaje similar por las representaciones gremiales en forma conjunta.

Asimismo, se crea la Comisión de Administración del FOPECAP, la cual está integrada por 5 representantes titulares y 5 suplentes por los órganos respectivos del Estado empleador y 5 representantes titulares y 5 suplentes por las entidades sindicales signatarias del convenio colectivo, buscando con esta composición un verdadero equilibrio que permita discusiones paritarias.

Este órgano paritario, según el Convenio Colectivo tiene las siguientes funciones:

a) Contribuir con la identificación de las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido, derivadas tanto de su desempeño laboral como de los objetivos y líneas de acción establecidas por las

jurisdicciones y entidades descentralizadas.

- b) Colaborar con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer las capacidades laborales del personal para la utilización más efectiva de las nuevas tecnologías de gestión requeridas por las dependencias.
- c) Programar, coordinar y evaluar acciones de capacitación y acompañamiento del personal alcanzado por el supuesto previsto en el artículo 26 del presente convenio, pudiendo ejecutar con esta finalidad, acciones por sí o por terceros.
- d) Promover y apoyar a la elaboración, ejecución y/o evaluación de programas de capacitación que desarrollen o fortalezcan competencias laborales requeridas para el desempeño efectivo de distintos puestos de trabajo y facilitar la movilidad funcional de los agentes y su correspondiente profesionalización.
- e) Administrar los recursos financieros que se le asignen en función de las funciones precedentemente establecidas.
- f) Dictar las regulaciones para la asignación de los recursos a las actividades de capacitación que se aprueben.
- g) Publicar con frecuencia no inferior a un trimestre en la correspondiente página WEB, el detalle de las actividades aprobadas y en curso, y de la utilización y destino de los recursos puestos a su disposición.
- h) Dictar su reglamento interno de funcionamiento.

El FOPECAP inaugura una experiencia única e innovadora en materia de Relaciones Laborales: recursos destinados a la capacitación de los trabajadores son gestionados, supervisados y en definitiva controlados en un ámbito paritario tanto por el empleador, como por los legítimos representantes de los trabajadores. Este es probablemente uno de los puntos más notables del FOPECAP. Otro de los factores que claramente potencia los aportes de las partes, se relaciona con la presentación de los proyectos. Tanto los sindicatos como el Estado Empleador tienen la posibilidad de proponer y someter a discusión las iniciativas de capacitación que consideran valiosas para los trabajadores de los diversos ámbitos que componen la Administración Pública. Esta múltiple penetración en el relevamiento de necesidades, se discute posteriormente en un espacio de diálogo e intercambio maduro y constructivo donde se retroalimentan mutuamente las visiones de las partes en relación a la temática que los reúne. Esto permite alinear expectativas y unificar esfuerzos en pos de objetivos comunes. Un círculo virtuoso que instala una dinámica de negociación beneficiosa para todas las partes (ganar-ganar).

## **Ejes centrales del FOPECAP**

Resulta interesante destacar cuales son los objetivos perseguidos con la creación de este Fondo Permanente. Si bien es habitual establecer mediante acuerdos pa-

ritarios la asignación de recursos económicos destinados a la capacitación, y hasta podría decirse que este es un destino habitual de los aportes patronales, no siempre se tiene en cuenta la necesidad de recalificar al personal de forma tal de brindarle herramientas que le permitan una movilidad dentro de la administración. Una premisa central de la gestión del Ministerio de Modernización (hoy Secretaria de Gobierno de Modernización) ha sido el desarrollo de la gente, procurando que cada trabajador se identifique con la organización, se planteen objetivos de progreso en su carrera administrativa y pueda contribuir en aquellas áreas de trabajo que le permitan desplegar a pleno sus capacidades. Un primer diagnóstico daba cuenta que muchas veces esta movilidad se ve frustrada por falta de capacitación o preparación adecuada para poder desempeñarse en otra área.

Por ello, el FOPECAP se plantea dos ejes centrales:

Por un lado, la capacitación permanente de los empleados comprendidos en el convenio colectivo de trabajo general, en aras de lograr una mayor profesionalización de la carrera administrativa.

- Por el otro, la recalificación laboral, entendiendo por tal, la posibilidad de brindarle herramientas a los trabajadores para ampliar sus posibilidades de desempeño, o que, frente a cualquier contingencia, puedan reintegrarse a la vida laboral activa mejorando el nivel de formación con el que contaba.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Comisión de Administración en uso de sus facultades ha dictado el “Reglamento de Funcionamiento” del FOPECAP, en el cual se esgrimen como “principios” fundamentales:

- Afirmar el sentido de lo público como lo que concierne a toda la sociedad, reconociendo la responsabilidad del Estado en asegurar la gobernabilidad en función de los intereses colectivos.
- Promover el desarrollo de conocimientos y habilidades que faciliten la participación del conjunto de los trabajadores, garantizando el acceso a las nuevas tecnologías de información y contribuyendo a la democratización de las relaciones laborales en el sector público.
- Contribuir a la construcción colectiva de una cultura organizacional que sostenga los valores necesarios para lograr eficacia y calidad en la prestación del servicio.
- Propiciar una formación personal y profesional continua orientada a revitalizar la identidad del trabajador estatal y a resignificar el trabajo en el Estado en función del servicio a la sociedad.

## **La situación del fondo desde su creación en 2006 hasta diciembre de 2015**

En los prácticamente 9 años que transcurren desde su instalación defini-

tiva hasta el inicio de la gestión del Ministerio de Modernización (hoy Secretaría de Gobierno de Modernización) en cuya órbita actúa la Dirección de Asistencia al FOPECAP, el presupuesto del fondo y sus recursos habían experimentado una sub ejecución presupuestaria notable, acompañada de un desconocimiento prácticamente total de los trabajadores respecto de la existencia de este instituto.

Un primer análisis cuantitativo muestra que, en esos 9 años, con una recaudación constante, sólo se habían ejecutado algo más de MM\$ 30 (\$ 30.229.791.-), acumulándose recursos por cifras muy superiores que permanecían congelados en la cuenta escritural (con fines específicos y sólo ejecutables a través del Fondo y su Comisión de Administración) sin cumplir con el objetivo que le diera origen. Para dimensionar esta subejecución a la que hacemos referencia basta mencionar la recaudación existente y acumulada al año 2015, la cual ascendía a más de MM\$ 229 (\$219.324.000.-) es decir, se había ejecutado tan solo el 15% de las sumas acumuladas.

Esto tenía una implicancia directa: una escasa oferta de capacitación hacia los trabajadores quienes, en muchos casos, si estaban en condiciones económicas adecuadas para hacerlo, afrontaban el pago de los aranceles correspondientes o se restringían en su desarrollo. Los sindicatos, por su parte, estaban imposibilitados de canalizar las necesidades de capacitación que detectaban en iniciativas concretas y plausibles de ser implementadas.

Por su parte, el Estado Empleador se veía privado de potenciar sus equipos con mejores ofertas de capacitación orientadas a aumentar su profesionalismo, e incluso de la posibilidad de generar opciones de recalificación profesional en función de las nuevas necesidades laborales generadas a partir de los cambios esperables en la demanda ciudadana y la modernización de las tecnologías.

El trabajo realizado desde la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil del Ministerio de Modernización de la Nación Con la creación del Ministerio de Modernización, a partir del Decreto N° 13 del 10 de diciembre de 2015, que modifica la Ley de Ministerios N° 22.520 y la colocación del FOPECAP dentro de la estructura de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil devino necesario preliminarmente realizar un diagnóstico de la situación del Fondo, sus necesidades, circuitos, y realidad actual.

Los estados modernos tienden a la economía de recursos, deben estar orientados por los principios de eficacia y eficiencia y deben satisfacer necesidades cambiantes y mayores demandas de los ciudadanos, con iguales o menos recursos. La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública define la calidad en la gestión pública como una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer

cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En esa línea, la directiva expresa del Ministro de Modernización fue poner el Estado al servicio de los ciudadanos mediante un plan estructurado básicamente en cinco ejes: Plan de Tecnología y Gobierno Digital, Gestión Integral de los Recursos Humanos, Gestión por Resultados y Compromisos Públicos, Gobierno Abierto e Innovación Pública y, por último, País Digital bajo de la premisa de modernizar y mejorar circuitos. Esta misión hizo que fuera necesario avanzar lo más rápido posible en la puesta en valor del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral como instrumento de capacitación de sus Recursos Humanos, pieza clave en el proceso de cambio. Para cumplir con estos objetivos, era imprescindible contar con recursos humanos capacitados, ya que se comenzaban a implementar nuevas tecnologías en el Estado y esto implicaba un cambio cultural profundo en la organización. Basta con señalar a modo de ejemplo la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GEDE). Este sistema, íntegramente virtual, reemplazaba el antiguo seguimiento de expedientes que eran impresos, analizados, firmados y distribuidos en forma física de acuerdo al circuito de tratamiento. El GEDE descartó el uso de papel y generó un usuario por cada trabajador transparentando circuitos, tiempos y responsabilidades.

Para lograr dicha implementación a nivel Gobierno, la capacitación ha sido fundamental, y el FOPECAP la herramienta necesaria para que los trabajadores se desarrollen en el uso de estos nuevos sistemas.

Una vez efectuado el diagnóstico, resultó imperioso comenzar a comprender las cuestiones que resultarían imprescindibles en orden a darle al FOPECAP el impulso necesario para poder aprovechar los recursos en beneficio de los trabajadores.

Una situación que llamó poderosamente la atención y en la que se debió trabajar enfáticamente es la referida a los circuitos, tanto de aprobación de becas y proyectos, como los de pago.

No existían procesos predeterminados que permitieran comprender cada uno de los circuitos. Los expedientes (todos ellos en formato papel) deambulaban por las distintas dependencias sin un control de tiempos de gestión ni responsabilidades de su tramitación.

En función de ello, existían reclamos por deudas no abonadas, muchas universidades no aceptaban trabajar con el FOPECAP por lo engorroso de los trámites, la comisión de seguimiento de gestión no funcionaba con regularidad y en consecuencia no asistía debidamente a la Comisión de Administración, gran parte de los trabajadores desconocían el instituto, todos factores que hacían necesario revalorizar al instituto,

Para comenzar con esto resultaba imprescindible regularizar los circuitos de

pago de forma de agilizarlo y honrar las deudas asumidas.

Debió realizarse un análisis contable muy pormenorizado que permitió comprender la situación financiera del fondo, contar con datos confiables y analizar la documentación obrante en el seno de la Dirección de Asistencia al FOPECAP. Una vez diagnosticada la situación financiera, se comenzaron a regularizar las deudas pendientes de pago y a agilizar los circuitos.

Fue así que se realizaron y concretaron 61 procesos de control de becas y pagos incompletos por una suma de \$1.649.165.- y un total de 7 procesos de control de proyectos finalizados e impagos por un total de \$1.933.050.- En total, se debieron afrontar pagos adeudados por \$ 3.582.215.-, una deuda que impedía comenzar a gestionar al fondo debido a la pérdida de confianza en el ámbito académico por estas dificultades en el cumplimiento de las obligaciones.

En forma paralela fue necesario poner en funcionamiento los órganos de administración del FOPECAP.

La Comisión de Administración es el órgano supremo del Fondo, la cual es asistida por dos Secretarías<sup>2</sup> : La Secretaría de Seguimiento de Gestión, encargada de hacer el seguimiento del cumplimiento de los becarios y proyectos que se financian con el fondo, y la Secretaría de Asuntos Técnicos, que se encarga de asistir a la Comisión de Administración en aquellos aspectos referidos a la pertinencia de los proyectos presentados, la documentación respaldatoria presentada por impulsores de proyectos o los postulantes, etc. Ambas Secretarías se integran tanto por representantes del Estado Empleador, como de las entidades gremiales.

Cabe destacar que estas dos Secretarías asisten a la Comisión de Administración quien, en definitiva, tiene la responsabilidad de adoptar las decisiones. Una vez realizada la puesta en valor tanto de la Dirección de Asistencia al FOPECAP, como la representación del Estado en las secretarías que lo integran, y habiéndose logrado identificar, validar y regularizar los pagos adeudados se fijó una nueva meta que era trabajar en la difusión y propagación del FOPECAP entre los distintos organismos que se encuentran comprendidos en el Decreto 214/06 y procurar la confianza de las Universidades.

Gracias a la colaboración de las entidades gremiales signatarias del convenio colectivo, como de los colaboradores de la Dirección de Asistencia al FOPECAP se pudo comenzar a instalar al Fondo como herramienta de capacitación y de recalcificación laboral.

Desde la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Ser-

1 Ver cuadro Anexo 1

2 Ver cuadro Anexo 2

vicio Civil se propuso brindar igualdad de oportunidades a todas las instituciones educativas, públicas y privadas. Cada una de las entidades gremiales comenzó a presentar proyectos de capacitación específicos en coordinación con las jurisdicciones del Estado Nacional.

No podemos dejar de soslayar que las entidades gremiales poseen una gran capacidad para captar las necesidades de capacitación mediante sus “consejeros de capacitación” en cada jurisdicción, y pueden así trabajar junto con las autoridades de los distintos organismos en la confección de los proyectos y sus contenidos específicos.

Así se han presentado proyectos de capacitación en materias como Relaciones Laborales, Gestión Documental Electrónica, Formación en Prevención técnicas de RCP y Primeros Auxilios a lo largo de todo el país, Fortalecimiento de la Cultura Organizacional, Gestión de las Representaciones de la República Argentina en el Exterior, Archivística, Formación de mandos medios, Oficios, Líderes en Acción o Terminalidad secundaria entre tantos otros, todos ellos con participación de más de 30 universidades y centros de formación públicos y privados.

En lo que respecta a Becas, se han otorgado entre el año 2016 y el 2018 un total de 620becas individuales financiadas por el FOPECAP, distribuidas en 64 instituciones distintas sumado una inversión total de \$37.463.326.-por tal concepto. Por su parte se han aprobado 169 proyectos de capacitación, totalizando estos un aporte comprometido del Fondo de \$ 275.412.898.- (se incluye pagado y pendiente de pago) mediante convenios con 37 instituciones educativas tanto públicas como privadas.

La ejecución exponencial del FOPECAP alcanzó en el año 2018 casi el 100% de lo presupuestado y planificado, por primera vez en su historia. Los mecanismos que llevaron a este logro estuvieron basados en el diálogo constructivo, el respeto y la firme convicción de todas las partes de la importancia de la misión encomendada.

Ese ámbito de discusión paritaria logró aprobar todos los proyectos y becas por unanimidad de todos los miembros, algo inédito en el mundo de las relaciones laborales, generalmente complejo y más orientado a generar discrepancias que visiones compartidas. En una muestra real de la posibilidad que se abre cuando los fines en común superan las diferencias, la totalidad de las actas fueron suscriptas por todos los miembros del Fondo, el Estado Empleador y los dos gremios signatarios del Convenio Colectivo General para la Administración Pública: ATE y UPCN.

Misma circunstancia ha ocurrido en ocasión del trabajo permanente de las Secretarías de Seguimiento y de Asuntos Técnicos, donde la construcción de consenso posibilitó que no haya existido una sola acta firmada en disidencia

por alguna de las partes.

Otro eje inédito en materia de Relaciones Laborales se relaciona con la recalificación laboral. Desde el FOPECAP se ha trabajado no sólo en la capacitación de los trabajadores, sino en brindarles herramientas a futuro, las cuales perduren en el tiempo y sirvan al trabajador para poder no sólo reinserirse en un mercado laboral cambiante en caso de necesitarlo, sino que en su futuro cuente con la posibilidad de realizarse profesionalmente desde un lugar distinto al que ocupa.

Este proceso de recalificación tiene la particularidad de observar al trabajador y sus necesidades individuales y no sólo lo requerido por el empleador; constituyéndose en toda una innovación en las relaciones laborales.

En este sentido, dice Fernández Madrid que frente al cambio tecnológico vertiginoso, resulta necesario acudir a distintos remedios que en general son poco utilizados (Fernández Madrid J.C.).

Sostiene el destacado autor, que necesariamente debe negociarse entre el empleador y los sindicatos la recalificación de aquellos trabajadores que eventualmente pudieran perder su categoría profesional producto de estos cambios propios de la dinámica del empleo.

Este ha sido uno de los propósitos buscados por las partes signatarias del Convenio Colectivo que da forma al Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Profesional. Dar oportunidades de reubicación, de nueva calificación y de oportuno reintegro a un nuevo puesto de trabajo.

Sin lugar a dudas el FOPECAP demuestra que, trabajando en pos de intereses comunes, en equipo y profesionalmente, se pueden lograr ambiciosos objetivos en beneficio de todas las partes involucradas.

Este instituto logró involucrar tanto al compromiso estatal como a los actores sindicales en la construcción de un espacio que permita lograr un verdadero fortalecimiento estatal y la formación profesional de los empleados públicos, y contribuyendo a un verdadero y profundo cambio cultural de los trabajadores. La comprensión de las necesidades, el diálogo abierto y frontal, la búsqueda de consensos y fundamentalmente la existencia de un ámbito paritario transparente demuestran que resulta esencial fomentar y propiciar relaciones laborales saludables, a partir de las cuales se genere la paz social requerida para lograr ambientes productivos.

Si bien constantemente aparecen desafíos nuevos y mayores exigencias, se ha trazado un camino de desarrollo y crecimiento del FOPECAP que, de continuar esta senda, indudablemente brindará más y mejores resultados.



## Bibliografía

- Etala, Carlos Alberto (2007). Derecho Colectivo del Trabajo. 2da Edición. Ed. Astrea.
- Fernández Madrid, Juan Carlos (2007). Tratado Practico de Derecho del Trabajo. 3ra Edición. Ed. La Ley 2007.
- Decreto 214/06 homologatorio del Convenio Colectivo de Trabajo General
- Ley Marco de Regulación del Empleo Público 25.164
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública / Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y
- Reforma del Estado / San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008

## Anexo I



## Anexo II





# La Administración Pública, irremplazable columna vertebral para un Estado potente

**Mg. María Carolina Mauad**

Abogada, Mg. en Igualdad y Género en el Ámbito Público y Privado de la Universidad Jaume I de España.

Profesora de “Derecho Político” y de “La Actividad Administrativa y el Estado Constitucional de Derecho” de la Maestría Administración Pública de la Universidad del Salvador.

## Resumen

Es indispensable el fortalecimiento de políticas públicas que permitan trascender el tiempo y sean transversales a las distintas esferas que son las destinatarias de las mismas, poniendo de relieve su Administración, no solamente como generadora de ellas, sino como garantía de su fiel cumplimiento, lo cual sin dudas permitirá su correcta adecuación, según las necesidades que se detecten y, por qué no a veces, su deconstrucción y nueva elaboración a efectos de seguir en la senda que permita llegar al objetivo de justicia, equidad y felicidad de la comunidad de personas a la que están dirigidas.

La Administración Pública es sin duda la columna vertebral del Estado, aún siendo vasta su tarea, ya que la misma no se agota en la mirada que le daremos a través de este artículo, es posible que sea la más inclusiva, o que debiera serlo, ya que todas las acciones han de ser producto de una política pública que las haya contemplado, desde las más complejas hasta las más sencillas.

El Estado está compuesto por cuatro elementos, población, territorio, poder político y gobierno.

Y a cada Estado es la Constitución lo que le da su forma, articulando sus cuatro elementos hacia sí mismos y en relación con los otros.

Sin la Constitución estaríamos en presencia de un cuerpo sin su sangre, así como la Administración Pública podría asemejarse a la columna como eje del cuerpo que es el Estado, la Constitución podría pensarse como la sangre que fluye por ese cuerpo, y llega a cada parte del mismo, dándole orden, organización, fuerza. Cabe recordar que estamos refiriéndonos al derecho constitucional material, no a la Constitución codificada, la cual no necesariamente tiene que haberla en cada Estado.

En palabras de Bidart Campos “A esta Constitución que da forma y modo de compostura a cada Estado la vemos como un fenómeno social que es a la vez político y jurídico. Ello significa, en una postura de realismo jurídico,

que la Constitución no es solamente un conjunto normativo, sino un conjunto de comportamientos o conductas al que, latamente, como realidad sociopolítica y jurídica, podemos apodarar mundo jurídico o vida jurídica en el orbe constitucional.

Las normas son entes lógicos, pero la Constitución, con tener expresión normativa, es una realidad viviente, un quehacer; un dato empírico de la convivencia política y jurídicamente organizada.

Esta visión ayuda a la que nos hacía contemplar a la Constitución, a cada una, como signada por la singularidad peculiar del Estado al cual organiza. Diríamos que lo identifica como el que es, y lo diferencia de los otros.

Por esa individualidad propia y única, agregamos que aunque acaso dos o más Estados pudieran tener la misma Constitución escrita, la Constitución material de cada uno de ellos no sería la misma, ni sería igual a la de los otros con los que compartiera idéntica codificación escrita". Bidart Campos (1993: pág. 25,26). Al igual que en la referencia a un cuerpo, donde todas sus partes se complementan, articulan y coexisten, en la organización del Estado sucede algo parecido. Si no se tuviera esa organización, reiteramos, hacia cada parte y en su interacción, comenzaríamos a perder eficacia en la vida de ese propio Estado.

Por ejemplo si quisiéramos diseñar una política pública dirigida a determinado sector de la población, sin contemplar su articulación con los demás elementos, posiblemente esa política no logre el resultado esperado.

No es lo mismo un grupo poblacional que se encuentra habitando en el medio de la selva, que aquel que lo hace en una ciudad: posiblemente las necesidades sanitarias van a diferir; así como también el modo que va a tener emplear la Administración para satisfacerlas.

Cuando hablamos de políticas públicas, debemos pensar en toda acción, pequeña o grande, simple o compleja, que desde el ejercicio del gobierno del Estado, se lleva adelante a fin de satisfacer las demandas de su población, prevaleciendo siempre su Constitución y el bien común como fin último y primero. El Estado existe para alcanzar el bien común público, cuyo destinatario es la población. Ahora bien, ese bien común que motiva la existencia del Estado es temporal, no es estático y es variable.

Es un bien para una comunidad en determinado tiempo y en el mundo. No es de carácter espiritual o religioso.

Contiene elementos inmateriales, como ser la educación, la cultura, la moral pública, etc.

Es variable ya que depende de las pretensiones colectivas de cada sociedad, dependiendo de circunstancias y lugares.

Probablemente el bien común de los estados primitivos era precariamente satisfacer sus necesidades primarias, defenderse de las hostilidades de la na-

turalidad, de otros grupos humanos y de los animales; alimentarse. Yendo más lejos, hasta el cristianismo, el bien religioso estuvo absorbido por el bien común temporal, ocupándose de la relación con la divinidad.

A medida que las sociedades han ido evolucionado, han ido variando sus pretensiones colectivas, y esto ha hecho que el bien común fuera adaptándose a ellas, dándose prioridad según las necesidades particulares de cada comunidad, un Estado agitado priorizará dar orden, mientras que un Estado en armonía se abocará a estimular el bienestar de su población.

Lo fundamental es tener presente que el fin del Estado es el bien común público, cuyos destinatarios son todos los miembros de la comunidad, no el propio Estado.

Las políticas públicas que se implementen deben estar a favor del bien común público.

Cuando las políticas públicas funcionan correctamente, y están creadas con el fin que mencionamos precedentemente, es más probable que su obediencia esté motivada por convicción que por temor o coacción.

Recordemos que en la materia que nos ocupa no somos ajenos a la teoría del mando y la obediencia.

“El mando es un fenómeno social que se ubica en el área de las relaciones y los procesos de dominación. El “acto” de mando es el acto unilateral de un sujeto que manda algo. El acto de mando, por ser social, requiere alteridad, esta dirigido a otro. El otro es el sujeto al que se manda algo. Para que sociológicamente haya “relación” de mando (y no un mero acto unilateral de mando) es menester que el destinatario del mando, el sujeto mandado, preste una respuesta favorable a lo que se le manda.

Ahora bien, esa pretensión de que la relación de mando exista puede frustrarse, sea desde el comienzo, porque lo que se manda no es obedecido, sea posteriormente porque lo que se manda es obedecido primero pero desobedecido después. Cuando eso ocurre, la relación de mando perece, y queda el acto unilateral de mando sin eficacia e impotente.

Se puede obedecer por diversas causas y razones. A veces se obedece porque el sujeto mandado adhiere íntimamente en un sentimiento espontáneo, sea por convencimiento de que es justo y bueno lo que se le manda, sea porque reconoce la legitimidad del sujeto mandante, etc. (así, el hijo que obedece a su padre por respeto o al fiel que obedece al sacerdote porque es el representante de dios, o el alumno que estudia porque comparte la convicción de que es justo que el profesor mande a estudiar, etc.).

Otras veces, falta esa adhesión interna, pero también se obedece, sea por hábito, sea por conveniencia. (Así, al llegar a la esquina nos paramos ante el semáforo sin pensar demasiado, nada más que porque tenemos la costumbre

de respetar la señal luminosa; pagamos un impuesto, aunque de mala gana, y aunque preferiríamos no pagarlo, para evitarnos problemas con el fisco, pero si podemos escamoteamos algo de la suma debida, etc.).

Otras veces, obedecemos por temor; bajo amenaza. (Así, si el alumno estudia no porque comprende que es justo que se le mande a estudiar; sino porque sabe que el profesor es muy severo en el examen, o por que el profesor ha dicho que va a aplazar al que no sepa bien la materia).

Por fin, obedecemos también no ya por la mera amenaza, sino por la fuerza o violencia. (Así, si pese a la prohibición para realizar una reunión pública la gente se reúne, y sólo se dispersa cuando la policía desbanda a la concurrencia con garrotes, gases y agua; o cuando se me rematan los bienes para el pago de una deuda que no satisfice siquiera con la sentencia que ordenaba pagarla).

La obediencia que se presta por la fuerza es la que denota más debilidad en el sujeto que manda y en la misma relación de mando; al mando no se lo puede sostener solo por la fuerza.

Estas nociones sociológicas acerca del mando y la obediencia han de aplicarse al mando en el Estado y a la obediencia política. La forma suprema de la relación de dominación, ósea, del mando y la obediencia, se da en la comunidad políticamente organizada.

La naturaleza de todo régimen político es esencialmente mixta, es decir que se compone de múltiples fuerzas conformadas y aunadas". Bidart Campos (2012: páginas 89-95).

Así pues, si bien la totalidad de la obediencia a las políticas públicas de un Estado no va ser por convicción, que exista un equilibrio entre las distintas formas de obediencia que motiven a la ciudadanía, va dar como resultado no sólo su eficacia, sino también que se prolongue en el tiempo su vida.

Incluso un mismo ciudadano puede adherir de distintas formas a las diferentes políticas, variando también según circunstancias que le sean exógenas o endógenas. La relación de mando y obediencia política es permanente en la sociedad, puede que en alguna ocasión la misma se extinga, pero lo va a hacer con respecto a quien ejercía el gobierno en ese tiempo, y va a ser reemplazada por otro sujeto o sujetos mandantes, que van a continuar con la relación de mando y obediencia que da forma a la comunidad políticamente organizada. Cuando la adhesión es por convicción, o al menos en cuanto a la mayoría de lo mandado, es más armoniosa la convivencia de la comunidad, ya que la política que produce ese mando va en concordancia con el propio convencimiento del sujeto mandado.

Hay que señalar que esta relación tiene diferentes aristas que la enriquecen. Queremos decir que el mando y la obediencia no son lineales. Si bien existe una verticalidad indiscutible en casi todas las situaciones, también éstas se

van adaptando.

Podríamos decir que en realidad es prácticamente inalterable, porque aún si va sufriendo cambios, en la medida que el sujeto que manda tenga la habilidad de percibir los cambios en la demanda de la comunidad y vaya adaptando lo mandado, no estaríamos en presencia de una relación que ha perecido, sino que se ha visto modificada.

Supuesto más destacado para visualizar lo antedicho, es el cambio que puede producir el gobernante frente a factores de presión provenientes de un sector de la comunidad.

En la medida de que esas pretensiones sean recepcionadas correctamente y el gobernante pueda llevarlas adelante, conduciendo el requerimiento y dándole respuesta, no se verá interrumpida la relación y el poder de mando no se verá vulnerado.

Hay distintas teorías en cuanto a qué nos referimos como grupos de presión, incluso algunos autores distinguen entre grupos de presión y de interés y hacen la diferencia con los factores de presión.

Veamos algunas posturas locales: "Los grupos de interés son las agrupaciones de individuos formadas en torno a intereses particulares comunes, cuya defensa constituye la finalidad sustancial de la asociación. Cuando esos grupos presionan, en defensa de sus intereses se convierten en grupos de presión. Los grupos de presión son siempre grupos de interés, pero no todos los de interés son de presión". Linares Quintana (1960:T VII, 675/718).

"La presión es una influencia, es una gravitación, es también una fuerza. Si decimos que esa presión se ejerce o recae sobre el poder, queremos decir que se ejerce o recae sobre los hombres que son titulares del poder, que son gobernantes, o que por lo menos forman el elenco de la administración pública. La presión es, en su última y cruda realidad, un fenómeno psicológico, porque es una influencia o una fuerza que va a pesar en la voluntad sicofísica de los hombres que ejercen el poder.

Tenemos entonces: a) un sujeto que presiona, al que sede ahora llamamos actor de presión; b) un sujeto presionado, que siempre es, directa o indirectamente, un hombre que se mueve en el radio del poder político; c) un objetivo, que es satisfacer determinados intereses pretendidos por el factor de presión; d) una técnica, que es el medio concreto usado para presionar.

Si el poder es una fuerza o energía, y si el factor de presión también pone en acción una fuerza y energía, el fenómeno de la presión enfrenta a dos fuerzas y las pone en competencia y confrontación. Puede ser que en ese juego, la dinámica política señale que tiene mayor fuerza el gobernante al rechazar o asimilar la presión, o que la tiene el factor de presión al imponerse. Pero cualquiera sea la hipótesis siempre las dos fuerzas que entran en acción tie-

nen importancia y se colocan frente a frente, porque aunque el gobernante rechace la presión y no satisfaga las pretensiones del factor de presión debe tomar y toma en cuenta esa presión cuando adopta la decisión política. La dosis o cantidad de energía con que cuenta el poder político aumenta o disminuye, se fortalece o se debilita, según sea el equilibrio y la competición de fuerzas entre los gobernantes y los factores de presión que influyen sobre ellos. Lo que “realmente” puede hacer el gobernante depende de límites reales que, en buena parte, provienen de esta dinámica accionada por los factores presionantes. Tal sería el tema de los límites fácticos del poder”. Bidart Campos (2012: 347,348).

Si bien como teoría el estudio de estos fenómenos es relativamente actual, los factores de presión y su agrupación como tales, ha existido desde la antigüedad. Lo cierto es que a través de la historia, la comunidad ha ido organizándose, lo que indudablemente siempre ha sido eficaz a la hora de potenciar la presión.

No es lo mismo el ejercicio de presión organizada, con un objetivo claro y una técnica idónea, que aquella que se desarrolla en desorden, lo cual numerosas veces no sólo la tornan ineficaz sino que no llega a poder definirse como una verdadera presión.

Tal vez lo más novedoso a analizar, es el crecimiento de los grupos de ciudadanía que espontáneamente ejercen tales roles, viéndose motorizados por circunstancias aisladas, es decir, no tienen un punto de unión permanente sino que responden a hechos particulares, que en ocasiones los hacen participar de la acción de presión y en otras no.

Volviendo a la idea de equilibrio, tampoco el mismo es ajeno en este tipo de fenómenos, de hecho, creemos que es fundamental en todo tipo de relación, y es sano porque como hemos dicho antes, funciona a su vez como un medio de control en el ámbito donde se da.

Si bien el equilibrio más importante está dado en nuestra Carta Magna, no olvidemos que una de las mayores conquistas es ella en sí misma, naciendo con, entre otros objetivos, no solamente para dotar a la ciudadanía de sus derechos y garantías, sino para poner un límite a la intervención del Estado en los derechos de los individuos. Esto hoy puede sonar hasta redundante, pero no olvidemos que a través de la historia y hasta no hace tantos siglos, el poder del Estado sobre los individuos era absoluto.

Asimismo incorpora una pauta de límite y equilibrio al regular las condiciones de los tres poderes que componen el Estado para su gobierno; Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Quienes tienen su ámbito de funcionamiento exclusivo, pero también otro de trabajo en conjunto y de contralor de un poder hacia el otro.



Famosa es la expresión de Montesquieu que ha devenido en principio: "Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por una disposición natural de las cosas el poder frene al poder. Su idea es, pues, enfrentar esos poderes para que recíprocamente se contengan y evitar la acumulación de todas las funciones en el mismo órgano, por aquel aforismo de que todo hombre que tiene poder tiende al abuso de ese poder" (Montesquieu).

La doctrina de este publicista francés pasa definitivamente al derecho político y constitucional y es incorporada a nuestra Constitución formal, con los órganos que denomina: "Poder Legislativo", "Poder Ejecutivo", "Poder Judicial". Pero esa doctrina reconoce desde su formulación misma la imposibilidad de hecho y la inconveniencia de lograr una separación o un divorcio total entre los tres poderes. El mismo Montesquieu no proclamaba la división de poderes en departamentos cerrados, ya que reconocía una acción de control recíproco y una conducta de coordinación y armonía entre ellos.

Además, esa separación de poderes no impide que un órgano que tenga asignada por la Constitución el ejercicio preponderante de una determinada función, pueda también ejercer otras". Zarini (1991: 188).

En este orden de ideas, en los hechos el poder del gobernante es altamente responsable de la materialización del equilibrio necesario, el cual a través de sus políticas deberá garantizar el acercamiento al bien común de la comunidad, ya sea desde la distribución de la riqueza equitativa, la garantía al acceso de las prestaciones básicas hasta el cumplimiento de los derechos asignados a todos los miembros de la población.

Dado que el ejercicio del poder va estar llevado adelante por seres humanos, es indispensable salvaguardar las medidas de control idóneas que permitan no caer en los abusos. Pero también es tan importante como ello, generar las medidas que impidan que se caiga en mezquindades.

Es sano que exista el recambio periódico de los gobernantes pero hay que ser sumamente cuidadoso en que esa transitoriedad no impida la construcción de políticas públicas sustentables en el tiempo.

El verdadero logro que distingue para bien a una sociedad, es haber superado el desafío de lograr establecer de modo permanente las políticas públicas centrales. Esto no quiere decir que las mismas no puedan ser revisadas, pero ante esta revisión no debe caer el gobernante en la tentación de torcer las pautas centrales del espíritu de su creación, con su propia ideología, apartándose del bien común que las trazó.

Es indudable que para poder llevar adelante este objetivo, es necesaria una Administración Pública bien dotada, que pueda estar a la altura de los requerimientos que son indispensables, no solamente para alcanzar el objetivo, sino para garantizar su sostenimiento en el tiempo.

Pensar que la Administración es eficiente cuanto más pequeña es, es mínimamente ignorar su funcionamiento, además de los principio de derecho que le dan vida.

Dentro de los retos que podemos describir en cuanto al presente y futuro de la Administración Pública, debemos señalar que los hay hacia adentro de ella y hacia el afuera con la comunidad.

Hacia la propia Administración, es necesario fortalecer a sus trabajadores, que son quienes llevan adelante las políticas generadas independientemente de quien ejerza el poder en un tiempo determinado. La presencia de un convenio colectivo de trabajo es la piedra fundacional al momento de superar este reto; la herramienta por excelencia de todo trabajador es la negociación colectiva, que no solamente le permitirá el respeto de sus derechos sino la mejora y la participación en igualdad de condiciones en sus conquistas.

En este sentido, como decíamos anteriormente, las demandas van a ir viéndose modificadas por la propia realidad del mundo del trabajo y de la comunidad en su conjunto, no olvidemos que el trabajador es parte de la misma, es por ello que es imprescindible la participación del mismo en las negociaciones que requieran estos cambios, y la óptima forma de esta participación es a través de la organización de los trabajadores gremialmente, lo cual va a garantizar que los objetivos y las técnicas que se implementen para llevar adelante las conquistas, sean las adecuadas para ello.

El fortalecimiento de los trabajadores de la Administración siempre ha redundado en el fortalecimiento del rol Estado con la sociedad, no son pocos los casos en que en nuestro país se han vivido épocas críticas en cuanto al ejercicio del gobierno, y han sido los trabajadores de la Administración, quienes han sostenido las políticas públicas, impidiendo que la comunidad se vea aún más afectada en esas crisis.

Cuando nos referimos a fortalecimiento, nos referimos al concepto más amplio de la dignidad en el trabajo, que abarca desde la formación, las condiciones del ambiente laboral, el desarrollo en la carrera, el salario, la igualdad de oportunidades y de trato, el acceso a los cargos de decisión, etc; debiéndose ponderar y bregar por la estabilidad del empleo público, que es aquello que resguardará al trabajador de posibles embates de tinte ideológico desde quienes van sucediéndose en la titularidad del poder; porque como dijimos el ser humano cuando ostenta el poder es pasible de abusar del mismo, entonces las políticas deben estar diseñadas para que, en ese supuesto, los resortes que lo limitan funcionen en tiempo y forma.

En cuanto a la Administración de cara a la sociedad, es preponderante su rol en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas, las cuales exceden el ámbito público ya que a través de ellas se ve reglada toda la vida de la

comunidad, la cual está formada por ambos sectores, público y privado. Es fundamental el rol del Estado en cuanto a la garantía del respeto del bien común público, del cual también forma parte en su medida el sector privado. Las políticas públicas inciden en el funcionamiento de toda la comunidad, por lo tanto el rol de la Administración es troncal en la vida de la comunidad. Así como es necesario el equilibrio en todas aquellas cuestiones precitadas, también lo es en la vida del sector privado para con la población, y para ello, el garante ha de ser el Estado a través de sus distintas intervenciones, las cuales lejos de deber considerárselas invasivas, deben ser consideradas necesarias para garantizar el respeto de los derechos individuales de los ciudadanos, quienes no pueden dejar ello librado a la voluntad de quienes, por lógica razón, tienen un interés propio en el asunto y que, al menos por ahora en nuestra sociedad, no tienden a priorizar el bien de la comunidad. En este aspecto la balanza probablemente se incline en la adhesión por conveniencia o temor de perjuicio propio en algunos sectores de ámbito privado, que en la convicción que es justo trabajar para construir una sociedad mejor. Es un reto como sociedad lograr el equilibrio entre mis aspiraciones personales y los derechos de los otros, poner un coto al beneficio desmedido, al avasallamiento de los más débiles o al simple respeto de la naturaleza, si se quiere como ejemplo llano. Por el momento es otra de las tareas que están en manos de la Administración, aunque esperamos que algún día la autorregulación en la conducta, por lo menos ética, parta de cada miembro de la sociedad, y probablemente esto suceda cuando entendamos que el Estado es, como decíamos al principio, la población, el territorio, el poder político y el gobierno, todo mancomunado, a través de ese poder que posibilita que seamos soberanos. Considerando entonces los retos planteados, entendemos que el presente ha de ser los cimientos que posibiliten la construcción del futuro que buscamos, y es indudablemente a través del fortalecimiento de las políticas públicas que emanan de la Administración el camino para lograrlo. Habrá que entender que para ello en ocasiones habrá que generar el hábito, recurriendo a medidas de acción positiva, en otras a planes secuenciales que permitan progresivamente alcanzar los objetivos planteados y en otras a imposiciones directas a través de las correspondientes leyes. Lo importante es lograr que los diagnósticos sean acertados y las políticas eficientes para combatir las causas que obstaculizan el logro perseguido. En la medida que el objetivo sea garantizar el equilibrio, el control va a prevalecer porque las políticas van a haber sido diseñadas para ello, debemos obtener la suficiente madurez como sociedad, para entender que los temas centrales que facilitan la conquista del bien común público, deben ser siem-

pre el corazón de las políticas y éstas permanentes, independientemente de las coyunturas entre quienes ejercen los cargos de gobierno en cada período. Hace más de tres siglos, Isaac Newton logró demostrar con ayuda de un prisma que la luz blanca del Sol contiene distintos colores partiendo del rojo, a su vez pasando por el naranja, amarillo, por el verde, por el azul y añil hasta llegar al violeta. Esta separación de la luz en los colores que la conforman recibe el nombre de descomposición de la luz blanca.

Así podemos distinguir 7 colores que llevan nombre cada uno de ellos, con una existencia propia derivada ni más ni menos que de una sola, que es la luz blanca proveniente del Sol.

Trasladándonos a la materia que nos ocupa, por más colores que podamos distinguir, por más prisma determinado que utilicemos, la columna vertebral de la organización de un Estado potente, es esa luz primigenia, la Administración Pública.

## **Bibliografía**

- Bidart Campos, German J. (1993), "Estado y Constitución", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/3.pdf>, 25-02-2019.
- Bidart Campos, Germán J. (2012), "Lecciones elementales de política". Buenos Aires.
- Linares Quintana, Segundo V. (1960), "Tratado de la ciencia del derecho constitucional". Buenos Aires.
- Zarini, Helio Juan. (1991), "Análisis de la Constitución Nacional". Buenos Aires.

## **Palabras clave**

Políticas, Administración, Públicas, Constitución, Poder, Estado, Comunidad, Sociedad, Presión, Mando, Obediencia



# Democracia y comunicación

## Reflexiones acerca de la democracia deliberativa

**Cecilia Eugenia Porfiri**

Miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL).

Colaboradora académica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, USAL

Magister en Gestión de la Comunicación en las Organizaciones, Universidad Austral.

Licenciada en Psicología, USAL.

### Resumen

La gestión de conflictos, la administración de las diferencias, así como la búsqueda de consensos o de acuerdos mínimos son actos que caracterizan a la dinámica de la democracia y eminentemente comunicativos, puesto que surgen y se despliegan en la esfera de la intersubjetividad social comunicativa. El interés por la deliberación tiene sus raíces en la filosofía política de algunos pensadores contemporáneos.

El presente trabajo propone reflexionar acerca del espacio del diálogo en la democracia actual desde la óptica de la democracia deliberativa propuesta por autores de filosofía política como Jon Elster y Jürgen Habermas. Trataremos desde este marco teórico diferenciar los mecanismos de decisión políticas y el concepto de racionalidad que subyace a cada uno de ellos. Abordaremos el concepto de interés común y nos preguntaremos acerca de su factibilidad sobre los intereses sectoriales que cada agente representa. Nos interrogaremos acerca del voto, la negociación y la argumentación en la democracia deliberativa como mecanismos para la generación de acuerdos. Finalmente plantearemos algunas reflexiones acerca de la conveniencia de incluir un modelo dialógico para afrontar los problemas de interés público.

**Palabras claves:** Conflicto-Democracia deliberativa- Comunicación-

### **¿Son en alguna medida la Negociación y el Diálogo conceptos equivalentes?**

El concepto de negociación supone un proceso que implica un posicionamiento estratégico tal que los agentes involucrados tienden a obtener beneficios que no lograrían por sí mismos fuera de ese estado de interacción

e intercambio.

La negociación es por tanto, tal como lo han descrito Fisher y Ury, un proceso eminentemente comunicativo, que implica la optimización de beneficios y ganancias por parte de los actores implicados, una situación de juego de poder; la búsqueda de gestión de conflictos, que tiene lugar a través de un procedimiento dialógico.

La aceptación de la existencia de una situación conflictiva y compleja subyace y precede a la negociación, mientras que el diálogo, ya no como medio, sino como estado entre agentes, puede existir sin necesidad de que exista conflicto alguno.

Desde ésta perspectiva el diálogo funcionaría como medio de intercambio a través del cual los agentes desarrollarán una serie de instrumentos en vías a satisfacer sus intereses. Algunos de dichos instrumentos son de corte coercitivo tales como la amenaza, el compromiso y la advertencia, tan propios de los procesos de negociación.

Según la definición de la OIT el diálogo social incluye "todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social" (OIT, 2013a: 39). Si tomamos el diálogo social como paradigma de búsqueda intersubjetiva de consensos, ¿Cuánto hay de diálogo en el llamado diálogo social y cuánto de negociación? ¿Es posible hacer una diferenciación entre ambos procesos?

Toda vez que intentemos dilucidar la semejanza entre negociación y diálogo existe un concepto importante de introducir y es el de argumentación.

La argumentación que tiene lugar en el proceso negocial suele estar impregnada por los intereses egoístas que subyacen a los actores, una racionalidad centrada en el reclamo y la justificación del propio mérito que justifica la solicitud del cumplimiento de lo requerido. Salvo que el proceso sea de tipo cooperativo, esto es, que se hayan identificado intereses comunes o complementarios más allá de los contradictorios, la argumentación abogará de un modo más o menos esbozado a favor del egoísmo parcial y acudirá a los recursos ya mencionados de coacción, amenaza y advertencia.

Otra cuestión sobre la que resulta interesante llamar la atención es aquella que constituye el espectro de la argumentación pero con exclusión del proceso de negociación entre los actores. Tal es el caso de los argumentos no negociables. Cuando se incluyen en los argumentos cuestiones relativas a los valores, las creencias o la verosimilitud, el espacio destinado a la negociación queda notoriamente reducido, en tanto no es posible renunciar a aquello que se sostiene sin entrar en un juego de traiciones y deslealtades, tampoco es posible producir intercambios.



Argumentar desde las ideologías es en estas situaciones una excelente herramienta de razonamiento para cerrar el diálogo y por tanto la posibilidad de intercambio para el establecimiento de acuerdos.

Una tercera cuestión problemática la constituye la definición de intereses.

En los procesos de negociación la definición de intereses constituye un punto neurálgico en tanto presupone la definición de una hipótesis de conflicto desde donde operar y un parámetro para definir el éxito o fracaso del proceso en tanto consecución de objetivos. Los intereses son entonces punto de partida y de llegada del proceso. En ellos, la búsqueda de un espacio de intersección entre los intereses de las partes delimita las acciones y el procedimiento.

En los procesos de diálogo social la definición de intereses no escapa a la lógica mencionada. Sin embargo, es esperable que más allá de los intereses que detentan las partes involucradas, gobiernos, sindicatos y empresarios, exista un reconocimiento del interés público como requisito previo para el diálogo.

Esto coloca a la Política en un espacio diferente del de la maximización de las preferencias sociales tal como es concebido en la teoría de la elección social, cuya consideración resulta que el objetivo es alcanzar un compromiso óptimo entre los consumidores-agentes.

## **El interés público**

La noción de interés público presupone una amplia aceptación en cuanto a su sentido y una escasa definición conceptual. B. Barry nota sobre la acepción comúnmente usada el supuesto de que sólo los intereses compartidos por cierto número de personas resultarían políticamente importantes, es decir que una de las cualidades sobresalientes de lo que se denomina interés público vendría dada por un aspecto cuantitativo intrínseco a la denominación. El mismo autor diferencia interés público de grupos de interés, es decir, actores colectivos reunidos a propósito de "causas" o "propaganda" cuya cooperación se basa en algún tipo de interés común.

Barry ensaya entonces una definición que incluya estos usos del interés: "Una política, ley o institución es en interés de alguien si aumenta sus oportunidades de obtener lo que desea, cualquier cosa sea esto". Esta es una definición de en interés de alguien.

Para intentar esclarecer el concepto recurre al pensamiento de Rousseau en El Contrato Social cuando se refiere a la "Voluntad general".

La idea de Rousseau es que cualquier grupo tendrá una voluntad general con respecto a sus miembros constitutivos, y particular en relación a los grupos en que a su vez se encuentre incluido.

Entendiendo entonces que la voluntad de todos a diferencia de la voluntad

general es aquella política que beneficia a los miembros del grupo particular tomado aisladamente.

Al decir de Barry, la voluntad general es una política singular que favorece igualmente los intereses de todos los miembros del grupo. El planteo de Rousseau supone que esta solución surge cuando se cancelan los excedentes y las diferencias de las primeras elecciones en conflicto. Si tiene lugar la es posible que una solución cooperativa sea la segunda opción de todos.

La cuestión planteada para Rousseau sería "¿Qué medida me beneficiaría junto con todos los demás, en lugar de beneficiarme a costa de todos los demás?"

El punto es entonces que la correcta percepción de que una política afectará a todos los actores involucrados impulsará a una solución equitativa, donde el juego de poder se acalle y de paso a la deliberación como método de intercambio y de gestión de conflictos.

Un aporte interesante que permite identificar distintas conceptualizaciones del interés público es la distinción que hace Elster entre Mercado y Fórum.

En "The market and the forum. Three Varieties of Political Theory", Elster (1988) aborda por primera vez el tema de la Democracia Deliberativa. En dicho artículo plantea tres enfoques diferentes del ámbito de la política y la democracia y las relaciones que se establecen entre ésta y la economía.

Caracteriza la Teoría de la elección social como un espacio de maximización de preferencias sociales, entendidas como una simple sumatoria de preferencias individuales y auto interesadas.

En la teoría de la elección social la esfera política puede ser asimilada a un mercado, que es instrumental en su naturaleza, funcionamiento y objetivo. Los individuos, agentes racionales y autónomos, buscan maximizar sus intereses y preferencias personales.

Cuando las instituciones normativas toman decisiones, lo hacen tomando como objetivo dicha maximización de los intereses colectivos que no son otra cosa que la sumatoria de los intereses individuales.

El modo que tienen las instituciones de conocer esta sumatoria individual, que constituye el interés colectivo, es a través del mecanismo del voto.

Una de las objeciones más interesantes que formula Elster a dicha concepción es que la política no debe ser entendida como un simple espacio de maximización de preferencias sociales. Afirma que las decisiones políticas suponen temas de relevancia moral y de distribución de recursos y que por lo tanto se vinculan a la justicia.

Para Elster moral y justicia imponen restricciones a las decisiones políticas, concepción que resulta desde el inicio muy distante de las decisiones políticas basadas estrictamente en los intereses individuales, o incluso en la sumatoria de ellos.

La política entonces, no se asemejaría a un mercado. Elster propone la noción de Fórum, el espacio de participación en el que los ciudadanos tratan de decidir por el bien de su comunidad, considerando que la política y la vida pública son un fin valioso en sí mismo.

El Fórum es un espacio de integración social, donde la búsqueda del bien común se sobre impone a los intereses personales y egoístas.

Otra perspectiva posible que permite repensar la idea de interés público es el modelo representado por la teoría de Jürgen Habermas quien considera que el objetivo de la política es alcanzar el consenso. Este consenso, acuerdo unánime, es el que justificará las decisiones políticas, y la vía para alcanzarlo es la deliberación.

Elster afirma acerca del consenso habermasiano, que “no es simplemente la realización pareto-óptima de unas preferencias dadas, sino el resultado de unas preferencias que están ellas mismas conformadas por una preocupación acerca del bien común” Elster (1986), pág. 113.

## **Lógicas para la toma de decisiones colectivas**

Tres son los procedimientos de toma de decisiones colectivas democráticas que Elster considera posibles: la lógica del voto, la lógica de la negociación, y la lógica de la argumentación.

Cada una de estas lógicas se relacionan con tres tipos de motivaciones políticas: la razón, el interés y la pasión. Elster presenta la lógica de la argumentación como la única que puede ser “desinteresada y desapasionada”.

Las otras dos, el voto y la negociación, canalizan los intereses y las pasiones. En el caso del voto las preferencias individuales, y la posterior sumatoria de ellas, no implican necesariamente un proceso deliberativo previo.

En el caso de la negociación los procesos deliberativos se ven sobrepasados muchas veces por las asimetrías de poder. Las amenazas y la coacción que tienen lugar en el proceso negociador convierten el procedimiento en un mecanismo poco igualitario y fuertemente apasionado.

La lógica de la argumentación se fundamenta en un intercambio discursivo previo a la toma de decisiones. De este intercambio participan razones y argumentos que se usan con un propósito persuasivo. Esta persuasión no se vale de amenazas sino del debate racional y busca arribar a una respuesta correcta y unánime.

Las tres lógicas que Elster describe resultan impracticables en estado puro, no obstante, la posición que el autor sustenta es que la lógica de la argumentación deberá imperar como base en los procedimientos de toma de decisiones políticas.

Finalmente, la definición que Elster aporta sobre la Democracia Deliberativa permite sintetizar muchos de los conceptos anteriormente planteados.

“Todos están de acuerdo, creo, en que la noción [de Democracia Deliberativa] incluye una “toma de decisiones” colectiva con la participación de todos aquellos que serán afectados por la decisión o de sus representantes: este es el aspecto democrático. A su vez, todos coinciden en que esta decisión debe ser tomada mediante argumentos ofrecidos a y por participantes, que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: y éste es el aspecto deliberativo” Elster (1998), pág. 8.

Dos de los valores fundamentales con los que se sustenta la argumentación como método decisorio son: la racionalidad y la imparcialidad, ambos ligados a la idea de que existe una mejor manera de tomar decisiones, y es más, que existe una mejor decisión posible, y es aquella que defiende el bien común por sobre los intereses particulares de las partes involucradas o representadas. “Un argumento, sea acerca de los fines últimos, o acerca de los mejores medios para alcanzar dichos fines, está obligado a ser formalmente imparcial (...). Como dice James Coleman, si “los miembros [de una asamblea] tienen reparos en sacar a relucir su propio autointerés y a veces expresan desaprobación cuando otro miembro de la asamblea lo hace”, es porque existe una norma social “que dice que nadie debe adoptar una posición injustificable desde el punto de vista de los beneficios de la comunidad”. La norma no induce a los miembros a ser realmente imparciales, sólo a parecerlo”. Elster (1998) pág. 101.

“Porque existen poderosas normas que prohíben las apelaciones abiertamente auto interesadas y parciales, los hablantes deben justificar sus propuestas según el interés público (...). Más aún, y éste es el punto clave desde la perspectiva del comportamiento, las propuestas son modificadas, además de disfrazadas”. Elster (1998) pág. 104.

Desde la perspectiva de Elster la argumentación resulta ser la lógica más eficiente dado que los procesos deliberativos producen resultados más imparciales, ya que presuponen que los actores adoptarán una actitud imparcial frente a los asuntos públicos y formularán argumentos también imparciales para defender sus propuestas.

“Podemos afirmar, creo, que la argumentación-incluso aquella basada en el auto interés y utilizada estratégicamente- tiende a producir resultados más equitativos que la negociación. Por las razones mencionadas anteriormente, la argumentación-especialmente en un escenario deliberativo prevendrá a los más fuertes de usar abiertamente su poder de negociación-. El equivalente óptimo imparcial será uno que diluya su autointerés tomando en consideración los intereses de los más débiles. Y esto, por lo general, producirá

resultados más equitativos". Elster, (1995), pág. 250.

## **Poder comunicativo**

La Democracia Deliberativa se sustenta en un poder comunicativo que se estructura en los espacios públicos a través de los juegos de intersubjetividad. Siguiendo a Rafael del Águila (1997) diremos que la Democracia Deliberativa supone como condición la exclusión de la violencia como método de resolución de conflictos. La "violencia aparece como fuerza que bloquea la comunicación, la deliberación y el consenso necesarios para lograr generar el poder que el sistema requiere. Aquí es donde la comunicación distorsionada, la manipulación y la formación de las convicciones ilusorias e ideológicas hacen surgir una estructura de poder político que, al institucionalizarse, pueden utilizarse en contra de aquellos que lo generaron y de sus intereses" Rafael del Águila, "*La política, el poder y la legitimidad*" en Manual de Ciencia Política, pág. 32-33.

Junto a la no violencia deberán considerarse ciertas condiciones que funcionan como garantes del estado deliberativo y posibilitan entendimientos efectivos y sinceros, y por tanto fuente de una decisión política legítima.

Estas condiciones son: "Primero, la libertad de las partes para hablar y exponer sus distintos puntos de vista sin limitación alguna que pudiera bloquear la descripción y argumentación entorno a lo que debe hacerse.

Segundo, la igualdad de las partes de modo que sus concepciones y argumentos tengan el mismo peso en el proceso de discusión.

La tercera condición se refiere a la estructura misma de la deliberación en común: lo que debe imponerse en la discusión es la fuerza del mejor argumento sin que sea posible acudir a la coacción o a la violencia como integrante de la misma. Por supuesto lo que en cada momento histórico ha sido considerado como mejor argumento varía y se transforma, pero lo esencial aquí es que los participantes sean capaces de reconocer la fuerza de cada argumento de acuerdo a sus convicciones, creencias y valores no manipulados". Rafael del Águila, *ibíd.*, pág. 34.

En el modelo de Democracia Deliberativa propuesto por Habermas, el poder comunicativo no se expresa sólo a través de discursos y argumentaciones sino mediante cierto tipo de negociaciones. El concepto de negociación difiere aquí del empleado por Elster. Para Habermas "las negociaciones de este tipo presuponen, claro está, una disposición para cooperar; esto es, la voluntad de lograr-respetando las reglas del juego- resultados que pueden ser aceptables para todas las partes aunque sea por diferentes motivos. No obstante, la formación de compromisos no se lleva a cabo en la forma de un discurso racional que neutralice el poder y excluya la acción estratégica. A

pesar de ello, la limpieza y equidad de los compromisos se mide por medio de presupuestos y procedimientos que necesitan por su parte justificación racional o normativa, es decir, desde el punto de vista de la justicia". Jürgen Habermas, (1999) pág. 238-239.

La Democracia Deliberativa entonces debe excluir la violencia como método de acción política, las negociaciones falsas, y la primacía de los poderes sociales que obstruyen o dificultan la generación de una comunicación auténtica entre los actores.

El poder comunicativo actúa como fuente de legitimidad de la autoridad política. Otra acepción del poder comunicativo para la Democracia Deliberativa de Habermas lo constituye el uso del espacio público. En *Facticidad y Validez* destaca que el espacio público-político puede entenderse como una estructura de comunicación, que se manifiesta "como una red para la comunicación de contenidos y tomas de posturas, es decir de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos". Jürgen Habermas (1998) nota 8 pág. 440. "De esta manera el espacio público-político queda concebido como una caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político ya que no pueden ser resueltos en otra parte" pág. 439.

"Los resultados de una política deliberativa se pueden entender como poder generado comunicativamente, que entra en competencia con actores que amenazan con adquirir un potencial de poder social, por un lado, y con el poder administrativo de los funcionarios que lo detentan" (p. 415).

Esta idea modifica necesariamente el concepto de representatividad tradicional, cuestiona el poder tecnocrático y promueve el poder comunicativo en tanto este se genera en la práctica comunicativa cotidiana. El ciudadano común puede opinar y someter a discusión intersubjetiva sus pensamientos acerca de lo que es conveniente y bueno para su sociedad. Lo dicho no supone la participación ciudadana en todos y cada uno de los asuntos públicos, pero sí la existencia de mecanismos institucionales y la disposición de los actores encargados de ejercer la representación ciudadana (Parlamento, Diálogo social) a escuchar y hacer lugar a la palabra de sus representados bajo la racionalidad superadora de la lógica del interés público.

Sin embargo, tal como sintetiza Pineda Garfias (2002) desde la perspectiva de una democracia deliberativa, el espacio de la opinión pública-política para que sea capaz de orientar al poder administrativo, debe estar dotado de la capacidad para:

1. Identificar los problemas que se generan en el mundo de la vida y que tienen consecuencias relevantes para el funcionamiento del sistema, lo que sólo

se puede lograr - si se quiere abarcar a la sociedad en su globalidad- si están considerados los contextos de comunicación de los potencialmente afectados. 2. Tematizar en forma convincente y de modo influyente esos problemas, de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario (lo que Habermas denomina capacidad de problematización eficaz). Esto supone el desarrollo de la noción de influencia. No podemos olvidar que en el espacio de la opinión pública se forma influencia y en él se lucha por ejercer influencia ya que el poder administrativo requiere, en una democracia, acudir al mundo de la vida para validar sus decisiones, lo que lo pone frente al problema de tener que considerar en algún grado las influencias que surgen de la sociedad civil.

3. Enfrentar y superar las barreras y estructuras dentro de la esfera o espacio de la opinión pública que impiden la realización de las acciones antes descritas. En relación con este aspecto Habermas postula que «en determinadas circunstancias es posible concebir una opinión pública no instrumentalizada» que puede -a pesar de que muchas veces su capacidad para reorientar los procesos de toma de decisiones son bastante limitados- expresarse de manera menos distorsionada lo que supone una lógica y dinámica específicas de una sociedad civil que nace del mundo de la vida. Para evitar las manipulaciones que pueden afectar al espacio público-político es necesario desarrollar las condiciones normativas que enderecen a los medios de comunicación de masa a cumplir con las tareas que exige un modelo de democracia deliberativa (Pág. 459) e impedir así que la opinión pública no sea más que un reflejo de un proceso de poder más o menos encubierto. Agregaré que Habermas confía para ello en que, además de estas exigencias normativas, en la sociedad se dan momentos de crisis - que se opone a un espacio público en estado de reposo- y que abren «instantes de movilización» y que empiezan «a vibrar las estructuras en las que propiamente se apoya la autoridad de un público que se decide a tomar posición. Pues entonces cambian las relaciones de fuerza entre la sociedad civil y el sistema político» Pág., 460 y finalmente,

4. Controlar el tratamiento de los problemas dentro del sistema político. Para ello se requiere la conformación de sociedades más igualitarias, donde el modelo que opere no sólo sea aquel en que la opinión pública recibe los problemas (i) a iniciativa de quienes ocupan cargos o son líderes políticos o (ii) si bien parte de esos mismos sujetos, éstos requieren del apoyo de la opinión pública. Frente a estos dos modelos es posible «un modelo de iniciativa del exterior», donde grupos que están fuera del gobierno son capaces de resaltar sus problemas, sumar voluntades y crear la presión suficiente sobre quienes han de tomar las decisiones. En el caso normal los temas, sugerencias

e incitaciones son desarrollados, como lo reconoce Habermas, desde quienes ejercen cargos de poder administrativo, sin embargo recuerda que «para nuestro propósito basta con hacer plausible que los actores de la sociedad civil... pueden desempeñar un papel sorprendentemente activo y exitoso en los casos de percepción de una situación de crisis. Pues en esos casos, en los instantes críticos de una historia acelerada, esos actores, pese a su escasa complejidad organizativa, a su débil capacidad de acción y a sus desventajas estructurales, cobran la oportunidad de invertir la dirección de los circuitos de comunicación convencionalmente consolidados en el espacio de la opinión pública y en el sistema político y con ello cambiar el modo de solucionar problemas que tiene el sistema en su conjunto» Pág., 462.

## **Democracia deliberativa en América Latina**

La participación ciudadana en los espacios deliberativos latinoamericanos es aún una asignatura pendiente. Es muchísimo lo que queda por construir y muy importante la necesidad de desandar antiguos vicios de poder enquistados en las relaciones intersubjetivas de los espacios deliberativos clásicos. El uso del espacio público, aunque de modo caótico, desorganizado y hasta a veces violento, da cuenta muchas veces de la necesidad de manifestación social que no encuentra en los espacios institucionales habituales un lugar de expresión, ni en sus representantes la legitimidad necesaria para el establecimiento de relaciones dialógicas constructivas. Cuando el diálogo social no es capaz de asumir la capacidad de gestión de la conflictividad, ese espacio es ganado por la desconfianza, la injusticia social y el aumento de la desigualdad. Tal como expone el director general de la OIT (Organización internacional del trabajo) en la 19na reunión regional americana en Paraná, “Estas características en materia de gobernanza y diálogo social afectan y a la vez son afectadas por las condiciones económicas y sociales: las desigualdades y la exclusión acrecientan las posibilidades de conflicto social, corroen la confianza en las instituciones democráticas y ponen gran presión sobre los gobiernos. A su vez, la falta de amplios consensos políticos con base en sólidos procesos de diálogo social es con frecuencia una restricción para promover una agenda de desarrollo, de empleo, de crecimiento inclusivo y de mayor justicia social positiva que movilice las voluntades de los diferentes actores en direcciones constructivas.

Las investigaciones sobre los efectos económicos de las instituciones de diálogo social, especialmente la negociación colectiva, demuestran que —cuando esta funciona— se producen efectos económicos positivos. En situaciones en que el diálogo social y la negociación colectiva funcionan bien, con frecuencia



los aumentos de los salarios se alinean bien con los aumentos de productividad y se genera una reducción de la desigualdad salarial.

El diálogo social no debe estar limitado a temas salariales o de condiciones de trabajo. Hay ya una rica experiencia internacional de diálogo social en temas de formación vocacional para resolver necesidades en materia de calificaciones, así como para efectos de aumentos en la productividad, y en materia de políticas de desarrollo productivo en general. A la luz de las grandes y crecientes brechas de América Latina y el Caribe en materia de productividad y de falta de desarrollo productivo y diversificación, es importante fortalecer, y cuando sea necesario, crear, instancias de diálogo social para estos temas". En tal sentido, el diálogo social, excede la temática laboral y es en sí mismo un importante mecanismo de fortalecimiento democrático.

La baja participación en procesos deliberativos a escala nacional contrasta con el creciente desarrollo de la protesta popular y la masificación de otras instancias de manifestación ciudadana, que van más allá de los procedimientos políticos preestablecidos (PNUD, 2014). No obstante, históricamente la región presenta diversos mecanismos que garantizan y promueven la participación ciudadana de carácter deliberativo. En los casos de Colombia, Ecuador, Bolivia y Uruguay, por ejemplo, se establecen referéndums constitucionales, convocantes a asambleas constituyentes, junto con mecanismos asociados a revocatorias de mandatarios y abrogatorias para leyes (PNUD, 2014).

Siguiendo a Garrido Vergara et al, Las categorías establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2001) permiten distinguir y clasificar analíticamente a los países seleccionados para conocer sus mecanismos de participación. Esta distinción facilita la caracterización de los escenarios nacionales en función de los mecanismos que posibilitan la deliberación.

- Información: se define como una relación unilateral en donde el gobierno produce y entrega información para uso de los ciudadanos, lo que implica el acceso pasivo a la información demandada por los ciudadanos. Ejemplos son el acceso a los registros públicos, diarios oficiales y sitios web del gobierno.
- Consulta: es una relación bidireccional en la cual los ciudadanos proveen de retroalimentación al gobierno. El gobierno define el tema de consulta, plantea las preguntas y maneja el proceso, mientras los ciudadanos son invitados a contribuir con sus visiones y opiniones. Ejemplos de esto son las encuestas de opinión pública y comentarios a proyectos de ley.
- Participación activa-deliberativa: es una relación basada en la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía, donde estos últimos se vinculan de manera activa en la definición del proceso y contenido de políticas. Se entiende que los ciudadanos están en posición de igualdad para plantear una agenda, pro-

poner opciones de políticas y diálogos. Sin embargo, la responsabilidad de la decisión final, la formulación de la política o validación del proceso descansan en el gobierno. Ejemplos son los consensos conferentes, referéndums y jurados ciudadanos. En la Tabla 1 se desarrolla un análisis comparativo de las formas de participación activa en la región, ordenado según las categorías planteadas por la OECD (2001): información, consulta y participación activa-deliberativa.

Tabla 1: Mecanismos institucionales para participación ciudadana en los países latinoamericanos.

País	Base legal	Mecanismos institucionales			Aplicación de los beneficios, consultas e informales	Transparencia
		Nacional	Regionales/Estatales	Municipal		
<b>Argentina</b>	• Ley 17.444 Constitución • Ley 17.444 Constitución • Ley 17.444 Constitución • Ley 17.444 Constitución • Ley 17.444 Constitución • Ley 17.444 Constitución	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública
<b>Bolivia</b>	• Ley 2003 Ley de Participación Ciudadana • Ley 2003 Ley de Participación Ciudadana • Ley 2003 Ley de Participación Ciudadana • Ley 2003 Ley de Participación Ciudadana	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública
<b>Brazil</b>	• Ley 12.527 de la Constitución • Ley 12.527 de la Constitución • Ley 12.527 de la Constitución • Ley 12.527 de la Constitución	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública
<b>Chile</b>	• Ley 20.347 Ley de Transparencia • Ley 20.347 Ley de Transparencia • Ley 20.347 Ley de Transparencia • Ley 20.347 Ley de Transparencia	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública
<b>Colombia</b>	• Ley 1712 Ley de Transparencia • Ley 1712 Ley de Transparencia • Ley 1712 Ley de Transparencia • Ley 1712 Ley de Transparencia	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública
<b>Ecuador</b>	• Ley 12 Ley de Transparencia • Ley 12 Ley de Transparencia • Ley 12 Ley de Transparencia • Ley 12 Ley de Transparencia	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública
<b>Perú</b>	• Ley 30 Ley de Transparencia • Ley 30 Ley de Transparencia • Ley 30 Ley de Transparencia • Ley 30 Ley de Transparencia	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Comisión legislativa • Comisión especial • Comisión especial • Comisión especial	• Información pública • Información pública • Información pública • Información pública	• Ley de acceso a la información pública • Ley de acceso a la información pública

<b>Venezuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actas de Comités</li> <li>Comisiones</li> <li>Ley de Consulta Popular</li> <li>Ley de Participación Ciudadana</li> <li>Ley Orgánica de Régimen Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consulta popular</li> <li>Participación en el municipio</li> <li>Foros de incidencia</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de consulta</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de consulta</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de consulta</li> <li>Foros de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de normas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presupuestos participativos</li> <li>Foros de debate</li> <li>Foros de incidencia</li> <li>Foros de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberación</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> <li>Revisión de normas</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley N° 17.333</li> <li>Ley N° 17.335</li> <li>Artículo 82 de la Constitución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación ciudadana</li> <li>Foros de incidencia</li> <li>Foros de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presupuestos participativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 17.243)</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> <li>Foros de participación</li> </ul>

Fuente: Luis Garrido-Vergara, Luz Marina Valderrama y Javier Ríos Peñafiel, en Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina

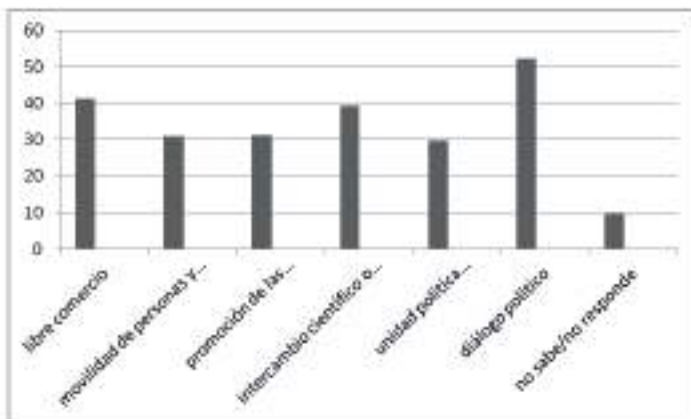
Del cuadro comparativo acerca de cómo los países latinoamericanos abordan la participación ciudadana a partir de diversos mecanismos, se evidencia una gran heterogeneidad. Algunos de ellos, como Perú, Ecuador y Colombia poseen múltiples mecanismos de carácter deliberativo, pero no han sido usados con frecuencia.

Uruguay, pese a no tener un amplio número de mecanismos de participación de carácter deliberativo, registra un alto uso de estas instancias por parte de la ciudadanía (Lissidini, 2012).

Sólo Venezuela no cuenta con una ley de acceso a la información pública y de gestión de gobierno. Es importante destacar el avance argentino al respecto con la sanción e implementación de la ley 27.275 de acceso a la información pública. La preocupación de los Estados latinoamericanos por la transparencia opera como posible contrapeso al fantasma de la corrupción.

La deliberación y la participación ciudadana constituyen elementos fundamentales para la mejora de la calidad democrática. A su vez, el diálogo político es percibido, en la posibilidad de integración latinoamericana como el factor más relevante, tal como lo evidencia la encuesta de relevamiento realizada por un reciente informe de opinión pública latinoamericana, Latinobarómetro (2017). Resulta notoria la inclinación a considerar al diálogo político como el factor más importante de integración, aún más allá del comercio. La baja participación en procesos deliberativos a escala nacional contrasta con el creciente desarrollo de la protesta popular y la masificación de otras instancias de manifestación ciudadana, que van más allá de los procedimientos políticos preestablecidos (PNUD, 2014).

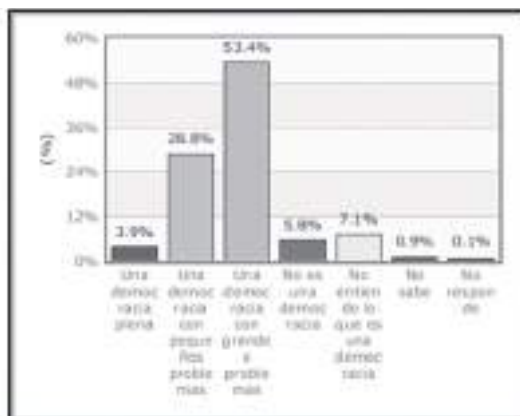
P52NMD.- ¿De la siguiente lista, cuáles cree Ud. que tienen que ver con la integración de América Latina?



N 1200

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por Latinobarómetro (2017)

En la encuesta 2017, de la misma consultora, a la pregunta: ¿Cómo diría usted que es la democracia en su país? (Para Argentina)



N 1200. Fuente: Latinobarómetro (2018)

Si sumamos a aquellos que consideran a la democracia argentina con pequeños problemas (28,8%) a aquellos que la consideran una democracia con gran-

des problemas (53,4%) tendremos que el 82,2% de la muestra considera a la democracia argentina como problemática. Sólo un 3,9% la considera una democracia plena.

Cabe preguntarse cómo sería posible acortar esa brecha de insatisfacción y malestar. Los datos por lo pronto dan cuenta de la posición crítica de los ciudadanos con respecto al tipo de democracia actual.

Nuevamente nos encontramos frente al interrogante, ¿es posible pensar soluciones y ejes de desarrollo para semejante situación problemática que no incluyan a los principales actores sociales?

## **Algunas reflexiones**

¿Es la democracia deliberativa un punto de partida desde dónde reflexionar acerca de la crisis de legitimidad y representación de los actores políticos tradicionales?

Los procesos de diálogo social parecen estar sumamente centrados en mecanismos de negociación, en el sentido que lo entiende Elster, más que de argumentación.

La definición del interés público resulta un claro desafío actual sin el cual las luchas de poder entre los actores deviene en un permanente desgaste de su imagen pública, acuerdos empobrecidos por mutuos reclamos competitivos y un importante debilitamiento en la capacidad de representatividad social.

El Estado, como garante de la moral y la justicia resulta un actor clave para propiciar el estado argumentativo y dialógico y bregar por la búsqueda del bien común, acotando el juego de poder del resto de los actores. El resultado de la deliberación implica una metodología de toma de decisiones y un modo de formulación de políticas que sean auditables por la ciudadanía y justificables ante ella.

La posibilidad de construcción de consensos que exceda la lógica del mero poder y sobreimprima la importancia de la búsqueda del bien común y la justicia social como ejes rectores, supone necesariamente la interacción de los actores sociales en un acto comunicativo.

## Bibliografía

- Axelrod, Robert. (2004). La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes. Argentina, Fondo de cultura económica.
- Barry, B.: El interés público, en A. QUINTON, Comp.: Filosofía política (1967), México, F. C. E., 1974, 172-193.
- el Águila, Rafael. (1997) La Política: El poder y la legitimidad en Manual de Ciencia Política, p. 32, Madrid, Editorial Trotta.
- Elster Jon, (2012), Ulises desatado: Estudios sobre racionalidad, pre compromisos y restricciones. España, Gedisa.
- Elster Jon, (2014), Razón y racionalidad. Argentina, Amorrortu.
- Elster Jon, Claus Öffe y Ulrich Preuss (1998), Institutional design in post-communist societies, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster, Jon (2000) La democracia deliberativa. España, Gedisa.
- Elster, Jon, (1986), The market and the forum: Three varieties of political theory. In Foundations of social choice theory, ed. Elster and Aanund Hyland, 103-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon, (2009) Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales. España, Gedisa.
- Fisher, Roger y Ury, William (2003). Si, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder. Colombia, Grupo Norma.
- Garrido-Vergara, L., & Valderrama, L., & Ríos Peñafiel, J. (2016). Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina. Política, 54 (2), 255-275.
- Habermas Jürgen (1998). Facticidad y validez (sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso) cuarta edición, Madrid, editorial Trotta.
- Habermas Jürgen. (1999). La inclusión del otro, Estudios de Teoría Política. Barcelona.
- [http://www.academia.edu/35823277/Universidad\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_From\\_the\\_SelectedWorks\\_of\\_Estela\\_B\\_Sacristan](http://www.academia.edu/35823277/Universidad_de_Buenos_Aires_From_the_SelectedWorks_of_Estela_B_Sacristan). (2013) El concepto de interés público en la ley 26854.
- <http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>
- [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_635974.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_635974.pdf). (2018) Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social.
- Martí Mármol, José Luis (2001). Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jon Elster: En Revista de estudios políticos N 113. España.
- Pineda Garfias, Rodrigo. (2000). Consideraciones sobre la legitimidad en un

orden político democrático. El aporte de Jürgen Habermas. Revista de Ciencias Sociales N 44, Edeval, Valparaíso.





# Una administración sin papeles con seguridad jurídica

**El camino recorrido en Argentina desde la ley de firma digital hasta el nuevo reglamento de procedimientos administrativos electrónicos reflexiones acerca de la democracia deliberativa**

AG Mg. Mercedes Rivolta

## Introducción

En el año 2008 presenté una ponencia en el Clad sobre las “Leyes de 3ª generación: hacia el pleno reconocimiento del derecho a la administración electrónica”, inspirada en la Declaración Iberoamericana de Gobierno Electrónico por su enfoque centrado en el reconocimiento del derecho del ciudadano al acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Allí, hice un recorrido de la evolución del derecho en general y de Argentina en particular en la materia.

Hoy, a 10 años de aquel momento, la administración pública nacional argentina ha logrado pasar de una gestión 100% en papel, a una gestión documental electrónica integral. Iniciado el proceso en diciembre de 2015, hoy se dispone de una administración electrónica completa, que cuenta con todas las herramientas necesarias para garantizar el acceso electrónico de los ciudadanos, la firma digital, la autenticación electrónica, la interoperabilidad entre organismos y la seguridad jurídica de la totalidad de las actuaciones administrativas. He tenido la suerte de participar como Administradora Gubernamental en distintos proyectos de fortalecimiento del Estado y la administración: la Red de Interconexión Universitaria en 1994, la Infraestructura de Firma Digital en 1999, la Ley de Firma Digital en el año 2000, el marco regulatorio de las compras electrónicas en el año 2001. Pero ninguno como el que trataremos en el artículo, la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE que, estoy segura, marca un hito en la vida administrativa. Habrá, para quienes trabajamos en el Estado, y para los particulares que se vinculan con la administración, un antes y un después del GDE.

Este artículo se propone presentar la arquitectura jurídica que da sustento a la implementación del sistema de gestión documental electrónica – GDE: el derecho de fondo sumado al derecho administrativo electrónico que está naciendo. Quedará como un recuerdo la imagen de oficinas públicas repletas de papeles, expedientes perdidos, trámites interminables, elusión de responsabilidades y una maraña burocrática que no sólo tornaba ineficiente el accionar del Estado y lo desprestigiaba ante la sociedad sino que era fuente de la anomia

boba tan bien caracterizada por Carlos Nino.

En este trabajo, presentamos en primer lugar el marco normativo de la administración electrónica, comenzando por el marco general establecido en la Ley N° 25.506 de firma digital, en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y en la recientemente sancionada Ley N° 27.446. A continuación, el trabajo profundiza en la arquitectura normativa que se ha construido para dar sustentabilidad jurídica a la implementación del sistema de gestión documental electrónica – GDE en la administración nacional. Abordamos también la reforma del reglamento de procedimientos administrativos necesaria para dar certeza jurídica a los documentos y actuaciones electrónicas en el marco del sistema GDE. Y finalmente, acercamos algunas conclusiones que intentan ser más bien un punto de partida para el debate acerca de la consagración del reconocimiento al derecho al acceso electrónico a la administración.

## **Una política pública para la administración electrónica**

El gobierno que se inició en diciembre de 2015 tuvo como uno de sus objetivos jerarquizar la política pública referida a la propia administración nacional. Con el objetivo de modernizar el aparato estatal, para lograr un mayor acercamiento al ciudadano y una mejor prestación de servicios, se creó el Ministerio de Modernización. Al elevar el rango del área dedicada a definir las políticas aplicables a la administración nacional, anteriormente desarrolladas por dos subsecretarías dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el gobierno dio una clara señal de la importancia que le asigna al tema.

Efectivamente, hasta fin del 2015, las políticas públicas vinculadas con empleo público, estructuras organizativas, capacitación, tecnología, contrataciones, eran desarrolladas por la ex Subsecretaría de Gestión de Empleo Público, en los tres primeros casos, y por la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, ambas dependientes de la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El nuevo gobierno identificó una demanda social generalizada respecto de la necesidad de contar con un Estado fuerte, inteligente y eficiente que brindara un marco adecuado para el desarrollo de la actividad privada. Y entendió que el secreto para lograrlo es concebir su ejecución mediante un proceso complejo, un gran compromiso político al más alto nivel, una visión estratégica y la disponibilidad de capacidades y herramientas necesarias para producir un cambio de magnitud. El diagnóstico sobre la administración pública identificó tres ejes: el servicio civil, el proceso de modernización administrativa y la transparencia y gobierno abierto.

Desde esta perspectiva, se destacan dos iniciativas que constituyen el punto de partida de la política de fortalecimiento de la administración pública en

esta nueva gestión: la propia creación del Ministerio de Modernización, como señal simbólica de la jerarquía que el gobierno le da a la cuestión de la gestión pública; y la definición de una política pública específica para el sector, formulada en el Decreto N° 434/2016 que aprobó el Plan de Modernización del Estado. Un elemento relevante fue la experiencia previa desarrollada en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, camino recorrido que permitió realizar un abordaje más rápido de la problemática y al mismo tiempo, contar con instrumentos institucionales y tecnológicos ampliamente probados en la gestión.

La implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE fue un factor clave para la modernización. Efectivamente, el gobierno nacional, anteriormente a cargo del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, había desarrollado en el lapso de 9 años, un sistema de gestión documental integral, denominado SADE. Al asumir su nuevo rol, los funcionarios se encontraron con una administración nacional que mantenía la gestión tradicional decimonónica en soporte papel. En forma inmediata, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donó el sistema de Gestión Documental Electrónica al gobierno nacional y a partir de ese sistema comenzó la epopeya de transformación administrativa más revolucionaria: ingresamos al siglo XXI.

Otra clave de éxito fue que el mismo equipo que lideró la implementación del sistema de gestión electrónica SADE en Ciudad, se trasladó al gobierno nacional con una premisa muy clara: lograr una administración pública nacional 100% electrónica, objetivo fijado y sostenido por la máxima autoridad de la Nación, el Presidente. Esta transformación requirió un acompañamiento y actualización del marco normativo tradicional, cuyas principales características presentamos en este trabajo.

## **El marco normativo de la administración electrónica**

### **La ley n° 25.506 De firma digital**

La Ley N° 25.506 de firma digital constituye el marco legal que otorga validez jurídica al documento digital, la firma electrónica y la firma digital. Contiene en su primer capítulo una serie de disposiciones complementarias del derecho civil y comercial vinculadas con el reconocimiento de la validez de los actos jurídicos realizados en soporte electrónico. Acorde con las leyes modelo de UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil) sobre comercio electrónico y de firma electrónica, la ley argentina contiene una serie de disposiciones que, basadas en el concepto de equivalente funcional, dotan de virtualidad jurídica a transacciones realizadas en un

soporte distinto al papel.

### **Las normas de derecho civil de la Ley N° 25.506**

Los principales obstáculos existentes al momento de la sanción de la Ley de Firma Digital en el viejo Código Civil, estaban representados por: a) la exigencia de que los documentos constaran por escrito, b) la necesidad de que estuvieran firmados, y c) su carácter de original y la guarda de documentación.

A fin de complementar el antiguo Código Civil, la ley de firma digital argentina aborda en su primer capítulo estos aspectos mencionados. En efecto, incorpora el concepto de documento digital, equiparándolo con el concepto de documento tradicional en soporte papel, aclarando que el documento electrónico satisface el requerimiento de escritura que los códigos tradicionales incluyen. Reza la Ley:

ARTÍCULO 6° - Documento digital. Se entiende por documento digital a la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. Un documento digital también satisface el requerimiento de escritura.

Respecto de la firma, la Ley N° 25.506 incorpora dos conceptos: la firma electrónica y la firma digital. (MASON, 2006). Ambas especies de firma son válidas, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley. Más precisamente, existe una amplia gama de alternativas para la firma electrónica, que van desde un simple correo electrónico, el uso de tecnologías de clave pública compartidas (PGP), el uso de palabras clave basadas en criptografía simétrica, hasta el uso de tecnología de clave pública basada en certificados digitales emitidos por una entidad de certificación que no se encuentre licenciada por la autoridad pública. Una firma digital que utilice criptografía asimétrica y tecnología de clave pública, puede ser considerada como una firma electrónica, tanto como la mera inclusión del nombre como parte del texto de un mensaje de correo electrónico, en la medida que el firmante haya ejecutado o adoptado el símbolo con la intención de firmar; esto es, como declaración de voluntad respecto del contenido del mensaje. (SCHAPPER, 2004). La diferencia entre una firma electrónica y una firma digital, desde el punto de vista jurídico, radica en la carga de la prueba de su validez.

En el artículo 5° la Ley define como firma electrónica "al conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez."

La firma digital es aquella que se basa en certificados digitales emitidos por una autoridad certificante habilitada por la Autoridad de Aplicación de la ley. El artículo 2 de la Ley N° 25.506 define como firma digital al “resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma. Los procedimientos de firma y verificación a ser utilizados para tales fines serán los determinados por la Autoridad de Aplicación en consonancia con estándares tecnológicos internacionales vigentes.”

La Ley otorga una fuerza probatoria superior a la firma digital respecto de la firma electrónica. Le asigna dos presunciones *iuris tantum*, es decir, que admiten prueba en contrario. En efecto, el artículo 7° dispone que un documento firmado digitalmente goza de la presunción de autoría respecto de la persona titular del certificado digital, y por su parte, el artículo 8° establece la presunción de integridad del documento electrónico firmado digitalmente, es decir, que se presume que dicho documento no ha sido alterado.

Sin embargo, debe destacarse que la firma digital de un documento no impide que el mismo sea modificado. Simplemente asegura que, si el documento electrónico firmado digitalmente sufre alguna alteración, esta circunstancia queda en evidencia. Es por ello que el legislador le asigna una presunción de integridad. Además de lo dicho, la Ley contiene disposiciones sobre la calidad de “original” de un documento electrónico en el artículo 11 y sobre la conservación de los documentos digitales en el artículo 12.

Los siguientes capítulos de la ley se refieren ya específicamente a los componentes de la Infraestructura de Firma Digital: certificados digitales, certificadores licenciados, titulares de certificados, organización institucional, autoridades, sistema de auditoría, responsabilidad, régimen de sanciones, etc. No entraremos en detalle pues el presente artículo no versa sobre la Infraestructura de Firma Digital que merece un estudio aparte. Retomamos el último capítulo, sobre Disposiciones Complementarias, por la relevancia que tiene para la consideración del marco normativo del gobierno electrónico.

### **Las disposiciones administrativas de la Ley N° 25.506 de firma digital**

Si bien la Ley N° 25.506 es una ley de alcance federal, pues es complementaria del Código Civil y Comercial, el último capítulo contiene disposiciones de aplicación administrativa. En efecto, el artículo 47 dispone que el Estado Nacional utilizará las tecnologías y previsiones de la ley en su ámbito interno

y en relación con los administrados de acuerdo con las condiciones que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes.

Por su parte, el artículo siguiente otorga un plazo de cinco años para la implementación de acciones de gobierno electrónico en el Estado Nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, promoviendo el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización.

Ambos artículos marcaron el **comienzo de la introducción por vía legal del gobierno electrónico en la Administración Nacional**. Como se advierte, estas primeras disposiciones no son de carácter obligatorio para las jurisdicciones, ya que está sujeta a lo que se disponga reglamentariamente. Sin embargo, son relevantes ya que se trata de las primeras disposiciones de carácter legal referidas a gobierno electrónico.

Dado que la materia administrativa no ha sido delegada en el Congreso Nacional, las provincias conservan la potestad de regular su propio derecho administrativo, así como los códigos procesales civiles, comerciales, penales, etc. (BUGONI, 2007).

En este sentido, y para favorecer la implementación de acciones de gobierno electrónico en todas las jurisdicciones, la misma Ley N° 25.506 invita a las provincias a adherir a dicha norma. Debe destacarse que tal adhesión se refiere a las disposiciones de carácter administrativo, no a las del capítulo I que son de alcance federal pues tratan materias de derecho civil y comercial. Por su parte, el Decreto N° 2628/02, reglamentario de la Ley de firma digital, contiene en su Capítulo X algunas disposiciones relativas a la Administración Pública Nacional, las que podrían considerarse como embrionarias de gobierno electrónico.

## **La Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina**

La Ley N° 25.506 además, crea la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina.

Una Infraestructura de Firma Digital, o PKI por sus siglas en inglés (Public Key Infrastructure) es “una combinación de tecnología (hardware y software), procesos (políticas, prácticas y procedimientos) y componentes legales (acuerdos) que asocian la identidad del poseedor de una clave privada con su correspondiente clave pública, usando la tecnología de criptografía asimétrica”

En síntesis, es un órgano del Estado que habilita y supervisa el accionar de las entidades que emiten certificados de clave pública (certificados digitales)

que sirven para acreditar la identidad de una persona en el mundo virtual (entre otras cosas).

La Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Modernización. Las funciones de Ente licenciante se comparten entre la Secretaría Modernización Administrativa y el citado Ministerio.

Es responsable del proceso de licenciamiento la Dirección Nacional de Sistemas de Administración y Firma Digital que depende de la Secretaría de Modernización Administrativa. El organismo auditante es la Sindicatura General de la Nación – SIGEN, que recupera dicho rol después de haberlo ejercido en la primera infraestructura de firma digital para el sector público nacional creada por el Decreto N° 427 del año 1998.

Actualmente **existen Certificadores licenciados privados** y públicos. Cabe agregar que forman parte de la Autoridad Certificante del Ministerio de Modernización más de 130 Autoridades de Registro, entre los que podemos citar a los Superiores Tribunales de Justicia de varias provincias argentinas.

Por su parte, el Decreto N° 892/2016 aprobó la Plataforma de Firma Digital Remota, en el ámbito del Ministerio de Modernización, con el objetivo de emitir certificados digitales gratuitos, mediante una tecnología cloud.

## **El código civil y comercial de la nación**

**El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación**, que reemplaza al antiguo y querido Código de Vélez, **contiene expresas disposiciones acerca del valor jurídico de los documentos electrónicos.**

En distintos artículos de la Sección 3ª del Capítulo 5, sobre forma y prueba del acto jurídico, el Código Civil y Comercial otorga pleno valor legal a los documentos electrónicos. El tratamiento lo hace en los artículos 286 (expresión escrita), 287 (instrumentos privados y particulares no firmados) y 288 (firma). En relación al documento electrónico, con sentido amplio, le reconoce pleno valor cualquiera sea el soporte en el cual esté instrumentado, siempre y cuando sea inteligible. En efecto, dispone el Código:

ARTÍCULO 286.- Expresión escrita. “La expresión escrita puede tener lugar por instrumentos públicos, o por instrumentos particulares firmados o no firmados, excepto en los casos en que determinada instrumentación sea impuesta. Puede hacerse constar en cualquier soporte, siempre que su contenido sea representado con texto inteligible, aunque su lectura exija medios técnicos.”

Esta disposición se complementa con la siguiente, que equipara al documento electrónico no firmado con los instrumentos particulares no firmados. Dice el Código:

ARTÍCULO 287.- Instrumentos privados y particulares. “Los instrumentos parti-

culares pueden estar firmados o no. Si lo están, se llaman instrumentos privados. Si no lo están, se los denomina instrumentos particulares no firmados; esta categoría comprende todo escrito no firmado, entre otros, los impresos, los registros visuales o auditivos de cosas o hechos y, cualquiera que sea el medio empleado, los registros de la palabra y de información.”

Y finalmente, en el Artículo 288, el joven Código Civil y Comercial legisla sobre la firma. Expresamente, se refiere a la firma de un documento electrónico, reconociendo la equivalencia de la firma ológrafa con la firma digital. Esto podría dar lugar a una interpretación restrictiva, en el sentido de que la firma electrónica no sería jurídicamente válida. Craso error: La firma electrónica es plenamente válida a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 25.506. La única diferencia se relaciona con la carga de la prueba ante un eventual repudio.

Pero volviendo al Código Civil y Comercial, se refiere a la firma en su artículo 288 que dice:

ARTÍCULO 288.- Firma. “La firma prueba la autoría de la declaración de voluntad expresada en el texto al cual corresponde. Debe consistir en el nombre del firmante o en un signo.

En los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital, que asegure indubitadamente la autoría e integridad del instrumento.”

## **La ley n° 27.446 De simplificación y desburocratización**

La recientemente sancionada Ley N° 27466 de simplificación y desburocratización de la administración pública nacional en su capítulo I se refiere a la firma digital y a la gestión documental electrónica. Es importante por cuanto al ser una ley, está dando categoría de tal al sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE como herramienta para la instrumentación de los documentos y actuaciones o expedientes tramitados por las administraciones públicas.

Efectivamente, la citada Ley N° 27.446 actualiza y modifica la Ley N° 25.506 de firma digital comentada ut supra, ampliando su ámbito de aplicación a la totalidad de los actos públicos o privados. Por otra parte, contiene dos artículos que a mi entender; constituyen un gran logro en un país federal, y es el reconocimiento automático de los documentos electrónicos producidos por los sistemas de gestión documental electrónica – GDE implementados en distintas jurisdicciones y poderes. En otros trabajos que se presentan en este Congreso, se detallan las modalidades de implementación del sistema GDE con precisión. A los efectos de este análisis, baste decir que el sistema se entrega en forma gratuita a gobiernos provinciales, municipales, entidades



bi o plurinacionales, entes públicos no estatales, otros poderes. Así, permite una interoperabilidad directa y el reconocimiento automático de los documentos electrónicos producidos por los distintos GDEs, superando mediante la herramienta las dificultades de tramitación cuando intervienen organismos pertenecientes a provincias distintas, o municipios diferentes, que siempre requerían la certificación de una oficina del Ministerio del Interior ubicada en la ciudad de Buenos Aires.

El artículo 7 de la Ley N° 27.446 establece que los documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones electrónicas y domicilio especial constituido electrónico de la plataforma de trámites a distancia y de los sistemas de gestión documental electrónica que utilizan el sector público nacional, las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, poderes judiciales, entes públicos no estatales, sociedades del Estado, entes tripartitos, entes binacionales, Banco Central de la República Argentina, en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público nacional idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la Ley. Esto así, debido a su interoperabilidad que produce su reconocimiento automático en los sistemas de gestión documental electrónica, por lo que no se requerirá su legalización.

Esta medida procura aliviar de cargas al ciudadano en la medida que evita la legalización de documentación administrativa, resolviendo el tema técnicamente por la interoperabilidad del mismo sistema GDE.

En el artículo 8, la Ley N° 27.446 viene a responder a uno de los argumentos más frecuentes que se presentan como impedimento para la digitalización de la gestión. Siempre la resistencia al cambio encuentra obstáculos, muchas veces infundados. Una de las cuestiones es presentar a los oficios judiciales como el motivo para seguir usando el papel. Qué pasa si un juzgado me pide un original? es una pregunta frecuente que manifiesta en realidad la resistencia a modificar las rutinas de trabajo. Frente a ello, la norma mencionada ordena a las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, a formular, suscribir y remitir las respuestas a los oficios judiciales exclusivamente mediante el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE.

## **El nuevo derecho administrativo electrónico**

Con el marco legal que brinda la Ley N° 25.506, a partir de la formulación de la política pública de modernización del Estado, instrumentada a través del Decreto N° 434/16, desde la Secretaría de Modernización Administrativa

del Ministerio de Modernización, conjuntamente con la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, se elaboró una **arquitectura jurídica amplia y robusta para implementar la transformación administrativa más profunda desde el advenimiento de la democracia en Argentina.**

A pesar de que los organismos contaban con recursos tecnológicos y de comunicaciones importantes, lo cierto era que la gestión diaria se apoyaba en el papel. Expedientes en papel, con itinerarios inciertos, sin procedimientos claros, sin trazabilidad, sustentaban una administración pública propia del siglo XIX.

A partir de la experiencia que el elenco gobernante había desarrollado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la despapelización total del gobierno lograda mediante la implementación del sistema de administración documental electrónica (SADE) y la normativa necesaria, sumado al cambio cultural, al llegar al gobierno nacional enfrentaron el tsunami de papeles con decisión.

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cedió el uso del sistema a la Nación, mediante la firma de un convenio. Así nació el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, vehículo del cambio en la administración pública nacional.

## **El sistema de gestión documental electrónica - gde. Decreto n° 561/16**

Una administración basada en papeles en menos de un año ingresó al siglo XXI de la mano del GDE. El Decreto N° 561 del 6 de abril de 2016, se fundamenta en la Ley N° 25.506 y el Decreto N° 434/16. Considera que el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sector Público Nacional requiere la implementación de sistemas electrónicos de gestión documental, con el objetivo de acelerar los trámites, aumentar la transparencia, facilitar el acceso a la información, posibilitar la integración e interoperabilidad de los sistemas de información y dotar a los organismos de una herramienta moderna para elevar la calidad de la gestión.

La medida se propone elevar los niveles de eficiencia, transparencia y accesibilidad de los trámites, actuaciones y procedimientos de la Administración Pública Nacional, mediante el desarrollo de una plataforma horizontal única que permita la creación, registro y archivo de documentos electrónicos.

El sistema electrónico de gestión documental contiene y administra todas las reglas para generar y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos. Contempla todas las funciones necesarias para una gestión ágil y eficaz, respetando todas las normas administrativas. El GDE incluye las funciones de generación de documentos oficiales, comunicación entre usuarios y no usuarios, firma individual y firma conjunta entre funcionarios, guarda y con-

servación de documentos y expedientes, búsquedas por contenido, niveles de acceso, asignación de fecha y hora cierta, y otras funcionalidades que garantizan la disponibilidad de la documentación oficial.

El sistema de gestión documental electrónica brinda al Sector Público Nacional una infraestructura tecnológica robusta, escalable, sustentable en el tiempo y eficiente. Así, resuelve el problema de la dispersión de información, debida a la heterogeneidad de soluciones informáticas que operaba en cada organismo. Diversos sistemas de mesa de entradas que no permitían hacer un seguimiento de los expedientes que para su tramitación se dirigían a una entidad diferente de la de origen. La implementación del sistema de gestión documental en toda la administración nacional, genera múltiples beneficios, tanto para la gestión interna como para acercar el Estado al ciudadano.

**El GDE es un ecosistema, una plataforma electrónica con las máximas medidas de seguridad**, integrada por distintos módulos y con un único repositorio donde se alojan todos los documentos digitales, el RUDO (Repositorio Único de Documentos Oficiales), en un formato accesible, el pdf. Tiene firma digital, lo que brinda garantía de integridad y autoría de los documentos electrónicos. Además, otorga una numeración a cada documento, lo que permite su trazabilidad. La numeración es uniforme para toda la administración, lo que facilita el seguimiento de las actuaciones aun cuando tramiten en diferentes organismos, ya que están alojados en un mismo lugar, el RUDO.

Este sistema es de aplicación obligatoria para las entidades y jurisdicciones contempladas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156, y se fue implementando en cada organismo de acuerdo a un cronograma definido por el Ministerio de Modernización.

El Decreto N° 561/2016 aprueba la implementación del **sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE** - como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando **como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos**.

El ámbito de aplicación del Decreto alcanza a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional. El Decreto N° 561/2016 establece la obligación de utilizar el sistema GDE para la totalidad de las actuaciones administrativas, de acuerdo al cronograma que fije el Ministerio de Modernización. La mencionada norma incluso establece el reemplazo de otros sistemas de gestión documental que pudieran estar en uso en ese momento, tal como el COMDOC u otros.

El sistema tiene un administrador central, rol que desempeña la Secretaría de Modernización Administrativa, que depende del Ministerio de Modernización, o quien ésta designe. Asimismo, para lograr una implementación más

efectiva, cada organismo debe nombrar un administrador local. Finalmente, el Decreto N° 561/2016 faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la implementación del sistema GDE y el funcionamiento de los sistemas informáticos de gestión documental.

El secreto del éxito de la implementación del GDE reside en un acompañamiento permanente a los organismos. Este rol clave lo cumple la Subsecretaría de Gestión Administrativa, dependiente de la mencionada Secretaría de Modernización Administrativa, quien brinda la asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento del sistema GDE en el Sector Público Nacional.

## **El procedimiento administrativo electrónico**

Además de las cuestiones instrumentales, **la arquitectura normativa que sustenta el GDE contiene disposiciones complementarias del procedimiento administrativo electrónico.** La Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación estableció la estrategia normativa, con un avance gradual, que al tiempo que acompaña el despliegue del sistema de gestión documental electrónica en toda la administración, mantuviera vigente el marco normativo del procedimiento tradicional en papel. (CLUSELLAS, 2014).

Una vez que el sistema abarcó a la totalidad de los organismos de la administración nacional, a fines de 2017 se reformó el Reglamento de Procedimientos Administrativos, incorporando el uso del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE y de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) dentro de sus previsiones. Adicionalmente, se agregaron sendos artículos que definen la figura de las declaraciones juradas, y establecen las sanciones en caso de falsedad o inexactitud de la información suministrada. Ello así, pues para agilizar la tramitación y aliviar de cargas al ciudadano, la figura de declaración jurada cobra una importancia fundamental.

En consecuencia, se fueron incluyendo en las nuevas normas del GDE aquellas disposiciones necesarias para otorgarle virtualidad jurídica a las herramientas tecnológicas, como complemento del reglamento de procedimientos administrativos.

En ese sentido, se plantearon cuestiones vinculadas con diferentes aspectos: las pautas de redacción de escritos administrativos contenidas en el Decreto N° 333/85, lo referente a las mesas de entradas, los plazos de guarda, las notificaciones electrónicas, el domicilio especial constituido, el cargo de fecha y hora, y otros aspectos que repercuten en el procedimiento administrativo. Analicemos cada uno de ellos.

Se avanzó gradualmente, para luego proceder a la reforma integral del Reglamento de Procedimientos Administrativos una vez que los organismos estaban utilizando en su totalidad al sistema GDE.

Efectivamente, el 1° de noviembre de 2017, el Decreto N° 894 aprobó el nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos T.O. 2017 que incorpora en el corpus administrativo el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE y su Plataforma de Trámites a Distancia (TAD), en total coherencia con lo dispuesto previamente por la normativa GDE.

## **Inaplicabilidad del Decreto N° 333/85**

El mencionado Decreto del año 1985, contenía disposiciones referidas a la redacción de los actos administrativos y otras comunicaciones propias de la gestión del Estado, aplicables a los escritos realizados en soporte papel (medición de márgenes, tipo de letra, características de los sellos, etc).

Ya el Decreto reglamentario de la Ley N° 25.506 de firma digital establecía que sus disposiciones constituían una alternativa al Decreto N° 333/85. En efecto, era obvio que unas especificaciones aplicables al papel no podían ser extrapoladas al mundo digital. En consecuencia, el Decreto N° 561/16 también previó su inaplicabilidad para el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, contemplando tal excepción en el artículo 11. Finalmente, una vez implementado el sistema GDE en la totalidad de las jurisdicciones, el Decreto N° 333 del año 1985 fue derogado por el Decreto N° 336/2017.

## **Notificaciones electrónicas**

Las notificaciones estaban reguladas en el Título V del Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, admitiendo distintos medios a tal fin, entre los cuales no se encontraban los medios electrónicos, dado que el decreto era anterior a la revolución digital. El requisito que establecía el artículo 41 sobre la forma de las notificaciones, es que el medio dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación, y en su caso, el contenido del sobre cerrado si éste se empleare. Por lo tanto, era necesario regular el equivalente electrónico, atendiendo a los recaudos de seguridad tecnológica y confianza que el medio debe proporcionarnos. El medio electrónico debe cumplir con la necesidad de dar certeza de la fecha de recepción de la notificación. Ese medio es el módulo Trámites a Distancia (TAD), dado que constituye una plataforma extremadamente segura, donde cada persona tiene una cuenta de usuario, sujeta a términos y condiciones de uso. A su vez, para ingresar al módulo la persona o

su representante, deben poseer una clave fiscal, otorgada por la AFIP, y con ella se autentica ante el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE y TAD. Así, el Decreto N° 1063/16 reconoció el valor jurídico de las notificaciones electrónicas realizadas a través del módulo TAD. Dice:

ARTÍCULO 4° — Validez de las notificaciones electrónicas. Serán válidas las notificaciones electrónicas realizadas a través de la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD), la que brinda el servicio de notificación electrónica fehaciente al domicilio especial electrónico constituido, garantizando la validez jurídica, confidencialidad, seguridad e integridad de la información notificada. Ahora, luego de la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, era necesario complementar la normativa de procedimientos administrativos otorgando validez jurídica a las notificaciones realizadas en su seno, más precisamente, las que se producen mediante el módulo “Trámites a Distancia” (TAD).

Esto es sumamente importante, ya que el TAD requiere de una clave para su utilización e ingreso, la clave fiscal de AFIP. Esta clave fiscal requiere de presencia física, de modo que la persona se presenta ante el oficial de AFIP quien verifica la identidad de la persona con sus documentos. Esto implica un nivel de autenticación muy fuerte, ya que parte de la constatación de la identidad de la persona por parte de un funcionario público.

Para reforzar el tema, el Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 894/2017 introdujo las notificaciones electrónicas realizadas por la plataforma TAD.

## **Domicilio especial electrónico**

El antiguo Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, contemplaba en su Título III una serie de formalidades que deben cumplir los escritos en la administración, entre ellas, que deben constar por escrito, ser firmados, constituir un domicilio especial, el cargo de fecha y hora, etc.

La constitución de domicilio especial estaba prevista en el Artículo 19 del Reglamento, que reza:

ARTÍCULO 19.- Constitución de domicilio especial.- Toda persona que comparezca ante autoridad administrativa, por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial dentro del radio urbano de asiento del organismo en el cual tramite el expediente.

Este domicilio especial del modelo tradicional de procedimiento administrativo es aplicable a una gestión basada en papel, donde la notificación se hace por una cédula, un telegrama colacionado, una carta documento, etc. Pero en

el contexto digital, la constitución de domicilio se hace en la plataforma TAD. Porqué así y no por correo electrónico?

Porque el correo electrónico no es seguro. Un correo electrónico puede atravesar distintos países, dependiendo del país donde estén localizados los servidores. Un correo electrónico puede ser interceptado y modificado. Un correo electrónico no da garantía de recepción, ni de autoría, ni de integridad. Todos estos aspectos son cubiertos por el GDE. La plataforma TAD y el GDE están alojados en data centers de máxima seguridad, cuentan con redundancia. Además, ambos cuentan con firma digital para garantizar la integridad de los documentos. La combinación de autenticación con clave fiscal más la firma digital del TAD permiten dar certeza de autoría e integridad de los documentos que se tramitan y las actuaciones internas, así como las notificaciones realizadas en esa cuenta de usuario.

Era necesario entonces equiparar la cuenta de usuario con el domicilio especial constituido que requería el Reglamento de Procedimientos Administrativos. El Decreto N° 1063/16 introdujo la figura del domicilio especial electrónico, la que vincula necesariamente con la cuenta de usuario en la plataforma de “Trámites a Distancia (TAD)”. Efectivamente, en tres artículos dispone: ARTÍCULO 6° — Domicilio Especial Electrónico. Toda persona humana que comparezca ante autoridad administrativa mediante la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD), por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial electrónico en el cual serán válidas las comunicaciones y notificaciones.

ARTÍCULO 7° — Constitución de Domicilio Especial Electrónico. La cuenta de usuario de la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) será considerada el Domicilio Especial Electrónico constituido para aquellos trámites que se gestionen utilizando dicha plataforma.

ARTÍCULO 8° — Notificaciones electrónicas. Todas las notificaciones que deban cursarse en el marco de la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) se realizarán en la cuenta de usuario que es el Domicilio Especial Electrónico constituido por el administrado.

Adicionalmente, el nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 894/2017 en consonancia con lo dispuesto en el Decreto N° 1063/2016, dispuso que la cuenta de usuario TAD es el domicilio especial electrónico constituido. Fungiendo como la sede electrónica del particular:

## **Cargo electrónico**

Por otra parte, el anterior Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, establecía en su artículo 25 que todo es-

crito inicial o en el que se deduzca un recurso deberá presentarse en mesa de entradas o receptoría del organismo competente o podrá emitirse por correo. Los escritos posteriores podrán presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentre el expediente. El Reglamento imponía a la autoridad administrativa la obligación de dejar constancia en cada escrito de la fecha en que fuera presentado, poniendo al efecto el cargo pertinente o sello fechador.

Estas disposiciones eran aplicables al modelo tradicional de gestión, basado en papel. Era necesario entonces, encontrar el equivalente funcional en el modelo electrónico. Así, el Decreto N° 1063/16, abordó la cuestión y otorgó carácter de cargo electrónico a la fecha y hora que consta en el módulo TAD. En efecto, así lo dispone:

ARTÍCULO 9° — Presentación de escritos, fecha y cargo. El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) dejará constancia de la fecha y hora de presentación de los escritos realizada por los particulares en la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) y de los actos producidos por los usuarios de dicho sistema.

En sintonía con lo con lo dispuesto en el Decreto N° 1063/2016, el nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto N° 894/2017 dispuso el equivalente del cargo de la mesa de entradas para las actuaciones en papel, para la fecha y hora determinada por la plataforma TAD.

## **Alivio de cargas al ciudadano**

Las más modernas corrientes de gestión pública abordan el tema de la desburocratización con la mirada puesta en el ciudadano. En efecto, las primeras olas de reforma administrativa de los años 80 hacían foco en la simplificación burocrática de los trámites administrativos (cuántos pasos podemos suprimir, cuánto tiempo podemos ganar, como podemos medir). La corriente de la Nueva Gerencia Pública profundizó la cuestión y lo asoció con resultados obtenidos, medidos y recompensados. Pero siempre se trataba de una mirada autocentrada en la propia administración.

La nueva corriente de modernización administrativa va un paso más allá, no solamente se propone simplificar los trámites, sino aliviar de cargas al ciudadano. En efecto, España por ejemplo, ha adoptado medidas de reducción de cargas administrativas para favorecer y fomentar la actividad económica y para simplificar las relaciones de los ciudadanos y empresas con las distintas administraciones. Estas medidas implican: a) Simplificar los procedimientos, b) Reducir los documentos a presentar para realizar trámites, c) Avanzar en la administración electrónica y d) Mejora de la regulación.



El “Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado”, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del gobierno de España, explica que “Con el cambio del siglo XX al XXI, el concepto de simplificación administrativa se ve superado en las agendas de los gobiernos de los países de nuestro entorno y en las recomendaciones y documentos de las organizaciones internacionales -especialmente II Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. L 141/55) II de la UE y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- por la aparición de un nuevo concepto o programa, que en ocasiones se confunde y en ocasiones se superpone a la propia noción de simplificación. Se trata de la denominada política de reducción de trabas o cargas administrativas. Este nuevo enfoque pone el acento en los costes y obligaciones que la Administración Pública impone a empresas, ciudadanos y agentes económicos a la hora de relacionarse con ella. Estos costes y obligaciones, en la medida en que no estén justificados en razones de interés general o vengan compensados por las ventajas o beneficios que la relación con las AAPP puede proporcionarles, constituyen una carga u obstáculo (red tape I 2) que debe ser removido para posibilitar la libre actuación de empresas, agentes y ciudadanos y favorecer la competitividad y el crecimiento económico.” (MIN. HDAY ADM PCAS, 2014)

Se entiende por “cargas administrativas” a los “costos que los particulares deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros. Otra definición de cargas administrativas es “aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa”, incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial o de un interés especial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...). (MIN. HDAY ADM PCAS, 2014)

Estas cargas administrativas tienen una relación estrecha con la calidad regulatoria. En efecto, la Unión Europea se ha referido a ella en diversos documentos relacionados con la política de calidad normativa – better regulation, en inglés; amélioration de la réglementation, en francés- y a su necesidad. (MIN. HDAY ADM PCAS, 2014)

Así, en el denominado «Informe Mandelkern» -que suele considerarse el arranque de la política europea en materia normativa-, se dice que una normativa de alta calidad “evita la imposición de cargas innecesarias a las empresas, los ciudadanos y las administraciones públicas” y “contribuye a evitar

los perjuicios para la competitividad que producen los excesivos costes y las distorsiones del mercado, particularmente en lo que se refiere a las pequeñas empresas”. (MIN. HDAY ADM PCAS, 2014)

**Una política de modernización de la administración debe contemplar ambas facetas: la simplificación administrativa y la reducción de cargas.** Están íntimamente relacionados y apuntan al mismo objetivo: hacer más sencillos y ágiles los procedimientos administrativos y la actividad de la administración pública. No obstante, ambas políticas parten de miradas diferentes: en un caso, se trata de incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión administrativa con vistas, tanto a mejorar el servicio a los ciudadanos, como a mejorar la organización y funcionamiento internos de los organismos públicos; en otro, se trata de reducir los costos soportados por los destinatarios de las normas. Así, es perfectamente concebible un proceso de reducción de cargas que no implique una simplificación procedimental: p.ej., en el caso que nos ocupa, el certificado fiscal para contratar que los proveedores deben presentar con sus ofertas, emitido por AFIP, puede ser requerido directamente por el organismo a la AFIP, aliviando de esta manera de la carga de su tramitación al proveedor. En este caso, hubo una medida de alivio de cargas administrativas al ciudadano, pero no fue acompañado de una simplificación del procedimiento. En nuestro país contamos con una norma específica en este sentido, acerca del alivio de cargas administrativas al ciudadano, como parte integrante de la arquitectura jurídica que le da basamento al sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE: el Decreto N° 1273/16.

Este decreto obliga a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional, a intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otro organismo público que así se lo solicite.

Hasta ese momento, el intercambio de información se hacía en el mejor de los casos, mediante convenios entre las entidades. Pero por lo general, el vehículo del intercambio de información eran los administrados, así, si un organismo requería una certificación, por ejemplo, para un trámite determinado, era el particular quien debía hacer las gestiones en el organismo certificante. Esto se terminó. **El particular ya no será el cadete de la administración. Una nueva mirada centrada no ya en la propia administración, sino puesta en el ciudadano e inspirada en una visión de servicio público.**

En ese marco, la Resolución N° 19/2018 de la Secretaría de Modernización Administrativa, organismo facultado para normar el Decreto N° 1273/16, aprueba el uso del módulo INTEROPERAR, establece por un lado las pautas técnicas de interoperabilidad para el intercambio de datos entre sistemas de la administración, y por el otro, regula el procedimiento a seguir para efecti-

vizar ese intercambio.

A su vez, la Resolución aludida diferencia aquellos casos en los cuales la solicitud de información no sea recurrente, de aquellos que por su habitualidad requieran un procedimiento más detallado o una conexión automática entre los sistemas.

## **Silencio positivo de la administración**

La Resolución SMA N° 19/18 **incorpora a nuestro derecho positivo un concepto novedoso en apoyo a la agilización de los trámites. Otorga efecto positivo al silencio de la administración.**

La Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos, trata en su artículo 10 los efectos del silencio de la administración y dice:

ARTÍCULO 10.- “El silencio o la ambigüedad de la administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo.”

Siguiendo lo dispuesto entonces por la Ley de Procedimientos Administrativos, e inspirados en este nuevo enfoque que pone al administrado en primer lugar, la Resolución N° 19/18 de la Secretaría de Modernización Administrativa otorga efecto positivo al silencio de la administración, cuando se les ha requerido determinada información, entendiendo el silencio como favorable a la prosecución del trámite de que se trate.

Dice la Resolución SMA N° 19/18:

ARTÍCULO 9°.- Establécese que en los casos en que la información solicitada sea pasible de ser respondida en forma afirmativa o negativa, y habiendo transcurrido el plazo de CINCO (5) días hábiles previsto en el artículo anterior sin respuesta del organismo productor de la información, el organismo solicitante considerará el silencio como favorable a la prosecución del trámite. Esta medida es absolutamente innovadora, de avanzada; pionera en nuestro país en adoptar el enfoque de alivio de cargas administrativas al ciudadano.

El Decreto N° 1273/16 finalmente faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar los protocolos de intercambio, las pautas de interoperabilidad y las normas aclaratorias, complementarias y técnicas necesarias para su efectiva implementación.

## **Despapelización y conservación documental**

El tema de la despapelización no es nuevo. Ya en 1995 el artículo N° 30 de la Ley N° 24.624, sustitutivo del artículo 49 de la Ley 11.672, Complementaria

Permanente de Presupuesto (t.o. 1995) lo regulaba.

En efecto, el mencionado artículo 30 habilitaba el archivo electrónico de la documentación financiera, administrativa, de control y comercial, con la condición de que los medios electrónicos aplicables garanticen "su estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad".

El Artículo 30 introdujo un concepto nuevo, que es otorgar valor de original al documento digitalizado, reconociendo su pleno valor probatorio en los términos del artículo 995 y concordantes del Código Civil vigente a la fecha.

Además habilita la destrucción de los documentos en papel que hayan sido digitalizados de acuerdo a los procedimientos establecidos. Reza: "Los originales redactados o producidos en primera generación en cualquier soporte una vez reproducidos, siguiendo el procedimiento previsto en este artículo, perderán su valor jurídico y podrán ser destruidos o dárseles el destino que la autoridad competente determine, procediéndose previamente a su anulación."

Finalmente, designa como autoridad de aplicación a la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien reglamentó dicho artículo mediante la Decisión Administrativa N° 43/96, que establece los procedimientos aplicables y faculta a la Contaduría General de la Nación a dictar las normas aclaratorias y complementarias en su carácter de Órgano Rector.

Posteriormente, la Ley N° 25.506 de firma digital, del año 2001, reguló las cuestiones de conservación documental, entre otros, disponiendo en su artículo 12 que la exigencia legal de conservar documentos, registros o datos, también queda satisfecha con la conservación de los correspondientes documentos digitales firmados digitalmente, según los procedimientos que determine la reglamentación, siempre que sean accesibles para su posterior consulta y permitan determinar fehacientemente el origen, destino, fecha y hora de su generación, envío y/o recepción.

Paralelamente, a partir del Decreto N° 561/16, el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) contempla el uso de la firma digital en el proceso de elaboración de los documentos electrónicos. Esto implica que en el sistema GDE, cada documento electrónico en el momento de su perfeccionamiento, es firmado digitalmente por su autor, y luego alojado en el Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO).

Este sistema GDE, tanto en su operación como generador de documentos electrónicos oficiales, como en lo relativo al archivo y conservación de los mismos, cumple los resguardos previstos en el artículo 12 mencionado, respecto de su accesibilidad, origen, destino, fecha y hora de su generación, envío y/o recepción.

Por lo tanto, se hacía necesario actualizar la normativa relativa al archivo y conservación de documentación administrativa, razón por la cual se formuló

el Decreto N° 1131/16.

La evolución de la tecnología producida desde 1996 al 2016, en 20 años, nos brinda herramientas que permiten afirmar que la digitalización de documentos y expedientes posee ventajas jurídicas y administrativas que garantizan, entre otras cuestiones, su mayor perdurabilidad, la utilización de menor espacio y/o volumen físico, la recuperación permanente de los contenidos con pleno valor jurídico y probatorio y la simplificación de su búsqueda y consulta.

Pasar de una administración pública que se apoya en expedientes en papel, a una administración electrónica, requiere además del sistema de Gestión Documental, el tratamiento que se le va a dar a los documentos digitales y a los expedientes en papel que sean digitalizados.

En la solución del año 1996, toda la documentación administrativa (de personal, de control, y financiera), era digitalizada en discos ópticos y luego destruida, ya que el documento digitalizado de acuerdo a los procedimientos fijados por la Contaduría General de la Nación, adquiría el valor jurídico de original.

**Ahora, el escenario ha cambiado. Porque disponemos de un único sistema de gestión documental electrónica – el GDE, en el cual los documentos nacen electrónicos.** Estos documentos que nacen digitales se archivan y conservan en un formato que se actualiza permanentemente y es de libre disponibilidad, el pdf. Además, el documento electrónico se constituye como tal en el GDE al ser firmado, y se trata de una firma digital, que cumple con los requisitos del artículo 12 de la Ley N° 25.506.

El GDE cuenta con un repositorio en donde se archivan y conservan todos los documentos electrónicos producidos y tramitados en el sistema. Es una infraestructura tecnológica de almacenamiento de documentos electrónicos, de acuerdo con un procedimiento que comprende la captura de información y las aplicaciones destinadas a la gestión de los documentos electrónicos. Esta plataforma y estos procedimientos garantizan altos niveles de confianza e integridad, preservando la estabilidad, accesibilidad permanente, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad de los documentos generados y alojados en el sistema de Gestión Documental Electrónica.

El Decreto N° 1131/16 dispone alojar la totalidad de los documentos electrónicos obrantes en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en un único repositorio centralizado que garantiza su integridad, resguardo, accesibilidad y disponibilidad.

Cabe destacar que **esta medida rescita la información, es una iniciativa que pone en valor la documentación que actualmente se encuentra en expedientes en papel** acumulados en archivos atestados, que no poseen las condiciones de resguardo necesarias para garantizar su accesibilidad y conservación.

En cambio, los documentos digitalizados de acuerdo con los procedimientos que fije la Secretaría de Modernización Administrativa, están disponibles y accesibles, y se garantiza su integridad y autoría. No pueden ser suprimidos, ni modificados, superando con creces la vulnerabilidad de los expedientes en papel, a los cuales se les puede cambiar hojas, están deteriorados por la humedad, comidos por las ratas, guardados en bolsas de residuos, cuando no son objeto de inundaciones o incendios, obteniendo como resultado la pérdida irrecuperable de valiosa documentación.

El Decreto N° 1131/16 viene a resolver estos problemas, mediante la digitalización de los documentos administrativos. Estamos resucitando los archivos y la información producida en ellos, poniéndolos a disposición de toda la administración y de los particulares.

El mencionado decreto, siguiendo el esquema del artículo 30 de la Ley N° 24.624, establece la equivalencia jurídica de los documentos y expedientes electrónicos digitalizados a partir de originales en papel, reconociéndoles el carácter de original.

Para ello, es necesario que la digitalización se haya producido de acuerdo con los procedimientos determinados por la Secretaría de Modernización Administrativa. El Decreto además, reconoce que dichos documentos gozan de idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel, en los términos del artículo 293 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación. En relación con los documentos y expedientes producidos en primera generación en soporte papel, que hayan sido digitalizados siguiendo el procedimiento que fije la Secretaría de Modernización Administrativa, perderán su condición jurídica de original, pudiendo ser destruidos u otorgarse a los mismos el destino que la autoridad competente determine.

El Decreto N° 1131/16 aprueba la implementación del Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO) como parte integrante del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), con la función de centralizar, contener y conservar la totalidad de documentos electrónicos obrantes en dicho sistema, asegurando su integridad, accesibilidad y disponibilidad.

Asimismo, faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas operativas, aclaratorias y complementarias relativas a la conservación y plazos de guarda de los documentos electrónicos y expedientes en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), así como para el proceso de digitalización, archivo y conservación de documentos de gestión en soporte papel en el ámbito del sector público nacional.

El Decreto también contempla la intervención de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación en el proceso de registro y digitalización de archivos correspondientes a la Administración Pública Nacional. La norma

citada, dispone que la Dirección General del Archivo General de la Nación, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, definirá los documentos y expedientes digitalizados que deberán conservarse en soporte original debido a su valor histórico.

El Decreto también establece que la intervención operativa del Archivo General de la Nación en la rehabilitación de expedientes electrónicos alojados con guarda temporal en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

Finalmente, el Decreto N° 1131/16 deroga los Decretos Nros 232 de 1979 y 1571 de 1981. Ambos decretos normaban diversos aspectos vinculados con la conservación de documentación administrativa y los plazos de guarda. Eran normas aplicables a la gestión en papel de la administración, por lo que el avance tecnológico generó su desactualización, por lo que fueron derogados. Por su parte, la Resolución N° 44/16 de la Secretaría de Modernización Administrativa define los procedimientos a seguir para la digitalización de expedientes en el marco del sistema de Gestión documental Electrónica – GDE. Establece los plazos de guarda para las actuaciones transversales, es decir, para aquellos trámites comunes a todos los organismos, vinculados con cuestiones de recursos humanos, contrataciones, cajas chicas, etc., obrante como Anexo I.

En su Anexo II establece el procedimiento de guarda temporal, archivo y recuperación de expedientes electrónicos.

Y en su Anexo III aprueba el protocolo de escaneo de la mencionada documentación, a los fines de lograr una óptima versión del documento en papel. La mencionada Resolución establece que los documentos creados utilizando el módulo GEDO son automáticamente archivados en el Repositorio Único de Documentos Oficiales –RUDO- del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE.

Respecto de los procedimientos a seguir para la digitalización, la mencionada resolución establece que los documentos originales en soporte papel que deban ser utilizados en algún trámite electrónico, deberán ser previamente digitalizados a fin de ser archivados en el RUDO, de acuerdo al protocolo de escaneo aprobado en la misma Resolución como Anexo III.

Asimismo, prevé que los expedientes en soporte papel, cualquiera sea su estado de tramitación, podrán ser digitalizados conforme el procedimiento establecido en su Artículo 5°, y su tramitación continuará por expediente electrónico, habilitándose el procedimiento de depuración del expediente en soporte papel.

Esto así por cuanto al digitalizar la documentación, el documento electrónico se ha tornado original y el soporte papel ha perdido su condición de tal,

razón por la que el original ya se encuentra disponible, accesible y con todas las medidas de seguridad que provee el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, y el expediente en papel ya no goza de tal estado.

En igual sentido, la Resolución dispone que los expedientes que tramitan en soporte papel se archiven por el organismo de origen según el plazo de guarda establecido el Artículo 1º. Los expedientes que tramitan en el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, se archivan según el procedimiento de Guarda Temporal, Archivo y Recuperación descrito en su Anexo II.

A continuación, la Resolución SMA N° 44/17 contiene dos artículos novedosos, que establecen los pasos a seguir con las actuaciones en soporte papel que hayan vencido sus plazos de guarda, según lo establecido en la Tabla aprobada por el artículo 1º. En este caso, el Artículo 8º de la Resolución citada dispone que se deberá proceder a su depuración.

Esta acción deberá ser autorizada previamente por un funcionario con rango no inferior a Director General o Nacional perteneciente al organismo o jurisdicción donde se hubiera archivado el expediente, mediante la firma por sistema GEDO de un “Acta de Depuración de Expedientes”, donde deberán constar todos los datos de identificación del expediente (carátula, número, fojas, organismo de origen, asunto).

A los fines de **proteger el patrimonio histórico**, la Resolución aludida contempla los casos de aquellos expedientes con plazo de guarda vencido, que a criterio del funcionario autorizante tengan valor histórico, disponiendo que en tales situaciones, estos deberán remitirse a la Dirección General del Archivo General de la Nación. Previo a dicha transferencia, el funcionario con rango no inferior a Director General o Nacional, deberá confeccionar un “Acta de transferencia de Expedientes” utilizando el módulo GEDO, en la que conste el motivo de la transferencia.

## **La relación con los administrados**

Como parte de la arquitectura jurídica del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, se han aprobado normas vinculadas con dos módulos que tienen un gran impacto y visibilización en el sector privado: Trámites a Distancia (TAD), Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT) y Registro Legajo Multipropósito (RLM).

### **Trámites a Distancia (TAD)**

El Decreto N° 1063/16 aprueba la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) integrada por el módulo “**Trámites a Distancia**”



(TAD), del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como medio de interacción del ciudadano con la administración, a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros.

Este módulo permite acercar el Estado al ciudadano, es una plataforma vinculada con el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) que es la puerta de acceso del ciudadano a la administración. Se autentica con clave fiscal emitida por AFIP, lo que le otorga un enorme nivel de seguridad, ya que esta clave de acceso se otorga previa presentación personal en dependencias de AFIP donde un funcionario coteja el documento de identidad con la persona y de esta manera habilita la emisión de la clave.

Para facilitar la tramitación ante los organismos públicos, el Decreto N° 1063/16 dispone que la documentación que deba ser presentada, podrá hacerse mediante el uso de TAD, previa su digitalización de acuerdo con los procedimientos que fije la Secretaría de Modernización Administrativa.

Esta disposición se relaciona con lo establecido en el Decreto N° 1131/16 sobre despapelización y archivos electrónicos, y con su Resolución N° 44/16 de la Secretaría de Modernización Administrativa que dispone los protocolos de escaneo de la documentación en papel.

El Decreto faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas aclaratorias, operativas y complementarias necesarias para la implementación de la plataforma TAD y aprobar la incorporación de trámites de gestión remota a ser instrumentados en dicha plataforma.

Asimismo, instruye a la Subsecretaría de Gestión Administrativa, dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, para que brinde asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento de TAD.

## **Gestión Unificada de Asistencias y Transferencias - GAT**

El Decreto N° 1063/16 aprueba la implementación de la plataforma de gestión unificada de todas las asistencias y transferencias, sean monetarias o no, que realice la administración nacional. Esta plataforma está compuesta por dos módulos: 1) Módulo "Registro Integral de Destinatarios" (RID) y 2) "Gestor de Asistencias y Transferencias" (GAT), ambos del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

El Decreto citado establece que dicha plataforma será el único medio de registro, tramitación y pago de todas las prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones, y toda otra transferencia monetaria y/o no monetaria y asistencia que las entidades y jurisdicciones contempladas en el artículo 8° de la

Ley N° 24.156, otorguen a personas humanas o personas jurídicas públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento.

Esta medida constituye un gran avance en cuanto a la transparencia de la asignación de recursos, y al mismo tiempo, una gran herramienta que permitirá agilizar el otorgamiento y pago de las prestaciones.

El Decreto faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas aclaratorias, operativas y complementarias necesarias para la implementación de los módulos RID y GAT y aprobar la incorporación de trámites de gestión remota a ser instrumentados en dichos módulos.

Asimismo, instruye a la Subsecretaría de Gestión Administrativa, dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, para que brinde asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento de los módulos RID y GAT.

## **Registro Legajo Multipropósito - RLM**

El Decreto N° 1306/2016 aprueba la implementación del módulo “Registro Legajo Multipropósito” (RLM), del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como único medio de administración de los registros de las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional.

La medida atiende la necesidad de lograr una modernización unificada en todos los organismos que integran la administración pública nacional, y facilitar el acceso al ciudadano, aliviando sus cargas administrativas. En esta ocasión, se enfocó que los registros que son responsabilidad de las entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional, y que desarrollan distintas actividades vinculándose directamente con personas humanas y jurídicas.

Se partió de la necesidad de dar respuesta a la gran cantidad de registros que fueron creados por diferentes normas de acuerdo a la actividad específica a la que se refieren. Como consecuencia, cada una de las entidades y jurisdicciones registra de manera aislada al solicitante, lo cual genera para la administración duplicidad e inconsistencias de registros, además de su desactualización.

A los fines de dotar de mayor eficiencia y eficacia a los registros administrados por las distintas entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional, el módulo Registro Legajo Multipropósito (RLM) constituye una única herramienta que permite una mejor gestión de la información, facilitando el control sobre los registros y posibilitando su actualización permanente.

Este módulo “Registro Legajo Multipropósito” (RLM) del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) permite cargar y actualizar la información contenida en un registro por medios electrónicos y administrar el legajo de documentos

que respaldan dicha información, generando así su permanente actualización.

## **La modernización de los sistemas de recursos humanos**

**Una efectiva política de modernización del Estado requiere un sistema de administración de recursos humanos unificado.** Ya desde el año 2000, el proyecto de modernización del Estado contaba con un componente cuyo objetivo era la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) desarrollado por la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP, en todos los ministerios. Hubo avances, pero al 2016 no se había implementado de manera unificada, con lo cual el panorama era muy dispar. El Plan de Modernización del Estado se refiere a la Gestión Integral de los Recursos Humanos, contemplando la incorporación de nuevas tecnologías y procesos. También, otro de los instrumentos contemplados en el Plan de Modernización del Estado es la constitución de un Registro Único de Personal y Prestadores Informatizados, que permita gestionar y ampliar el Régimen de Administración Integral del Legajo Único Personal Informatizado a fin de satisfacer las necesidades de información y guarda de la documentación correspondiente a las personas que prestan servicios personales.

## **El Sistema de Administración de Recursos Humanos – SARHA**

El sistema informático denominado Sistema de Administración de Recursos Humanos - SARHA, desarrollado por la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP, permite ejecutar todos los procesos de administración de los recursos humanos, generar los datos necesarios para la liquidación de haberes y la alimentación del legajo personal.

Además, el Sistema de Administración de Recursos Humanos - SARHA, se interconectará con el módulo Legajo Único Electrónico (LUE) del Sistema de Gestión Documental Electrónico - - GDE.

El Decreto reconoce que las entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional utilizaban diferentes sistemas de gestión de recursos humanos, por lo que se consideró necesario establecer la utilización de un único sistema informático de gestión de recursos humanos a fin de poder contar con información confiable y oportuna.

El Decreto N° 888/16 dispone la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), desarrollado por la AFIP como sistema integral de gestión y administración del personal que presta servicios en las entidades y jurisdicciones comprendidas en el inciso a) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156.

Asimismo, establece que dicho Sistema SARHA será la base para la implementación del Registro Central del Personal del Sector Público Nacional y del Régimen de Administración del Legajo Informatizado Único del Personal de la Administración Pública Nacional, según corresponda, de acuerdo con lo prescripto en los Artículos 5° y 6° de la Decisión Administrativa N° 506/09, respectivamente.

En cuanto a la implementación del mencionado Legajo Único, el Decreto N° 888/16 prevé que la interconexión del sistema SARHA con el módulo Legajo Único Electrónico (LUE) del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE. En cuanto a su implementación, el Decreto citado ordena a las entidades y jurisdicciones comprendidas en el inciso a) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 a que procedan a dictar las normas, adoptar las previsiones presupuestarias, disponer los equipos y ejecutar las acciones necesarias que aseguren el efectivo funcionamiento del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), estableciendo para ello un plazo de un año.

En consonancia con la metodología de acompañamiento para la implementación de las medidas de modernización del Estado, el Decreto N° 888/16 ordena a la Dirección Nacional de Sistemas de Administración y Firma Digital dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, para que brinde asistencia a las entidades y jurisdicciones del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 en la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), de acuerdo al cronograma que fije el Ministerio de Modernización. El citado Decreto asigna a la Secretaría de Modernización Administrativa la función de supervisar la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) en las jurisdicciones y entidades alcanzadas por la medida, y la faculta para dictar las normas necesarias a tal efecto.

Dado que existe una gran disparidad de versiones del sistema SARHA implementadas en los distintos organismos, y que además la materia de empleo público está en permanente evolución, el Decreto protege la actualización del sistema SARHA encomendando a tal fin a la citada Secretaría de Modernización Administrativa la adecuación o actualización del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) cuando así corresponda en razón de los regímenes de empleo, escalafonarios y de Convenios Colectivos de Trabajo del Sector Público Nacional.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la materia de recursos humanos es local, esto es, pertenece al derecho administrativo y no ha sido delegada por las provincias a la Nación, el Decreto invita a las jurisdicciones y entidades comprendidas en los incisos b), c) y d) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias y a las provincias, a solicitar la aplicación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA). Esto así, de acuerdo con

la doctrina reiterada de la Procuración del Tesoro de la Nación acerca del Principio de Unicidad, que establece que "el Estado Nacional y aún la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe rigurosamente ser entendido como una unidad institucional, teleológica y ética." (Dictámenes Tomo 239 Página 62, Tomo 282:137, entre otros).

## **Legajo Único Electrónico - LUE**

El Legajo Único Electrónico - LUE, es el módulo del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE que instrumenta el Legajo Informatizado Único del Personal de la Administración Pública Nacional, contemplado en la Decisión Administrativa N° 506/09. Previsto en el Decreto N° 888/16, es implementado por la Resolución N° 22/16 de la Secretaría de Modernización Administrativa.

Responde a una necesidad operativa de la administración, toda vez que cada organismo tenía distintos legajos del personal, y cada funcionario, si en su carrera transitaba distintos organismos, tenía tantos legajos como destinos hubiera cumplido, de modo que no existía un único reservorio de la totalidad de la documentación. Ello implicaba demoras e incertidumbre por ejemplo a la hora de jubilarse, ya que tenía que peregrinar por los distintos ministerios donde hubiera trabajado para recopilar las certificaciones necesarias para su trámite jubilatorio.

Con el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, este problema tiene solución. En efecto, a fin de minimizar la utilización de documentos basados en papel, sin menoscabo alguno a la seguridad jurídica, la Resolución SMA N° 22/16 incorpora el módulo de Legajo Único Electrónico (LUE) al sistema GDE.

El módulo LUE es el único medio de creación, registro, guarda y archivo de la totalidad de la documentación y datos correspondientes a las personas que prestan servicios en virtud de cualquier modalidad en el ámbito establecido en el artículo 8 de la Ley N° 24.156. Este módulo LUE permitirá la incorporación progresiva de los legajos de recursos humanos obrantes en soporte papel, protegiendo la confidencialidad de la información, en un marco de seguridad y confianza en su pleno valor jurídico.

La citada Resolución aprueba la implementación del módulo LUE, del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como único medio de creación, registro, guarda y archivo de la totalidad de la documentación y datos correspondientes a las personas que prestan servicios en virtud de cualquier modalidad en el ámbito establecido en el artículo 8 de la Ley N° 24.156.

Asimismo, instruye a todos los organismos comprendidos en el Decreto N° 561 del 6 de abril de 2016 a utilizar el módulo LUE, del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como único medio de creación, guarda y archivo de todos los documentos electrónicos de los agentes que se desempeñan en su ámbito.

Finalmente, establece que la documentación y datos a los que se hace referencia en la Resolución son aquellos que se generan durante el período de vinculación de las personas que prestan servicios en la Administración Pública Nacional desde el momento de su ingreso.

## **Contratos de Locación de obras y servicios – LOYS**

El Decreto N° 1301/16 aprueba la implementación del módulo Locación de obras y servicios – LOYS como parte del sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE. Dado que el Decreto N° 561/16 establece al sistema GDE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos. El ámbito de aplicación alcanza a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional, las que deben utilizar dicho sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE para la totalidad de sus actuaciones administrativas, de acuerdo a lo dispuesto por el mencionado Decreto N° 561/16.

El Decreto N° 1301/16 aprueba la implementación del módulo Locación de Obras y Servicios —LOYS— del Sistema de Gestión Documental Electrónica —GDE— como único medio de tramitación de la contratación, modificación, ejecución y extinción de los contratos celebrados bajo el citado régimen de locación de obras y servicios, es decir, de los servicios personales sin relación de empleo que se presten mediante modalidades de vinculación contractuales o convencionales, según lo establezca el Ministerio de Modernización.

El citado Decreto faculta al Jefe de Gabinete de Ministros para establecer excepciones a sus disposiciones, y al Ministro de Modernización a precisar las modalidades contractuales que deben tramitar por el módulo LOYS, así como a dictar las normas operativas, aclaratorias y complementarias relativas a su implementación.

## **La autenticación electrónica ante la administración**

Una Administración que migra del expediente en papel a la gestión digital, debe contar con un mecanismo de autenticación electrónica seguro y acce-

sible para la comunidad. En un escenario de trámites realizados en papel, la presentación de escritos se hace en forma personal o mediante apoderados, quienes se identifican ante los funcionarios. En un escenario electrónico, debemos encontrar los mecanismos de autenticación ante los sistemas. Es decir; los mecanismos que nos den suficiente certeza de que la persona que se presenta es quien dice ser.

El módulo de Trámites a Distancia (TAD) utiliza la clave fiscal que otorga AFIP. Para otorgar esta clave, la persona tuvo que presentarse ante AFIP con su documento de identidad, y un funcionario comprobó que los datos coincidían y así autorizó la emisión de la clave. Los organismos de la administración cuentan con mecanismos de autenticación individuales: AFIP su clave fiscal, ANSES su clave de seguridad social con biometría, y otras entidades menos desarrolladas tecnológicamente, autentican con claves simétricas o directamente, no cuentan con trámites en línea.

Al implementar la política pública de gestionar en formato electrónico, se hace necesario contar con una herramienta que permita autenticar a todas las personas para todos los trámites que se realicen en todos los organismos. Para ello, se construyó la Plataforma de Autenticación Electrónica Central en dependencias de la Secretaría de Modernización Administrativa.

La Plataforma de Autenticación Electrónica Central – PAEC, está destinada a facilitar el acceso de los particulares a los servicios que brinda la administración por medios electrónicos. Es una plataforma tecnológica y unos procedimientos. El Decreto N° 1265/15 aprueba su implementación en sede del Ministerio de Modernización.

Esta plataforma PAEC brinda un servicio de autenticación centralizado que complementa la posibilidad de realizar trámites a distancia mediante el módulo TAD del Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE. La PAEC actúa como un concentrador de autenticaciones, aprovechando los mecanismos de autenticación digital que poseen algunos organismos, que cuentan con mecanismos de autenticación electrónica de los usuarios a sus sistemas informáticos, y que permiten acceder en forma remota a sus aplicaciones en línea.

La autenticación electrónica remota es la puerta de acceso a las aplicaciones y sistemas informáticos, por lo que resulta conveniente disponer de una plataforma central que interactúe con los organismos que ya cuentan con sistemas de autenticación y le brinde el servicio a aquellos otros que aún no lo poseen, de modo de lograr un uso más eficiente de los recursos y suministrar un servicio de autenticación digital que se adapte a las necesidades de cada aplicación.

Así, y a fin de facilitar el proceso de identificación de las personas que acceden al módulo “Trámites a Distancia” (TAD) del sistema de Gestión Do-

cumental Electrónica - GDE, el Decreto N° 1265/16 dispuso la creación de una Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC), en el ámbito del Ministerio de Modernización, con el objeto de brindar un servicio centralizado de información respecto de la acreditación en entornos virtuales de la identidad de los usuarios de sistemas informáticos a través de una red. Esta plataforma de autenticación brindará servicios a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley Nro. 24.156 que componen el Sector Público Nacional, y también a aquellas otras jurisdicciones del sector público provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que opten, mediante convenio, por su utilización.

El objeto de la PAEC es verificar la autenticidad de las credenciales electrónicas alegada por personas humanas y jurídicas. Esto qué significa? Reemplaza a las autenticaciones que ya tienen algunos organismos?

No, La PAEC se nutre de las autenticaciones electrónicas realizadas por organismos que cuentan con sistemas seguros de autenticación, y las comparte con aquellos que no poseen estas facilidades. De este modo, considerando a la administración nacional como un todo, se logra ahorro de recursos y mayor fortaleza en las aplicaciones. Una solución donde todos ganan.

El Decreto mencionado dispone que las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley Nro. 24.156 que componen el Sector Público Nacional deberán poner a disposición sus mecanismos de autenticación, a fin de interoperar con la PAEC.

La norma citada faculta al Ministerio de Modernización a dictar las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la implementación de la PAEC, a designar al administrador de la PAEC y a fijar las políticas y factores de autenticación electrónica.

Asimismo, y en base a las normas de estructura y las competencias otorgadas por el Decreto Nro. 13 del 5 de enero de 2016 y por la Decisión Administrativa Nro. 232 del 29 de marzo de 2016, el Decreto N° 1265/16 faculta a la Subsecretaría de Gestión Administrativa de la Secretaría de Modernización Administrativa, a través de la Dirección Nacional de Tramitación e Identificación a Distancia, a brindar la asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento de la PAEC.

Posteriormente, el Ministerio de Modernización delegó la administración de la Plataforma de Autenticación Electrónica Central – PAEC en la Dirección Nacional de Tramitación e Identificación a Distancia, mediante la Resolución N° 7/2017.

## Conclusiones

Hemos presentado el panorama jurídico que sustenta el profundo cambio



de gestión administrativa que estamos protagonizando en la administración pública nacional.

Hemos visto que se ha producido un clivaje entre una mirada autocentrada a una mirada que va más allá, que atraviesa los muros de la propia administración y se posa en la sociedad a la que debe servir. Y en esa mirada nos anoticiamos que la comunidad, los particulares, los ciudadanos, no conocen ni tienen porqué conocer la estructura de la administración pública.

Ellos no tienen porqué saber qué hace este organismo o qué ministerio hace tal cosa. Ellos simplemente tienen que hacer algo en relación con la administración, necesitan hacer algo que requiere una intervención administrativa, y les importa hacerlo y luego seguir con su vida. La comunidad, los particulares, los ciudadanos tienen necesidades. Y nuestra misión como funcionarios es construir los servicios, las herramientas, que permitan satisfacer esas necesidades.

Entonces nos tenemos que pensar de una manera diferente. Nos tenemos que pensar como una sola única entidad, como una sola administración. Debemos tener una mirada abarcativa, que abarque a la administración nacional como un todo, y más aún, que abarque a la sociedad para la cual trabajamos y a la cual debemos servir.

Una mirada abierta, y un propósito claro: construir una administración pública al servicio del pueblo.

Una administración pública que facilite la construcción de un Estado de Derechos, que garantice su ejercicio y su ampliación.

## Bibliografía

- BUGONI, Mara y RIVOLTA, Mercedes (2007) "e- Autenticación: Firma Digital y Firma Electrónica. Panorama en la República Argentina", Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, 2007, mimeo.
- CLUSELLAS, Pablo; MARTELLI, Eduardo y MARTELO, María José "Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014" ISBN 9789879809563, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, octubre 2014.
- RIVOLTA, Mercedes "Infraestructura de Firma Digital Argentina", 252 p. ISBN 978-3-659-04154, Editorial Académica Española, AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG. Germany. Madrid, Agosto 2012. <https://www.morebooks.de/store/es/book/infraestructura-de-firma-digital-argentina/isbn/978-3-659-04154-9>
- RIVOLTA, Mercedes: "Leyes de 3ª generación: hacia el pleno reconocimiento del derecho a la administración electrónica", Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2008. Disponible en internet en <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rivolta.pdf>.
- MASON, Stephen (2006) 'Electronic Signatures in Practice' Journal of High Technology Law, 2006, Volume 6, Number 2, 148 – 164; disponible en internet en <http://www.jhtl.org/docs/pdf/Mason.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS de ESPAÑA, "Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado", Madrid, Septiembre 2014. Disponible en internet en file:///C:/Users/mrivolta/Downloads/Manual%20de%20Simplificacion%20(2).pdf
- RIVOLTA, Mercedes y SCHAPPER, Paul (2004) 'Authentication and Digital Signatures in e-law and security', December 2004, Interamerican Development Bank, HQ, mimeo, disponible en internet en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=645472>.

## Reseña biográfica

MERCEDES RIVOLTA es miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales del Ministerio de Modernización de la Nación (1ª promoción). Abogada (UBA), Magíster UBA en Administración Pública (Facultad Ciencias Económicas). Actualmente es asesora legal del Secretario de Modernización Administrativa de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura

de Gabinete de Ministros. Como tal, es responsable de la formulación del marco normativo del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) incluyendo la reforma del Reglamento de Procedimientos Administrativos y de la LEY N° 27446 de Simplificación y Desburocratización. En su extensa trayectoria, ha sido miembro de la comisión técnica redactora de la Ley N° 25.506 de firma digital, autora de su Decreto reglamentario N° 2628/02, coautora del Decreto N° 1023/2001 de contrataciones públicas, y responsable legal en proyectos vinculados a la implantación de TIC en la administración pública, tales como la Red de Interconexión Universitaria (1994), la Infraestructura de Firma Digital del Sector Público Nacional Argentino (1999), el sistema de compras electrónicas argentino (2002), la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008), entre otros. Ha publicado sobre firma digital, autenticación electrónica, compras públicas electrónicas, evidencia digital y nuevo modelo de administración pública. Es Directora Ejecutiva de la Revista "Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental" que edita la Asociación de Administradores Gubernamentales desde 1994. Es Presidenta de la Asociación de Administradores Gubernamentales. Miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador.

[mrivolta@modernizacion.gob.ar](mailto:mrivolta@modernizacion.gob.ar)

[mercedesrivolta@yahoo.com.ar](mailto:mercedesrivolta@yahoo.com.ar)

[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

<http://www.linkedin.com/in/mercedesrivolta>

## Resumen

La construcción de una Administración Pública que permita alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible implica además, acercar la Administración al ciudadano. Este objetivo compartido requiere tanto de un marco normativo que brinde seguridad jurídica como de sistemas informáticos que faciliten la gestión documental interna y el acceso por internet para realizar trámites, como paso previo al pleno reconocimiento del derecho a vincularse electrónicamente con la Administración.

El artículo presenta el recorrido de Argentina, destacando la necesaria interrelación entre los sistemas informáticos de gestión documental electrónica integral y el marco normativo que acompaña el proceso de despapelización. Dado que los países de la región compartimos un marco legal similar que reconoce el valor jurídico del documento electrónico, la firma electrónica y la firma digital, el objetivo es compartir la experiencia argentina, abordando los aspectos vinculados con los avances en materia de infraestructura de firma

digital, autenticación electrónica, procedimiento administrativo electrónico, trámites a distancia, y en general, la estrategia tecno-normativa subyacente en el modelo del ecosistema de gestión documental electrónica integral que en apenas dos años logró pasar de una administración 100% papel a una administración 100% digital.

### **Palabras clave**

Argentina - Administración electrónica - Marco normativo - Procedimiento administrativo electrónico - Gestión documental electrónica - Gobierno electrónico - Gobierno digital - Firma digital - Trámites a distancia - Autenticación electrónica

# La política educativa Argentina: de la 1.420 a la 24.195

## Magister Carmen L. Rodríguez

Profesora titular de Filosofía Política USAL. Master en Administración Pública UBA, FCE.; Diplomatura Superior en Ciencias Sociales con Mención en Educación y Nuevas tecnologías. FLACSO; Posgrado en Identidades y pedagogía. Aportes de la imagen para trabajar la diversidad en la educación. FLACSO; Experta universitaria en implementación de proyectos de e-learning. UTN; Profesora de Historia.

Experiencia docente: desde 1985 hasta la actualidad. Nivel medio, UNLZ, UNSAM, USAL.

El presente trabajo tiene por finalidad dar cuenta del recorrido de una política pública desde sus orígenes con la Constitución de 1853 hasta 1993 en que se produce la sanción de la primera ley de educación que pretendió abarcar el sistema educativo en su conjunto, como fue la Ley Federal de Educación. En este recorrido genealógico analizamos los roles del estado en cada momento histórico, los modelos que se pusieron en discusión en cada intervención, como así también la postura de los distintos actores implicados en el sistema en la reforma educativa de fines del siglo XX. Esperamos que el análisis realizado sirva de insumo para pensar la educación del futuro, incorporando los logros

El análisis de una política pública nodal, como lo es la educación, concita nuestro interés por ser un eje fundamental en el diseño de un modelo de país, tanto en el presente como en el pasado y en el futuro.. Desde los inicios de la política educativa argentina, encarada por la llamada generación del '80, hasta la Ley Federal de Educación (LFE), dictada en 1993 (primera ley de carácter general del conjunto del sistema educativo), las políticas educativas cumplieron con distintos mandatos; a saber: el sistema educativo diseñado por la ley de educación común N° 1.420, del año 1884, que establecía un sistema gratuito, laico y obligatorio, fue uno de los primeros engranajes del estado en formación y a la vez un medio para su consolidación, ya que aunque no fue una ley orgánica logró moldear los ámbitos en los que se aplicó. En efecto, por medio de ella, el gobierno central intervenía mediante subvenciones a políticas educativas provinciales, en la Capital Federal, en los territorios nacionales y colonias y en las escuelas normales. Esta intervención del Estado Nacional en órbitas que hasta ese momento no eran de su competencia

tenía como objetivo lograr la amalgama entre los nativos argentinos y los hijos de los inmigrantes que acudieran a las aulas, dentro de las concepciones del progresismo positivista de la elite dirigente, con el objetivo estratégico de control social que comenzaba a implementar el Estado Nación. A la vez era el instrumento para lograr que estos niños adquirieran los conocimientos básicos para poder desempeñarse, en un futuro, en el mundo del trabajo, dentro del modelo agro exportador que incorporaba mano de obra con estas características e integrarlos como potenciales ciudadanos, cuando estuvieran en condiciones de ejercer sus derechos.

Este sistema, que apuntaba a la educación básica, se generalizó, especialmente por el impulso estatal (mediante la Ley Lainez N° 4.874) y la obligatoriedad de la norma; de esta forma se cumplía el mandato de socializar e integrar a nuevas generaciones de argentinos dentro de los patrones culturales hegemónicos (Oszlak, 1997). Así, la educación constituyó un vehículo privilegiado en el marco de la estrategia de penetración ideológica del Estado. El criterio que lograba imponerse- sostiene Oszlak- era el de utilizar la educación como instrumento que asegurase la gobernabilidad de "la masa".

La educación secundaria, pese a ser también gratuita, pero no obligatoria, implicaba un compromiso personal de los padres interesados en el ascenso social de sus hijos, a los que por otra parte había que mantener fuera del mercado de trabajo hasta los 18 años; cuestión que no siempre podía ser afrontada por los sectores mas desfavorecidos económicamente. Esto adquiría dimensiones aún más relevantes en el caso de los estudios universitarios, por lo que la educación media y universitaria se extendió entre los sectores medios y medios altos respectivamente. En relación a este tema Juan Carlos Tedesco sostiene que "la enseñanza media y la superior cumplieron la función de formar una clase política homogeneizada en la adhesión a las pautas modernizantes del sector porteño" "La universalización de la enseñanza tuvo lugar solamente en el nivel primario, mientras que la escuela media y la superior quedaban reservadas para las nuevas generaciones provenientes de los sectores privilegiados:" (Tedesco, 2003). La llegada de la Unión Cívica Radical al gobierno en 1916 no modificó demasiado el esquema establecido: "los sectores medios- expresados políticamente en el radicalismo- se opusieron a las reformas y enfatizaron la necesidad de ampliar el apoyo a la escuela primaria. En cuanto al carácter de la enseñanza media, no sostuvieron en ningún momento la necesidad de cambiarla, sino que al contrario, tendieron a consolidar sus orientaciones clásicas" (Tedesco, 2003).

Los tres niveles no tenían mayor vinculación entre sí; para los sectores populares bastaban los conocimientos adquiridos en el nivel primario; la educación secundaria recibió impulso en distintos períodos, de la mano de distintos

proyectos, pero hasta la irrupción de la clase trabajadora como actor social con el primer peronismo, no existía un proyecto que vinculara a las clases más bajas con la educación secundaria en un modelo especialmente diseñado por el Estado para esos fines, ya que si bien existían las escuelas industriales, los sectores más desprotegidos recién pudieron acceder al nivel medio con las escuelas de educación técnica que estaban pensadas en un proyecto de inclusión más amplio.

Sobre la base plasmada en el siglo XIX, el modelo educativo se iría expandiendo y diversificando. La etapa peronista aportó, además del proyecto obrero y tecnológico, una ampliación sustancial de la matrícula en todos los niveles, pero tampoco modificó la estructura general. A fines de los '50 el Estado Nacional comenzó a perder su centralidad como proveedor y promotor de la educación, a favor de las provincias y el sector privado, que aparecieron como agentes más dinámicos en la oferta educativa. No obstante, los cambios reseñados no fueron acompañados por modificaciones en la estructura del sistema como tampoco en sus modalidades de gestión. De tal forma, la ampliación de la oferta por acción de los nuevos prestadores fue generando una multiplicidad de sub-sistemas superpuestos geográficamente pero con diferente relación de dependencia. De este modo y hasta los inicios de la década del '90, el sistema educativo argentino (SEA) se siguió ampliando y modificando, sin estructura orgánica o Ley general que la sociedad en su conjunta hubiera consensuado.

Cuando comienza la etapa de reformas que darán lugar al dictado de la Ley 24.195, existían en algunas ciudades del país cuatro tipos de establecimientos de los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario: públicos nacionales, públicos provinciales, privados supervisados por el gobierno nacional, privados supervisados por el gobierno provincial.

El nuevo sistema a que daría lugar la Ley Federal de Educación N° 24.195 buscaba reestructurar y unificar este modelo, a la vez que debía superar las limitaciones de la Ley N° 1.420 (que no abarcaba todo el sistema educativo, ya que era una ley de instrucción primaria, con aplicación en la capital de la nación, territorios y colonias nacionales) y permitir cumplir con objetivos propios de fines del siglo 20, como la ampliación de los años de escolaridad básica necesarios para desempeñarse en la sociedad.

Al comenzar a analizar el problema surgido en torno a la implementación de la Ley Federal de Educación, nos encontramos con la necesidad de ver las distintas posturas que los actores principales habían manejado en torno a esta cuestión, ya que cada uno de ellos ponía en juego con la implementación de la reforma cuestiones fundamentales como el tema del poder que cada actor manejaba en su ámbito respectivo, referente a establecimientos,

personal, intervención en el diseño de políticas de alcance nacional, número de afiliados que se verían afectados, disminución del poder sindical como resultado del cambio. En primer lugar definimos los actores, acotando la elección a aquellos que nos parecieron más representativos en virtud de su posibilidad de incidir en el desarrollo de la política educativa; luego de lo cual recortamos teniendo en cuenta los niveles de cada una de las organizaciones elegidas para la comparación, que debían cumplir con el requisito de tener una base territorial que cubriera todo el país. Bajo estas premisas, los actores elegidos fueron el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyE), el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). El Ministerio ejerció la iniciativa, no sólo por deber cumplir con el mandato de la Ley Federal de Educación, sino porque los cuadros técnicos que intervinieron estaban preparados para las funciones de implementación de la LFE en los ámbitos en que fueron convocados; por otra parte el Ministerio disponía de los medios materiales para la difusión de las políticas que se querían imponer; utilizando medios de comunicación de cobertura nacional para implementar encuestas o alentar a la participación de la sociedad en la discusión educativa. El CONSUDEC se organizó desde 1984, con los debates del congreso pedagógico, desde donde hallaron la forma de intervenir en forma sistemática en las modificaciones que consideraban fundamentales para consolidar su estructura.

CTERA en cambio, no aprovechó dicha instancia en forma precisa, con lo cual recién comenzó a participar activamente cuando la reforma planteada en el congreso con el trámite parlamentario de la ley mostraba lo inevitable de la sanción de alguna ley general de educación.

Las diferencias iniciales en el accionar de los tres actores elegidos nos llevaron a analizar los recorridos de cada uno de ellos en el tránsito de la implementación y de los múltiples problemas que la reforma iría generando. Resultaba un desafío analizar si las tensiones que existían entre el sector público y el sector privado, el Ministerio como estructura burocrática de poder versus el sindicato alineado ideológicamente en las antípodas, podían dar lugar a una política consensuada, o por lo menos a algún tipo de acuerdo que permitiera cumplir con los objetivos más trascendentes de la Ley.

Para cumplir con estos objetivos era necesario comprender las características de cada uno de los actores, las motivaciones que podían guiar su accionar; las diferentes tomas de posición ante los cambios de escenarios políticos; si las oposiciones operaban sólo en el nivel del discurso; fue así que nos pareció pertinente entonces, realizar un análisis de tipo comparativo, tratando de identificar los mecanismos causales de dichas motivaciones, para llegar a



entender mejor el accionar de los mismos en un contexto histórico, político, institucional específico, respecto a una determinada política pública. La incidencia de éstos en la toma de decisiones y la actitud que asumen para defender su área pertinente muestra una diferencia fundamental respecto de la aplicación de las políticas educativas en el pasado, en el que la intervención de los actores sociales estaba muy limitada (Almandoz, 2000).

Este análisis dará cuenta de los enmarañados vericuetos por los cuales debe pasar una política al ir constituyéndose como tal y transformarse en parte de la agenda gubernamental, al enredarse en la arena de conflictos que se ocasionan entre las aspiraciones de los distintos actores. Esta puja sectorial que existe como sustrato de la política implementada (LFE), en la que cada sector privilegiaba su propio beneficio, no ha sido objeto de estudio en los distintos análisis que han aparecido respecto a los cambios producidos por la reforma del SEA de fines del siglo XX.

#### El sistema educativo argentino-origen y desarrollo (1853-1983)

La conformación del sistema educativo argentino data de fines del siglo XIX; ya desde la sanción de la constitución de 1853, se establece el derecho de enseñar y aprender para todos los habitantes de la nación (artículo 14), la obligación de las provincias de proveer educación básica a los habitantes (artículo 5) y la atribución del Congreso Nacional en el dictado de los planes generales de educación. (artículo 67 inciso 16). Estas disposiciones constitucionales “están enderezadas a “promover el bienestar general”, lo que lleva implícito la promoción de la cultura nacional. Pero también les corresponde una importante cuota de contribución para “constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior” (Bravo, 1988).

Entonces, de acuerdo con lo establecido por la Constitución de 1853 la educación primaria debía ser asegurada por las provincias, reservándose para la jurisdicción nacional la exclusividad de la gestión universitaria, dando lugar a la acción concurrente entre la Nación y las provincias en la gestión del nivel medio; mientras correspondía al congreso dictar las bases generales, lineamientos y principios para orientar y organizar en forma coordinada y sistemática la educación en todo el territorio de la nación; a su vez las constituciones provinciales que hacían referencia a la prestación y financiamiento del servicio educativo no establecieron diferencias con lo normado por la Constitución Nacional. (Tiramonti, 1995). Según el análisis realizado por Tiramonti “la primera ola constitucionalista aportó un ordenamiento del sistema de instrucción pública que deposita en el estado la obligación principal de la prestación del servicio educativo, que debía ser obligatorio y gratuito en su

nivel primario”.

Por lo tanto, al sistema que habían implementado las provincias se le agregó, a partir de 1884, con la sanción de la Ley N° 1.420, la acción del Estado Nacional en el nivel primario de enseñanza. Esto se realizó por medio del Consejo Nacional de Educación (CNE), que comenzó a administrar directamente escuelas de la Capital Federal y de los Territorios nacionales. Con esta ley, al implantar un mínimo obligatorio de contenidos para todas las escuelas primarias, tanto públicas como privadas, se buscaba uniformar en buena medida el contenido de la educación. Las características principales de la norma fueron los principios de obligatoriedad, gradualidad, laicidad y gratuidad de la educación. El debate sobre la ley 1420 se vinculó con el papel de la educación primaria como instrumento de control social, siendo objeto de disputa a quien debía corresponder ese control (Oszlak, 1997). La ley 1420 establecía por primera vez un programa básico de educación, para niños de 6 a 14 años, con un mandato unificador y homogeneizador; con la intención de lograr la formación de ciudadanos que estuvieran habilitados para el ejercicio del voto. “Un pueblo ignorante siempre votará por Rosas”, había sintetizado Sarmiento, y efectivamente se pensaba que la educación, en la medida que difundiera masivamente ciertos principios, contribuiría a la tarea de eliminar los focos de resistencia al gobierno central que subsistían en el interior del país (Tedesco, 2003).

Con la 1420 debía plasmarse el discurso educativo de modernización, aceleración del progreso social, ampliación del ejercicio del voto y formación de cuadros directivos de la vida nacional, objetivos declarados de la generación del 80. Con esto se trataba de convertir a la escuela primaria en un centro integrador de los niños a través de la adecuación de sus contenidos a pautas racionales y universalistas de conducta. Dentro de esta actitud frente a la enseñanza, uno de los hechos más relevantes fue, justamente, la incorporación del laicismo en la escuela pública, con el objetivo de integración de acuerdo a valores seculares y no de valores nacionales tradicionales, como tampoco de valores de los inmigrantes que respondieran a posiciones consideradas oscurantistas. De todos modos, este laicismo no suponía forma alguna de ateísmo; los programas vigentes de la época estudiada referían a los “deberes para con Dios”, y “el amor y respeto a Dios”, junto a nociones de tolerancia religiosa, “bajo las diversas formas que se manifiesten” (Tedesco, 2003).

El sistema educativo nacional que se configuró tenía entonces, como objetivo primordial garantizar para toda la población una cierta homogeneidad cultural, necesaria ante las diferencias del amplio espacio geográfico y del flujo migratorio (Gvirtz, 1991). La función del sistema educativo era dotar a los sujetos disímiles que se incorporaban a la escuela pública un perfil de ciuda-

dano del nuevo Estado Nacional, mientras que la formación de elites la realizaba el nivel medio y superior de enseñanza, así los sectores ajenos a estas quedaban excluidos casi naturalmente del acceso a dichos niveles. Para hacer efectiva la política de transformación deseada, a partir de 1890 se comenzó a subsidiar a los gobiernos provinciales para pago de sueldos y adquisición de equipamientos y material para las escuelas a su cargo, con el objeto de cumplir los objetivos propuestos, pero pese a estos esfuerzos, con la primera década del siglo XX se hizo evidente el alto índice de analfabetismo existente en todo el país, pese a la vigencia de la ley N° 1.420; el CNE tendría a partir de ese momento la facultad de crear escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en territorios provinciales, a solicitud de las provincias (para ajustarse a lo normado por la Constitución); política que se materializó a través de la Ley Lainez (N° 4.874 de 1905) vigente hasta 1970.

Como consecuencia de su aplicación se observó un incremento importante del servicio educativo en todo el país y una interesante reducción del analfabetismo, especialmente durante los primeros 25 años, produciéndose un incremento del 76 % del total de escuelas nacionales; el 23 % restante se instaló posteriormente, hecho que coincide con un incremento de la prestación del servicio por parte de las jurisdicciones, es así como a principios de la década del 60 del siglo XX, durante la administración del presidente Arturo Frondizi, comenzaron los intentos por transferir las escuelas primarias nacionales a las provincias. Esta etapa tuvo como punto de partida una ley de presupuesto (N° 15.796 del ejercicio 61/62) en la que se daba la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de los servicios nacionales. Debido a la demora de las legislaturas provinciales en ratificar los convenios con el CNE, se determinó que el poder ejecutivo realizaría las transferencias unilateralmente (Decreto N° 495/62). Esta transferencia masiva y obligatoria fue dejada sin efecto durante el gobierno del Dr. Guido, (1962-1963) lo que dio como resultado que únicamente se concretara la transferencia de escuelas de la provincia de Santa Cruz.

Desde 1960 se produjeron también una cantidad de cambios en tipos de estudio y currícula; por la intervención de los gobiernos provinciales y del sector privado en expansión; que comenzaron a encargarse de la prestación del servicio, modificando el sistema uniforme organizado por el gobierno nacional; con lo que comenzó a producirse una situación de diversificación y dispersión dentro de cada nivel, que contribuiría a dar mayor complejidad al SEA y a los múltiples intentos de descentralización que comenzaban a implementarse.

Entre 1968 y 1970 en la administración de facto de Onganía se decidió que las transferencias sólo se harían a solicitud de las provincias, cuestión que se instrumentó con la ley N° 17.878 que preveía el traspaso de las escuelas de

Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Santa Fe, Río Negro y Catamarca. Pero se efectivizaron solamente los traspasos de Buenos Aires, La Rioja y La Pampa, al ratificarse solo estos convenios. En 1970 se dictó la Ley N° 18.596 por la que se pretendía unificar las transferencias de servicios de educación, salud, vialidad, pero no tuvo mayor aplicación salvo en lo referente a la imposibilidad de apertura de nuevas escuelas a cargo de la Nación en territorios provinciales. En 1976, durante la última dictadura militar, surgió un proyecto para finalizar la transferencia de escuelas primarias a las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que se concretó en 1978, impuesta por la Nación mediante las leyes N° 21.809 y 21.810. Se aprobó el decreto N° 21.809 que concretó la transferencia de los servicios de nivel primario y pre-primario. Luego fue firmada la ley complementaria N° 21.810 que asignó a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur la competencia de la prestación de la educación elemental en sus respectivas jurisdicciones. El ámbito de discusión de este último tramo fue el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), creado en 1972.

Debemos resaltar que en este y otros momentos históricos, las razones del cambio fueron de orden presupuestario: las transferencias no tenían un objetivo ligado a la mayor participación de las provincias; por el contrario muchas de las decisiones fueron tomadas en la cartera de economía y respondían a la necesidad de reducir el gasto público nacional con fines de equilibrio fiscal, ya que quedaban a cargo de las provincias las erogaciones que por cualquier concepto se originaran respecto de los servicios que se transferían. En este marco, durante el autodenominado "proceso", actuando como ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, se transfirieron 6.779 establecimientos con un total de 44.050 agentes, de los cuales 86,2% eran docentes. Así culminó el proceso de transferencia de la educación primaria a las provincias, quedando sólo el sistema de adultos y servicios primarios de las escuelas normales (sus departamentos de aplicación) que se terminó de concretar en el año 1993.

Por lo visto anteriormente podemos señalar que esta transferencia por etapas provocó un crecimiento anárquico del sistema, con aspectos institucionales y legales diversos, debido al complejo sistema de normas jurídicas que otorgaban atribuciones concurrentes a distintas jurisdicciones y a los diferentes grados de responsabilidad que fueron adquiriendo en forma errática tanto el gobierno nacional como jurisdiccional, agregándose a ello el peso del sector privado.

Después de las transferencias el Ministerio Nacional se desentendió de las escuelas primarias, como de su función de planificación y coordinación, pero

los contenidos curriculares, evaluación del sistema y las prácticas pedagógicas siguieron diagramándose en instancias nacionales, imponiéndolos a través de su política centralista de acción directa cuando creaba escuelas o validaba títulos. Esta diversificación y dispersión contribuían a agudizar las dificultades de tránsito, de articulación y de pasaje de un nivel a otro, especialmente para los sectores más desfavorecidos (Paviglianitti, 1988). Los gobiernos provinciales aun cuando tenían potestades para legislar en esta materia, sólo reprodujeron los modelos nacionales, sea por falta de poder real frente al estado autoritario, sea por escasez de recursos técnicos y financieros (Fernández Lamarra, 1991).

En síntesis podemos señalar que a pesar de todas las modificaciones que hemos podido observar en el sistema educativo desde su creación, su estructura continuaba basada en un ciclo inicial o preescolar no obligatorio, un ciclo primario de 7 años, obligatorio, como había sido diseñado desde un principio y un ciclo secundario o escuela media que estaba dividido en 3 modalidades: bachiller, comercial e industrial, con una duración de 5 años en las dos primeras y 6 años en la última. A partir de diciembre de 1983 con la asunción del primer gobierno constitucional post-dictatorial se intentó la recuperación de las instituciones democráticas en todos los ámbitos del país, incluso en el área de educación, por lo que se reincorporó a los docentes cesanteados y exiliados y se intentó recuperar la democracia para el sistema educativo, desde sus pautas organizativas hasta contenidos y metodología (Fernández Lamarra, 2002).

En las reformas constitucionales provinciales posteriores a 1983, el tema de la educación ocupó también un lugar especial, modificándose la obligatoriedad, que antes alcanzaba hasta los 14 años y a partir de ese momento se consideró obligatorio el ciclo, lo que significaba que la obligatoriedad se extinguía si se completaba el nivel y no con llegar a determinada edad. De esta forma se buscaba garantizar el acceso de todos a la educación básica, aún cuando hubieran excedido la edad correspondiente. Si tenemos en cuenta que el fenómeno de repitencia afectaba principalmente a los sectores carenciados, podemos concluir que esta medida tenía también un carácter democratizador (Tiramonti, 1995).

En esta etapa del retorno a la democracia comenzó también un período de crecimiento de la matrícula en todos los niveles. Esto coincidió a su vez con un incremento del servicio por parte de las provincias que debían hacer frente a la demanda no atendida por la Nación durante años, como consecuencia de la apertura democrática que tendió a incrementar la matrícula (Paviglianitti, 1988). Esto es lo que se puede llamar transferencia informal, ya que las provincias tendieron a cubrir la carencia de expansión del servicio por parte

de la Nación, creando escuelas, con un modelo de unidad educativa pequeña y emplazada especialmente en los centros suburbanos y las zonas rurales, en contraposición con el esquema tradicionalmente implementado por la Nación, de escuelas grandes en zonas urbanas.

Desde el punto de vista de la prestación del servicio educativo, a pesar de la importancia que fue adquiriendo el sector privado, tomando en cuenta el SEA en su totalidad, podemos señalar que el esfuerzo principal ha sido realizado por el sector público, ya que las tres cuartas partes del alumnado del país concurre a establecimientos estatales y el cuarto restante lo cubre el sector privado. En algunas provincias 9 de cada 10 niños asiste al sector público, en otras 8 ó 7 de cada 10 niños, sólo en Capital Federal se reparten en partes casi iguales.

Los antecedentes del cambio: un largo proceso de segmentación y desarticulación. Como expresamos anteriormente, las características de las transferencias de los servicios educativos dieron lugar a un panorama desigual en la prestación, que afectaba principalmente a los niños y niñas de los sectores más desprotegidos, que en muchos casos carecían de posibilidades de encontrar alternativas a la escuela a la que asistían. Esta situación se hacía más evidente en la transición del primario al secundario. Para el año 1985 estaba instalado en ámbitos académicos relacionados con el sistema educativo, el cuestionamiento hacia la forma en que se daba el paso de un nivel a otro y se veía con preocupación que los mas perjudicados resultaban ser los niños provenientes de las franjas mas desfavorecidas de la sociedad, que asistían a escuelas para sectores populares, por ende mal equipadas, con pocas horas de clase, un cuerpo docente comparativamente desfavorable y que promovía la socialización no cognitiva, en lugar de propender a la transmisión y reconstrucción de conocimientos. Es decir, se priorizaba la posibilidad de contener a los niños/as en un espacio valorado tradicionalmente por la sociedad, como ha sido habitualmente la escuela, pero pasaba a segundo plano el proceso de enseñanza-aprendizaje. De este grupo los niños cuyos padres tenían un menor nivel educacional y ocupacional tenían aún peores perspectivas. Por el contrario los grupos de niños de sectores medios y altos que asistían a colegios mejor equipados y con un mejor nivel de aprendizaje tenían mejores perspectivas desde el inicio.

Estos datos, surgidos de investigaciones que encabezaron Daniel Filmus y Cecilia Braslavsky hacia 1988, daban cuenta de la existencia de segmentos o circuitos educativos dentro del SEA: quienes habían concurrido a una buena escuela primaria asistían a un "buen" colegio secundario o al menos a un colegio secundario que se percibía como bueno, siendo por ello muy demandado, por el contrario los que habían concurrido a una "mala" escuela primaria

se incorporaban a un secundario de baja calidad o percibido como “malo” por la población demandante. Esta cuestión unida a que la incorporación al secundario significaba para el alumno una adaptación a nuevos modelos pedagógicos e institucionales, con disciplinas, exigencias, relación con los docentes y con los compañeros totalmente distinta a la experimentada en la escuela primaria, marcaba un punto de inflexión que podía resultar de difícil o imposible paso para los grupos más desfavorecidos (Braslavsky, Filmus, 1988). En el estudio realizado surgía, por otra parte, que los alumnos provenientes de las escuelas para sectores populares se sentían asustados, extraños e inseguros al ingresar al colegio secundario. Esto demostraba que si bien la desarticulación era una constante en el sistema educativo argentino, sus efectos eran más graves en aquellos sectores que, al desentenderse la escuela primaria de la adaptación para el nuevo nivel, llegaban al secundario con menos herramientas para el cambio.

Una segunda cuestión que se analizaba en el estudio era el gusto por ir al colegio, que aparecía como otro de los factores importantes en la posibilidad de permanencia y éxito en los estudios, especialmente en los sectores populares; es más, muchos desertores del sistema de educación formal señalaban que la falta de gusto por la escuela era una de las causas del abandono del colegio. Los temores y la inseguridad que provocaba el colegio secundario hacían que los niños de los sectores populares prefirieran estudiar con maestros. Como resultado de esta situación los niños provenientes de estas escuelas para sectores populares tenían un menor aprendizaje en el primer año que los niños provenientes de otros sectores sociales (Filmus, 1988).

Por otra parte sí, como ya se dijo, el sistema estaba segmentado y los niños permanecían dentro del mismo circuito educativo, las escuelas secundarias que seleccionaban sus integrantes entre los grupos medios y altos tendrían mayor exigencia para la aprobación de las materias que los colegios con un criterio de selección menos estricto. De tal manera, la misma calificación pero en distintos colegios, significaba el aprendizaje por parte de los alumnos de conocimientos no necesariamente equivalentes. Esto por supuesto daba como resultado que al intentar ingresar a una universidad, (la próxima instancia de articulación), se pusieran en evidencia las diferencias al interior del sistema, encubiertas por la existencia de circuitos paralelos que conducían a una meta formalmente idéntica: el diploma de secundario. Esto ocurría siempre y cuando los jóvenes de este sector no abandonaran los estudios e intentaran el ingreso al nivel universitario.

Por lo señalado anteriormente, Filmus planteaba la presencia de procesos de segmentación y desarticulación que se hacían evidentes en el rendimiento escolar del primer año del colegio secundario: la concurrencia a una escuela

primaria de determinado segmento educativo condicionaba el rendimiento del alumno en el nivel medio, no sólo porque determinaba el circuito al cual accedía, sino por las notas que podía lograr. Como consecuencia de esta segmentación, los mejores alumnos de las escuelas de sectores populares se ubicaban generalmente en los escalones más bajos del secundario si lograban acceder a segmentos más altos del nivel medio. La consecuencia que podíamos extraer de la manera en que las características estructurales y pedagógicas del sistema se articulaban sobre la población escolar mostraban que el sistema educativo argentino no sólo enseñaba poco sino que enseñaba menos a los niños de sectores sociales más bajos y les ocultaba a través de la generación de escalas de rendimiento específicas para cada segmento del sistema, que les había enseñado menos que a los demás. En los colegios secundarios a los que ingresaban los adolescentes de escuelas primarias para sectores populares un 7 (siete), por ejemplo significaba un nivel real de adquisición de conocimientos muy inferior a un 7 (siete) obtenido en un colegio secundario al que accedían los sectores medios:

“...significativas diferencias en la cantidad y calidad de los conocimientos adquiridos, quedan ocultas detrás de las notas que ponen los profesores, que han elaborado su propia escala para evaluar el rendimiento de los estudiantes.” (Filmus, 1988)

Por lo tanto, las poblaciones que asistían a colegios secundarios diferentes eran provistas de elementos para que creyeran que aprendían lo mismo, lo cual no era cierto. Podemos afirmar, entonces, que la diferenciación y segmentación del sistema implicaba operar con dos estrategias frente a los egresados de escuelas primarias para sectores de menores recursos que ingresaban en el nivel medio: a) los niños que seguían estudiando en circuitos de baja calidad eran calificados con escalas de rendimiento ad hoc, que ocultaban el acceso diferenciado al conocimiento; b) Si los niños lograban acceder a un circuito de calidad superior, quedaban descalificados al mostrar un rendimiento inferior a los demás. Así, tanto una como otra estrategia dificultaba el acceso de los sectores populares a los conocimientos que la escuela prevé transmitir, que son significativos para continuar en el sistema educativo, para el autodesarrollo y para competir en mejores condiciones en una sociedad que cada día muestra mayor complejidad; en tanto que la educación cumplía, de acuerdo a estos análisis, funciones discriminatorias, al distribuir desigualmente los saberes y conocimientos socialmente válidos, contribuyendo de este modo a legitimar las profundas desigualdades existentes.

El estudio, realizado por Filmus en el marco del Programa Nacional de Enseñanza Media desde 1984, pretendía ser un aporte en el camino de las propuestas para combatir la desarticulación y segmentación del sistema



educativo en la Argentina. En dicho sentido formulaba la propuesta de una escuela básica de más larga duración en cantidad de años, que la sociedad y el estado estuvieran en condiciones de garantizar; con el objetivo de ofrecer mejores condiciones educativas a quienes presentaran peores puntos de partidas, debiendo discutirse profundamente las características de los modelos pedagógicos de los diferentes segmentos y niveles del sistema educativo. Otro reconocido experto en educación, Juan Carlos Tedesco, concordaba con que existían en esos momentos metas no cumplidas del pasado y desafíos del futuro, que era necesario atacar en forma conjunta. Las metas no cumplidas se relacionaban con la enseñanza básica, ya que a más de un siglo de sancionada la ley 1420, que había tenido pretensiones de aplicarse en todo el país, aún existía un tercio de la población escolar que no cumplía con la educación obligatoria. (Tedesco, 1988). Este problema se concentraba en zonas rurales, en los sectores sociales de más bajos ingresos y en los primeros grados de la enseñanza. Desde el punto de vista geográfico la mayor proporción de población excluida de los beneficios de la escolaridad obligatoria se encontraba en las provincias del nordeste y noroeste (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán).

La solución a estas situaciones requería de acciones de emergencia que movilizaran recursos y actuaran en forma compensatoria durante un período determinado de tiempo. En cuanto a los desafíos del futuro deberían analizarse aspectos cuantitativos y cualitativos de la acción pedagógica, como también aspectos de la gestión administrativa. Los diagnósticos existentes permitían señalar que existían cuestiones críticas en relación con la calidad de la enseñanza. Existía un fuerte consenso en reconocer que se había producido un significativo deterioro en la calidad de la enseñanza, como consecuencia de la escasa renovación curricular; el impacto de la crisis económica en el sector; la escasa renovación de equipos, las bajas en el salario docente, la disminución en la posibilidad de acceso a útiles y textos por amplios sectores de la población, que, unidos al distanciamiento cada vez mayor entre el proceso de creación de conocimientos existentes en la sociedad y el lento proceso de transmisión y distribución de los conocimientos por parte de la escuela, todo ello iba creando una situación de atraso significativa.

Otro punto crítico que Tedesco señalaba, en coincidencia con Filmus, era que este deterioro de la calidad no afectaba por igual a todo el sistema educativo, sino que el mismo se concentraba en los circuitos de escolaridad destinados a los sectores más postergados; por lo tanto, la oferta educativa de estos sectores estaba empobrecida desde el punto de vista material y cultural. Por otro lado, desde un punto de vista organizacional, Tedesco advertía que

la gestión de las instancias encargadas de la evaluación, la investigación y la planificación educativa, presentaba un debilitamiento que impedía un ágil y serio proceso de toma de decisiones. Para solucionar estas graves falencias del sistema se hacía necesario diseñar políticas de largo plazo a la vez que medidas inmediatas. A fin de asegurar el éxito de estas acciones era necesario un amplio consenso en torno a los objetivos de mediano y largo plazo, que dejara a las políticas educativas al margen de los vaivenes de la coyuntura electoral. Una medida "de urgencia" era la de garantizar la igualdad de oportunidades a través de efectivos mecanismos de "discriminación positiva" hacia los más desfavorecidos.

¿Cuáles eran los factores sobre los cuales se debían producir cambios, según esta visión?: la organización escolar, la estructura del sistema y los docentes. Para el autor, numerosos análisis señalaban que uno de los puntos estratégicos de mayor significación era el modelo de organización del sistema escolar; pudiendo optar por los modelos clásicos: uno heterogéneo, en el que la diferenciación y descentralización facilitara la adecuación a requerimientos locales y la competencia interinstitucional y un sistema homogéneo, que permitiera planificar racionalmente los recursos, fortalecer la unidad nacional mediante una misma oferta educativa, al conjunto de la población, independientemente de su ubicación social. Sin embargo, señalaba, ambos esquemas presentaban aspectos negativos, ya que con el primero se podía acentuar la segmentación interna del sistema y con el segundo podía darse el fracaso por aplicar un molde único a tipos distintos de alumnos.

Paradójicamente, para 1987 el sistema educativo argentino tenía los defectos de ambos modelos, ya que el gobierno nacional sólo manejaba una reducida porción de la enseñanza media, el nivel primario estaba en manos provinciales y la universidad era autónoma, persistiendo las características centralistas en cuanto a escasa participación local en la administración de las escuelas, homogeneidad curricular, lentitud y burocratización administrativa (Tedesco, 1988). De acuerdo a esta visión, era necesaria una descentralización, pero con una administración central fuerte para evaluar resultados y compensar las diferencias. En cuanto a la estructura del sistema, planteaba como necesaria la expansión de la pre-escolaridad y la necesidad de prolongar hasta los diez años la escolaridad obligatoria, considerada como un piso mínimo a cumplir de acuerdo a estándares de organizaciones como UNESCO. Para Tedesco esta obligatoriedad permitiría incluir a los que en esos momentos estaban fuera del sistema, lo que no se lograría de otro modo.

Se estimaba que para 1987 el 60% de la población de cinco años de edad estaba incorporada a alguna forma de pre-escolaridad, pero esta relativamente alta tasa de incorporación también mostraba que existía un 40 % que no lo

estaba y que iniciaba su escolaridad primaria en condiciones desventajosas con respecto a los que habían tenido uno o más años de aprestamiento y socialización institucional. La ampliación del nivel inicial a los niños que aún no estaban incorporados permitiría estimular un proceso de democratización en la base del sistema con fuerte impacto posterior tanto en términos de rendimiento como atención integral a la niñez desde etapas más tempranas. Por otra parte, el aumento del período de obligatoriedad escolar había sido reclamado desde hacía tiempo y desde diversos foros.

En este sentido, nuestro país había sufrido un serio retroceso no sólo en relación con los países desarrollados (donde la obligatoriedad alcanzaba en algunos casos a 14 o 16 años) sino incluso con respecto a países latinoamericanos que habían establecido períodos de obligatoriedad de 8 a 10 años. La solución para este atraso, según Tedesco, no consistía en declarar obligatorio el ciclo básico de escuela secundaria, tal como existía, sino que era necesario reformular los contenidos y modalidades curriculares vigentes en el ciclo básico de enseñanza. Esto implicaría también la reconversión del personal docente destinado a este ciclo. Si bien podía discutirse si estaban dadas las condiciones para implementar los cambios, postergar su realización sería un freno al desafío de elevar los umbrales mínimos de la educación básica. En consecuencia, para Tedesco, el aumento de la obligatoriedad escolar debería ser estipulado con un plazo determinado de transición hasta la sanción definitiva.

Otra cuestión de suma importancia que debía ser puesta en la agenda educativa era la articulación entre educación y trabajo. Los lugares de trabajo se convierten cada vez más en lugares de producción de conocimientos, en algunos casos más avanzados que los que algunas escuelas pueden brindar, por la disponibilidad de adelantos tecnológicos que no están al alcance de la escuela pública; por lo que el aislamiento entre la educación y el mundo del trabajo tiene un efecto negativo sobre la calidad de la enseñanza, señalaba el mismo autor. La situación del sistema educativo en este sentido era crítica, Tedesco señalaba la combinación entre una educación de calidad deteriorada, un mercado de empleo escasamente dinámico y una competencia cada vez más fuerte por los pocos puestos productivos que se ofrecían. Por estos motivos consideraba necesario lograr una propuesta en la que intervinieran todos los sectores involucrados: empleadores, sindicatos y el Estado. Para el citado autor, la definición de una agenda de discusiones sobre este tema permitiría encontrar soluciones posibles.

Ante la realidad de la incorporación de un número importante de jóvenes al mundo del trabajo al haber completado su educación obligatoria, se imponía el debate acerca de cuáles debían ser las competencias mínimas necesarias para todo joven dentro de dicho ciclo y poder definir en el supuesto de

una escolaridad obligatoria de 10 años alguna experiencia directa de vinculación con el trabajo para los últimos años de enseñanza básica. Esto exigía un cambio en la formación y tipo de docentes, ya que el aislamiento de la escuela con respecto al mundo del trabajo ya mencionada, se materializaba en el aislamiento del docente. Como propuesta arriesgada Tedesco pensaba en una reforma que posibilitara que la reformulación de las regulaciones del trabajo docente permitiera incorporar a tareas de enseñanza a personas con altas calificaciones y experiencias en sus lugares de trabajo, aunque no tuvieran título docente. Por supuesto que esto sería de muy difícil realización debido a la oposición que sin duda realizarían los docentes que se sentirían totalmente desvalorizados en sus funciones específicas.

Por último, la cuestión de la alternancia y el contacto con el mundo del trabajo no podían ser percibidas como una forma válida sólo para los que se dedicaran al trabajo manual, sino como una exigencia para el conocimiento y la creatividad de todos los campos de la realidad. Por supuesto que para llevar adelante cualquier acción de reforma era necesario disponer de recursos y asignarlos en forma racional, con una garantía de efectividad y disponibilidad, lo que podría garantizarse con la asignación de un porcentaje mínimo del PBI para gastos educativos. Si esto fuera una obligación constitucional, como ocurría en otros países, se garantizaría la estabilidad de flujo de recursos hacia la educación.

En síntesis, lo que proponía Tedesco como solución era una estrategia basada en la progresiva descentralización y autonomía institucional de los servicios educativos, acompañada por una re-definición y fortalecimiento del rol del Estado y de la administración central en todo lo referente a prioridades, resultados y asignación de recursos con criterios de discriminación positiva hacia los sectores más carenciados. Con la autonomía institucional se lograría respetar la diversidad de los puntos de partida existentes, la estimulación de proyectos innovadores y la participación de agentes locales, que darían impulso a la solución de los problemas específicos de cada institución, con un compromiso directo respecto a las mismas. A fin de corregir las desigualdades que surgían en algunas zonas y sectores sociales debían establecerse criterios que permitieran superar ese déficit en el más corto plazo, con el objetivo de disminuir drásticamente el fracaso escolar y la deserción en la escuela primaria. Los beneficios de la descentralización estarían dados por la desburocratización, la mayor autonomía pedagógica y las posibilidades reales para docentes, directivos y administradores locales en la toma de decisiones. Tedesco consideraba necesario definir una estrategia de cambio educativo, que debía ser producto de una discusión colectiva y de búsqueda de consensos entre los principales actores interesados en la cuestión educativa.

La administración central debería garantizar la homogeneidad mínima en los

puntos de llegada y la igualación de oportunidades para todos los sectores sociales. La Ley de educación debía resolver el estado de dispersión y falta de coordinación entre las diferentes instancias del sistema. No existía en esos momentos una ley que integrara todos los niveles y tuviera carácter federal. Dicha norma debería fijar la estructura del sistema, los fines y objetivos de cada nivel, los contenidos y resultados mínimos a alcanzar en cada uno de ellos, el nivel de obligatoriedad escolar, las atribuciones y funciones de cada jurisdicción. Se fijarían de esa forma los elementos básicos, dejando los aspectos coyunturales y locales sujetos a leyes parciales o medidas de otro tipo. A fin de corregir las desigualdades que surgían en algunas zonas y sectores sociales debían establecerse criterios que permitieran superar ese déficit en el más corto plazo, con el objetivo de disminuir drásticamente el fracaso escolar y la deserción en la escuela primaria. Los beneficios de la descentralización estarían dados por la desburocratización, la mayor autonomía pedagógica y las posibilidades reales para docentes, directivos y administradores locales en la toma de decisiones. Tedesco consideraba necesario definir una estrategia de cambio educativo, que debía ser producto de una discusión colectiva y de búsqueda de consensos entre los principales actores interesados en la cuestión educativa.

Las etapas de la reforma-Del congreso pedagógico a la ley federal de educación: I-El congreso pedagógico. Podemos afirmar que la discusión pendiente entre la sociedad y el estado respecto a la crisis educativa pareció hallar un cauce de participación y debate cuando el gobierno radical decidió convocar a un Congreso Pedagógico Nacional, que a 100 años del realizado en 1884 pretendía sentar las bases de una estructura adecuada a las necesidades del siglo XX. Si bien este Congreso tuvo distintos niveles de participación, se considera en general que tuvo una gran significación política y educativa, con un espíritu democrático y participativo. Se desarrolló entre 1984 y 1988 y se convirtió en un hito clave para el diagnóstico del sistema, la canalización de expectativas y demandas y la proyección de políticas superadoras. Para algunos analistas fue expresión del optimismo democrático sobre participación y pluralismo que sostenía el primer gobierno democrático. Para otros, se realizó con una concepción ingenua y utópica, "ya que no todos pueden opinar de todo" (Fernández Lamarra, 2002).

Aun con los desacuerdos citados, fue un ámbito de discusión, análisis, y consensos básicos, con inspiración pluralista, aunque no se dejaron de defender las trincheras ideológicas contrarias en el debate. Para los docentes fue un esfuerzo de democratización y movilización de diversos actores sociales a quienes se les brindó la posibilidad de opinar, aun cuando consideraba Fernández Lamarra que hubiese sido conveniente llevar a cabo un proceso de

devolución, analizando los acuerdos y conclusiones del informe final. Con sus propias pautas de organización, la convocatoria para el congreso abarcaba todo el territorio nacional, pudiendo intervenir los niveles nacional, provincial, municipal, zonal y distrital, lo cual implicaba que todos los sectores involucrados en el proceso educativo: docentes, alumnos del nivel medio, superior no universitario, cooperadoras escolares, representantes de partidos políticos, asociaciones gremiales de trabajadores, empresarios, profesionales, asociaciones de bien público, sociedades de fomento, auguraban un proceso de una gran riqueza. Las cuestiones a resolver giraban en torno a preguntas como: ¿que tipo de educación quieren los argentinos? ¿Quieren todos los argentinos el mismo tipo de educación?

A pesar de las buenas intenciones y la amplitud de la convocatoria, muchos sectores intentaron manipular el congreso. La comisión organizadora no propuso un temario predeterminado, sino que optó por una guía abierta que partía de 4 temas: importancia y trascendencia de la educación para la vida de la república; ordenamiento educativo; los problemas, dificultades, limitaciones y defectos que enfrenta la educación; la situación educativa y sus alternativas de solución; lo que dio como resultado que el espectro tratado fuera mucho mas amplio. Al respecto, Adriana Puiggrós señalaba los temas tratados: "cuestiones de política educativa de orden nacional, regional y local; problemas disciplinarios; el presupuesto y su distribución; los locales escolares; salarios, capacitación y reciclaje del personal docente, modernización, democratización, popularización y regionalización de los contenidos son algunas de las cuestiones que se debaten, teñidas de los problemas específicos de cada localidad. Podría decirse que el Congreso Pedagógico se convirtió en un gran debate nacional que, pese a numerosas limitaciones, ha dado la palabra a todos los sectores políticos y muchos grupos sociales para opinar sobre el presente y el futuro de la educación nacional." (Puiggrós, 1987)

Pese a este debate, Puiggrós no ahorra críticas respecto a los principales partidos que emitieron opinión en el congreso. Respecto al radicalismo consideraba lamentable que éste, como partido oficial, careciera de una propuesta programática para ser discutida; sus propuestas se limitaron a afirmar los principios educativos liberales con mayor participación de la sociedad civil. El peronismo presentó dos propuestas, una de las cuales representaba, según Puiggrós, la "reproducción de los valores más conservadores de la sociedad" (Puiggrós, 1987), la otra, del sector denominado renovador, no planteaba soluciones novedosas. La propuesta pedagógica se basaba en la descentralización, regionalización, articulación interna de todo el sistema, racionalización de recursos, participación de la comunidad organizada. Por otra parte el Partido Intransigente, que aparecía como el más acérrimo defensor

de la importancia del estado en el servicio educativo, realizó un buen diagnóstico pero no aportó soluciones.

Puiggróss señalaba también la ausencia de participación de los sindicatos en general, y de CTERA en particular; por la indiferencia y frialdad con que encaró el evento, desaprovechando una instancia clave para el diseño de un modelo posible. Respecto a la Iglesia, su participación fue una de las más importantes por la organización y la difusión que se dio al tema desde las parroquias hasta la presidencia del CONSUDEC.

El Congreso Pedagógico, que había sido convocado por ley 23.114 de septiembre de 1984, quedó inaugurado oficialmente por el presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, el 4 de abril de 1986, con el pensamiento de plasmar una idea de Nación con un proyecto educativo para el siglo XXI. Alfonsín consideraba que el Congreso Pedagógico Nacional estaba llamado a enfrenar un desafío tan grande como el que había encarado un siglo antes el primer congreso de la especialidad. A tono con el contexto de la época, consideraba que había que emprender una profunda tarea de renovación educativa, que exigía la clausura de un ciclo histórico y la apertura de otro en la vida nacional.

Desde la inauguración hasta la asamblea nacional de Embalse pasaron casi dos años, en el transcurso de los cuales se sucedieron las asambleas de base locales y las jurisdiccionales. La asamblea pedagógica nacional estuvo centrada en la discusión y elaboración de conclusiones y recomendaciones sobre objetivos y funciones de la educación; las formas de educación, distribución de los servicios educacionales, aspectos pedagógicos, administración, gobierno y financiamiento de la educación. Las comisiones en que se dividió la asamblea nacional debían procurar por todos los medios llegar a consensos en sus dictámenes y conclusiones y en su defecto dejar constancia de los disensos que se habían presentado. Esta política se fundamentaba en la necesidad de plasmar como mecanismo central para el futuro de la política educativa la idea de concertación entre los disímiles actores que participan en el diseño de las estrategias pedagógicas.

Las siete comisiones que conformaron la asamblea contaron con la participación de 300 delegados de todo el país, que firmaron 256 dictámenes finales, con 114 consensos unánimes, 35 acuerdos mayoritarios y 107 disensos. Uno de los consensos más firmes de la asamblea fue la recomendación para fortalecer el federalismo en la educación a través de la descentralización; por unanimidad se aprobó que la descentralización era el instrumento para permitir la democratización de la enseñanza, para lo cual debía efectivizarse la descentralización de las funciones de gobierno y educación a las provincias y municipios, con los recursos correspondientes; también por consenso unánime se llegó en la segunda comisión a la definición de persona, en relación

a las funciones de la educación para la realización plena de la persona en sociedad; el texto manifestaba que la educación debía partir de una visión del hombre, entendido como persona humana desde el momento mismo de la concepción, como unidad biopsicosocial, espiritual, abierta a la trascendencia, en las dimensiones cultural, social, histórica y religiosa según sus propias opciones; respecto a la estructura del sistema educativo, prevaleció el criterio de transformarla, extendiendo a 10 años la enseñanza obligatoria; se propuso que la primaria adoptara una estructura integrada por ciclos y se reclamó una ley orgánica de educación inicial, con preescolar obligatorio; también se recomendaba organizar el secundario en dos ciclos, con un ciclo específico para la etapa de pubertad y adolescencia (de Vedia, 2005).

Las conclusiones del congreso Pedagógico constituyeron el antecedente más inmediato para la elaboración de la LFE, en 1993, según hicieron constar los legisladores en sus presentaciones (Almandoz, 2000), aunque no se cumplieron las expectativas del radicalismo convocante; cuestiones importantes como la unidad del sistema educativo o su modificación; de acuerdo a lo discutido en la asamblea de Embalse, quedaron pendientes para el siguiente gobierno democrático. Por otra parte, muchas iniciativas propuestas y la devolución de lo actuado a la sociedad no se pudieron efectivizar por los graves problemas que comenzaron a producirse en el país, al agudizarse la crisis política y económica que dejaba nuevamente a la educación en un segundo o tercer plano. Pese a este panorama, no se puede dejar de reconocer la importancia de este congreso, que movilizó a diversos sectores de la sociedad e inició la discusión sobre la educación en un plano nacional, buscando acordar metas y prioridades en forma consensuada; la elaboración y aplicación de las políticas pertinentes exigía una continuidad en la toma de decisiones que no es moneda corriente en nuestro devenir político.

2-La ley de transferencia n° 24.049: En 1989 el gobierno presidido por el Dr. Menem, del Partido Justicialista, debió asumir tempranamente por la crisis económica y social que precipitó el fin del gobierno radical, seis meses antes de la finalización legal del mandato. La primer etapa de este nuevo gobierno fue muy complicada debido a la crisis que se transitaba, por lo que el presidente decidió dejar de lado uno de los supuestos básicos del justicialismo, que otorgaba al Estado funciones rectoras en amplias áreas de la economía y la sociedad, adscribiendo a una drástica reforma del estado y de la economía, por lo que los primeros años transcurrieron reformulando el modelo económico y estatal. El tema educativo, entonces, quedaría enmarcado en la reforma general del Estado, que a partir de entonces implicaba la reducción del aparato estatal. Durante el primer trienio (1989-1991) se plantearon las bases para un proceso de transformación educativa, ampliando las funciones de los institutos de



formación docente, organizando y poniendo en marcha una red federal de planeamiento y gestión de la educación, integrándose a ella el Ministerio Nacional, los Provinciales y las Universidades Nacionales (Fernández Lamarra, 2002). Se diseñó también una reforma curricular de la enseñanza media y de la formación docente, funciones que todavía conservaba el gobierno Nacional. En ese período se discutió en el seno del Consejo Federal la pertinencia de la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias, propuesta que había sido presentada por el Poder Ejecutivo Nacional, con el objetivo de transferir a las jurisdicciones los servicios que aún dependían del Ministerio. En diciembre de 1989 los ministros de educación de las provincias recomendaron adherir al proyecto concertando un Pacto Federal Educativo que debía asegurar entre otras cuestiones, la disponibilidad de recursos necesarios para el eficaz funcionamiento del sistema. Estas propuestas no se materializaron sino hasta fines de 1991, dado que los años 90 y 91 se caracterizaron por graves crisis inflacionarias y problemas de desequilibrios fiscales que conformaron un clima poco propicio para iniciar la transferencia. El Ministerio de Economía asumió la iniciativa en este aspecto e incluyó en el presupuesto de 1992 dicha transferencia. Por ley N° 24.049, que fue sancionada por unanimidad en diciembre de 1991 y promulgada el 2 de enero de 1992, se hizo efectivo el traspaso de servicios educativos a las provincias; este proceso de descentralización, consistió, según Senén González, en la provincialización de los servicios que aún estaban en manos del gobierno nacional. (Senén González, 1994) Esta ley, que marcaba la transferencia de servicios nacionales a las provincias, alcanzaba a todos los servicios educativos que aun permanecían en la órbita del Estado Nacional: escuelas primarias privadas, escuelas especiales, establecimientos estatales y privados de nivel medio y superior no universitario, se tradujo en el traspaso a las 23 provincias argentinas y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de 4397 establecimientos, de los cuales 2092 eran oficiales y 1395 privados, en muy importante medida con goce de subvención (Bravo, 1994).

Para efectivizar las transferencias se debían realizar convenios bilaterales entre la Nación y las jurisdicciones, con aprobación legislativa provincial, mientras que el Estado Nacional debía garantizar que los servicios serían transferidos con la cobertura correspondiente en cantidad, calidad y equidad entre las jurisdicciones, decidiendo el modo en que sería transferido el personal docente y el financiamiento, con base en la coparticipación federal. La variedad de aspectos que debían negociarse en estos convenios, como cuestiones referidas al personal, bienes, juicios, deudas, aspectos pedagógicos, títulos y certificados, financiamiento, equiparación de sueldos, enseñanza privada, provocaron la existencia de múltiples conflictos de carácter salarial,

jerárquico, provisional y asistencial. Respecto a la enseñanza privada, Senén González manifestaba: "un punto especialmente sensible del proceso fue el traspaso de las funciones de regulación, supervisión y financiamiento de los establecimientos de gestión privada. Los convenios incluyeron los derechos de los propietarios, emergentes de la normativa nacional y los principios de la libertad de enseñanza sintetizados en el estatuto del docente de enseñanza privada. Cada provincia se comprometió a reconocer planes de estudio, reservándose para la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada las funciones de evaluación de planes experimentales en vigencia." "Las medidas tomadas por los gobiernos provinciales, sumadas a los reclamos docentes obligaron al gobierno nacional a equiparar el sueldo de los docentes nacionales a los de cada jurisdicción" (Senén González, 1994).

Como pudimos observar, la iniciación del proceso de transferencia estuvo signada por necesidades de orden económico, con una importante presencia de actores institucionales como los Ministerios de Educación y Economía y las legislaturas provinciales. Por otra parte, la heterogeneidad de situaciones que presentaban las jurisdicciones por el impacto del traspaso de los servicios, dio lugar a instancias de negociación, especialmente en el CFCyE, que si bien para algunas visiones fue un mediador entre los dos niveles, para otros fue una herramienta de legitimación del poder central. La prevalencia de estos actores institucionales (ambos ministerios, CFCyE) fue manifiesta en esta etapa, lo que permitió que entre los años 1992 y 1993 se firmaran la mayoría de los convenios de transferencia (Fernandez Lamarra, 2002). La provincia de Buenos Aires, que representaba más de un tercio de la población y la educación del país, lo hizo en diciembre de 1993.

Según Paviglianitti la transferencia significaba la expresión de la política de subsidiariedad del papel del gobierno nacional en materia de educación; en este caso se construía por omisión en el cumplimiento de las funciones y delegación a prestadores sin recursos dentro de la esfera del sector público, lo que llevaría a reforzar las heterogeneidades y diferencias regionales ya existentes y a agudizar la diferenciación entre escuelas públicas y privadas; a la vez, la provincialización del sistema educativo, al hacer responsables a las provincias de la acción directa desde el nivel pre-primario al nivel superior no universitario introdujo una distribución de funciones entre el gobierno federal y las provincias que no fue suficientemente advertido por los especialistas en educación, al centrarse en el tema del financiamiento (Paviglianitti, 1995). Las motivaciones de esa política, de acuerdo a esta visión, fueron netamente económicas, ya que no se había realizado ningún tipo de balance respecto al proceso de transferencia anterior de la educación básica.

En el proceso y en el proyecto de transferencia que se aprobó se hacía equi-

valente a la Nación con la burocratización, dando por sobreentendido que los sistemas provinciales no estaban expuestos a problemas de centralización y burocratización; otra pauta de sus condicionantes meramente económicos lo daba el hecho de no formar parte esta acción de un conjunto de medidas de política educativa. Si hubiese sido así, se debía haber tenido en cuenta la heterogeneidad de los niveles de desarrollo alcanzados en la enseñanza primaria, y las diferencias dentro de la enseñanza media, especialmente respecto a las provincias con mayor número de establecimientos oficiales hasta entonces nacionales y los administrados por la actividad privada a los que afectaba en forma especial. Paviglianitti preveía la atomización institucional del sistema, el deterioro de los servicios oficiales de educación y de los particulares que atendían a sectores de bajos recursos económicos, polarizando las diferencias entre las jurisdicciones y dentro de éstas entre los distintos sectores sociales.

Al efectuarse la transmisión, el Ministerio dejó de tener a su cargo cualquier tipo de acción directa, sin diseñarse otras funciones que le podían corresponder. Los convenios no tenían especificado alcances y formas de rectificación, aunque en lo relativo a la actividad privada sí se establecieron algunas condiciones que las jurisdicciones debían garantizar y que estarían incorporadas a la normativa nacionales: asegurar la contribución del estado para el sostenimiento de los establecimientos y personal, como la posibilidad de matricular, calificar, examinar, otorgar diplomas y tener sus propios planes de estudio, al ser unidades docentes de gestión propia. De esta forma las jurisdicciones se vieron obligadas a hacerse cargo de las facultades y funciones sobre los establecimientos administrados por la actividad privada en las anteriores condiciones, no pudiendo establecer sus propias pautas según sus necesidades. Por lo tanto si podrían hacerlo sobre establecimientos oficiales, pero no sobre los establecimientos privados que recibieron; lo que marcaba diferencias normativas que perjudicaban la unidad del nuevo sistema.

Para Paviglianitti, en síntesis, el sistema se atomizaría quedando librado a unidades menores de muy distintas posibilidades y recursos; la consecuencia esperable era una mayor fragmentación y desarticulación del sector público. Se hacía responsable a las jurisdicciones de toda la atención del servicio educativo desde el nivel pre-primario hasta el superior no universitario, sin responder a las necesidades de los sectores sociales y regionales mas desfavorecidos; esto conducía a establecer tantos sistemas educativos como jurisdicciones prestadoras del servicio existían; la autora pronosticaba el deterioro de los servicios oficiales de educación dirigidos a sectores de bajos recursos, ya que sin mecanismos compensatorios se polarizarían las diferencias existentes.

Sin embargo no todas las miradas respecto al tema de la transferencia coincidían en un diagnóstico tan negativo; Daniel Filmus, en esos momentos a cargo de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires manifestaba que en ese tema, desde el Congreso Pedagógico, la unanimidad respecto a la necesidad de transferir era total “ No había ningún programa de partido político que no planteara centralmente el tema de la transferencia de servicios y la federalización de la educación y la imposibilidad de seguir gestionando el conjunto de los servicios educativos desde un lugar centralizado.” Convocado a un panel que trataba el problema; Filmus consideraba necesaria la transferencia para lograr la articulación entre el nivel primario y el medio, “Jamás la educación media le preguntó a la primaria como era el perfil del egresado, ni la educación primaria le preguntó a la media cual era el perfil de ingresante que necesitaba”. (Filmus, 1993)

Para esta visión el resultado de la transferencia no estaba predeterminado, podía dar lugar a una mayor segmentación o una mayor movilidad del sistema educativo. Filmus decía “en las mismas jurisdicciones ya existen diferencias entre las escuelas medias provinciales y las escuelas medias nacionales y dentro de las escuelas de la misma dependencia también” (Filmus, 1993). No obstante, el resultado de la política que comenzaba a implementarse recién podría ser evaluada a posteriori; para lograr resultados positivos consideraba necesario dar un sentido participativo y consensual a dicho proceso.

3-Ley federal de educación n ° 24.195, contexto de sanción: En este tema seguiremos el análisis que realiza Paviglianitti del desarrollo del trámite parlamentario desde el año 1992, hasta la sanción definitiva en 1993. Como había considerado respecto a la ley de transferencia, la autora sostiene que esta sanción es también producto de un proceso global que pretendía recomponer la economía y la sociedad, dentro de los lineamientos del neoliberalismo. El proceso de sanción de la Ley se inició con el envío por parte del Poder Ejecutivo Nacional al Senado de la Nación de un proyecto de ley federal de educación; antes de esto, entre 1988 y 1991 se habían presentado siete proyectos de ley general o federal, uno en el senado y los otros seis en la Cámara de Diputados: dos por la Unión Cívica Radical, dos por el Partido Justicialista, uno por la Democracia Cristiana y otro por la UCR y el Partido Socialista Unificado. El senado no aprobó el texto original del Ejecutivo y elaboró otro proyecto, denominado Ley General de Educación, al que le dio media sanción el 6 de mayo de 1992. El texto de la media sanción del Senado no fue aceptado por la Cámara de Diputados, que actuaba por primera vez como cámara revisora, y el 3 de septiembre de 1992 aprobó un nuevo texto, de Ley Federal de Educación, en el que introdujo importantes modificaciones. En esa ocasión la comisión de educación no se expidió a través de

un despacho unánime, sino que lo hizo con el de mayoría, del Justicialismo, disidencias de tres diputados de la Unión de Centro Democrático y tres dictámenes de minoría, uno suscripto por dieciocho diputados radicales, otro por tres diputados del Movimiento Peronista, el Partido Socialista Democrático y Partido Socialista Popular y el tercero por un diputado del Movimiento Popular Jujeno. En el recinto fue aprobado el dictamen de mayoría.

El Senado, como cámara de origen actuando en segunda revisión no aprobó la media sanción de diputados sino que elaboró un tercer Proyecto en el que tomaba artículos o incisos de las dos sanciones anteriores, el que aprobó el 22 de diciembre de 1992, enviándolo en segunda revisión a la cámara de diputados. Aquí se planteó la constitucionalidad de este tercer documento elaborado durante el trámite de sanción de la ley, porque no estaba previsto en la letra de la Constitución Nacional, que sólo contemplaba la generación de dos documentos durante todo el proceso de sanción de las leyes, siempre en el primer tratamiento, uno en la cámara de origen y otro en la cámara revisora. Sin embargo, el parlamento interpretó que el trámite era constitucional, porque no se introducían nuevos textos, aunque el que recibió sanción fue otro proyecto educativo.

Ese tercer texto fue sancionado en segunda revisión por la Cámara de Diputados el 14 de abril de 1993, con el voto positivo de las bancadas Justicialistas, los partidos provinciales y la Ucede y con el voto negativo del Radicalismo, el Socialismo y la bancada del Partido Intransigente; la ley fue promulgada con el N° 24.195, tomando como base principal el texto de la media sanción de la cámara de Diputados. Las modificaciones principales se concentraron en la estructura educativa. De todos modos, señala Paviglianitti, el texto definitivo no alteraba la concepción del papel subsidiario del estado en materia de educación, presente en el texto que había enviado el Poder Ejecutivo. Las modificaciones que se introdujeron surgieron de las protestas masivas, que dieron lugar a la gratuidad de los servicios del sistema de educación pública, que no estaba contenida en la media sanción del Senado. Para Paviglianitti por medio de la Ley se establecía la primacía de lo privado sobre lo público, al colocar en pie de igualdad al sistema de educación pública con la enseñanza particular; otorgando al orden privado, dentro del sistema nacional de educación, los derechos de crear, organizar y sostener escuelas, nombrar personal, formular planes; con todo lo cual se aseguraba el reconocimiento del principio de autonomía pedagógica, a la vez que la recepción de aportes de los fondos públicos para cubrir salarios docentes. Con respecto a la gratuidad del sistema, con referencia a la universidad, señalaba que el Estado realizaría el aporte financiero principal, abriendo la posibilidad a otros financiamientos. En el análisis que realizaba Paviglianitti, las ambigüedades que presentaba la

ley eran producto de las negociaciones entre los sectores que sustentaban posiciones subsidiarista y principalista. Por otra parte, no quedaba claro el alcance de la norma al introducirse la firma de pactos federales; ni quedaban claras las atribuciones que le correspondían al Ministerio y a las Provincias y Municipios; con respecto al sector público, entonces, las disposiciones eran ambiguas, mientras que las dadas al sector privado eran claras y taxativas, por lo que este sector tenía aseguradas sus condiciones de funcionamiento y al referirse al financiamiento, se especificaba que la inversión en el sistema educativo se atendería con los recursos que se asignaran en los presupuestos nacional, provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, estableciéndose también criterios para determinar el nivel de la inversión, las formas que sería incrementada y la posibilidad de financiamiento a través de asignaciones específicas. Para Paviglianitti las políticas de ajuste neoconservador fueron incorporadas al texto de la ley, por medio de la media sanción de la Cámara de Diputados. Por otra parte el Estado fijaba como año base del financiamiento a 1992, período en el que la inversión en educación ya era muy baja.

Podemos concluir, entonces, que la Ley que debería haber zanjado la discusión pendiente desde el Congreso Pedagógico, incorporando cuestiones que debían adecuar el sistema educativo a las exigencias de un etapa histórica distinta a la de fines del siglo XIX, ya en el proceso de sanción carecía del consenso necesario para lograr una implementación valedera, aún cuando su trascendencia en el cambio del SEA era fundamental. La Ley Federal de Educación modificaba la estructura académica y normalizaba la distribución de obligaciones y responsabilidades entre los diferentes niveles del Estado. Este nuevo diseño establecía:

- 1) un nivel de educación inicial; obligatorio sólo en su último año,
- 2) un ciclo de educación general básica de 9 años, también obligatorio (abarca todo el antiguo nivel primario y los dos primeros años de la ex escuela media),
- 3) un ciclo de educación polimodal de tres años de duración, no obligatorio (tres últimos años de la ex escuela media)
- 4) el ciclo de educación superior universitario o terciario no universitario.

Respecto a las responsabilidades de los distintos actores Tiramonti manifestaba: "en cuanto a la distribución de responsabilidades en el lineamiento de las políticas y la prestación de los servicios, la Ley establece en su artículo 4º la primacía de la familia en el ejercicio de esta responsabilidad; le siguen en importancia los diferentes niveles del Estado y, por último las organizaciones eclesiásticas". Con este artículo la ley saldaba una discusión entre sectores liberales laicistas que priorizaban la función del estado y los sectores más ligados a posiciones eclesiásticas que priorizaban la función de la familia, como depositaria de la responsabilidad educativa, sostenía Tiramonti, en las antípo-

das de la posición de Paviglianitti. En la misma dirección, señalaba que la Ley era muy clara en el tema de la distribución de responsabilidades entre los distintos estamentos del Estado: "el diseño de la política educativa como el control de su cumplimiento están en manos del Estado Nacional; la responsabilidad de la prestación del servicio corre por cuenta de los tres niveles del estado: Nación, Provincia y Municipalidad, incluyendo también las entidades de acción privada." (Tiramonti, 1995).

Al respecto, también Alvarez y Ruiz señalaban "La Ley Federal de Educación (LFE) constituye un punto de inflexión en la historia de la educación por muchos motivos, pero uno de ellos nos parece sobresaliente y es el relativo a la redefinición que establece en la relación entre el Estado Nacional y las jurisdicciones en materia de prestación de la educación. En este sentido la LFE consagra la acción concurrente por medio de la acción indirecta del Estado Nacional y la acción directa de los estados provinciales" (Alvarez, Ruiz, 2003). En cuanto a los principios orientadores del sistema, están explicitados en el artículo 5,<sup>1</sup> que en una extensa redacción, condensaba las principales orientaciones educativas del nuevo sistema.

La Ley aseguraba la gratuidad de la enseñanza de los servicios del sistema de educación pública a través de sus distintas jurisdicciones. Colocaba en pie de igualdad al sistema de educación público y privado, al sostener en su artículo 7º la integración del sistema por las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, incluyendo las entidades de gestión privada reconocida. La gratuidad quedó plasmada en el artículo 44, al establecer que "el Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan a garantizar el principio de gratuidad de los servicios, en todos los niveles y regímenes". Respecto a las universidades la gratuidad no quedaba asegurada ya que se podría disponer de otras fuentes de financiamiento, cuestión que se debería reglamentar por otra ley, lo que en definitiva contradecía la gratuidad preestablecida.

1 Art. 5- El estado nacional deberá fijar los lineamientos de la política educativa respetando los siguientes derechos, principios y criterios:

a) el fortalecimiento de la identidad nacional atendiendo a las idiosincrasias locales, provinciales y regionales.

b) El afianzamiento de la soberanía de la nación.

c) La consolidación de la democracia en su forma representativa, republicana y federal.

d) El desarrollo social, cultural, científico, tecnológico y el crecimiento económico del país.

e) La libertad de enseñar y aprender.

f) La concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación.

g) La equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población.

Tres aspectos fundamentales de la ley eran: la extensión de la escolaridad obligatoria, la evaluación de la calidad de la educación y la revalorización de los contenidos. Respecto a la extensión de la obligatoriedad, establecía como tal el último año de la educación inicial y 9 años de educación básica, estructurado en educación general básica 1, 2 y 3; cada uno de tres años de duración. Esta extensión pretendía mantener en el sistema especialmente a los niños que abandonaban su educación al terminar el ciclo primario, por lo tanto, acorde con esta postura, no se fijó un límite de edad para cumplir la EGB, la obligatoriedad quedaba extinguida al cumplir los 9 años obligatorios y no al llegar a los 14 años.

Respecto a la evaluación de la calidad de la educación, el artículo 48 estableció la evaluación permanente del sistema educativo por parte del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a los efectos de garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos. Con la inclusión de este artículo se buscaba adecuar el sistema a una modalidad ampliamente practicada por los sistemas escolares descentralizados, como eran los casos de México, Francia, España, Chile, Colombia, por ejemplo. El Ministerio de Cultura y Educación se comprometía al envío de un informe anual a la comisiones de educación de ambas cámaras del Congreso de la Nación, con el detalle de los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecían en la ley.

Por último, respecto a la revalorización de los contenidos, se especificaba que se deberá verificar "la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad".

Para las organizaciones gremiales nucleadas en CTERA, la LFE en su conjunto

- h) La cobertura asistencial y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes del sistema educativo propuesto por la presente ley.
- i) La educación concebida como proceso permanente.
- j) La valorización del trabajo como realización del hombre y la sociedad y como eje vertebrador del proceso social y educativo.
- k) La integración de las personas con necesidades especiales mediante el pleno desarrollo de sus capacidades.
- l) El desarrollo de una conciencia sobre nutrición, salud e higiene, profundizando su conocimiento y cuidado como forma de prevención de las enfermedades y de las dependencias psicofísicas.
- l) el fomento de las actividades físicas y deportivas para posibilitar el desarrollo armónico e integral de las personas.
- m) la conservación del medio ambiente, teniendo en cuenta las necesidades del ser humano como integrante del mismo
- n) La superación de todo estereotipo discriminatorio en los materiales didácticos.
- ñ) La erradicación del analfabetismo mediante la educación de los jóvenes y adultos que no hubieren completado la escolaridad obligatoria.
- o) La armonización de las acciones educativas formales con la actividad no formal ofrecida por los diversos sectores



representaba una política a ser rechazada, pero a los fines comparativos planteados en el presente trabajo, podemos señalar que los cambios de estructura más criticados eran justamente aquellos en los cuales la postura oficial marcaba los principales logros del sistema: a) el nivel inicial: contra lo que señalaban los documentos oficiales, los representantes de los trabajadores restaban importancia a la inclusión del nivel inicial, por considerar que de la forma propuesta no estaban dadas las condiciones para el cumplimiento de la obligatoriedad. Así la inclusión del último año de nivel inicial como obligatorio era criticada por perder especificidad y por manejarse la construcción de escuelas con intereses clientelares. El nivel inicial sólo estaba bosquejado en la Ley N° 1.420, por lo que se había desarrollado en forma dispar; pero a pesar de esto para 1991 existían en el país 9.663 establecimientos del nivel con más de 900.000 alumnos, con un 70 % de los servicios en manos del estado. Esta estructura, para CTERA, quedaba fracturada e indefinida con la Ley, al ser obligatoria sólo la sala de 5 años y dejar libradas a su suerte a las secciones de 3 y 4 años.

Respecto de la relación educación y trabajo: entre los planteos más importantes que surgían como propuesta en el documento de la CTERA se destacaba en primer lugar la decisión de sostener la educación como formadora de una visión comprensiva del mundo del trabajo y no como un adiestramiento de habilidades y destrezas, en segundo lugar tender a la democratización del sistema educativo y a la igualación al interior del mismo, dando más a los más necesitados. Para esta visión, la ley optaba por la educación para el empleo, brindando a las personas la capacitación necesaria para desempeñarse en un puesto de trabajo, desarrollando las capacidades, competencias

de la sociedad y las modalidades informales que surgen espontáneamente de ella.

p) el estímulo, promoción y apoyo a las innovaciones educativas y a los regímenes alternativos de educación, particularmente los sistemas abiertos y a distancia.

q) el derecho de las comunidades aborígenes a preservar sus pautas culturales y al aprendizaje y enseñanza de su lengua, dando lugar a la participación de sus mayores en el proceso de enseñanza.

r) el establecimiento de las condiciones que posibiliten el aprendizaje de conductas de convivencia social pluralista y participativa.

s) La participación de la familia, la comunidad, las asociaciones docentes legalmente reconocidas y las organizaciones sociales.

t) El derecho de los padres como integrantes de la comunidad educativa a asociarse y participar en organizaciones de apoyo a la gestión educativa.

u) el derecho de los alumnos a que se respete su integridad, dignidad, libertad de conciencia, de expresión y a recibir orientación.

v) el derecho de los docentes universitarios a la libertad de cátedra y de todos los docentes a la dignificación y jerarquización de su profesión.

w) la participación del Congreso de la Nación, según lo establecido en el artículo 53, inciso n).

y habilidades necesarias para las expectativas de las empresas, mientras que el objetivo debía ser que la formación para el trabajo fuera compatible con el desarrollo de una visión mucho más amplia.

Por último, en sentido contrario a la postura oficial, el tercer ciclo de la EGB, era considerado un fracaso como unidad pedagógica. De primero a sexto año las modificaciones fueron más que nada formales, el séptimo año no se articulaba con octavo y noveno, que quedaban aislados, más allá del espacio físico que pudieran compartir: Esto fue resultado del desconocimiento de las diferentes culturas institucionales que existían en las escuelas primarias y secundarias, lo que provocó conflictos y tensiones al interior de las instituciones; los octavos y novenos, antes primero y segundo año de secundaria, se primarizaron; se sobredimensionaron las escuelas, existiendo para 1998 casos en los que las escuelas contaban con 1.400 o 2.000 alumnos, cuando el máximo recomendado es de 1.000 alumnos. Un problema que surgió con los octavos y novenos fue el elevadísimo índice de ausentismo, junto con la sobreedad, problemas que se querían solucionar con la reforma.

Interrelaciones, debates y controversias: Al analizar la actuación del Ministerio en los distintos momentos podemos señalar que la posibilidad de llevar adelante su agenda estaba en relación directa con la forma en que planteaba el consenso o la negociación con los demás actores involucrados, especialmente los docentes y la fortaleza del aparato político existente a nivel nacional. El Ministerio Nacional como actor principal, tuvo un rol fundamental, especialmente durante la etapa del gobierno justicialista, ya que el mapa político del país en esos momentos permitió llegar a un consenso a nivel gubernamental que se manifestó en el Pacto Federal Educativo (PFE), suscripto por los ministros de educación de todas las provincias y el presidente de la Nación, con compromisos a futuro en relación a cumplimiento de tiempos de puesta en marcha y asignaciones presupuestarias que debían realizarse. Los docentes representados por CTERA no formaron parte de este consenso, considerando el PFE una imposición más que un acuerdo, al analizar que lo que impulsaba la firma del mismo era la necesidad de contar con las partidas que la Nación debía enviar a cada provincia; lo cierto es que la pertenencia al mismo partido político de la mayoría de los gobernadores firmantes permitió la concreción del acuerdo.

El Ministerio debía cumplir una función de logro de consenso entre los distintos sectores implicados y a la vez tratar de imponer los criterios que desde la estructura gubernamental y acorde al sector político dominante eran considerados fundamentales para el logro de las políticas públicas educativas. Esta función se implementó por medio de las reuniones del CFCyE a lo largo de los años de gobierno justicialista, llegando a múltiples acuerdos, como la

elaboración y aprobación de los CBC para la educación inicial, la EGB, el poli-modal y los trayectos técnico profesionales, la formación docente continua, la formación artística y la de jóvenes y adultos, entre otras, la elaboración de diseños curriculares jurisdiccionales para los distintos niveles del sistema. Todo esto visto desde CTERA significaba un intento de debilitamiento del poder de la confederación, ya que al modificar todos los aspectos de la práctica docente, las organizaciones gremiales debían movilizar todos sus recursos humanos y materiales en pos de dar respuesta a cuestiones pedagógicas tan diversas, a la vez que mantenerse alerta respecto a las actividades específicamente gremiales, que se veían amenazadas ante cada nuevo proyecto puesto en marcha.

El entrelazamiento de la dimensión política estará presente en todo el período de implementación de la reforma, cuestión que se puede apreciar aún más claramente cuando se analiza el intento de acordar un nuevo Pacto Educativo en 1999, el cual ni siquiera podrá constituirse en lo formal, debido a la nueva composición política del país, que impedía con más fuerza cualquier tipo de consenso respecto a la cuestión educativa. La controversia se agudizaba si se intentaba buscar un acuerdo en los puntos de vista de los dos actores principales.

Otra controversia manifiesta se relacionó con la cuestión de la equidad; para el Ministerio de Educación, durante la gestión de signo justicialista, de acuerdo con sus publicaciones, lo principal de la LFE que estaba implementando era la función de equidad que la misma proponía cumplir; al terminar con las diferencias que existían entre los distintos planes y jurisdicciones; de acuerdo con el discurso oficial, la LFE iba a garantizar la igualdad en la educación que se impartía en todas las provincias, en especial en lo referente a la inclusión de la educación inicial. El carácter equitativo y reparativo de la ley lo marcaba también el hecho de transformar un sistema desintegrado en un sistema federal, en el que todas las provincias, con sus unidades de gestión pública y privada comenzaban a compartir un espacio de concertación. Por otra parte las políticas de asistencia a los sectores más desprotegidos abonaban la misma línea.

La política de inclusión, de acuerdo con esta perspectiva, no sólo se dirigía a los niños antes ajenos al sistema, sino también a los docentes, que por las nuevas exigencias pasaban a participar de procesos de capacitación y asistencia técnica de carácter obligatorio, que anteriormente eran usufructuados por los sectores que más cerca se encontraban de la toma de decisiones. El paso de la fragmentación a la regulación era otra de las muestras de la equidad del proceso; en cuanto a los recursos, la asignación de los mismos con un carácter federal también tendía a la equidad.

Para CTERA las inequidades fueron producto de la reforma, que segmentó y fragmentó el sistema. En este sentido podemos señalar que la perspectiva de confrontación y la necesidad de afirmar el propio discurso impedían a la organización gremial reconocer que los problemas de exclusión, fragmentación y la existencia de distintos destinos que se configuraban aun dentro de las escuelas públicas de los distintos circuitos, eran cuestiones que se estaban analizando entre los investigadores de la educación desde los inicios del periodo iniciado en 1983 como mínimo, mas allá de los problemas a los que dio lugar el nuevo esquema.

La inclusión de una población de jóvenes que estaban hasta esos momentos fuera del sistema, con la creación del tercer ciclo de la EGB era el paso institucional que permitía atacar uno de los nudos problemáticos que existían: la presencia de mecanismos de discriminación escolar que generaban la exclusión de una cantidad de niños en su paso de la escuela primaria a la secundaria. En la visión oficial, la falta de articulación entre los modelos curriculares e institucionales de ambos niveles resultó ser uno de los factores más fuertes en el fracaso educativo de los sectores sociales más desfavorecidos, por este motivo, una forma de lograr la equidad era justamente promover la democratización del sistema a través de la articulación de los dos niveles, posibilitando de este modo la retención del alumnado adolescente, haciendo que el tránsito entre las etapas fuera lo menos traumático posible.

De acuerdo con el Censo de 1.991 un 32 % de los adolescentes de entre 13 y 14 años estaban fuera del sistema, por lo que el tercer ciclo tenía como objetivo la incorporación de este sector; y de los mayores que también habían abandonado. En suma la cuestión, en este discurso, no era sólo cuantitativa sino cualitativa, ya que se debía incorporar a sectores que tradicionalmente abandonaban la escuela al terminar séptimo grado o llegaban a la escuela media con experiencias de repetición y/o abandono. La escuela pública debía cumplir con la inclusión. CTERA refutaba las conclusiones de los organismos oficiales, considerando que era la reforma la que había provocado el aumento de los sectores excluidos de la escuela, aumentando el analfabetismo total o funcional, la repetición y la deserción.

Con respecto a la descentralización; la posibilidad de presentar proyectos, que permitían una nueva articulación entre las instancias de gobierno y las instituciones escolares; la participación docente en la red federal de capacitación, la transferencia de fondos del centro a las jurisdicciones, para el Ministerio representaban instancias de descentralización; para CTERA representaban una nueva centralización, en la que los órganos nacionales obligaban a las jurisdicciones y aún a las escuelas a competir para lograr alguno de los beneficios de la declamada descentralización.

## Bibliografía

- Almandoz, María Rosa (2000): Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas. Buenos Aires: Santillana.
- Balduzzi Juan (1996): "La educación de jóvenes y adultos y el mundo del trabajo". En Congreso Educativo Nacional. Aportes para la discusión. Escuela Marina Vilte. Buenos Aires: CTERA.
- Bravo, Héctor Félix (1988): Bases Constitucionales de la Educación Argentina. Buenos Aires: CEAL.
- CONSUDEC: Documentos
- Fernández Lamarra, Norberto (1991): "Planificación y Transformación de la Educación: Una perspectiva Argentina y Latinoamericana". En Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año III, N 5. Buenos Aires: MCyE .OEA.
- Fernández Lamarra, Norberto (2002): Veinte años de educación en la argentina Buenos Aires: EDUNTREF.
- Filmus, Daniel (1988): "Primer año del Colegio Secundario y Discriminación Educativa". En Braslavsky, Cecilia y Filmus, Daniel: Respuestas a la crisis educativa. Buenos Aires: Editorial Cántaro. FLACSO.
- Frigerio Graciela, Poggi Margarita y Giannoni Mario (2000): Políticas instituciones y actores en educación. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Frigerio Graciela, Poggi Margarita, Tiramonti Guillermina, Aguerro Inés (1992): Las instituciones educativas. Cara y ceca. Buenos Aires: Troquel.
- Gvirtz, Silvina (1991): Nuevas y viejas tendencias en la docencia 1945-1955. Buenos Aires: CEAL.
- Ibarrola María y Lojo Aurora (2001) "Estructura del sindicalismo docente en América Latina". En Tiramonti, Guillermina, Filmus, Daniel: Sindicalismo docente y reforma en América Latina. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Ley Federal de Educación.
- Ministerio de Educación: Fundamentos.
- Oszlak, Oscar (1997): La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Planeta.
- Paviglianitti, Norma (1988): Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Buenos Aires: MEyJ.
- Revista Zona Educativa.
- Rivas, Axel (2003) Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en la provincias. Buenos Aires: Cippec.
- San Martín, Hebe (1996) "La Ley federal de educación y Nivel Inicial". En Congreso Educativo Nacional: Aportes para la discusión. Escuela Marina Vilte. Buenos Aires: CTERA.

- Suasnábar, Claudio (2001): La administración de la educación en la Argentina: la conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación. Informe de consultoría. Buenos Aires: OEI.
- Tedesco, Juan Carlos (2003): Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tedesco, Juan Carlos: (1988) "Bases para la definición de estrategias de cambio educativo: Aspectos regionales y el caso argentino". En Braslavsky, Cecilia y Filmus, Daniel: Respuestas a la crisis educativa. Buenos Aires: Editorial Cántaro. FLACSO.
- Tiramonti, Guillermina (2001): "Sindicalismo Docente y Reforma educativa en la América Latina de los '90". En Tiramonti, Guillermina y Filmus, Daniel: Sindicalismo docente y reforma en América Latina. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, Guillermina, Braslavsky, Cecilia, Filmus, Daniel (1995): Las transformaciones de la educación en diez años de democracia. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial.

### **Palabras clave**

Actores, alumnos, Cbc, Congreso Pedagógico, Constitución, Consudec, Ctera, docentes, educación básica, educación secundaria, Educación, Egb, escuela, Estado, inclusión, ley federal de educación, leyes, matrícula, meta, Ministerio, modelo educativo, nivel primario, niveles, política pública, reforma servicio educativo, sistema educativo, transferencia, 1420,24195.

# Avances en la profesionalización de los trabajadores públicos de la República Argentina

**Juan Pablo Romero**

Licenciado en Administración Pública de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salvador (USAL). Profesor de las cátedras de Administración del Personal Público I y II, y miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la USAL.

## Resumen

La profesionalización de los trabajadores públicos contribuye a proveer a la ciudadanía de un Estado más eficiente y eficaz, además de favorecer al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez de la democracia. Dada su importancia, en el presente ensayo se tendrá como objeto comprender cómo el régimen de capacitación de los trabajadores de la Administración Pública Nacional Argentina, se fue transformando a través de las diferentes reformas administrativas y, en particular, con la negociación colectiva, como herramienta de diálogo y consenso social. A partir de ello se recomendarán mejoras o modificaciones en el sistema de capacitación, que contribuyan a un desarrollo permanente de las competencias laborales de los trabajadores.

## Introducción

El presente ensayo tiene como objeto comprender cómo el régimen de capacitación de los trabajadores de la Administración Pública Nacional Argentina, en adelante APN, se fue transformando, a través del tiempo, con las diferentes reformas administrativas y, en particular, con la negociación colectiva como herramienta de diálogo y consenso social en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Se verán las reformas que se experimentaron desde la década del '50 hasta la suscripción del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial (CCTS) del SINEP en el año 2008. Se incluirán las "reformas de segunda generación" a través del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), Decreto N° 993 y 994/1991, la sanción de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para la APN, Ley N° 24.185/1992, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, Ley N° 25.164/1999, las transformaciones realizadas a través del primer

y segundo Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la APN, y por último el CCTS del SINEP, Decreto N° 2098/2008, vigente a la actualidad. Asimismo, habrá un capítulo destinado a como se fue transformando la profesionalización de los empleados públicos de acuerdo a las normas ya mencionadas y se culminará con la reflexión sobre las motivaciones de los trabajadores para capacitarse.

Por último, se expondrán las reflexiones finales del presente trabajo y algunas recomendaciones de mejoras o modificaciones en el sistema de capacitación.

## **I. Marco histórico de reformas administrativas en la república argentina**

En Argentina se experimentaron reformas administrativas desde la década del '50. En 1957 se creó el Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP), que tenía la finalidad de mejorar la eficiencia de la APN. La misma fue sustituida en 1958 por el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), que tenía como uno de sus objetivos prestar o promover actividades de capacitación a los fines de mejorar a la APN.

Con la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), se intentó reformar la administración a través del "Plan de racionalización y austeridad". El proceso de Reforma Administrativa se empezó a vincular con la reducción del gasto público. Las actividades de capacitación del ISAP se focalizaron en la racionalización de los recursos y procesos administrativos.

Durante la presidencia de Arturo Umberto Illia (1963-1966), el ISAP pasó a la órbita de la Secretaría de Hacienda, y las actividades de capacitación estaban destinadas a los funcionarios de alto rango de la APN.

En la dictadura militar de Juan Carlos Onganía (1966-1970), se volvieron a tomar medidas de racionalización administrativa. En 1970 se disolvió el ISAP, como una de las medidas de racionalización.

Con el gobierno de facto de Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973), se aprobó el Estatuto del Personal Civil de la Nación y en febrero de 1973 se creó el INAP. Algunas de las funciones fundamentales del INAP se debían focalizar en la capacitación y formación de los recursos humanos de la APN. Durante la dictadura militar encabezada por Jorge Rafael Videla (1976-1981), se creó la Subsecretaría de la Gestión Pública (SsGP) bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. En 1977 se creó el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa y en enero de 1980 se aprobó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley N° 22.140).

Con el retorno a la democracia, en la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989), la SsGP pasó a tener rango de Secretaría. En diciembre de 1987



se aprobó el estatuto y escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Decreto N° 2098), que habían egresado del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), el cual se inspiró en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de la ciudad de París, Francia. El PROFAG apuntaba a la formación de un cuerpo de funcionarios de alta gerencia a través de una selección rigurosa y un curso de formación intensivo. Independientemente de ello, se intentó conformar la carrera administrativa a través de concursos y promociones más transparentes (Repetto; 2001; p.28).

Por otro lado, se congelaron las vacantes existentes, se unificó el régimen horario y se implementó un retiro voluntario, el cual produjo un éxodo de cerca de 14.810 trabajadores, muchos de ellos altamente capacitados (Repetto; 2001; p.28).

Durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999), se sancionaron las leyes de Emergencia Administrativa (Ley N° 23.696) y de Emergencia Económica (Ley N° 23.697), que dieron base para llevar a cabo las reformas estructurales del Estado. Se intentó avanzar en esa transformación, a través de cinco ejes centrales, lo que impactó de lleno en la Administración Pública. Los ejes fueron los siguientes: privatización, desregulación, organización y gestión de las funciones estatales, readecuación de los recursos humanos, y desburocratización (Repetto; 2001; p.29).

La desregulación de los mercados, la apertura de la economía y la transferencia de la responsabilidad en la producción de bienes y servicios al sector privado, a las provincias y a los municipios, modificó el papel del Estado Nacional frente a la sociedad (Makón; 2001; p. 38).

Por el Decreto N° 1757/1990 se creó el Comité de Racionalización del Gasto Público y el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa. En noviembre de 1990 mediante el Decreto N° 2476/1990 se dispuso: la caducidad de todas las estructuras organizativas de la Administración Nacional; la reducción del número de cargos en un 34% en las jurisdicciones ministeriales y la presidencia de la Nación, y un 40 % en los organismos descentralizados; una banda horaria única de trabajo; la prohibición de comisiones de servicios de personal docente; un régimen de jornada reducida; un régimen transitorio de retiro voluntario; y un programa de reconversión laboral.

El Banco Mundial denominó a este tipo de reformas como "Reformas de primera generación", las cuales se aplicaron en la mayoría de los países del mundo durante fines de la década del '80 y durante la década del '90. Asimismo, previó que las "reformas de segunda generación" mejorarían al aparato estatal (Oszlack; 2001; p. 4).

En mayo de 1991 mediante el Decreto N° 993, se aprobó el SINAPA, que debía asegurar la jerarquización de los empleados públicos proponiendo un reor-

denamamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación, sistemas objetivos de selección, y productividad como fundamento de la promoción de los trabajadores. Por el Decreto N° 994/1991, se creó el régimen de cargos con Funciones Ejecutivas para el personal encuadrado en el SINAPA, para los cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas o que prestasen servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado.

La aparición del SINAPA y del Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas, constituyó un intento de implementar, elementos de lo que se denominó reformas de segunda generación. El proceso de evaluación de desempeño, conjuntamente con el cumplimiento de los requisitos de capacitación, se transformaron en herramientas exclusivas para el progreso de la carrera administrativa (Olivera; 2002, p. 105).

La implementación del SINAPA, se enfrentó con las siguientes dificultades: falta de cultura gerencial en los niveles de conducción de la Administración Pública, donde seguía predominando el mecanismo de amiguismo y paternalismo; el presupuesto se seguía fijando por partidas y cuentas y no por programas; los presupuestos de recursos económicos, nunca incluían objetivos y metas ciertas a alcanzar; y los programas de capacitación no tenían vinculación alguna con las misiones y funciones tradicionales asignadas a las instituciones (Olivera; 2002, p. 105 y 106).

Finalizando el año 1992 se promulgó la Ley N° 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo para la APN, que estableció por primera vez un régimen de negociación colectiva, en donde se estipuló un marco general para las negociaciones que se celebrasen entre la APN y sus empleados a través de las organizaciones sindicales, de conformidad con los Convenios N° 151 "Protección de derechos de sindicalización y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública" (Ratificado por la Ley N° 23.328/1986) y 154 "Fomento de la negociación colectiva" de la OIT, a la que adhiere nuestro país.

Cuatro años después se sancionó la Ley N° 24.629 que disponía: restricciones presupuestarias al Poder Ejecutivo Nacional (PEN); la reorganización del sector público nacional para lograr una mayor eficiencia y racionalización del mismo, mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias; y la creación de un Fondo de Reversión Laboral.

La cantidad de empleados de la APN, según los datos de 1999, ascendía a 291.235. Solamente 30.546 trabajadores estaban encuadrados bajo el régimen del SINAPA en 1998, según los datos de la Dirección Nacional de Servicio Civil. Independientemente del número de empleados, subsistían pro-

blemas sustantivos como por ejemplo: exceso de personal en ciertas áreas y necesidades no cubiertas en otras; fuerte deterioro de la imagen que la sociedad construía sobre el funcionariado público; coexistencia improductiva entre personal de planta y contratados (Repetto; 2001; p.31 y 32).

En enero de 1999 se homologó el primer CCTG para la APN mediante el Decreto N° 66/1999, con vigencia hasta diciembre del año 2000, habiendo en aquel entonces una bajísima cultura paritaria en el sector público.

Con la sanción de la Ley N° 25.164, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, se derogó al Régimen Jurídico Básico de la Función Pública aprobado en la última dictadura militar. Al respecto, esta Ley Marco aprobó los principios generales que regulaban la relación de empleo público teniendo en cuenta la negociación colectiva de la Ley de Convenciones Colectiva de Trabajo para la APN y facultó al PEN para la creación de un Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral (FOPECAP).

Durante la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001), las propuestas iniciales de políticas de transformación tuvieron dos líneas de acción. Por un lado, una reforma del organigrama tendiente a eliminar, fusionar y reconvertir las instancias superiores de la administración gubernamental; y por otro lado, se planteó la necesidad de desarrollar un plan de reforma más integral, que buscara redefinir procesos y prácticas administrativas a la vez que promoviera las instancias de capacitación y profesionalización de los cuadros administrativos del Estado (Repetto; 2001; p.32). Mediante la Decisión Administrativa N° 5/2000, se estableció un retiro voluntario del personal de la APN, el cual volvió a afectar la calidad de los recursos humanos con que contaba la Administración Nacional, retirándose un número importante de trabajadores con alta capacitación y vasta experiencia en el sector público (Repetto; 2001; p.33).

En mayo de 2000 a través del Decreto N° 430 se dispuso la reducción de las remuneraciones del personal del Sector Público Nacional y de los contratados, para ello se argumentó que era una "medida de aplicación excepcional" para adecuar el déficit fiscal al límite impuesto por la Ley N°25.152.

Posteriormente, con el "Plan Nacional de Modernización de la APN" (Decreto N° 103/2001) se intentó rediseñar la macroestructura del Sector Público Nacional tendiente a dotarlo de una mayor eficiencia. Entre algunos de sus objetivos contemplaba que: la evaluación del desempeño debía ser sobre la base del mérito; la promoción debía ser condicionada por la calificación y la capacitación y no por la antigüedad; y la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad. El gobierno consideraba que el empleo público seguía siendo vulnerable al patronazgo político.

En julio de 2001 mediante el Decreto N° 896 se deroga el Decreto 430/2000

y se dispuso una nueva reducción de las remuneraciones del Sector Público Nacional. En cuanto al INAP no alcanzó, por diferentes razones, a posicionarse como referente para la construcción de una burocracia más capacitada e incentivada, en esta etapa de abundantes ajustes fiscales (Repetto; 2001; p.33). Con la escalada de la crisis política, social y económica, el 20 diciembre de 2001, el presidente Fernando De la Rúa renunció. A raíz de ese hecho, en pocos días pasaron por la cúpula del PEN como presidentes provisionales Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y finalmente Eduardo Duhalde hasta mayo de 2003 cuando asumió la presidencia Néstor Carlos Kirchner a través de las elecciones presidenciales.

En agosto de 2002, el Decreto N° 1421/2002 reglamentó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164. Y por el Decreto 1819/2002 se restituyeron los descuentos practicados por el Decreto 896/2001.

Durante la presidencia de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), el 04 mayo de 2004, el Gobierno Nacional anunció un aumento salarial de pesos ciento cincuenta no remunerativos para los estatales que ganaban menos de pesos mil. El Gobierno consideraba que los empleados públicos tenían congelados sus salarios desde el año 1991 y que así el salario estatal coincidiría con el sueldo de la actividad privada.

Ante esta medida, el Frente Gremial Estatal (FGE) empezó a reclamar al estado nacional la apertura de las negociaciones colectivas porque consideraba que se vulneraban los convenios internacionales suscriptos con la OIT, la Ley N° 24.185, y el CCTG p/APN, llevando a cabo una serie de medidas de fuerza y denunciando a la República Argentina ante la OI. Hasta que en el año 2005 empezaron a solucionarse algunos de los reclamos planteados.

En septiembre de ese mismo año se incorporó al CCTG p/APN al personal civil y docentes civiles de las Fuerzas Armadas mediante el Decreto N° 1106/2005. Para octubre se suscribió un acta acuerdo en el marco de las negociaciones paritarias para la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

En fecha 27 de febrero de 2006, se homologó mediante Decreto N° 214/2006 el segundo CCTG p/APN celebrado entre el Estado empleador y las organizaciones sindicales, que mejoró notablemente al primer convenio colectivo, considerándose como un Convenio Colectivo de avanzada.

En el prólogo de dicho convenio se expresó que en su elaboración se ha tenido el compromiso de: "la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquellos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria", y "el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa así como de los objetivos establecidos y de las actividades

orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución”.

Asimismo, las partes se comprometieron a que el diálogo y el acuerdo social deben ser ampliados y profundizados. En este sentido se considera que todo acuerdo que se logre a través de la negociación colectiva contará con el compromiso y apoyo de las partes a fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

La Comisión Negociadora del CCTG para la APN acordó mediante actas que datan del 20 de julio de 2007 y 18 de enero de 2008, que las personas contratadas bajo la forma de locación de servicios reguladas por el Decreto N° 1184/2001, que percibían ciertos honorarios mensuales, deberían ser contratadas bajo el régimen de empleo contemplado en el artículo n° 9 del Anexo de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional o en el Título III Capítulo II de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) N° 20.744 de acuerdo al régimen laboral de aplicación de las jurisdicciones y entidades descentralizadas.

Al respecto, el Gobierno Nacional consideró que su política es “continuar impulsando la creciente profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores y demás colaboradores del Sector Público Nacional” (Decreto N° 480/2008).

En cuanto régimen de empleo contemplado por la LCT cabe aclarar que existen otros colectivos laborales negociados bajo el mecanismo que utiliza el sector privado como por ejemplo: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); la Dirección Nacional de Vialidad; el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP); la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires; y la Lotería Nacional Sociedad del Estado (LNSE). Asimismo, existen organismos que sus trabajadores tienen en aplicación la LCT pero utilizan el mecanismo de negociación colectiva del sector público y tienen en aplicación el CCTG p/APN.

Por otro lado, sumando las jurisdicciones y organismos que sus trabajadores tienen en aplicación tanto las negociaciones colectivas del sector público y la Ley N° 25.164, el CCTG p/APN posee más de treinta CCTS, o en muy pocos casos todavía quedan antiguos escalafones, que aún no fueron renovados a través de la negociación colectiva.

A principios de septiembre de 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) entre los representantes del Estado empleador y las organizaciones sindicales signatarias del CCTG para la APN, suscribieron el CCTS del personal del SINEP, demostrando un fuerte compromiso de las partes en la profesionalización del empleo público.

Dicho Convenio tuvo vigencia a partir del 01 de diciembre de 2008, para el

personal permanente y transitorio del SINAPA y para el personal contratado asimilado a la carrera administrativa. Con el acuerdo de las partes en el marco del diálogo y a partir de la suscripción del Acta Acuerdo del SINEP, los trabajadores del SINAPA obtienen su primer CCTS en el marco de las convenciones colectivas de trabajo para la APN.

El Estado Empleador consideró al acuerdo de este convenio como indicador de esta nueva etapa de la historia administrativa nacional y del fortalecimiento de la capacidad institucional de un Estado en democracia al servicio de la gente. Actualmente sigue vigente el SINEP, y aún quedan por reglamentar varios capítulos que afectan directamente a la carrera administrativa del personal, y por tanto a la profesionalización de los empleados públicos.

## **2. Capacitación en el SINEP**

A continuación se detallarán las principales normas que regulan la capacitación en el SINEP y sus antecedentes del SINAPA.

### **2.1 Experiencia del SINAPA - Decreto n° 993/1991**

Cabe aclarar que CCTS SINEP suplantó el escalafón SINAPA que dejó de tener vigencia a partir de diciembre de 2008. Sin embargo, a la fecha todavía se sigue utilizando las reglamentaciones de capacitación correspondientes al SINAPA, hasta tanto se aprueben los reglamentos correspondientes al CCTS SINEP. Ante lo dicho se considera necesario analizar la norma, aunque no esté en vigencia.

El citado decreto trata a la capacitación de los trabajadores del SINAPA en su Título V, desde el art. n°55 al 62 inclusive.

En el art. n°55 se determinó que a efectos de la formación, perfeccionamiento y actualización del personal, el INAP establecerá un Sistema Nacional de Capacitación y supervisará la realización de los cursos, seminarios y demás actividades de capacitación que se desarrollen en las distintas jurisdicciones.

El art. n°56, reguló que los organismos con personal del SINAPA debían prestar la colaboración necesaria al INAP, para la detección de las necesidades de capacitación y la coordinación de las actividades pertinentes. Asimismo, se estableció que se promovería la concesión de becas destinadas a la participación de los trabajadores en cursos, jornadas o congresos relacionados con el cargo que desempeñen o con las funciones del organismo de revista. Se prescribió en el art. n°57, que el INAP dirigiría los cursos de Alta Gerencia Pública y de Formación Superior, requeridos para el desarrollo de la carrera. Asimismo, reguló que las restantes actividades de capacitación podrían desa-

rollarse en las distintas jurisdicciones con la supervisión del referido Instituto. Luego en su art. n°58 se estableció que el personal con Función Ejecutiva, debería realizar el curso de Alta Gerencia Pública en un período de un año a partir de la fecha de asunción de la función, prescribiéndose que el incumplimiento de este requisito impediría la obtención por parte del trabajador de la calificación sobresaliente en la evaluación de desempeño.

Según el Anexo n°1 del Decreto N°993/1991, el Curso de Alta Gerencia Pública sería requisito para los niveles A y B, el Curso de Formación Superior sería requisito para el nivel C, y en cuanto a las restantes actividades de Capacitación sería requisito para los niveles D, E y F del SINAPA.

Por su parte, se ordenó que por resolución del Subsecretario de la SsGP de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) con intervención del INAP se estableciera la determinación de las exigencias de capacitación como las equivalencias de los cursos realizados por los trabajadores en establecimientos públicos y privados del país o del exterior; colegios profesionales y organismos internacionales gubernamentales o no gubernamentales. Asimismo, determinó que las exigencias específicas de capacitación del personal del Agrupamiento Especializado serían efectuadas por Resolución Conjunta del Subsecretario de la SsGP de la JGM y del Ministro de la Jurisdicción, o Secretario de la Presidencia de la Nación, o autoridad máxima de la entidad de asiento del trabajador, según corresponda, con intervención del INAP. Esta capacitación superior y específica podía desarrollarse en instituciones públicas o privadas del país o del exterior. (art. n°59).

El art. n°60 determinó que la autoridad competente para efectuar designaciones de personal en cada jurisdicción o entidad comprendida en el SINAPA podría nombrar un tutor de la formación del personal profesional que entre sus responsabilidades tendría evaluar el potencial de desarrollo del personal con título universitario, orientar y hacer un seguimiento de la carrera administrativa del personal, entre otras.

Asimismo, el mismo artículo dispuso que el tutor se integre a las unidades de recursos humanos y organización y participe en la delegación jurisdiccional de la Comisión Permanente de Carrera (COPECA) en los asuntos de su competencia.

Por el art. n°61 se creó la comisión de tutores de la formación del personal profesional del SINAPA, presidida por el Subsecretario de la SsGP de la JGM y por el Director Nacional del INAP en carácter de Vicepresidente, e integrada por los tutores designados en las distintas jurisdicciones y entidades, y un representante de la COPECA.

Además, por el art. n°62 se creó el programa de becas para la especialización profesional avanzada, el que gestionaría y/o financiaría la asistencia a actividades

de perfeccionamiento o capacitación avanzada en áreas, temas o disciplinas de interés específico de la APN, desarrolladas en el país o en el extranjero.

Mencionado programa estaría destinado a los trabajadores encuadrados en el SINAPA que poseían título universitario correspondiente a planes de estudio de duración no inferior a cinco años, reconocido por el entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y un adecuado potencial de desarrollo. Las actividades de capacitación podrían tener una duración máxima de dos años. El titular de cada jurisdicción o entidad y el INAP aprobarían las actividades y la elección de la institución donde el trabajador realizaría su programa de capacitación.

## **2.2 Ley n°24185, su Decreto reglamentario y el Primer CCTG para la APN, Decreto n°66/1999**

Con la sanción de la Ley N° 24.185 se estableció por primera vez, en el ámbito de la APN, un régimen de negociación colectiva, de conformidad con los Convenios de la OIT N° 151 "Protección de derechos de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública" y N° 154 "Fomento de la negociación colectiva" que adhirió la República Argentina.

En el art. n°5 del Decreto N° 447/1993, reglamentario del art. n°6 de la Ley N° 24.185, se estableció que en el ámbito de la negociación colectiva entre el Estado empleador y las asociaciones sindicales con personería gremial, podrían incluir como una de las materias para el tratamiento de los convenios colectivos, a la capacitación.

Asimismo, se dispuso que por medio de los CCTS, se pudieran negociar las materias ya tratadas en el nivel general para adecuarlas a la organización del trabajo en el sector; prevaleciendo un CCTS sobre cualquier otro, siempre que sea globalmente más favorable para los trabajadores.

En cuanto respecta a la capacitación, la experiencia del primer CCTG para la APN, comprendió desde el art. n°64 al 66 inclusive, bajo el Título VI "Carrera del Personal", Capítulo V "Capacitación.

En el art. n°64, se ordenó que la capacitación tuviera como objetivo el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales de los trabajadores y su acceso a nuevas tecnologías de gestión.

Por el art. n°65, se estableció que los trabajadores comprendidos en el Convenio debían cumplir con los requisitos de capacitación que se acordarían en los respectivos CCTS.

En el art. n°66, se prescribió que cada organismo elaboraría un plan de capacitación anual, tanto general como específico en base a las propuestas eleva-



das por las jefaturas intermedias y sectoriales, contemplando además las diferencias regionales y provinciales y las necesidades detectadas y propuestas por las organizaciones sindicales signatarias del CCTG p/APN y de los CCTS. Asimismo, se estableció que el INAP elaboraría las pautas metodológicas y los lineamientos generales para la elaboración de dichos planes y certificación de las actividades de capacitación.

### **2.3. Ley Marco de regulación de Empleo Público Nacional n°25.164 y su Decreto reglamentario n°1421**

El Poder Legislativo consagró una Ley Marco como regulación del nuevo régimen convenionado.

En su art. n°8, del Capítulo III “Naturaleza de la Relación de Empleo”, se estipuló que las exigencias de capacitación para la promoción o avance en la carrera, deben ser acordes con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar. El art. n°16, inc. d) del Capítulo IV “Derechos”, se consagró a la “capacitación permanente” como un derecho de los trabajadores.

Las actividades de capacitación obligatorias que guardasen relación con la función que desempeñe el personal, se realizarán dentro del horario de servicio y en orden a las prioridades que establezca la autoridad de aplicación, para asegurar el desarrollo de la carrera administrativa.

En el inc. a) del art. n°17, dentro del mismo capítulo, se prescribió como una de las condiciones para la adquisición de la estabilidad en el empleo que, se “acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos para la gestión durante el transcurso de un período de prueba de doce meses de prestación de servicios efectivos, así como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan”.

En el art. n°18, en cuanto al derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, se estableció que, se debería garantizar el régimen de capacitación.

Por el art. n°23, inc. a), dentro del Capítulo V “Deberes”, se reglamentó como uno de los deberes del personal, el someterse a las actividades de capacitación que se determinen.

En el art. n°32, inc. g), del Capítulo VII “Régimen Disciplinario”, en cuanto a las causales para imponer cesantía, se determinó que será causal de cesantía las “calificaciones deficientes”, siempre y cuando se haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas.

### **2.4. Resolución n°02/2002 de la ex Subsecretaría de la Gestión Pública**

Por la presente norma, se aprobó las exigencias de capacitación para el personal del SINAPA, que contienen los planes institucionales de capacitación, los organismos intervinientes, la difusión de las actividades, inscripciones, el programa de alta gerencia pública y formación superior; entrenamiento laboral, las responsabilidades del INAP, evaluación, certificación y acreditación de las actividades, etc.

Cabe aclarar que esta norma y sus modificaciones todavía siguen vigentes para los trabajadores del CCTS del SINEP, por falta de reglamentación, de acuerdo al art. n° 120 del mencionado convenio.

## **2.5. Resolución n°51/2003 de la ex Subsecretaría de la Gestión Pública**

Dicha norma, aprobó el Procedimiento para la acreditación de actividades de capacitación del Sistema Nacional de Capacitación para el personal comprendido en el SINAPA.

Esta norma también sigue vigente por las causales ya mencionadas.

## **2.6. Decreto n° 214/06 - CCTG para la APN**

El régimen de Capacitación lo podemos encontrar en el Capítulo V “Capacitación” del Título VI “Carrera del Personal”.

El art. n°72 expresó que el objetivo de la capacitación será “asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación”.

Por el art. n°73 se estipuló que los trabajadores deberán cumplir con los requisitos de capacitación que se estipulen en cada CCTS a los fines de promocionar en su carrera administrativa.

En el art. n°74 se determinó que “cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada elaborará un plan estratégico de capacitación, tanto general como específico, y sus correspondientes planes anuales, sobre la base de las propuestas elevadas por los titulares de las jefaturas intermedias y sectoriales y las necesidades detectadas y las propuestas a elevar por las organizaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo General y de los Convenios Sectoriales. Dichos planes se articularán con las estimaciones cuantitativas y de las características de las competencias laborales a satisfacer para atender los servicios actuales y futuros de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, contem-

plando, además, las particulares circunstancias regionales y provinciales de las prestaciones a cargo del personal. El Estado empleador; a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (...), elaborará las pautas metodológicas y los lineamientos generales bajo cuya orientación dichos planes serán elaborados y certificará las actividades de capacitación”.

Como podemos observar, a partir de la firma de este CCTG, se comienza a hablar por primera vez, ya no de la formación simple de los trabajadores en sus puestos, sino de la formación de sus “competencias laborales”.

Por el art. n°75 se creó la Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral para que se haga efectivo el funcionamiento de dicho Fondo creado por la Ley N°25.164. Se estipuló que debía estar integrado por cinco miembros titulares y suplentes por el Estado empleador y la misma cantidad de miembros por las asociaciones sindicales signatarias del CCTG p/APN de acuerdo a su representación. Asimismo, se determinó que debía funcionar en el ámbito del INAP.

Por último, el art. n°76 estableció las funciones de dicha Comisión entre las que se destacan: contribuir a detectar las necesidades y demandas de capacitación; programar, coordinar y evaluar las acciones de capacitación; promover y apoyar la elaboración de programas de capacitación por competencias; etc.

## **2.7. Decreto n° 2098/08, CCTS para la APN**

Dicho convenio estableció el “Régimen de Capacitación y Desarrollo” en su Título V del art. n°53 al 66.

Por el art. n°53 se enunció que “se establecerá el régimen del Sistema de Capacitación y Desarrollo del Personal, previa consulta a las entidades gremiales signatarias a través de la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera, orientado a la actualización y mejoramiento de las competencias laborales del personal requeridas para el buen funcionamiento de los servicios, para el cumplimiento de las exigencias del régimen de promoción y para el desarrollo técnico y profesional de sus empleados, asegurándoles el acceso a las actividades en igualdad de oportunidades”.

El art. n°54 expresó que los trabajadores realizarán actividades de capacitación cuando tengan relación con la función o el puesto de trabajo y a su situación escalafonaria alcanzada.

Asimismo, estipuló que “las actividades podrán desarrollarse en diversas modalidades formales o no formales, presenciales o no, de conformidad con lo que se establezca en el régimen a establecerse. Cuando corresponda a la naturaleza y/o finalidad de las actividades de capacitación, éstas deberán prever modalidades de evaluación que permitan certificar y/o acreditar el rango de

dominio de una o varias competencias laborales técnicas específicas mediante las correspondientes pruebas de desempeño”.

En el art. n°55 se dispuso que las actividades de capacitación que los trabajadores realicen a título personal se puedan considerar para la promoción de grado como de tramo, de acuerdo al régimen de equivalencia que determine el INAP y que tengan relación con la función. Por otro lado, determina que “podrán ser reconocidas también actividades de autoformación, de capacitación de los equipos o grupos de trabajo en la unidad organizativa para la que desarrollen servicios, la prestación de servicios especiales en comisión o adscripción, asignaciones a trabajos especiales, producción de investigaciones, estudios o informes inéditos, complejos o especiales y demás actividades equivalentes (...)”.

Por el art. n°56 se consideró que las actividades de capacitación que se acrediten tanto para la promoción de grado como de tramo deben estar incluidas en los planes estratégicos y anuales. Asimismo, estipuló que se utilizarán las equivalencias aprobadas por el INAP para la promoción mencionada.

Por el art. n°59 se estipuló que antes del último día hábil del mes de octubre de cada año el Estado empleador deberá definir las prioridades de capacitación para cada jurisdicción y organismo descentralizado.

En el art. n°60 las asociaciones sindicales que suscribieron el citado convenio se comprometieron a elevar las necesidades de capacitación antes del último día hábil del mes de septiembre de cada año. Dichas propuestas deberán ser elevadas a cada titular de las jurisdicciones y organismos descentralizados.

Por el art. n°61 se estableció que quienes ocupen funciones ejecutivas como jefaturas, deberán elevar sus propuestas de necesidades de capacitación de su personal que se consolidarán a nivel de Dirección simple o General o Nacional. Asimismo, se estipuló que se debe considerar la evaluación del personal a su cargo para la formulación de dichas necesidades.

El art. n°63 determinó que los planes de capacitación deberán integrar “actividades orientadas al conocimiento y manejo de los principios, finalidades y normas que regulan el empleo y la ética pública en el marco del convenio general y sectorial y las líneas de acción o políticas de la Jurisdicción o entidad descentralizada y unidad organizativa para la que se presten servicios”.

En el art. n°66 tanto el Estado empleador como las asociaciones sindicales signatarias del convenio acordaron promover la culminación de los estudios primarios como secundarios de los trabajadores. Asimismo, se estipuló que la finalidad de los estudios mencionados como también de carreras universitarias o no universitarias (no menor a una duración de tres años) como los estudios de posgrado, satisfacen las exigencias de capacitación para una promoción de grado y la mitad del siguiente.

Por último resaltamos nuevamente que hasta la actualidad el CCTS del SINEP utiliza las exigencias y procedimientos de acreditación de las actividades de capacitación que fueron elaboradas para el SINAPA, hasta tanto se reglamente el régimen de capacitación.

### 3. Motivación

En cuanto a las motivaciones de los trabajadores de planta permanente para realizar las actividades de capacitación, ya que son los únicos que tienen acceso a la carrera administrativa, se parte de los siguientes supuestos: los trabajadores realizan dichas actividades a fin de mejorar su desempeño laboral y/o ascender horizontalmente.

Al decir que los trabajadores realizan las actividades de capacitación a los fines de mejorar su desempeño laboral como lo estipula el SINAPA, se hace referencia a que la persona se capacita para adquirir conocimientos (el saber por qué) y habilidades (el saber cómo), para aplicar exclusivamente en su puesto de trabajo.

Si hablamos de mejorar las competencias laborales de los trabajadores, a través de la capacitación para mejorar su desempeño laboral en el puesto y ambiente de trabajo, como lo estipula el SINEP, ya nos referimos a otras cuestiones. A decir, al “saber ser”, “saber hacer”, “saber convivir” y al “saber saber”. Entendiendo que “saber ser” son los valores que se han adquirido en la trayectoria vital, referidos a los valores, que el “saber hacer” son las destrezas y habilidades que se han desarrollado, que el “saber saber”, son los conocimientos que se han incorporado, y que el “saber convivir” tiene que ver con la empatía, el saber relacional, en el manejo emocional y “en la construcción y preservación de vínculos colaborativos” (CLAD, 2016; p.7).

Cuando se expresa que las actividades de capacitación se realizan a los fines de ascender horizontalmente (de grado o de tramo), se hace referencia a que la persona se capacita para cumplir con el requisito que posibilita el avance de la carrera en su promoción horizontal.

Al respecto, mencionamos que la promoción horizontal en el CCTS del SINEP significa un ascenso de grado o tramo que lleva implícito una mejora salarial. El primer caso (de grado) depende de un sistema de evaluación de desempeño y del cumplimiento de determinados créditos de capacitación, los cuales se obtienen a través de las actividades de capacitación. Y en segundo caso (de tramo) se accede a través de cumplimentar con actividades de capacitación u otros requisitos.

Sin embargo, puede suceder que la motivación a capacitarse sea solo una: ascender en la carrera administrativa.

Si la oferta de capacitación se basa en el antiguo sistema de empleo público (SINAPA), en donde la formación no se relaciona con las competencias laborales, y para detectar las necesidades de capacitación también se basan en evaluaciones de desempeño que prevé el antiguo régimen, que tampoco son por competencias, y posee la única mirada del superior, se corre el riesgo de que no coincidan con las verdaderas necesidades de la organización, y sus trabajadores. Por tanto, se realicen sólo a los fines de ascender en la carrera administrativa, para obtener mayor remuneración.

Por lo tanto, el tradicional sistema de formación en donde sólo se actualizaban las competencias técnicas no es suficiente, ni apto para los tiempos que vivimos. "La acción de formar ya no puede reducirse a la mera transmisión de conocimientos en una relación formador/formados" (OIT, 1997, p.53)

La formación permanente de los trabajadores se ve distorsionada o vulnerada, con la consecuencia de no poder garantizar la existencia de una meritocracia que garantice una Administración Pública eficaz y eficiente.

## Conclusiones

Se ha explicado que desde la década del '50 se experimentaron reformas administrativas, y los procesos de estas se vinculaban mayoritariamente con la reducción del gasto público a través de medidas de racionalización administrativa. Por lo tanto, resultaría incompatible pensar en reformas administrativas vinculadas a la reducción de la planta de sus trabajadores, con la profesionalización del empleo público.

En el Gobierno de Raúl Ricardo Alfonsín se ha intentado mejorar la carrera administrativa de los trabajadores de la APN, a través de concursos y promociones más transparentes. Asimismo, se trató de formar un funcionariado profesionalizado que ocupara los puestos de importancia decisiva en la APN. Paradójicamente, en ese mismo período, se congelaron las vacantes y hubo retiros voluntarios, lo cual redujo la planta de personal y se experimentó la fuga de muchos trabajadores altamente capacitados.

A partir del Gobierno de Carlos Saúl Menem se avanzó en las Reformas del Estado, a través de las privatizaciones, la desregulación, la organización y gestión de las funciones estatales, la readecuación de los recursos humanos, y la desburocratización. Estas reformas, en especial las privatizaciones, representaron una reducción muy importante en la planta de personal de la APN. Por ese entonces, a través del SINAPA, se trató de jerarquizar la carrera administrativa del personal de la APN. Siendo un dato a tener en cuenta que solo 10,5% (aprox.) de la totalidad del personal de la APN estaba encuadrado en el escalafón SINAPA para el año 1998.

Mediante las normas de creación del SINAPA, se consagró una carrera administrativa basada en el mérito, y uno de los elementos significativos en la carrera era la capacitación permanente del personal. La responsabilidad del sistema de capacitación estaría bajo la órbita del INAP, organismo creado durante la dictadura militar en el año 1973. Ahora bien, se vio que, el SINAPA consagró una serie de valores basados en el mérito, en la equidad y en la transparencia. En la práctica, predominaron los mecanismos de paternalismo y amiguismo, y en cuanto a la capacitación, sus programas no tenían vinculación alguna con las misiones y funciones de las organizaciones y sus trabajadores. Con la promulgación de la Ley N° 24.185 en el año 1992, se reguló, por primera vez, las convenciones colectivas de trabajo entre el Estado empleador y sus trabajadores. Dicha Ley siguió los lineamientos enunciados por los convenios internacionales de la OIT que había adoptado nuestro país en la década del '80.

Cuatro años más tarde, se siguieron con restricciones presupuestarias y reorganizando al sector público, a través de la creación de un Fondo de Reversión Laboral y la transferencia de organismos a las provincias. En dicho Fondo muchos trabajadores públicos quedaron despedidos.

Posteriormente, en el año 1999 se aprobó el primer CCTG para la APN, donde empiezan a aparecer otros actores intervinientes, como los sindicatos, en la toma de decisiones. Si bien a partir del SINAPA se previó la participación mediante veedurías sindicales, a partir de la negociación colectiva empiezan a tener voz. En el mismo año se sancionó la Ley N° 25.164 que se reglamentó tres años más tarde. Si bien se había aprobado un CCTG, no existía en ese entonces una cultura paritaria, y el Estado empleador seguía decidiendo unilateralmente sobre cuestiones propias de la negociación colectiva.

Asimismo, se ha visto que, a través del CCTG para la APN se podría incluir como una de las materias para el tratamiento de los CCTS a la capacitación. Prescribiéndose con la sanción de Ley N° 25.164 que las exigencias de capacitación, para la promoción o avance en la carrera, deberían ser acordes con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar. Como así también se consagró el derecho a la "capacitación permanente" que debía guardar relación con la función que desempeñe el trabajador.

Con el Gobierno de De La Rúa, se planteó la profesionalización y capacitación de la APN. Sin embargo, el PEN realizó reducciones en los haberes de los trabajadores, retornando así la aparición de la figura del retiro voluntario, afectando nuevamente a los recursos humanos mediante la fuga de una gran cantidad de trabajadores altamente capacitados y con larga experiencia. En cuanto a la fuga de esta calidad de trabajadores, se visualizó que los que

optaron por retirarse de la APN -con amplios conocimientos y larga experiencia- no transfirieron esas competencias a nuevos trabajadores porque prácticamente no había ingreso al empleo público.

En la práctica, han sido más significativos los recortes presupuestarios y la reducción del personal, que la construcción de una burocracia más profesionalizada.

Luego con el presidente Néstor Carlos Kirchner, con el anuncio de un aumento salarial no remunerativo, el Gobierno Nacional se hizo dueño de un conflicto con el FGE, que venía reclamando la apertura de las negociaciones colectivas desde el año 2000. Si bien el FGE consideraba que un aumento nunca es rechazable, entendía tal medida como una decisión discriminatoria, unilateral e inconsulta, contraria a la esencia de la negociación colectiva. Asimismo, planteaba que achataba las escalas salariales y que gran parte de los trabajadores quedaban fuera de ese aumento.

Dicho conflicto fue un punto de inflexión de las negociaciones colectivas en el sector público nacional y a principio de 2006, se homologó el segundo CCTG p/APN, que se venía negociando durante el año anterior; considerándose como un convenio colectivo de avanzada que notablemente mejoró al primero. A partir de este segundo convenio se desarrollaron y afianzaron los mecanismos de diálogo y acuerdo social, aprobándose varios CCTS de algunos regímenes escalafonarios de la APN.

Con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, en el año 2008 se suscribió el CCTS del SINEP, demostrando un fuerte compromiso en la profesionalización del empleo público.

Sin perjuicio de ello, se ha visto que siguen vigentes las Resoluciones Ex-Ss-GP N° 02/2002 y 51/2003 del SINAPA, hasta tanto se establezca el nuevo régimen de capacitación.

A casi 11 años de la homologación del CCTS del SINEP todavía no se aprobaron los nuevos reglamentos con la esencia y principios enunciados en el mismo. Lamentablemente, por no tener aprobada su reglamentación, los nuevos cambios planteados desde el año 2008 en el convenio son inaplicables.

En cuanto a las dos motivaciones expresadas en la investigación por las cuales los trabajadores realizan las actividades de capacitación, se señaló que podía ser por motivo de mejorar su desempeño laboral y al mismo tiempo ascender horizontalmente. Asimismo se vio que el motivo podía ser solo uno. Y se expresó que, en cuanto sea solamente para ascender horizontalmente y el trabajador no haya incorporado conocimientos y habilidades para aplicar a su puesto de trabajo, se podría decir que el SINEP, en cuanto presupone un sistema de formación permanente de los trabajadores, se verá distorsionado. En cuanto a las problemáticas planteadas se podría concluir que consideramos necesario:



- Afianzar los mecanismos de diálogo y acuerdo social a través de las convenciones colectivas de trabajo.
  - Revisar las estructuras y las dotaciones de personal de las jurisdicciones y organismos, a fin de definir cuantitativamente y cualitativamente el personal necesario para cumplir con las misiones y funciones propias del PEN, y de ser necesario crear nuevos cargos.
  - Agilizar los procesos de selección a efectos de poder cumplir con los plazos previstos.
  - Descongelar todas las vacantes financiadas, dado que sería inviable un desarrollo en la carrera administrativa basada en el mérito con el congelamiento de las vacantes.
  - Regularizar la situación del personal contratado que fuera designado para cumplir funciones transitorias o estacionales, y que verdaderamente ejecutan las funciones propias de la planta permanente, dado que la estabilidad en la relación de empleo es un principio ordenador de la Función Pública. Resultando incompatible pensar en la profesionalización del empleo público con trabajadores sin el derecho a la estabilidad.
  - Analizar la situación escalafonaria de los trabajadores permanentes que durante el transcurso del tiempo no tuvieron promoción en su carrera vertical, por falta de concursos producto del congelamiento de vacantes.
  - Garantizar la operatividad del principio de igual remuneración por igual tarea, y que no resulte un mero enunciado abstracto.
  - Fortalecer el registro único de personal de la APN, a fin de realizar la planificación de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo.
  - Aprobar un nuevo reglamento de evaluación de desempeño para el CCTS del SINEP, dado que todavía se sigue utilizando el aprobado para el SINAPA.
- Y en particular, se recomienda confeccionar el régimen de capacitación del CCTS del SINEP en correlación con su esencia y enunciación de sus principios. Dicho régimen se debe aprobar por acuerdo de las partes en el marco de las convenciones colectivas de trabajo como se estipula en las diferentes regulaciones. El Estado empleador no debería aprobar unilateralmente dicho régimen, dado que, sí este procede de tal manera, la experiencia ha demostrado los niveles de conflictividad a que se pueden llegar.
- Se considera que los acuerdos logrados a través de la negociación colectiva implican el compromiso y apoyo de las partes, a fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.
- Por otro lado, sería conveniente democratizar la creación del INAP que nos remite a una norma de la dictadura militar carente de toda discusión y consenso de las partes interesadas. Y también, resultaría enriquecedor para el trabajador reflexionar sobre la interacción entre el INAP y el FOPECAP.

Finalmente podemos afirmar que comprender cómo el régimen de capacitación se fue transformando durante el tiempo, es una herramienta indispensable a los fines de confeccionar el nuevo sistema de capacitación, que cumpla con el objetivo de asegurar la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores. Así como también acompañar las reformas apoyándose en los lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, publicada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en el año 2003, a la cual el Estado Argentino adhiere.

## Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel, "La construcción de calidad institucional en el Estado", Santo Domingo, República Dominicana, ponencias presentadas en el XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.
- ABAL MEDINA, Juan Manuel – CAO, Horacio (Comps), "Manual de la Nueva Administración Pública Argentina", Buenos Aires, Ariel, 2012. ISBN: 978-9871496-41-9.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Gobernanza y gestión pública", México, Fondo de Cultura Económica, 2006. ISBN: 978-968-16-8133-3.
- CAMPAGNA, María Cristina, "El Siglo XXI será ético o no será", Buenos Aires, Unión del Personal Civil de la Nación y Universidad del Salvador, 2008. ISBN: 978-987-22456-8-9.
- CLAD, "Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público", Bogotá y Colombia 2016. Disponible el 30 de Diciembre de 2018 en: [https://www.clad.org/images/declaraciones/Gua\\_Ibero\\_Competicencias\\_Sector\\_Pblico\\_2016.pdf](https://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competicencias_Sector_Pblico_2016.pdf)
- CLAD, "Carta Iberoamericana de la Función Pública", V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003. Disponible el 30 de Diciembre de 2018 en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- DÁVILA, Federico, "Avances y retrocesos en la negociación colectiva, en la Administración Pública Central de la provincia de Chaco", Resistencia, Chaco, Ponencia en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública sobre gobernabilidad democrática, Desarrollo Económico e Inclusión Social, 2011.
- DÁVILA, Federico - VILLARROEL, Amalia (Coordinación Ejecutiva), "Promoción del diálogo social en el Sector Público: La negociación colectiva en los tres poderes del estado Argentino", Buenos Aires, Asociación civil de coordinación Argentina de sindicatos afiliados a la ISP, 2009. ISBN: 978-98725077-0-1.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto - FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos –BAPTISTA, Lucio Pilar, "Metodología de la Investigación", México, Ed. Mc Graw Hill Interamericana, 2000. ISBN: 970-10-1899-0.
- MAKÓN, Marcos, "Es posible una nueva Administración Pública", Buenos Aires, Revista Escenarios para un nuevo contrato social, "El Estado", Año 1, 2001.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), "Formación basada en competencia laboral: situación actual y perspectivas", México, 1997.
- OLIVERA ROULET, Grisel, "Evaluación de Desempeño", Buenos Aires. Re-

vista Escenarios para un nuevo contrato social "El mundo del trabajo", Año 2 N° 1, 2002.

- OSZLACK, Oscar, "El Estado transversal", Buenos Aires, Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires, Año 1 N° 6, 2001.
- OSZLACK, Oscar, "La Profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización", Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, 2009. ISBN 978-0-8270-5387-8.
- PEREDA MARÍN, Santiago - BERROCAL BERROCAL, Francisca, "Gestión de Recursos Humanos por Competencias", Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A.
- PEREDA MARÍN, Santiago - BERROCAL BERROCAL, Francisca - ALONSO GARCÍA, Miguel A., "Técnicas de gestión de Recursos Humanos por competencias", Madrid, España, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, tercera edición, 2011. ISBN-13:978-84-9961-057-3.
- REPETTO, Fabián, "Servicio Civil de Calidad en la Argentina: ¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?", Buenos Aires, Revista Escenarios para un nuevo contrato social "El Estado", Año 1 N° 0, 2001.
- RIAL, Noemí, "La negociación colectiva", Buenos Aires, en Revista Escenarios para un nuevo contrato social "Negociación Colectiva", Año 4 N° 12, 2006.
- RIAL Noemí, TRIVISONNO María Karina y otros, "Negociación colectiva en el sector público", Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2013. ISBN: 978-92-2-3283193.
- SABINO, Carlos A., "Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos", Buenos Aires, Lumen Humanitas, 2012. ISBN: 950-724-757-2, 2012.
- STRADA SAENZ, Gerardo - GARCÍA MITHIEUX, Pablo, "Principios para la Reforma del Estado Nacional", Fundación para el Cambio, 2002.
- TRIVISONNO, María Karina, "La igualdad de oportunidades y de trato como resultado de la negociación colectiva", Cartagena, Colombia, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2012.
- ULRICH, Dave, "Recursos Humanos champions: cómo pueden los recursos humanos cobrar valor y producir resultados", Buenos Aires, Ediciones Granica, 2012. ISBN 978-950-641-244-9

### **Normas consultadas**

- Constitución de la Nación Argentina.
- Ley N° 23.328 (B.O. 08/09/1986).

- Convenio N° 154 de la OIT “Fomento de la negociación colectiva” ratificado por la Ley N° 23.544 (B.O.15/01/1988).
- Ley N° 14.250 (B.O. 20/10/1953) “Convenciones Colectivas de Trabajo”.
- Ley N° 20.239 (B.O. 13/05/1973) “Personal Civil de las Fuerzas Armadas”
- Ley N° 20.744 T.O. Decreto N° 390/1976 (B.O. 21/05/1976) “Ley de Contrato de Trabajo”.
- Ley N° 22.140 (B.O. 25/01/1980) “Régimen Jurídico Básico de la Función Pública”.
- Ley N° 22.431 (B.O. 20/03/1981) “Sistema de Protección Integral de Discapacitados”
- Ley N° 22.520 (T.O. 1992) “De Ministerios”.
- Ley N° 23.109 (B.O. 01/11/1984) “Ex-Combatientes de Malvinas”.
- Ley N° 23.179 (B.O. 03/06/1985) “Eliminación de la discriminación contra la mujer – Naciones Unidas”.
- Ley N° 23.451 (B.O. 14/04/1987) “Aprobatoria del Convenio sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con responsabilidades familiares N° 156, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo del 23 de junio de 1981”.
- Ley N° 23.696 (B.O. 23/08/1989) “Emergencia administrativa”.
- Ley N° 23.697 (B.O. 25/09/1989) “Emergencia económica”.
- Ley N° 24.185 (B.O. 21/12/1992) “De Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional”.
- Ley N° 24.629 (B.O. 08/03/1996) “Reorganización del Sector Público Nacional”.
- Ley N° 24.632 (B.O. 09/04/1996) “Aprobatoria de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”.
- Ley N° 24.557 (B.O. 04/10/1995) “De Riesgos de Trabajo”.
- Ley N° 25.152 (B.O. 21/09/1999) “Responsabilidad Fiscal”.
- Ley N° 25.164 (B.O. 08/10/1999) “Marco de Regulación de Empleo Público Nacional”.
- Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/1999) “Ética en el ejercicio de la Función Pública”.
- Decreto-Ley N° 20.173 (B.O. 26/02/1973) “Creación INAP”.
- Decreto N° 8566/1961 (B.O. 26/09/1961) “Régimen sobre acumulación de cargos, funciones y/o pasividades para la APN”.
- Decreto N° 2098/1987 (B.O. 08/07/1988) “Estatuto y escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales”.
- Decreto N° 1757/1990 (B.O. 06/09/1990) “Comité de Racionalización del Gasto Público y Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa”.
- Decreto N° 2476/1990 (B.O. 28/11/1990) “Caducidad estructuras Orga-

nizativas”.

- Decreto N° 993/1991 (B.O. 28/06/1991) Texto ordenado por Resolución de la Secretaría de la Función Pública N° 299/1995 (B.O. 12/09/1995) “Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”.
- Decreto N° 994/1991 (B.O. 01/07/1991) “Régimen de cargos con Funciones Ejecutivas para el personal encuadrado en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”.
- Decreto N° 447/1993 (B.O. 22/03/1993) “Reglamentación de la Ley N° 24.185”.
- Decreto N° 2385/1993 (B.O. 23/11/1993) “Incorpora la figura de acoso sexual al Régimen Jurídico Básico de la Función Pública”.
- Decreto N° 1363/1997 (B.O. 19/12/1997) “Ordena la revisión de los regímenes que regulan la relación de empleo público, a efectos de garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los agentes de uno y otro sexo con responsabilidades familiares, al igual que entre éstos y los demás agentes”.
- Decreto N° 254/1998 (B.O. 11/03/1998) “Plan para la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral”.
- Decreto N° 20/1999 (B.O. 15/12/1999).
- Decreto N° 41/1999 (B.O. 03/02/1999) “Código de ética de la función pública”.
- Decreto N° 66/1999 (B.O. 26/02/1999) “Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional”.
- Decreto N° 467/1999 (B.O. 13/05/1999) “Reglamento de investigaciones administrativas”.
- Decreto N° 430/2000 (B.O. 31/05/2000) “Reducción de las remuneraciones del personal de la APN”.
- Decreto N° 103/2001 (B.O. 29/01/2001) “Plan Nacional de Modernización de la APN”.
- Decreto 896/2001 (B.O. 13/07/2001) “Reducción de las remuneraciones del Sector Público Nacional”.
- Decreto N° 889/2001 (B.O. 11/07/2001).
- Decreto 1184/2001 (B.O. 25/09/2001) “Sustitúyese el régimen de contrataciones reglamentario del artículo 47 de la Ley N° 11.672 (t.o. 1999), aprobado por Decreto N° 92/95”. - Decreto N° 357/2002 (B.O. 22/02/2002) “estructura orgánica de la APN”.
- Decreto N° 1.421/2002 (B.O. 09/08/2002) “Reglamentario de Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164”.
- Decreto N° 1819/2002 (B.O. 13/09/2002) “Restitución de los descuentos practicados por el Decreto 896/2001”.
- Decreto N° 1106/2005 (B.O. 13/09/2005) “Incorpora al Personal Civil y

Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas al Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional”.

- Decreto N° 214/2006 (B.O. 01/03/2006) “Homologa el Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional”.
- Decreto N° 40/2007 (B.O. 26/01/2007) “Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del SENASA”.
- Decreto N° 480/2008 (B.O. 28/03/2008) “Contratos”.
- Decreto N° 2098/2008 (B.O. 05/12/2008) “Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público”.
- Decreto N° 296/2015 (B.O. 04/03/2015) “Decreto N° 357/2002 modificación”.
- Decisión Administrativa N° 5/2000 (B.O. 02/02/2000) “Régimen de Retiro Voluntario”.
- Resolución Ex-SFP N° 021/1993 (B.O. 29/09/1993) “Sobre el Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”.
- Resolución Ex-SFP N° 113/1994 (B.O. 03/05/1994) “REPER-SINAPA”.
- Resolución Ex-SFP N° 374/1994 (B.O. 01/09/1994).
- Resolución Ex-SFP N° 393/1994 (B.O. 05/09/1994) “Sobre el Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”.
- Resolución Ex-SFP N° 462/1994 (B.O. 26/10/1994).
- Resolución INAP N° 107/2000 (B.O. 11/10/2000).
- Resolución Ex-SsGP N° 158/2000 (B.O. 07/09/2000).
- Resolución SGP N° 2/2002 (B.O. 09/08/2002) “Exigencias de capacitación para el personal SINAPA”.
- Resolución SGP N° 51/2003 (B.O. 03/06/2003) “Acreditación de actividades de capacitación”.
- Resolución Ex-SsGP N° 15/2005 (B.O. 04/01/2006) “Registro del Personal del SINAPA”.
- Resolución SGP N° 39/2010 (B.O. 25/03/2010) “Reglamento de selección”.

### **Palabras clave**

Capacitación / Negociación colectiva / Motivación / Reformas administrativas/ Convenciones Colectivas / Competencias laborales / Conflicto / Administración Pública / Carrera administrativa





# De ayer, hoy y mañana en temas contables, la mirada gubernamental

María del Carmen Suárez

Docente Titular de la Materia Administración Financiera Gubernamental

## Curriculum Abreviado

Contadora Pública UBA, Especialista en Administración Financiera del Sector Público UBA, Master internacional en Administración Financiera y Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid España, Master en contabilidad internacional UBA.

Docente desde hace 17 años en Tecnicaturas, Posgrados y Maestrías en la materia Contabilidad Gubernamental y Administración Financiera Gubernamental, dictadas en la Universidad de Buenos Aires, Universidad del Salvador y Tecnicatura del Gobierno de la Ciudad.

Coordinadora del Área Recursos y Gastos en la Contaduría General de la Nación, Consultora internacional en el Área de Contabilidad Gubernamental y Administración Financiera.

Capacitadora en el área de comunicación, contabilidad gubernamental, recursos y gastos en e-sidif (Sistema Integrado de Información Financiera entorno internet).

Autora de varios artículos de Administración Financiera y Contabilidad, último artículo "Ejecución presupuestal en la Nación Argentina" para el Manual de presupuestación, ejecución y control de países de Latinoamérica que se está llevando a cabo a través de la AECID y el Instituto de Estudios Fiscales de España.

## Resumen

Este artículo describe una reseña histórica de la Contabilidad en forma genérica con un enfoque en los temas gubernamentales, se comentan los aspectos presentes de la contabilidad gubernamental y se mencionan los lineamientos hacia donde se orienta en el futuro.

Lo descripto se clasifica en seis subtítulos: en el apartado 1) se hace una introducción del hombre y su relación con la contabilidad. En el apartado 2) se realiza un rápido recorrido de cómo fueron evolucionando las anotaciones hasta convertirse en registros, que ameritaron su estudio sea por el registro de simple entrada o de doble entrada. En el apartado 3) haciendo dos menciones interesantes sobre cuestiones de política que impulsaron nuevas

ideas en el ámbito público. El apartado 4) se centra en un tratado de investigación que demuestra empíricamente la existencia de la contabilidad por partida doble en las cuestiones de Estado y en la discusión tan trillada sobre la ocurrencia o no de la partida doble en la Contabilidad Pública. Luego en el apartado 5) se vuelcan algunas definiciones de contabilidad pública que muestran el carácter aziendalistas de los primeros mentores en la materia, por lo menos en nuestro país y un recorrido por las leyes referentes al tema de la rendición de cuentas en el ámbito público. Finalmente, en el apartado 6) se expone sintéticamente los pronunciamientos de la FACPCE, sobre recomendaciones para la contabilidad gubernamental, como los conceptos de la IFAC y la OCDE para contabilidad en el sector público, dejando abiertos temas que se deben seguir trabajando.

## **Desarrollo**

### **I. Breves comentarios de Antecedentes históricos relevantes, desde los orígenes hasta los memoriales**

En relación al tema objeto de estudio del presente artículo se considera de importancia, con sus líneas principales, realizar una escueta mención de las formas que atañen a la persona, su naturaleza humana, sus necesidades e intereses. Para ello se trae a la mano la frase que sigue, en la que se inspira la descripción que le continúa:

“La contabilidad es una actividad tan antigua como la propia Humanidad. En efecto, desde que el hombre es hombre y aun mucho antes de conocer la escritura, ha necesitado llevar cuentas, guardar memoria y dejar constancia de datos relativos a su vida económica y a su patrimonio: bienes que recolectaba, cazaba, elaboraba, consumía y poseía; bienes que almacenaba; bienes que prestaba o enajenaba; bienes que daba en administración” (Hernández Esteve E., 2002, pp.1).

Pues, “No es posible captar la importancia y la validez de problemas y métodos sin conocer los anteriores métodos y problemas a los que se intentan dar respuesta” (Shumpenter, J., 1964, pp. 2).

Desde el comienzo de los tiempos el hombre intuitivamente requería conocer en alguna forma aquello que hacía a su bienestar; contar y registrar sus propios bienes o los que diera en administración. A su vez, este ser naturalmente sociable (Patricio de Azacarte, Aristóteles, Libro I pp. 17-21) siempre buscó formas distintas de agrupación siendo su seno más íntimo la familia, núcleo de la sociedad que a medida que se relacionan con otras familias forman pueblos y la suma de estos el Estado. La naturaleza arrastra intuiti-

vamente a todos los hombres a la asociación política. (Patricio de Azacarte, Aristóteles, Libro I pp- 17-21).

La agrupación del hombre, cualquiera sea la parte para el equilibrio del conjunto, debe estar organizada y constituir una buena administración de sus recursos, de manera de generar el intercambio de equivalentes, redistribuir las riquezas y contar con la reciprocidad, conceptos estos que hicieron a la base tradicional de la sociedad en la economía civil (Zamangni, S., 2006, pp. 21).

Así las cosas, en las primeras organizaciones existió la necesidad de conocer la marcha de su gestión sea cual fuera su forma y su ocurrencia esto es, reinado, condado u imperio u otras formas, el objetivo siempre estuvo direccionado a conocer cuánto se podía acuñar, que se requería para vivir; cuanto era necesario para llevar a cabo aquello que era de su gobierno y como poder extender el ámbito de sus dominios. Como también determinar un criterio que le permita, a quienes tuvieran a su cargo el ámbito de su gobierno, administrar esos tesoros y revisar e imponer las rendiciones de cuentas de los bienes y haciendas confiados a quienes debían administrarlas. Sobre estos temas y sus distintas variantes se referirán los siguientes apartados.

## **1.1 Desde los Orígenes apenas conocidos**

Los aportes de las distintas expediciones arqueológicas brindan un gran aporte al conocimiento de los primarios saberes tanto de la contabilidad, como de los textos de órdenes jurídicos de las antiguas civilizaciones, de su forma de relacionarse en el comercio y la administración de sus haciendas (Palabra utilizada bajo el concepto de la RAE ES. Aceptión 2 Conjunto de bienes y riquezas que alguien posee).

Así encontramos en la literatura la mención al Código e Hamurabi, que reinó hacia el año 2000 a.c. (Vlaemminck J., 1961, pp. 2) y que fuera la más antigua ley que se conoce hasta nuestros días y cuyo contenido, advierte la conformación jurídica y social de aquella época.

En la sociedad babilónica (2000.ac) el aspecto contable estaba más asentado en los templos y son cercanos a la economía rural, pues la vida pública y privada se desarrollaba en la égida del templo (Vlaemminck J., 1961, pp. 5).

Según los descubrimientos arqueológicos, existe una manifiesta inquietud sobre la fiscalización de sus actividades económicas (Vlaemminck J., 1961, pp. 5). Estas civilizaciones antiguas, muestran un vasto mundo de registros por escrituras y números, que requerían un gran esfuerzo en el control y que aún los viajes realizados tanto por los comerciantes, como por los estados, eran anotados y revisados.

En Egipto las anotaciones de las actividades eran llevadas por los escribas,

quienes estaban considerados como los “Máximos profesionales”, (White 1996, pp. 145). Siendo que los que llevaban las cuentas, “contadores”, daban en confianza a estos todas esas tareas.

Para el mundo antiguo todo era objeto de registros, hasta incluso los saqueos, que se realizaban en otras ciudades, en especial porque el resultado de estos, convergían en riquezas para el Estado (López de Sa A., 1997, pp. 27). Hasta aquí, se ha realizado una escueta mención a algunas civilizaciones antiguas, su relación con lo social y la aparición de evidencia que indican su quehacer en temas de registro, organización, control y administración.

Arqueólogos y estudiosos sobre el comportamiento del hombre y su forma de organizarse, han podido demostrar que desde sus comienzos éste realizaba anotaciones de su interés por su preocupación por contar y medir sus pertenencias, las que han ido avanzando a partir de la aparición de conceptos como la escritura, el uso del cálculo y de las distintas formas de numerarlas y que fueran, orientadas conforme el inicio de las distintas formas de organizaciones, leyes y códigos entre otros, (Vlaemminck J., 1961, pp. 10)., El tratamiento de estos conocimientos no hace al objeto del presente artículo, motivo por el cual solo se ha realizado un comentario a los fines de mostrar un proceso. De igual modo se dará lugar a otros espacios de la edad antigua, de modo de contextualizar un ambiente histórico propicio para comprender algunas cuestiones del hoy. En ese sentido solo se dará cuenta de algunos sucesos en Grecia y la Antigua Roma.

## 1.2. Grecia

La administración de los pueblos griegos, después de las reformas democráticas de Clístenes y Pericles estaba a cargo de los “arcontes” que ejercían las funciones ejecutivas, siendo el senado o consejo de los Quinientos el órgano regulador de la Asamblea del Pueblo.

Las cuentas de la administración de la hacienda pública, estaban a cargo de los funcionarios y empleados del manejo de los dineros públicos nombrados por el Senado (R.A Granoni 1946, p20), estos eran controlados por los “Logistas”, institución formadas por 10 funcionarios, se considera a estos el antecedente más antiguo de los tribunales de cuenta o cortes, quienes como función debían comprobar las cuentas de los recaudadores públicos.

Los empleados del tesoro tenían la función de percibir, custodiar y efectuar pagos. (R.A Granoni 1946, p21)

En Delos año 454 a.c. se instituyó el tesoro de la confederación de los aliados de Atenas. La Administración Financiera del Estado tuvo en ese entonces un sesgo seglar y fueron custodia de tesoros, tanto públicos como privados.

(Vlaemminck, J. 1961, pp. 28).

Se considera en esta etapa una presunta registración de cuentas en partidas simples y que todo aquello que muestre un indicio de partida doble puede haber sido interpretado confusamente por las planillas de doble columna que se utilizaban (Vlaemminck, J. 1961, pp. 29).

De esta época pudo rescatarse el conocimiento de los "sistemas bancarios" y de un gran movimiento de uso de la multimonedas, dada la cantidad de comercio marítimo entre distintos pueblos.

### 1.3. Antigua Roma

En la roma antigua ya se hablaba de la administración del estado, la que en sus orígenes estuvo en manos de los Emperadores y que dada su extensión en los territorios debió salirse de los magistrados para pasar a manos de los Cuestores que en principio solo intervenían en temas del Juris y que luego fue necesario su intervención en la administración y finanzas del estado.

Dada la diversidad geográfica de dicho imperio es de suponerse que su sistema administrativo debiera ser bastante exigente. Se realizaron balances, se exigía la presentación o entregas de las cuentas producidas por las regiones denominada "Ratio acceptorum et datorum" Libros de cargo y data, sobre las obras públicas, los servicios de agua, entre otros (Lopes de Sa. A., 1997, pp.30-31).

En su organización existía un Contador General del Estado responsable de la gestión del patrimonio público, era el hombre mejor pago de la administración pública de Roma y sus honorarios eran de 300.000 sestércios al año, lo que le daba el nombre de *trecentarius*. Puede nombrarse entre algunos de ellos a *Claudius Etruscus*, *Marco Aurelio* (Lopes de Sa. A., 1997, pp.30-31).

La calidad del trabajo contable solo era escrita pero contribuyó a una racionalidad científica, distinta al solo arte de las cuentas. Esto puede verse en la forma en que eran analizados los hechos patrimoniales en las cartas de Plinio o Mozo a Trajano, que reflejaban estos análisis. (p.e. Lopes de Sa, A., et al. 1997, pp. 31).

En la época del imperio romano se implementaron rigurosas normas de control con el objeto de evitar la malversación de fondos dada su vasta organización financiera y patrimonial. Ya se establecía en ese entonces la distinción entre el patrimonio del Estado, de los municipios y la propiedad privada, dándole la característica de "res publicae" (Granoni, R. 1946, pp.22). Como se mencionó, la ejecución de la función administrativa financiera estaba a cargo de los "cuestores" y la función de fiscalización y contralor estaba a cargo de los "Censores". (Granoni, R. 1946, pp. 22).

La invasión de los Bárbaros al Imperio Romano produjo daños sustantivos sobre la información dado que se perdió una vasta cantidad de documentos

que constituían una fuente de datos acerca de las formas en que se llevaban las cuentas del Imperio, de su administración y su fiscalización. En este tiempo la actividad económica se redujo, tras el caos político, económico y social, esto produjo una ruptura de todo aquello que los Romanos habían conseguido por largo tiempo (Gonçalves, M., 2010, pp. 104), marcando el fin de una civilización y por lo tanto una nueva era (Vlaemminck, J., 1961 pp.29). En ella existió el predominio de la monarquía feudal por tanto las cuestiones de la administración pública quedaron descubiertas, pues los reyes recaudaban tributos para su interés personal (Granoni, R. 1946, pp. 22).

Dado el derrumbamiento de las instituciones comerciales, de la actividad económica, del uso del crédito, la reducción en las producciones del agro, la ruptura de la clase política y la segmentación de las clases sociales: nobleza, clero y el pueblo, se debilita la organización y ante la falta de intercambio, la reducida circulación de bienes, la insuficiente actividad comercial y la casi inexistente función pública, las necesidades de anotaciones financieras y patrimoniales desaparecen. De esta forma, y teniendo en consideración este ambiente económicamente hostil, no es de extrañar que no sean conocidos registros de contabilidad innovadores fechados en este período (Gonçalves, M., 2010, pp. 105). Dentro de esta perspectiva y de acuerdo con Melis (1950: 9), citado por Cosenza (1999:90), "la Contabilidad adquirió, al inicio de la Edad Media, formas tan rudimentarias que le llegaba a recordar los milenios anteriores" (Gonçalves, M., 2010, pp. 105), Vlaemminck juzga no ser posible relacionar la Contabilidad en la Edad Media con sus predecesoras de la Antigüedad Clásica, pues considera que ello ha sido una ruptura y por lo tanto no hay evolución (Vlaemminck, J., 1961, pp. 41). Hubo que esperar muchos años, para poder obtener indicios que muestren las maneras en que se llevaban las cuentas tanto para el comercio como para las gestiones de los estados y rehacer nuevamente los criterios y su difusión.

Las menciones hasta aquí descritas en forma sucinta, se encuentran comprendidas en el llamado período intuitivo primitivo y racional mnemónico, como los denomina Lopes de Sa, pues enfoca los períodos según la etapa de evolución del hombre, (Lopes de Sa, A., 1997, pp.15-17).

Según la mirada de Melis, las menciones realizadas encuentran su foco en el primer parte del Mundo Antiguo y que según su clasificación este período abarca desde los principios de la historia hasta el siglo XI. (Lopes de Sa, A., 1997, pp.17).

## **2. Memoriales, Partida Simple y orígenes de la Partida Doble (siglos comprendidos: XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI).**

### **2.1. De los memoriales**

La característica central al inicio la etapa empírica de la contabilidad (Monte-

sino Julve, J., 1978, pp. 83) es la "inexistencia de sistemas contables completos", básicamente el autor menciona como relevante el comienzo de escrituras y anotaciones, la aparición del interés por la contabilidad (considerada como un Arte) y su relación con la economía.

Con la expansión comercial que se origina a partir de las cruzadas, todo cuanto se refiere al comercio y relaciones económicas comienza a difundirse y con ello la necesidad de establecer los regímenes financieros existentes en algunos países, como por ejemplo en Inglaterra.

Existen tres causas que podrían fundamentar la contabilidad en la edad media: el desarrollo del crédito, la creación de sociedades y el uso del contrato de mandato (Vlaemminck, J., 1961, pp. 49). Este período tiene como anotación primaria documentos que sirven de recordatorio, de extensos intercambios que se dieran con motivo de operaciones crediticias, por lo que los comerciantes anotarían a modo de "memorial" el suceso de sus transacciones (Vlaemminck, J. 1961, pp. 47).

Las investigaciones realizadas sobre la forma de registro de los hechos económicos dan como conclusión que en la antigüedad se planteaba la idea de registros de doble entrada, que fuera confundido con el uso de partida doble. Ejemplo de ello podría darse en que los patricios romanos no se ocupaban de la administración de sus bienes y que daban dicha tarea a los "curatores", quienes deberían dar cuenta de su gestión. (Vlaemminck, J. 1961, pp. 38).

Los métodos contables medievales no guardan relación con los del imperio romano, (Vlaemminck, J. 1961, pp. 51) lo que sucede es que, al haber un desarrollo en los negocios, por efecto transitivo, esto trae aparejado documentos contables cada vez más perfeccionados.

Guillermo I, el Conquistador, hacia el 1066, había conquistado Inglaterra y años más tarde encargó el Libro del Juicio Final, un censo detallado de los bienes de todos sus súbditos el que utilizaría para realizar nuevos cálculos que le permitían determinar cuánto cobrarles de impuesto.

Luego, en Inglaterra a partir de la Carga Magna, 1215, se declara que los subsidios feudales deben establecerse por el consejo federal del reino. En 1295 se pone en funcionamiento el "Parlamento Modelo" que se ocupa del régimen financiero y que tuvo un carácter representativo al establecer la imposición de los tributos, dado que se requiere del consentimiento de éste para su aprobación. Dicho Parlamento, adquiere por ese entonces la facultad de legislación, financiación y control. (Granoni, R., 1946, pp. 24).

Como dato documental de esta época se encuentran los documentos llamados "Pipe Roll", que contenían los informes narrativos sobre el estado de la Tesorería Real de Inglaterra, 1130-1131 el cual fue mejorado tras una serie ininterrumpida de documentos hasta el siglo XIX (Montesino Julve, V., 1978, pp. 85).

También en Génova se encuentra un gran movimiento mercantil, con las operaciones realizadas por Ingo de la Volta (socio capitalista) y Ansaldo Baiardo (socio industrial), en 1156 y 1158, final del período denominado empírico según la clasificación de Montesino Julve, época de floreciente progreso mercantil (Montesino Julve, V., 1978, pp. 85).

Los memoriales se suceden en forma cronológica sin clasificación solo se cargan o abonan clientes cuando se les presta o deposita dinero (Vlaemminck, J. 1961, pp. 54). Su desarrollo descriptivo puede mostrar el contenido de la operación distinguiendo en su narración el suceso transaccional ocurrido incluso si hubiera una cuestión jurídica que atender o fiadores o garantes de una operación de estas cuentas (Vlaemminck, J. 1961, pp. 54), también dentro de ellos aparecen los términos dare y avere, vocablos estos, que luego se conocerían como "debe" y "haber".

A modo ilustrativo y no como objeto del presente documento se enuncian algunos tipos de memoriales, que agregan valor al conocimiento general de la historia de la contabilidad:

El más antiguo memorial que se puede mencionar data de 1211 perteneciente a un banquero florentino que operaba en Bolonia, cada préstamo y depósito se encuentra en forma separada sin intentos de compensación (Vlaemminck, J. 1961, pp. 55), cita a R. Brown, como referente de esta afirmación.

Según Vlaemminck, Melis ha encontrado un libro de cuentas que datan de 1241 a 1272, en la biblioteca municipal de Poppi (Arezzo), son extractos del libros de los Detacomando, que dirigen explotaciones agrícolas, otras cuentas mencionadas son las del banquero Florentino Riccomanno Jacopi, de los años 1272 a 1277 (Vlaemminck, J. 1961, pp. 55-56).

En Alemania también se han encontrado memoriales en el siglo XIV y XV que por lo avanzado del período pareciera que ha habido poco avance de este país en los temas de anotaciones contables respecto de los avances que tenía Italia donde, ya por esa época, se comenzaba a incursionar sobre métodos de registración entre ellos de partidas dobles.

Otros como las Cuentas de Runtinger (1383-1403), abandonan el método del orden cronológico y ensayan una clasificación por materias, anotando algunas prestaciones y contraprestaciones en páginas contrapuestas (Vlaemminck, J. 1961, pp. 56).

En Francia en el siglo IX, se encontró un memorial de un pañero (mercader que vendía paños) de Lyon, de 1320 a 1323, en él se observa un orden cronológico, con anotaciones con nombres de deudores, como lo que conocemos en la actualidad como libro mayor (Vlaemminck, J. 1961, pp. 57).

Por último y para concluir con este extracto sobre los memoriales, se menciona al memorial de Simón de Rikelike, que presenta una clasificación sobre



las rentas, las cargas que gravan los bienes, los ingresos provenientes de sus granjas, las cuentas con sus administradores, acreedores y deudores. Practicaba un balance de sus cuentas de una manera racional, incluso con la cantidad y valor de su inventario de su explotación. (Vlaemminck, J. 1961, pp. 59).

## 2.2. De la Partida Simple

En 1202 finalización del período empírico y comienzo del período de génesis y aparición de la partida doble, según la clasificación de Montesino de Julve, quien a su vez se basa en la cronología de Melis, se publica por primera vez la obra "Liber Abaci de Fibonacci", (Montesino Julves, V., 1978, pp. 85), este libro era uno de los más importantes de las matemáticas en la Edad Media, introduce los números árabigos y nuevos métodos matemáticos a través de Europa.

Su autor, Leonardo Pisano, fue un miembro académico de la corte en torno al emperador Federico II, vio claramente las ventajas de este nuevo sistema numérico en especial para el comercio.

Al- Kuwarizmi y otros científicos musulmanes desarrollaron el sistema a partir de asignar a cada signo de la numeración romana un valor determinado de 0 a 9. Para demostrar sus ventajas y utilidades desarrollan las herramientas rigurosas que prueban su confiabilidad, establecen pruebas geométricas euclidianas y luego muestra cómo aplicar a todo tipo de situaciones en los negocios y el comercio, conversión de medidas y moneda, una aplicación del beneficio, cálculo de los intereses, de aleación de las monedas y así sucesivamente. (Vlaemminck, J. 1961, pp. 63), la aparición de los números árabigos sentó un nuevo paradigma y cambiaron el giro de los registros.

En cuanto a las anotaciones contables desde el principio se diferenciaron según dos finalidades fundamentales: primera, la de satisfacer la obligación de agentes y factores de rendir cuentas a sus principales acerca de la gestión de los bienes y haciendas confiados a su cuidado y segunda, la de seguir de cerca la marcha global de los propios negocios o actividades. Aunque con numerosos puntos de contacto y solapamiento, ambas finalidades dieron lugar a dos distintos sistemas de registro contable, con características propias y específicas (e.p. Hernandez Esteve E., 2002, pp. 3).

Si bien ambos sistemas o formas de anotación tuvieron un carácter bilateral en cuanto a la relación: personas, dueño de libros y terceros, las relativas a los negocios, evolucionaron hacia un carácter multilateral y de integración. Manteniéndose con el criterio inicial, partida simple, aquellas que se refirieron más a los hechos económicos relacionados con las administraciones públicas, generando también avances pero conservando su línea original. (Hernandez

Esteve E., 2002, pp. 3).

En los reinos de Castilla estas prácticas contables originaron, ya avanzada la Edad Media, el llamado sistema de Cargo y Data, que se han mantenido en la Administración de una forma u otra hasta bien entrado el siglo XX (Hernandez Esteve E., 2002, pp. 3).

A modo de cerrar este espacio, es dable mencionar la actuación del inglés Edward Thomas Jones, quien se opuso a la partida doble por considerarla engañosa, ya que hace que todo el sistema de registro lleve a tal confusión, por la dificultad de su seguimiento, que la convierte en un sistema oscuro y proclive al ocultamiento (Vlaemminck, J. 1961, 224-228).

A esta postura Vlaemminck la considera como un desconocimiento por parte de Edward Thomas sobre la partida doble por tanto un atraso en la contabilidad, por lo menos en Inglaterra, no obstante, entiende que fue un inicio de siguientes trabajos relacionados con estos estilos y que se basaran en distintas modalidades de sistemas (Vlaemminck, J. 1961, 224-228).

La Obra llamada "Jones's English Book-keeping" propone un Diario Mayor tabular que por estar sumandos se controlan mutuamente pero no ofrecen la ventaja de la partida doble, no obstante, este Diario mayor se considera un precursor de los balances mensuales. (Vlaemminck, J. 1961, 224-228).

E.T.Jones, Contador y publicista, publica su libro en 1796 el que fue traducido en varios idiomas (francés, alemán italiano, holandés, danés, ruso y castellano) logra financiamiento de los Bancos de Inglaterra y Bristol, ofrece su libro y con él se podía acceder a la licencia para usar su método (Vlaemminck, J. 1961, 224-228).

### 2.3. De la Partida Doble

Se han realizado distintas postulaciones sobre los orígenes del método de la Partida Doble y sobre quien fuera su real mentor; lo que se trata más adelante en este apartado, también ha sido un tema controvertido a la hora de capitularlo dentro del espacio de las instituciones públicas.

A modo de poder contextualizar las distintas posiciones se transcribe más adelante algunas discusiones de antigua data.

Trata Valemminck, el concepto de partida doble, desde la descripción R. de Roveer: "*La concepción de partida doble trae su nombre a que cada asiento del Diario da lugar en el mayor a la anotación... de dos partidas, una de las cuales se pone en el debe y otra en el haber... siendo preciso que el importe cargado sea igual al abonado... se expresen en la misma unidad monetaria que sirva de medida común... La observancia integral y rigurosa del principio de la dualidad de anotaciones es una condición "sine qua non" ... En la contabilidad por partida do-*

*ble existen cinco juegos de cuentas... que encajan perfectamente unas en otras y su saldo, que refleja el equilibrio del debe y del haber, sintetiza los resultados".* De esta afirmación concluye el autor que, la aplicación rigurosa del principio de dualidad de anotaciones y el juego completo de cuentas constituyen dos características fundamentales de la partida doble (p.e.Vlaemminck, J., 1961, pp. 100). La necesidad de utilizar métodos de cómo llevar cuentas aparece conjuntamente con el crecimiento del comercio, como se fue dando en Amberes (Bélgica) que se requirió el uso de registros de doble entrada, aunque al no haber un manual o descripciones manifiestas sobre el tema se supone que se utilizaron criterios que no condecían con el concepto de partida doble tal como se mencionó en el planteo de descripción de R. de Rovere:

En el libro la Suma de Lucas Pacioli, en el capítulo sobre Particularis de Computis & Scripturis se plantean pensamientos que se acercan al concepto de la partida doble y que es el precedente en el cual se podría decir que se funda el método, hay autores que por sus investigaciones ponen en duda que haya sido este libro el que guiara a los comerciantes, en especial porque era un tratado para personas que habían tenido acceso a una educación de una clase a la que no todos los comerciantes tenían acceso, en especial era muy raro que lo tuvieran los italianos (Yamey, Basil S. 2004, pp. 142-154).

Según Yamey, Benedetto Cotrugli comerciante de Ragusa, realizó un manuscrito en 1458 (en Italiano) referente a "dell'arte di mercatura" que fue anterior a la Summa de Lucas Pacioli (1494) pero que no pudo publicarla. En ella realiza una referencia breve sobre procedimientos adecuados para que los comerciantes lleven sus cuentas en su capítulo Del'ordine di tenere le scripture. La obra de Cotrugli "Della Mercatura e del Mercante Perfetto" se da a conocer mucho tiempo después de los escritos de Pacioli, según Yamey para Cotrugli "comerciante que no lleva sus cuentas de esta manera no merece llamarse comerciante".

Conforme lo que se viene comentando y de acuerdo a las investigaciones de los autores mencionados, no parece que la Summa pudiera influir grandemente de forma directa en el conocimiento de la partida doble que pudieran tener los comerciantes. En cambio, cincuenta años después de su publicación sí influyó decisivamente en la redacción de los tres siguientes libros que aparecieron por el año 1540, uno italiano: el de Manzoni, otro belga: el de Ympyn y el último inglés: el de Mellis. Destacados, pues, los libros impresos son el principal vehículo de divulgación directa de la contabilidad por partida doble entre los mercaderes (Yamey, Basil S. 2004, pp. 142-154).

Con la aparición del capitalismo, cuya idea central es la de capital productivo, pasamos de la idea de la riqueza a una idea de mantener el capital original y generar adicional, estos conceptos claramente conllevan la necesidad de una

mayor racionalidad en los planteamientos de la contabilidad y un orden en las actividades. Por lo que este concepto tiene clara influencia en el desarrollo de la partida doble (Montesinos Julve, V., et al 1978, pp. 86).

Como regla general, Julve plantea la partida doble relacionada a la expansión del capitalismo, que requiere la "racionalidad de sus operaciones" y a partir de las necesidades que tienen los comerciantes de conocer: la marcha de su negocio y contar con información.

El concepto de resultado no estaba atado a un período anual como lo conocemos actualmente. Sino que el resultado era medido por expedición o comienzo y fin de un emprendimiento. La idea de Balance no tenía igual acepción que en la actualidad. (Montesinos Julve, V., et al 1978, pp. 88).

Viene al tema, mencionar como relevante la Contabilidad en Génova, llevada por la familia Massari, sobre los libros de los tesoreros municipales, a la que Montesinos Julve, V. menciona como Contabilidad de entidades no lucrativas (Montesino Julve, V., 1978, pp.86), mientras que Vlaemminck la menciona como Contabilidad Pública. (Vlaemminck, J. 1961, pp. 101).

Se encuentran en esta contabilidad rasgos esenciales de la partida doble, pues cada partida tiene su contrapartida; conjunto de cuentas que reflejan íntegramente el patrimonio; cuentas de persona, de valores (caja, pimienta, seda, etc) cuentas de pérdidas y ganancias, cuentas de desembolsos (los gastos se encuentran en una cuenta de "avería") y cuenta de capital. (p.e. Vlaemminck, J. 1961, pp. 102).

En la tesis de Melis y Zerbi (Montesinos Julve, V., et al 1978, pp. 86) citan la aparición de la partida doble en los libros de Rinieri Fini en Florencia (1296 – 1305). Los métodos mencionados, tanto sea de partida simple como de partida doble comienzan a desarrollarse, expandirse y perfeccionarse. En el período denominado pre-científico, según clasifica Lopes de Sa, aparece el desarrollo del contismo, que se preocupaba por estudiar la cuenta contable como objeto principal de la Contabilidad (Lopes de Sa, A., 1997, pp.44-60).

Los estudios del desarrollo de las cuentas, aunque con escaso o casi ningún rigor científico, se realizan con sendos esfuerzos para determinar lo mejor de dicho instrumento y su caracterización. Pasando de cuentas simples, a cuentas más complejas, de personalización de estas a su despersonalización, de las cuentas del propietario y las cuentas de la empresa. Muchos fueron los autores que dedicaron su conocimiento a estas y a su uso.

El Contismo, se desarrolló entre 1494 – 1840, período que se limitó a las anotaciones de la partida doble, pero careció de cuestiones científicas, las siguientes corrientes doctrinales que se producen de la mitad del siglo XIX hacia adelante se encausan más cercanamente a un estudio científico. (Montesino Julves V., (1978, pp.172).

Como en todo ramo del conocimiento humano la ciencia se construye a través de teorías por lo que, a partir del final del siglo XVII, comienzan a desarrollarse distintas escuelas doctrinarias basadas en teorías y rigor científico.

### 3. XVII - 1600. Algunos temas sobre la cuestión pública

El estado de situación de Francia al final del siglo XVII muestra una opresión a su clase campesina a través de tributos (Taille) con una carga sobre la propiedad y cuya exención solo obraba en el clero y la Nobleza existiendo una desigualdad en términos de lo social que impacta negativamente en el ámbito político.

Sebastien Le Presté, alcanza a las cortes un documento en el que trata de mostrar que "Reinar" no es solo recaudar tributos sino que también debe tenerse una política económica que permita desarrollar a una Nación en forma más eficaz; claro que esta posición dista mucho de lo que la nobleza en ese entonces pretendía y el proyecto culminó quemado por el Rey.

No obstante lo ocurrido en Francia en ese período, se observa la iniciativa y las ideas que se plasman hacia la búsqueda de realizar acciones de gobierno que permitan lograr con eficacia y eficiencia la administración del erario.

Pierre Le Pesant de Boisguillebert aparece como un destacado precursor de un pensamiento diferente del que hasta ese entonces entendía que el foco estaba en tener oro y plata, eso en el pensamiento de Boisguillebert es expresado por el manifiesto que: "un pueblo es rico si está provisto de todos aquellos bienes necesarios para la vida". Entendiendo que los metales preciosos tienen una función solo de servir como dinero y que para ello podría existir un objeto distinto que lo explica como el papel moneda. Boisguillebert da respuestas diferentes a los planteos del mercantilismo y no acordaba con Colbert.

El pensamiento de Boisguillebert se focalizaba en la agricultura, en los ciclos económicos por los que atraviesa y la conveniencia de utilizar el excedente de la oferta en épocas de sobre producción para generar ingresos provenientes del exterior; discrepaba con el mercantilismo y la manera de la recaudación imperante en ese siglo en Francia.

Seguido a este pensamiento aparece Quesnay, quien basado en dos ideas principales impulsó un movimiento fisiócrata.

- La existencia de un orden natural y esencial de las sociedades humanas
- La naturaleza es la fuente de riqueza, solo la tierra genera producto ergo, cualquier clase de la sociedad al margen de la agricultura es considerada estéril (pues según este pensamiento, no producen).

Aparece en ese entonces el flujo circular de la renta y el gasto sostenido en el pensamiento fisiócrata.

Entre 1605 y 1608, en el tratado de cinco volúmenes denominado “Winscontighe Gedachtenissen”, en el quinto volumen Simon Stevis, trata sobre contabilidad, se ha realizado una edición separada de esta obra en flamenco bajo el título “*Livre de Compte de Prince a la Maniere d’Italie, En Domaine et Finance Extraordinaire; Estant aux memoires Mathematiques la deuxième partie des meslanges; Contenant Ce en quoy s’est exercé Le tres-illustre, tres-excellent Prince et Seigneur Maurice, Prince d’Orange, Comte de Nassau*” (Vlaemminck, J., 1961, pp. 186-188).

En dicho texto trata sobre la teoría de las cuentas aunque en forma rudimentaria sin fundamentar su posición en manera científica, describiendo que las cuentas deben despersonalizarse, afirmando que todo incremento patrimonial debe llevarse al debe y toda disminución al haber, siendo que para las cuentas del capital esta regla se invierte (Vlaemminck, J. 1961, pp. 187), a su vez pone en énfasis la necesidad de redactar una cuenta anual de resultados, lo cual es mencionado por Schamalenbach al hablar de los antecedentes históricos de las cuentas de resultados. (Montesinos Julve, V., 1978, pp. 137).

Simon Stevin ha sido el primer autor que estudia la Contabilidad Pública a la que denomina la Contabilidad del Príncipe (Vlaemminck, J., 1961, pp. 187). Al parecer, no había control ni normas uniformes en la contabilidad pública por lo que Stevin proporciona en su trabajo un proyecto de contabilidad por partida doble para las cuentas del Estado en Europa, que no tuvo mayor aceptación contrario a lo que hubo hecho para la contabilidad comercial no desarrolla para las cuestiones públicas ejemplos que permitan observar el funcionamiento de su sistema. (Vlaemminck, J., 1961, pp.187).

El trabajo se enfoca en mostrar una lista de cuentas referenciando los gobernadores, las ciudades, las provincias y los propios funcionarios a los que relaciona con cuentas de gastos propias de cada uno, pero esto no mostraría la forma en que se llevaran las cuentas públicas.

#### **4. Siglo XVIII. Cuentas públicas por Partida Doble vs. Anotaciones de asientos simples de recibo y gasto**

A lo largo del siglo XVIII comenzó a estudiarse científicamente la contabilidad de la hacienda pública por la escuela llamada “lombardo-austríaca” (Vlaemminck, J., 1961, pp. 233).

En 1760 la emperatriz María teresa Instituyó una “Cámara Imperial de Contabilidad”, presidida por el conde Zinzendorf. La finalidad de la Cámara Imperial, según Gomberg, era estudiar la mejor organización de la contabilidad y del control de estado. Según Vlaemminck esta contabilidad, si se pretende conocer el patrimonio de la hacienda pública, es insuficiente pues solo mues-

tra los registros presupuestarios. (Vlaemminck, J., 1961, pp. 234).

Se comparte este criterio con el autor toda vez que el presupuesto da una parte de la información de la administración financiera gubernamental que la Contabilidad completa con los registros de las cuentas por cobrar y por pagar; los anticipos de largo plazo, las depreciaciones de sus bienes, los métodos de valuación entre otros que en forma objetiva y transparente permite al interesado en la información financiera entender sobre el estado de las cuentas.

A su vez deber tenerse presente que el presupuesto entiende sobre Gastos y no sobre Costos. Por lo que se presupuesta la compra de un bien, pero no sobre su amortización. En tanto la contabilidad, refleja ambas transacciones.

#### **4.1. Discursos en el ámbito público sobre la aceptación de las Partidas Simple - Doble, hechos históricos de reforma.**

En la investigación histórica sobre la contabilidad pública en las Cajas Reales de Indias, realizada por Donoso Anes en su tesis doctoral, se muestra el proceso que se llevó a cabo para la aprobación e implantación de la partida doble en las cuentas de las indias aunque esto luego no fuera aprobado.

Según menciona Donoso en su trabajo: El 22 de junio de 1780 el Contador General de la Contaduría del Consejo de Indias don Francisco Machado proponía el método de partida doble para llevar las cuentas de la Real Hacienda indiana, tomando como base y justificación las leyes que había dictado Felipe II en 1596, en Fuensalida, (p.e. Donoso Anes A., 1997, pp.1056). *“En donde se ordenaba llevar los siguientes libros: Malzual y Mayor de Quintos Reales, Malzual y Mayor de Alnojarifazgos y Aproveclzanielzto; y Libro de lo que entra y sale de la Real Caja por cueltza de Rentas de la Corolza.”*

Donoso menciona en su trabajo que el Hacendista Machado Fiesco había realizado un plan con el que pretendía defender los Intereses reales, ayudar al incremento del Bienestar Social, conseguir avances en el desarrollo de la Contabilidad Pública, proporcionar una teoría de la Contabilidad como un marco general de referencia mediante el cual pudiera evaluarse la práctica contable en dichas Cajas Reales y que sirvieran de guías para nuevas prácticas y procedimientos.

Machado, según explica Donoso, en su método no solo plasmó el concepto de partida doble sino también las instrucciones a modo de capacitación de quienes debieran llevar adelante este proceso. A su vez se resalta en el documento tanto la actitud como la aptitud positiva que mostraron los empleados de la Real Hacienda hacia el nuevo método, según la información analizada, estos y otros elementos que se contrastan a partir de hipótesis basadas en dichos del Secretario de Indias Antonio Valdés, sobre el inconveniente de

llevar la partida doble, le permiten concluir que el General Machado Fiesco llevó a cabo la implementación de un proceso de reforma que incluyó el uso de la partida doble en dicha Cajas Reales entre 1784 y 1787.

Además expresa que la causa principal de la derogación de la partida doble no se debió al desconocimiento de quienes debieran utilizarla, ni a su complejidad, sino a un hecho socio político, carente de razón, pues ha realizado pruebas empíricas para determinar la causa del fracaso de la implementación del sistema sin poder encontrar ninguna que determine fehacientemente dicho hecho. Por otro lado, la muerte de Gálvez en 1787 supuso una paralización de las Reformas en las Indias que se afianzó con la llegada del nuevo Secretario de Indias don Antonio Valdés (cuyo nombramiento fue el 8 de julio de 1787) quien rechazó la reforma influenciado por aquellas personas que se mostraban contrarias al establecimiento del nuevo método de partida doble y que esgrimían argumentos similares a los expuestos por el Barón de Bielfeld en su obra "Instituciones Políticas" [1762]. Ésta situación, según comenta Donoso en su tesis, fue lo que impulsó a Jócana y Madaria [1793], subordinado de Machado en la Contaduría General, a escribir uno de los alegatos más firmes que se conocen en defensa de la aplicación de la partida doble en las cuentas públicas. En 1793, se publica en Madrid, la Disertación crítica y apologetica del arte de llevar cuentas y razón... de Sebastián de Jócana y Madaria, Oficial de la contaduría de Indias y notable erudito en materia de contabilidad.

En esta disertación Sebastián de Jócana y Madaria, refuta la opinión del Barón de Bielfeld por su importancia se transcribe exactamente lo manifestando en el documento:

*"que es inaceptable haberse decidido á opinar, que no es aceptable á las Cuentas de las Rentas Públicas de un Reyno ó Estado el método de Partidas dobles. Opinión indecorosa y perjudicial: indecorosa a todos los que ocupan los empleos de Cuenta y Razón de la Hacienda Pública, en quanto considera su ocupación y profesión por ninguna dificultad, y por tan obvia y común, que se puede fiar á qualquiera muchacho que aun no ha salido de la escuela de primeras letras: indecorosa al arte mismo, en quanto le quiere excluir del honor de emplearse al servicio del Estado y del Público; y perjudicial en quanto persuade á privar á uno y otro de las ventajas que le puede traer un arte, cuya invención, confiesa el Señor Barón, ser excelente para el Comercio".*

*"Yo, pues, me propongo refutar su opinión, manifestando, lo primero: Qué cosa sea llevar Cuentas, para que se conozca que el Barón de Bielfeld no tenía el menos conocimiento de esta facultad; segundo: Que sea llevar Cuentas en Partidas sencillas y dobles, para que se vea, que el Señor Barón decidió por solo el título; tercero: Que, según sus principios, es no solamente adaptable, sino incomparable-*



mente más necesario el Arte de Partidas dobles en las Cuentas de una Hacienda ó Erario Público, que en las del Comercio.

Para proceder con claridad, y que no se dude de nuestra fidelidad, véase aquí el texto literal del Señor Barón en sus Instituciones Políticas, parte 2, cap. 2, S. 35, en continuación del anterior capítulo, que trata de las Rentas Públicas.”

“El sexto y último objeto de las Rentas, es llevar Cuentas y Registros exáctos del recibo y gasto general del Estado. La necesidad de esta diligencia es tan palpable, que sería superfluo detener a probarla; pues si un particular que se descuida a poner en orden sus negocios, camina precipitadamente á su ruina, ¿qué paradero tendrá la Administración de unas Rentas, cuyas Cuentas, Papeles y Archivos están en confusión? Con efecto, si en llevar las Cuentas de las Rentas Públicas no se establece la mayor exactitud y precisión, se cae necesariamente en un laberinto, de donde no es posible salir. En un Reino o Estado de mucha extensión, es natural que las Cuentas formen un cúmulo extraordinario, y que apuren la actividad de los Calculistas más infatigables, si no se busca el método mas sencillo y mas breve para formarlas. Esta consideración me impide aprobar el uso que se ha introducido en algunos países de llevar las Cuentas públicas en Partidas dobles, á manera de los Comerciantes, porque aunque esta invención, debida a los Italianos, es excelente para el Comercio de los particulares, yo no la considero adaptable á las Rentas públicas, porque duplica el trabajo del que lleva las Cuentas, porque son pocos los instruidos en ella, y porque el continuo paso y traslado que se hace de las Partidas de un libro á otro, puede ser ocasión de muchas omisiones y de muchos errores de cálculo. Mejor es, á mi parecer, seguir el método de asientos simples de recibo y gasto, que sabe executar qualquiera hombre que ha aprendido á guarismear, y que depende de las operaciones mas simples de la Aritmética”.

Esta es la sentencia del Señor Barón, de la cual apelo á la censura de aquellos que quisieron leer y reflexionar sobre lo que se me ofrece exponer en los tres puntos arriba propuestos, que mediante Dios iré deslindando lo mejor que pueda.

## **5. Definiciones y contextualización de Contabilidad Pública - Algunos Autores a partir del siglo XIX**

### **5.1 Antecedentes legales de la Contabilidad en el ámbito público - Argentina**

Conforme Atchabahian describe, la historia de la rendición de cuentas públicas y control puede representarse en 7 períodos, comenzando en el periodo colonial hasta nuestros tiempos, seguidamente en consonancia con el orden establecido por el autor (Atchabahian, A., 2013 pp. 103 a 133), se realiza una síntesis de modo de exponer las distintas instancias por las que pasó la rendición de cuentas y el foco del control de las cuentas públicas

hasta el siglo XX.

**5.1.1 Período Colonial:** En las tierras de América se estableció un régimen similar al de la monarquía española con el objetivo de cuidar los fondos para ser remitidos a la corona, respetando los límites de su uso establecidos por el Rey. Para ello en las Leyes de Indias se establecieron los tribunales de cuentas que debían guardar orden de la administración de los fondos de la real hacienda, la gestión ejecutiva estaba en manos de las contadurías locales que dependían de la Contaduría Mayor de Castillas formada por tres contadores. Con la creación del virreinato del Río de la Plata (1776) se instaló el Tribunal de Cuentas que dependía del Tribunal Mayor de Cuentas del Reino.

**5.1.2 Período Independiente hasta la Organización Institucional-(1810 -1860):** En el acta del Cabildo del 25 de Mayo de 1810 se establece la publicidad de los actos de administración de la hacienda la que deberá ser cumplida por la Junta todos los días primero del mes.

Hacia 1811 la Junta Grande distribuyó las funciones financieras entre el Triunvirato y la Junta, donde el primero ejerce el poder administrador (recaudación e inversión) y a la Junta le compete la creación de nuevos impuestos y empleos. La Asamblea General Constituyente 1813, dicta el estatuto provisorio del Poder ejecutivo donde se le atribuye la facultad de administrar las rentas del Estado. La Asamblea se guarda la facultad de poder juzgar o remover al Poder ejecutivo en caso de malversación de fondos, cohecho entre otros delitos.

Se promulgaron leyes sobre la organización de la administración pública como un Reglamento de Justicia, creando las Cámaras de Apelaciones, se prohibió la aplicación de tormentos para investigación de la verdad.

También se dispuso la creación de un órgano ejecutivo que concentraba todo el poder en una sola persona con el nombre de Director y un Consejo de Estado con fines de asesoramiento al nuevo ejecutivo, el Congreso tiene la atribución de votar sobre los recursos.

Como se puede apreciar existía en ese entonces la obligatoriedad de publicidad de los actos del gobierno, se regulaba y juzgaba sobre las sanciones a los actos de malversación de fondos y/o cohecho.

La Junta de observación que se instaló luego del Golpe de Estado de 1815 tuvo una participación más minuciosa respecto de los aspectos financieros de las llamadas ramas del Gobierno, prohibió al poder ejecutivo imponer contribuciones y endeudarse sin consulta previa.

Hacia 1820 uno de los aspectos relevantes en materia de administración financiera es la confección del presupuesto de gastos, impulsada por Manuel J. García en el Gobierno de Martín Rodríguez. Otros hallazgos que son importantes de mencionar de dicha época son los relacionados con normas de

tramitación de gastos, la ejecución del presupuesto, su registro, entre otras. En 1826, en la presidencia de Bernardino Rivadavia, en la Constitución Unitaria pueden observarse lineamientos muy completos en materia de finanzas públicas; se establece que el Congreso fije anualmente los gastos conforme los presupuestos presentados por el poder ejecutivo, se le otorga la atribución al Congreso de recibir en forma anual la Cuenta de Inversión, la que deberá examinar y aprobar; a su vez será quien establezca los derechos de importación y exportación, impondrá contribuciones y autorizará empréstitos. Por otra parte se suprime la Tesorería General dejando las funciones de la Caja al Banco Nacional.

Es de resaltar que durante el Gobierno de Juan Manuel de Rosas 1829-1852 no se encontraron normas o reglamentos sobre ordenamiento de la hacienda pública (Atchabahian, A., 2013 pp. 108).

El Congreso General Constituyente de 1853 aprueba la Constitución en dicho año, ésta fue modificada por otras que le sucedieron y que hasta la reforma en 1994 promovió disposiciones y fijó bases para la organización y funcionamiento de la hacienda pública. Algunas de ellas son:

- Instituir el Tesoro Nacional como una caja única y centralizada.
- Organizar el Poder Legislativo como órgano volitivo de la Hacienda y de control externo.
- Designar al Poder Ejecutivo como el órgano directivo y ejecutor de la Hacienda.
- Se aprueba el Estatuto para la organización de la hacienda y crédito público

A partir de 1853 el ejercicio financiero del presupuesto abarcaba desde el 1° de mayo al 30 de abril del siguiente año, haciéndolas coincidir con el año calendario a partir del 1856 (Ley 63).

El 26/9/1856 se aprueba la Ley 217 sus puntos principales fueron:

Establecer que los pagos deben corresponder a gastos autorizados por ley de presupuesto o leyes especiales, que los créditos presupuestarios aprobados no se modifiquen en el ejercicio, ordenar la apertura de la contabilidad de presupuesto, reglamentar la presentación de la cuenta de inversión entre otros. Luego esta ley es reemplazada por la 428 en 1870.

### **5.1.3 Período de Organización de la Hacienda del Estado Federal (1860-1870)**

En este período se siguen los lineamientos de la Ley de Contabilidad de la Confederación Ley 217; que es recién reemplazada por la ley 428 en 1870, esta ley esperó casi 5 años para ser tratada en Cámara de Diputados, ya que

se presentó en 1865 en el recinto.

Entre sus puntos resalantes se pueden mencionar: el establecimiento de la universalidad del presupuesto, el ejercicio presupuestario planteado desde el 1° de enero al 31 de diciembre, se estableció que los créditos presupuestarios del ejercicio del presupuesto caducan al cierre. No obstante existió una excepción que según el autor fue de dudosa interpretación.

Conforme la ley 428 la cuenta de inversión solo presentaba la ejecución del presupuesto de recursos y gastos y la posición del movimiento del tesoro, no existía rendición del patrimonio del estado.

#### **5.1.4 Período 1870 - 1947**

Tal como se describe en el punto anterior la Ley 428, cuya vigencia abarca desde 1870 a 1947, estableció una contabilidad de presupuesto, la Contaduría General de la Nación no tuvo superintendencia sobre las oficinas de contabilidad del Estado, cada oficina era una rama propia directa de los ministerios, se basa en el registro de la ley y por lo tanto no era de técnica contable, solo reservaba el crédito al ser imputada la orden de pago y no contabilizaba el momento del compromiso, solo hasta un ajuste realizado en 1931 (Atchabahian, A., 2013, pp.875).

En su artículo 37, mencionaba...“llevaran por el sistema de partida doble la cuenta de cada presupuesto, la de los otros créditos que se abran por una ley especial, la de los recursos que se destinan para los gastos públicos, contra empréstitos, y otras operaciones de créditos”...(Chitatoroni A., 1941 pp.5), según se menciona en su libro la dirección de contabilidad comprende las secciones: Imputaciones, Movimientos de fondos, Recursos, Mayores, Empréstitos y Tesorería del exterior, Operaciones varias y sumarias.

#### **5.1.5 Ley 12961 (1947-1956)**

La Ley 12961 de la Organización de la Contaduría General de la Nación (Ley de Contabilidad), intentó ser superadora de su antecesora la Ley 428 aunque sin lograrlo.

Esta Ley contenía disposiciones incompletas en términos de contabilidad, no delimitaba los lineamientos del control interno y externo, determinó las competencias de la Contaduría General de la Nación, pero no fijaba una correlación entre esta y las contadurías local y centrales, el decreto 5201/48 (art. 57, en su apartado 2 a 6) salvó parte de este error, definiendo solo lo atinente a la contabilidad patrimonial. Dejando muchas dudas sobre su gestión de control, sin saber si era sobre la ejecución patrimonial o sobre la

cuestión financiera. (Atchabahian, A., 2013, pp.877).

A su vez requería de una revisión en materia del presupuesto ya que permitía trasladar gastos de un ejercicio a otro, no separaba los conceptos de gastos de inversión de los gastos económicos.

En este período y seguido a la Ley de Contabilidad se aprueba la Ley 13.064 Ley que trata sobre las Obras Públicas, requisitos, terminos de contrato, formas de llamado entre otros temas.

### **5.1.6 Ley de Contabilidad - Decreto Ley 23354/56**

Esta Ley fue sintética y ordenada, Bayeto consideraba que debiera contemplar la plenitud de las atribuciones y funciones de las contadurías centrales y locales de los ministerios, enviando para ello un proyecto de propuesta que no fuera tomado al momento de la aprobación de la ley.

La Ley 23354/56 cambia la noción de Contabilidad financiera de la ley 12961 por la de Contabilidad de Fondos y valores. Organizó la Contabilidad General del Estado en las siguientes ramas: Presupuesto; Movimiento de Fondos y Valores; Patrimonio; Responsables (art. 65).

Luego mediante el decreto ley 6190/63, se introdujo la estructura económico – funcional, que fuera el antecedente para la aprobación del decreto 1181/66, planteando un sistema de contabilidad integral cuyas partes fueron: Institucional, por objeto y por financiación; programática; por finalidad y función; todas estas más que ramas contables pertenecen a las clasificaciones presupuestarias; del patrimonio; del movimiento de fondos y valores; económica principal; de responsables.

### **5.1.7 Ley 24156 “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

Antes de formular los criterios con los que se trata la Contabilidad Gubernamental en el ámbito de esta ley es dable presentar algunas consideraciones que contextualicen el marco en el que se originó y cuál es la concepción que esta trae.

Seguido se presenta un extracto del artículo que publicara la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía en el año 1992, escrito por el Secretario de Hacienda de ese momento Ricardo A. Gutierrez que presenta las bases y fundamentos en las que se apoya la Ley.

“...El programa de reforma de la administración financiera está sustentado en el análisis de la realidad de nuestra administración pública y tiende a lograr los siguientes objetivos:

- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;
- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

Este programa, como parte de la reforma administrativa del Estado intenta contribuir a lograr una Administración Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de nuestra sociedad"

Específicamente, el programa de ajuste y saneamiento fiscal que se está ejecutando desde febrero de 1991, tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

- Reimplantación de la "cultura presupuestaria".
- Incremento de la recaudación fiscal, mediante la simplificación impositiva y el mejoramiento de la administración tributaria.
- Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto.
- Equilibrio de las cuentas fiscales.
- Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su refinanciamiento acorde con las disponibilidades de pago del Estado.
- Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia.

Este programa de ajuste y saneamiento ha logrado ya importantes éxitos en todas las áreas, pero se tiene la certeza que sólo una organización con capacidad para administrar racionalmente las finanzas del Estado le dará persistencia y eficacia.

A partir del proceso de reforma la administración financiera se basa en el criterio de la Teoría de Sistemas, donde sus dos ejes motores son la integración de los sistemas y el concepto de Centralización Normativa y Descentralización operativa.

La administración de los Sistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, así como la de los sistemas de administración de recursos reales (personal, bienes y servicios) producen durante la gestión innumerables transacciones y hechos económicos que requieren registrarse sistemáticamente como base de información para la toma de decisiones ejecutivas y para su ulterior evaluación.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental es el que sintetiza, como responsable de proveer la información, los datos relativos a la gestión, ordenando y administrando de acuerdo a un Plan de Cuentas único y uniforme, la base de datos de esas transacciones y hechos económicos que inciden en el patrimonio público.

Las registraciones deberán realizarse en un momento determinado, que es el de devengado de las transacciones económico-financiero, estas deberán dar datos de ejecución presupuestaria y realizar en forma simultánea los asientos contables por partida doble que correspondan, lo que será posible con el registro único de aquellas a través de una matriz que convierte las partidas presupuestarias de Recursos, Gastos y Financiamiento en cuentas de la Contabilidad General.

Hasta la sanción de la Ley 24156, regía la Ley de contabilidad N° 23354 /56. La contabilidad central conforme a dicho marco normativo estaba organizada por ramas, las cuales no respondían a un criterio de integración, la información que emanaba de ella se distinguía por fuerte influencia en posibilitar el control legal del uso de los recursos y para la elaboración de la Cuenta de Inversión.

No se generaba información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública, lo que originó el desarrollo de metodologías ad-hoc producto de los requerimientos de las autoridades correspondientes. La contabilidad no se regía por los principios generalmente aceptados y por consiguiente, no se obtenían balances, conforme el método de la partida doble. Se desconocía el monto de los activos públicos y de los pasivos reales y contingentes.

## **5.2 Sistema de Contabilidad Gubernamental a partir del proceso de reforma de la Administración Financiera**

El enfoque sistémico de la Ley 24156, que como se mencionó está basado en la Teoría General de Sistemas, comienza una serie de etapas de un proceso continuo en el marco de los objetivos de regularidad financiera, legalidad, principios de eficiencia, eficacia y economicidad, planteados en la Ley 24156, los que requieren de ciertos instrumentos para llevarse a cabo.

En lo concerniente al Sistema de Contabilidad Gubernamental, le caben las generales de la Ley, que en su artículo 4 inciso c) y d) se manifiestan como sigue: “Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones, implementar un Sistema Contable adecuado a las necesidades del registro e información, de las jurisdicciones y entidades, conforme a la su naturaleza jurídica”.

Dado el esquema sistémico de la Administración Financiera recientemente

mencionado (Sistema macro), el Sistema de Contabilidad Gubernamental es uno de los integrantes de éste, pero a su vez es quien debe propender a generar las salidas de información de todas las transacciones, económicas patrimoniales y financieras que afecten o puedan afectar el patrimonio del ente, con lo cual es el sistema integrador de todos los sistemas, a su vez interactúa con los órganos de control.

Seguidamente y por el grado de importancia que reviste para éste artículo la materia Contable en las administraciones públicas, se describe una síntesis del Sistema de Contabilidad Gubernamental en el ámbito de la Nación, conforme describe la Ley 24156.

El Órgano Rector del Sistema de Contabilidad es la **Contaduría General de la Nación**, la Ley define al Sistema de la forma que sigue:

El Sistema de Contabilidad Gubernamental, esta integrado por el conjunto de Órganos, principios, normas y procedimientos técnicos, utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio de las entidades públicas.

El Decreto Reglamentario 1344/07 describe la organización del Sistema de Contabilidad Gubernamental de la siguiente forma:

- Las Unidades de Registro Primario, correspondientes a los organismos recaudadores, a la **Oficina Nacional de Presupuesto**, a la **Tesorería General de la Nación**, a la **Oficina Nacional de Crédito Público** y a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional.
- Contaduría General de la Nación en su calidad de Órgano Rector del Sistema.

Así también en la Ley se establece el objeto del Sistema que se expresa sintéticamente en los siguientes puntos:

- Registrar sistemáticamente todas las transacciones.
- Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo.
- Producir información para la toma de decisiones y para terceros.

Por otra parte se describen los lineamientos generales de registro como sigue:

- Registro único: registro de una sola vez de las transacciones en el sistema, a partir de esto, se obtendrán las salidas básicas referidas a información económica, patrimonial, presupuestaria de la Administración Nacional.
- Contabilidad: Registro de partida doble, las operaciones se asientan en cuentas patrimoniales y de resultados, conforme a las características de cada una.

Los criterios de registro se apoyan en principios contables generalmente aceptados para el Sector Público Resolución 25/95 B.O. 9/08/95 y las Nor-



mas de Contabilidad, ambos dictados por la **Contaduría General de la Nación**, donde se plasman los fundamentos y alcances de estos.

- Los aspectos legales del soporte documental de los actos administrativo-financieros de la Administración Nacional están a cargo de la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo.

Las características del SCG son:

- Sistema común, único, uniforme.
- Aplicable a todo el Sector Público Nacional.
- Integrador de información presupuestaria, financiera y patrimonial.
- Orientado a determinar el costo de las operaciones.
- Basado en principios y normas de contabilidad aceptadas para el Sector Público.

En este sentido las Unidades de Registro primario deberán mantener la evolución y situación de:

- Ejecución presupuestaria de recursos y gastos.
- Inventario de Bienes físicos y la identificación de los responsables de ellos y su custodia.
- Movimientos de fondos y sus responsables.

Los Centros de Contabilidad de los Organismos Descentralizados producen sus estados contables bajo los lineamientos generales de registros que les indica el Órgano Rector; los que eleva a la CGN una vez finalizado el ejercicio, que comprende desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año, en los plazos y oportunidad que ésta establece.

Las Empresas y Sociedades del Estado, los Fondos Fiduciarios, los Entes Autárquicos y las Universidades desarrollan sus propios sistemas de contabilidad de acuerdo a los criterios generales de los Principios Contables Generalmente Aceptados que fija la CGN para el Sector Público Nacional. Estos Organismos también deben remitir sus estados contables a la CGN.

La CGN elabora los estados contables y notas complementarias de la Administración Central, realizando las operaciones contables complementarias y/o ajustes que se requieran para la elaboración del documento.

La CGN integra a los estados contables de la Administración Central el Patrimonio Neto de las demás entidades, conforme dicho procedimiento elabora los Estados Contables de la **Administración Nacional**.

Estados mínimos que produce la Contaduría General de la Nación son:

- Estados de Ejecución presupuestaria de recursos y gastos de la Administración Nacional

- Balance de Sumas y Saldos de la Administración Central
- Estado de recursos y gastos Corrientes de la Administración Central
- Estado de origen y aplicación de fondos de la Administración Central
- Balance General de la Administración Central que integre los patrimonios netos de los organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, Fondos Fiduciarios, Universidades, Entes Públicos.
- Cuenta Ahorro - Inversión - Financiamiento de la Administración Nacional
- Cuenta Ahorro - Inversión - Financiamiento del Sector Público no Financiero

La **Contaduría General de la Nación** como órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental, está a cargo de un Contador General, asistido por un Subcontador; ambos serán nombrados por el Poder Ejecutivo y deberán poseer la titulación de Contador Público, además serán personal y funcionalmente responsables de la exactitud y claridad de los estados contables que elabore la CGN.

La CGN es responsables de prescribir, poner en funcionamiento y mantener el sistema en todo el sector público nacional, para lo cual, según la reglamentación debe:

- Diseñar y Administrar el Sistema.
- Coordinar el diseño de la base de dato.
- Mantener actualizados los planes de cuentas.
- Asegurar la confiabilidad de la información que las distintas unidades de registro ingresen en el sistema Integrado de Información Financiera.
- Dictar normas y procedimientos para que la contabilidad cumpla con los fines de la Ley 24.126.
- Conformar los sistemas contables y asistir a los organismos descentralizados en su utilización

Las Competencias de la CGN son:

- Emisión de Normas Contables
- Cuidar que los sistemas contables que se desarrollen e implementen estén determinados conforme a la naturaleza jurídica de la entidad, sus características operativas, requerimientos especiales y específicos.
- Asesorar y asistir técnicamente a todos los organismos del Sector Público Nacional en la implementación de sistemas integrados.
- Administrar el Sistema de Bienes del Estado.
- Administrar la base de datos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).
- Mantener y actualizar el Archivo General de Documentación Financiera.

Hasta aquí se ha realizado un resumen del articulado del Título V de la Ley 24156 referente al Sistema de Contabilidad Gubernamental en el ámbito de la Administración Nacional.

Los conceptos vertidos también son válidos, con sus cambios conforme algunas particularidades, para las Contadurías de la Provincias en la medida que estas apliquen el modelo de la Ley de Administración Financiera. No obstante, el diseño y desarrollo de un Sistema de Contabilidad Gubernamental debe estar siempre apoyado en un modelo conceptual que describa y fundamente los factores principales de este.

En ese entendimiento deberá definirse el SCG, su objeto y sus características fundamentales; el modelo y base de registro de la contabilidad; sus instrumentos; la información que el sistema requiere para lograr su objetivo, la relación que este tiene con otros subsistemas y los estados de información que el sistema puede proveer:

### **5.3 Comentarios sobre la contabilidad en España**

El régimen de contabilidad aplicable a los entes del Sector Público en España, se habla de régimen de Contabilidad Pública y régimen de Contabilidad Empresarial, la primera aplicable a los entes públicos sin ánimo de lucro, mientras que a las empresas públicas y entes públicos asimilados estarán sometidos al régimen de contabilidad empresarial. (Montesino Julves.V., 1993, pp. 1-40). Se considera a la contabilidad pública dentro de la –contabilidad micro económico en un sentido técnico.

Para Montesino Julves, la concepción tradicional de la Contabilidad Pública se equipara con la Contabilidad presupuestaria o seguimiento presupuestario. Siendo esto insuficiente para la información contable que los entes públicos requieren. Sin dejar de atender que la información del presupuesto público es un aspecto central de la Hacienda Pública para sus ciudadanos.

En acuerdo con el criterio del autor, la contabilidad requiere de un marco conceptual, definir claramente sus objetivos, características que la lleven a hipótesis contables básicas y principios básicos. Julves menciona como objetivo básico de la información financiera pública la de brindar información para la toma de decisiones, para lo cual será necesario evaluar el cumplimiento del presupuesto y de la legalidad económico financiera, como así también conocer la eficacia, eficiencia y economicidad en la gestión pública.

Otro objetivo básico tan importante como el anterior es la rendición de cuentas, para lo cual los cuentadantes deberán responder a la actividad

financiera y la gestión de los recursos financieros.

#### 5.4 Definiciones y autores XIX en Argentina

La "Contabilidad Pública", como define Bayetto, es la disciplina que se ocupa de la economía de la "hacienda Pública" cuyas operaciones estudia (en conjunto y en detalle) a los efectos de formar y perfeccionar, por vía racional y experimental y con miras al mejor cumplimiento de su fin, la doctrina administrativa de ella. La aplicación de los preceptos doctrinarios, por ella establecidos, entra, lógicamente, en su esfera. (Bayetto, J. 1949, pp. 1-14).

Hacienda pública: La define de la misma manera que Onida, la hacienda del estado de las provincias y de los municipios inclusive las haciendas anexas que concurren a integrarlas.

La vida de la hacienda se manifiesta por un conjunto de operaciones económicas encaminadas a un fin. A poco o nada conduciría el estudio aislado de una o varias de esas operaciones, sin considerarlas dentro del sistema del que hacen parte. (Bayetto J., 1949, pp. 1 y Onida, elementi di Ragioneria p 12). En nuestra disciplina los principios están subordinados a los hechos y no los hechos a los principios, la bondad de una doctrina no puede pues, decidirse a la sola luz de la razón, sino, a través de la experiencia (Gino Zappa, Il rédito di impresa, p 131).

La contabilidad asignatura troncal de la que la Contabilidad Pública es rama, ha sido modernamente definida en términos concordantes a los arriba expresado al definir a ésta con la sola diferencia del cambio de sujeto: Hacienda (en general) en lugar de Hacienda pública.

Los hombres, al agruparse para satisfacer sus necesidades comunes, debieron lógicamente, pensar que era indispensable fijar normas para la administración de los caudales formados mediante el aporte colectivo.

La Contabilidad Pública, disciplina que tiene su tronco en la economía y la moral, ha de perseguir en grado máximo el interés de los gobernados y no de los gobernantes. Bayetto realiza una división de esta en: Preventiva, ejecutiva y crítica. Cita sus orígenes en pueblos como Grecia, y Roma, dada su condición de sociedad política. Considera el control desde dos aspectos, el directivo; cuya misión es orientar al gobierno de la hacienda y el administrativo cuya acción se da en la gestión ejecutiva, aclarando que se refiere a la verificación del cumplimiento de los presupuestos y de normas operacionales contables y estadística, basado en la observación de la exactitud del registro, acotándolo a una forma detallista, formal y de legalidad.

Adolfo Atchabahian, define la Contabilidad Pública, basándose en la definición de Bayetto, refiriéndose, a que más allá que esta estudia la gestión

administrativa de los entes públicos, esta se limita a la acción de gobierno, dirección y ejecución de los bienes y servicios económicos para lograr la satisfacción de las necesidades del ente que pertenece a la hacienda.

Considera que se equipara a la contabilidad general, por su doble misión; el conocimiento de la hacienda pública, de forma de perfeccionar la doctrina económica financiera y la aplicación práctica, asociada al control, como así también como una disciplina social.

Basándose en el Simposio de profesores de contabilidad pública de mayo de 1981, define el objeto de estudio en: Organización, Gestión y control.

La divide en Contabilidad preventiva: refiriéndose por esto al presupuesto y en Contabilidad Ejecutiva financiera: cuyo objeto propio es la dinámica de la gestión financiera de la hacienda pública.

## **6. Marco conceptual contable para la administración Pública Recomendación N° 1**

El 28 de marzo de 2008 en la Ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, la Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas resuelve aprobar la Recomendación Técnica del Sector Público N° 1 "Marco Conceptual Contable para la Administración Pública con el objetivo de posibilitar la uniformidad y homogeneidad de los criterios prevalecientes en la materia y coadyuvar al logro de una mayor transparencia de la gestión pública.

Invita a realizar esfuerzos para que los órganos rectores en materia contable de la Administración Pública Nacional apliquen dicha recomendación, en las normas que no estuvieran reguladas y en la modificación de normas legales que regulen la información contable de la Administración Pública.

Invita a los órganos rectores de la Administración Nacional, Provincial y Municipal adherirse a esta Recomendación.

En términos generales esta recomendación trata de normar los objetivos de los estados contables, define los usuarios de la información contable, delimitando a estos dentro de las categorías tales como: órganos volitivos, órganos de control, los ciudadanos, los inversores, los empleados, da una lista de sus contenidos mínimos: estado patrimonial, evolución del patrimonio; evolución integral de la situación financiera, teniendo en cuenta tanto la información presupuestaria como no presupuestaria.

Da una lista de los atributos que debe tener la información financiera de los estados contables, definiendo a cada uno de ellos.

Delimita el concepto de estado contable, siendo estos: El estado de Evolución del Patrimonio Neto, de Flujos de Efectivo, de Ejecución Presupuestaria,

de Conciliación, de Situación del Tesoro, Evolución del Pasivo.

Define las etapas de la ejecución del presupuesto de gastos como: compromiso, devengado, mandado a pagar y pagado.

En este caso en lo que concierne a la Administración Pública Nacional, dichos momentos están definidos en la Ley 24156 en su artículo 31 y su reglamento, el decreto 1344/07, los momentos allí vertidos son el compromiso, devengado y pagado los que además se describen para cada objeto del gasto (partida presupuestaria) con el documento fuente que respalda la transacción en la Resolución 200/13 de la Secretaría de Hacienda "Criterios para el Registro de las Etapas del Gasto. Algunas provincias incorporan en los momentos del gasto el Mandado a pagar.

### **Reseña Biográfica (Síntesis de lo tratado)**

Esta somera recopilación de hechos del pasado, ha traído a la luz, la problemática del conocimiento inquieto y permanente de las sociedades en su conjunto, cual es, estar al tanto de información confiable, oportuna y transparente, que amerite la posibilidad de tomar decisiones y a su vez rendir cuentas de aquello que por administración se halla delegado.

Como así también, y ya en el específico ámbito público, lo trascendente que resulta el apoyo de las políticas de Estado en las implementaciones de procesos que hacen a la mejora continua y las buenas prácticas internacionales, aceptando los cambios que el mismo devenir de los sucesos, mas hoy en una cuestión relacional globalizada, produce sin que las instituciones tengan algo que apuntar, es la propia característica del SER humano, que hace que estos movimientos se produzcan, y cierto es, que no puede evitarse lo inevitable.

También, quiero concluir en el sentido de la necesidad de atender en el ámbito académico con mayor propiedad las cuestiones relativas a la Contabilidad Gubernamental, pues pueden encontrarse sendos tratados presupuestarios y de gestión presupuestaria, las cuales sin duda traen brillante información, pero no ocurre igual con los temas relativos a la Contabilidad en el ámbito público.

Se requiere preparar al profesional con conocimientos que también le sirvan como ciudadano, de allí la importancia que la materia de la administración financiera gubernamental debiera ser de carácter obligatorio en especial en las facultades de ciencias económicas.

## Bibliografía

- Vlaeminck, J., (1961): "Historia y Doctrinas de la Contabilidad", E.J.E.S., Madrid, España. ISBN 978-84-7238-009-7.
- Gonçalves, Miguel (2010): "Aspectos históricos acerca de la divulgación de la partida doble", Revista Auditoría Pública N° 51 (2010) p.p. 103 – 108, Coimbra, Portugal. Publicada en internet, <http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/pag%20103118%20n%C2%BA%2051.pdf>
- Hernandez Esteve E., (2002): "La Historia de la Contabilidad" Revista Libros N° 67-68 (2002). Publicado en la página de internet, <http://www.aeca.es/comisiones/historia/articulos.htm>
- Schumpeter, J. (1964): Síntesis de la Evolución de la Ciencia Económica y sus Métodos, OIKOS-TAU, España. ISBN 978-84-2810-035-9.
- Granoni, R., (1946): El control de los gastos públicos por los tribunales de cuentas. Editorial Argentina de finanzas y Administración, Buenos Aires.
- Atchabahian, A. (2013): Régimen Jurídico de la Gestión y del control en la Hacienda Pública. La Ley. ISBN 978-987-03-2537-6.
- Las Heras, J. (2008): Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico. Osmar D. Buyatti. Buenos Aires, Argentina. ISBN 978-987-114-23-7.
- Montesinos Julve, V. (1978): "Formación histórica, corrientes doctrinales y programas de investigación de la Contabilidad", Técnica Contable, Volumen 30, número 351 a 358, marzo-octubre, páginas 81-385.
- Fernández Fernández, A., Rodríguez Rivero, Edilberto J.: "Itinerario histórico y situación actual de la disciplina presupuestaria empresarial". De Computis, Revista Española de Historia de la Contabilidad, N° 14 Junio 2011, páginas 50 a 67.
- Lopes de Sa, A. (1997): "História Geral e das Doutrinas da Contabilidade" São Paulo, Brasil.
- Zamagni, S., (2006): "Heterogeneidad motivacional y comportamiento económico" La perspectiva de la economía civil. Universidad Francisco de Vitoria. Madrid, España. ISBN 9788472094338.
- Bayetto, J. (1946): La contabilidad Pública y su sujeto. Temas de Contabilidad Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Yamey, Basil S. (2004): Pacioli's "De Scripturis in the Context of the Spread of Double Entry Bookkeeping". DE COMPUTIS, Revista Española de Historia de la Contabilidad - Spanish Journal of Accounting History, N° 1, páginas 142-154.
- Donoso Anes, A (1997): "Estudio histórico de un intento de reforma en la contabilidad pública: la aplicación del método de la partida doble en las cajas reales de indias (1784-1787)" "Premio Enrique Fernández Peña de His-

toria de la Contabilidad, 1996" (primera edición). REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACION Y CONTABILIDAD \fol. XXVI, n.º 93 octubre-diciembre 1997 pp. 1045-1089

- Jacob Friedirh Von Bielfeld, Instituciones Políticas, Madrid, 1767-1781, parte 2, cap. 2 pag 35
- Montesino Julvé,V. (1993); "Análisis de la información contable pública" Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol XIII, 76. Julio septiembre. Pp. 683-722.

### **Palabras Clave**

Contabilidad Pública, Contabilidad Gubernamental, Sistema Integrado de Información Financiera, Administración Pública.

### **Internet**

- [http://www.asesoriamoran.com/sebastian\\_de\\_jocano.htm](http://www.asesoriamoran.com/sebastian_de_jocano.htm)
- <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03017.htm> Aristóteles – Política –libro primero – capítulo primero – Patricio de Azacarte – Obras de Aristóteles, Madrid 1983, Tomo 3 pp.17-21
- <http://www.facpce.org.ar:8080/infopro/categorias.php?categoria=7>
- Recomendación técnica N° 1 (2008): Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECYT).
- Recomendación técnica del sector público N° 1
- Marco Conceptual Contable para la Administración Pública, Resolución 1/25 rtsp1 aprobado por junta de gobierno mayo 2008



# Nuevos paradigmas en la Administración Pública Nacional

**Desafíos para una nueva ética pública.**

## **Lic. María Karina Trivisonno**

Licenciada en psicología, especializada Género y Políticas Públicas de FLAC-SO. Docente en la Maestría Administración Pública (USAL). Secretaria de Organización de UPCN, Seccional Empelad@s Públicos Nacionales. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y trato.

## **Lic. Susana Gonzalez**

Licenciada en psicología, post grado en Coaching y Cambio Organizacional. Docente en la Maestría Administración Pública (USAL). Integrante del equipo de la Secretaría de igualdad de Oportunidades y trato de UPCN, Seccional Empelad@s Públicos Nacionales. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y trato.

## **Resumen**

El concepto de ética nos convoca a pensar en valores: lealtad, integridad, respeto, compromiso, inclusión, honestidad, buen trato.

La ética pública no solo implica la presencia de dichos valores en las y los funcionarios públicos, sino en todos aquellos que conformamos la administración pública nacional y convoca a la adhesión y la puesta en práctica de los valores mencionados, además de la defensa de los bienes y del patrimonio público y a la realización de actos que tengan como fin último el bien común. La ética pública es una herramienta poderosa para el desarrollo y bienestar de la ciudadanía como la de los trabajadores públicos.

A nivel mundial enfrentamos un mundo cada vez más complejo con profundas transformaciones en aspectos, tanto políticos, económicos, como sociales. Esto ocasiona innumerables cambios y desafíos en el mundo laboral actual.

El trabajo resulta indispensable para una vida digna y saludable, pero este aspecto positivo del trabajo, muchas veces puede acompañarse de otro negativo como lo es el conjunto de alteraciones del estado de salud que se deriva justamente de las condiciones y el medio ambiente de trabajo donde se desarrolla la tarea.

En estos ámbitos, en forma cotidiana vemos como muchos factores alteran la salud y la dignidad de los y las trabajadores y parecen invisibilizados; falta tomar conciencia acerca de su gravedad e importancia. Sin embargo, no por

estar ocultos dejan de afectar a las personas, degradando la calidad del empleo y las relaciones laborales.

A pesar de muchos años de esfuerzos normativos, la inequidad, la discriminación, la violencia laboral, la ausencia de programas de formación, que brinden nuevas herramientas necesarias para estos cambios vertiginosos que están sucediendo en lo laboral, entre otros factores, continúan siendo un problema en el mundo del trabajo.

Los Estados en general y la Administración Pública Nacional en particular, no escapan a esta realidad.

Es imposible pensar en un Estado moderno, ético, eficaz, eficiente, con políticas públicas de excelencia y calidad de servicio hacia la ciudadanía, sin que esto se refleje también en el funcionamiento interno del propio Estado. Es decir, frente a los propios trabajadores públicos, ya no considerados servidores públicos, efectores de las políticas, con condiciones dignas de trabajo, en un clima armonioso, respetuoso, promotor de la no discriminación y la no violencia y de valores éticos que reflejen la importancia de su capital social para el fortalecimiento de un bien común.

Es preciso, entonces, que haya un equilibrio que combine la calidad de los servicios públicos brindados, con las actuales exigencias de transparencia, control y ética de la gestión pública, y con la calidad de empleo de sus trabajadores y trabajadoras.

Esto exige modelos de gestión pública innovadores que hagan foco en el capital humano, es decir en el motor de las políticas públicas.

(...)A diferencia de otros enfoques, en los que se propicia la existencia de un "Estado mínimo" estamos convencidos de que sin Estado no hay Nación y por ellos expresamos que el Estado es la mayor construcción colectiva de significado. Para que ello sea una realidad, todas sus organizaciones, y los sindicatos junto a ellas participando de sus experiencias cotidianas, deben recuperar capacidad de aprendizaje con sentido social amplio, para que no traspase sus umbrales como institución y se manifieste como una cultura orientada hacia la felicidad del pueblo (...)<sup>1</sup>

Como expresa Gabriel Chalita el ser humano busca la felicidad, para ello ha buscado incesantemente en modificar el ambiente que lo circunda, la cultura, lo que no le fue suficiente para este bienestar final; entonces fue en busca de algo más fundamental, cuyo nivel de satisfacción fuera más permanente,

<sup>1</sup> Andres Rodriguez "La Evolución en el accionar de la Administración del Estado. Situaciones Claves" VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Panamá, 28-31

y encontró que la felicidad se da cuando se hace mejor la vida de los otros. El espíritu de la ética, nos resumirá Chalita, es el gran encuentro hacia la felicidad, nadie es feliz sino hace feliz a otro.

En nuestro país fue el diálogo social y la herramienta de la negociación colectiva, lo que nos permitió en estos últimos años la búsqueda de este espíritu, a través de valores expresados en normas.

A partir de un ejercicio paritario, el Estado y las organizaciones sindicales han consolidado el diálogo y la construcción de consensos, en la búsqueda de intereses y objetivos comunes, considerándolos de intereses estratégicos para el conjunto.

Así comenzó a promoverse una cultura paritaria y un abordaje colectivo para la mejora de las condiciones laborales en la Administración Pública Nacional, que dio como resultado convenios colectivos de trabajo innovadores, con la inclusión de diversas temáticas que ponen de relieve, valores éticos en las relaciones de trabajo.

A través de esta herramienta se han generado nuevos derechos que elevaron los pisos legislativos y se incorporaron valores a la agenda pública que mejoraron la calidad del empleo de todas y todos los que conformamos el sector público nacional, convirtiéndose en un compromiso y un deber colectivo.

## **Nuevos Paradigmas en la Administración Pública Nacional**

### **Primer cambio de paradigma**

El derecho a la negociación colectiva, para los trabajadores y trabajadoras del sector público nacional, es un derecho joven.

En la Argentina el poder de negociación se inició en 1940, sin embargo esta posibilidad estaba limitada para la actividad privada y las empresas del Estado, pero no para la Administración Pública Nacional.

Si bien es cierto que en el contexto internacional comienza a gestarse la posibilidad de que los Servidores Públicos comiencen a transformarse en Trabajadores Públicos, en términos de adquirir los derechos, de negociar sus propias condiciones de trabajo, en nuestro país, nos encontrábamos con la realidad de una dictadura Cívico-Militar, que mantenía vigente el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, con un marcado sesgo autoritario en sus disposiciones.

Promulgado en 1980, este cuerpo de normas impedía construir convenciones colectivas en la administración pública pues consideraba a sus empleados como prestadores de servicios a cargo del Poder Ejecutivo Nacional y no como trabajadores con derechos colectivos.

Instalado el gobierno democrático, comienza la generación del contexto adecuado para alcanzar la posibilidad de negociar colectivamente. En efecto a través de la Ley 23.328, se ratifica el convenio 151 de la OIT sobre Relaciones de Trabajo en la administración pública, juntamente con la recomendación 159 que fijó pautas de aplicación para este texto normativo y, en 1988 mediante la Ley 23.544 el convenio 154, el cual fomenta la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica, incluido el Estado.

En el año 1992 se sanciona la ley de Convenciones Colectivas para la Administración Pública Nacional, N° 24.185, que dicta las disposiciones por las que se regirán las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus trabajadores.

Esta ley establece mecanismos de adhesión provincial y municipal, así como alcances y exclusiones.

La negociación colectiva regulada por esta ley será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación del empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes:

- La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional
- Las facultades de dirección del Estado.
- El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción de la carrera administrativa.
- Las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral deberán estar sujetas a lo normado la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.

A partir de todas estas conquistas normativas y otras como la Ley Marco para la regulación del empleo público, empezó en nuestro país un proceso de negociación colectiva en la Administración Pública Nacional.

En Diciembre de 1998 se firmó el Primer Convenio Colectivo de Trabajo, para la Administración Pública Nacional que constituyó un gran logro para los derechos de los trabajadores y trabajadoras del sector público.

Este primer convenio, de manera incipiente, introduce nuevos valores éticos que luego se verán ampliados en el segundo convenio colectivo del año 2006. Este primer cambio de paradigma en la Administración Pública Nacional, permitió que las y los trabajadores públicos pasen de ser considerados servidores públicos a trabajadoras y trabajadores públicos, en tanto se transformaron en sujetos de derechos.

Así como la posibilidad de que en forma conjunta los actores sociales Estado

y sus organizaciones sindicales fijen en forma consensuada, paritaria, las condiciones de trabajo a regir en la Administración Pública Nacional.

## **Segundo cambio de paradigma**

El primer Convenio Colectivo de la Administración Pública Nacional, fue una acción de vanguardia en el marco normativo de nuestro país, que se vio perfeccionada por la renegociación del convenio colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional a partir del año 2004 y que culminó con la homologación del segundo convenio colectivo de Trabajo, Decreto 214/2006; donde se profundizan, amplían y consolidan nuevos derechos para las y los trabajadores de la Administración Pública Nacional, acorde a la evolución del mundo del trabajo, nuevos valores y necesidades.

## **Algunos aspectos a resaltar del Convenio Colectivo de Trabajo 214/06**

Se visibilizó en las disposiciones generales, como parte activa del principio de igualdad de oportunidades y de trato:

- La igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por igual trabajo o similar en términos generales, por trabajo clasificado como equivalente y por trabajo de igual valor. De esta manera se explicita el alcance interpretativo de la consigna "igual salario por igual trabajo".
- La utilización de lenguaje en género masculino como no restrictiva del sexo femenino, llamado comúnmente lenguaje no sexista. Queda convenido que las referencias a personas efectuadas en género femenino o masculino, tienen carácter y alcance indistintos. Todas las menciones en un género a fin de evitar la sobrecarga gráfica, representan siempre a los hombres y mujeres.
- La negociación de buena fe comprometiendo a las partes de promover y respetar una cultura y principios éticos de no discriminación, y de igualdad de oportunidades y de trato, así relaciones laborales armoniosas libres de violencia laboral.

## **Con respecto al contenido de Violencia Laboral**

- Se trabajó en el fortalecimiento de la prevención de hechos o situaciones de violencia, estableciendo obligaciones, deberes y derechos en este sentido. Se articula con la Comisión de CYMAT (Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo), la evaluación de los riesgos psicosociales producidos en la relación con el trabajo.

- A la vez se establecieron procedimientos para hacer denuncias, articulándolos con la Ley Marco del Empleo Público y se definió la violencia laboral en un sentido abarcativo, sin dejarla limitada solo al acoso sexual, reconociendo que la misma “impide la consecución del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades, contraponiéndose a los principios éticos que rigen el empleo regulado”<sup>2</sup> por el convenio mencionado

### **Acerca de los trabajadores y trabajadoras con Discapacidad**

- En la elaboración de perfiles se pide la especificación de las habilidades y aptitudes psicofísicas para el desarrollo del trabajo, a los fines de facilitar la postulación de trabajadores con discapacidad.

Garantiza la promoción de políticas específicas y/o medidas de acción positiva, para la real integración de los agentes con discapacidad, de manera que se posibilite el desarrollo de sus carreras administrativas, facilitándoles en el ámbito laboral los medios y las condiciones necesarias para la ejecución efectiva de las tareas asignadas y la capacitación adecuada para el desarrollo de sus potencialidades, de conformidad con lo previsto en la Ley 22.431 y sus modificatorias.

### **También se incluyeron otras Políticas de Acción Positiva**

Se incluyen en los órganos de selección, cláusulas que garantizan que en ningún caso, el mismo, podrá estar integrado por más del sesenta por ciento de integrantes, de un mismo sexo. Se elimina la especificidad del “cupo femenino” ampliando el concepto.

Y como aspecto fundamental, la conformación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT) y la creación de sus Delegaciones en los diversos organismos.

“(…) La CIOT contará asimismo con una Delegación en cada Jurisdicción o ente descentralizado (…).” Art 127.

### **Otras conquistas e inclusiones**

- Ejecuta el Derecho de los y las Trabajadoras a la Negociación Colectiva.
- Consigna el derecho a la no discriminación por raza, etnia, género, sexo,

<sup>2</sup> Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Decreto 214/06 Octubre 2003.

orientación, o preferencia sexual, ideológica, actividad gremial, opinión, religión, edad, características físicas, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.

- Las partes signatarias acuerdan acciones y políticas que permiten el logro efectivo de la igualdad de oportunidades y de trato, la prevención y erradicación de la violencia laboral.
- Otorga derechos, deberes y prohibiciones al personal no permanente, reconociendo su relación de empleo.
- Establece la obligatoriedad de respetar los principios de Igualdad de oportunidades, publicidad, transparencia e igualdad de trato por razones de género o de discapacidad en los procesos de selección de personal.
- Incorpora nuevos organismos en un plano de igualdad, reconociendo su condición de empleados públicos nacionales.
- Obliga al empleador a velar por el buen clima de trabajo, absteniéndose y/o haciendo cesar, cualquier hecho de discriminación, violencia y/o acoso de cualquier índole.
- Las partes signatarias se comprometen a profundizar relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de no discriminación y de la igualdad de oportunidades y de trato.
- Garantiza los principios enunciados en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer aprobada por Ley 23.179, la Ley 24.632, Decreto 254/98 y para ello adoptarán las medidas necesarias, sean estas permanentes o de carácter temporal, a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, sea de manera directo o indirecta y conviene en promover la equidad de género en el empleo público como parte activa del principio de igualdad de oportunidades.

Estos nuevos valores expresados en estos nuevos derechos, expresan el segundo cambio de paradigma en la Administración Pública Nacional, incorporando nuevas obligaciones y deberes para los funcionarios públicos sancionando conductas inapropiadas relacionadas con la gestión de personas. Antes los deberes como funcionarios públicos estaban centrados en la gestión y conductas relacionadas con los intereses de la organización.

A partir de este cambio de paradigma se empiezan a sancionar los comportamientos no éticos hacia los trabajadores que conforman el capital social del Estado. Introduciendo así una nueva concepción acerca de la Ética Pública y un cambio de visión en la consideración de los derechos como trabajadores públicos versus servidores públicos.

## Ética Pública. Un retorno a lo humano

Entendemos que hay dos formas de abordaje complementarias de la ética pública, una es desde las normas, la tipificación y sanción de las conductas, y otra forma más filosófica, es el pensamiento mediante el cual aseguramos que la ética refleja mediante el comportamiento cotidiano de nuestros valores y que tiene como fin procurar el bien del "otro", es la búsqueda del bien común y en consecuencia la elevación de la calidad de las instituciones. En primera medida no vamos a desconocer la existencia y necesidad de que en el mundo de las organizaciones resulta necesario instalar marcos normativos, leyes, códigos que puedan tipificar conductas y en consecuencia determinar el desvío y aplicar las sanciones correspondientes.

Debemos, también, reconocer que estas leyes surgen de la presencia de conductas reprochables de aquellas personas que se desempeñan en instituciones públicas.

Ejemplo de ello fue la creación, en 1994 en el Reino Unido, del Comité para determinar los estándares de vida pública. El fin de este Comité fue el de examinar las pautas de conducta ética de todas aquellas personas que habían sido nombradas para un cargo público, y hacer una recomendación que permitiera asegurar los más altos estándares de conducta pública. Esta creación surge frente a la multiplicidad de escándalos económicos, políticos y sexuales que surgieron en dicho país.<sup>3</sup>

Asumir responsabilidades como funcionario público significa no solo que deben cumplir con las exigencias del cargo en particular, sino con lo que la sociedad en general espera: buen desempeño, honestidad, transparencia, idoneidad, responsabilidad, independencia de criterio, y que su accionar resulte ser beneficioso para la ciudadanía y no para el rédito personal o de terceros cercanos.

La historia nos demuestra que los códigos, los comités de ética, las asociaciones, los congresos nacionales e internacionales, las comisiones, entre otros surgen frente a la detección de acciones que son consideradas no éticas. Se los puede ubicar en los años 70' y surgen tanto en los países europeos como en el continente Americano, y vienen a poner de manifiesto que las personas que asumen cargos públicos no son naturalmente éticos y, que la ejecución de conductas anti éticas colisionan con compromisos y juramentos, y requieren de estas herramientas para poner límites, o también buscar alternativas como la formación.

3 Informe NOLAN (normas de conducta de la vida pública)



En este marco es que surge la necesidad, casi global, de delimitar las acciones que son condenables de un representante de gobierno o ejecutor de políticas públicas mediante el dictado de códigos de ética.

Hablar de ética pública es referirnos a los actos de los funcionarios públicos que tienen la gran responsabilidad de realizar actos concretos que beneficien a la ciudadanía y que tengan como fin último el bien común.

Entonces si pensamos y abordamos a la ética pública desde lo normativo, estaremos afirmando que la Ética se basa en el cumplimiento de las normas, entonces seremos más o menos éticos en la medida que cumplamos más o menos con dichas leyes.

Es por ello que la ética pública tiene por objeto conseguir que los funcionarios públicos ocupen su cargo con diligencia y honestidad, como resultado no sólo del cumplimiento de las normas sino de la conciencia, el juicio, la responsabilidad y el sentido del deber.

Adoptar una conducta ética, exige un cambio de concepción, de actitud, implica una mirada menos miope, significa ver el conjunto, buscar la felicidad pero no la propia sino la del "otro", que permite obtener resultados más efectivos.

Una conducta ética implica volver a lo humano, fomentar nuestra humanidad. Los códigos, su existencia, son una parte para que funcionarios públicos sean éticos, es necesario algo más profundo que es la internalización de valores y su puesta en práctica.

Esta puesta en práctica tiene el carácter de permanente, la ética es acción, no es una abstracción sino que se debe practicar en cada acto, la ética se muestra, más que se dice y debe ser contagiosa, debe inspirar a otros a la acción y la réplica de valores.

La ética es convertir en realidad las irrealidades.

Ejemplo de ello son aquellos países que no necesitan de un código ético escrito, para que sus funcionarios puedan tomar decisiones donde el único interés que prima es el público, que no sean influenciados por organizaciones con intereses personales, que puedan elegir, contratar o recomendar desde el mérito de las personas y organizaciones y no desde la subjetividad, que tengan la valentía de someter sus acciones al escrutinio de la ciudadanía, que puedan abiertamente mostrar las decisiones que toman y acciones que realizan, que puedan ser ejemplo tanto en la vida privada como en la pública.

En este sentido Campagna nos marca la diferencia entre la sociedad anglosajona y la latina, mientras que la primera exige una conducta intachable tanto en la vida pública como en la privada y cualquier actitud que se catalogue como incorrecta pone en duda la credibilidad de ese funcionario, en la sociedad latina esta comunión aún no es tan observada ni cuestionada.

Pensamos a la ética pública no como algo abstracto, sino como un ejercicio cotidiano de comportamiento mediante el cual se traslucen valores. "Dime que

haces y te diré qué valores tienes”, entendiéndolo, entonces, que no puede haber un divorcio entre vida pública-vida privada.

Las conductas no éticas de aquellas personas que tienen a su cargo responsabilidades de gobierno, han quebrado la confianza de la sociedad en sus gobernantes, desestabilizando las instituciones y atentando contra el Estado de Derecho.

Es por ello que los Estados se han ocupado y preocupado en recuperar la confianza pública y sostener un Estado que tiene el rol de procurar el bien común.

“(…) En la medida que se va instalando la necesidad de un nuevo paradigma ético, los efectos se percibirán en la cultura del trabajo y los resultados beneficiarán a la sociedad en su conjunto (…)”<sup>4</sup>

El compromiso y la acción para el cambio de conductas tienen que asumirse colectivamente. Debe lograrse mediante el cambio de patrones culturales y ser incorporados en visiones, actitudes y comportamientos; así como mediante cambios estructurales que permitan llevar adelante las transformaciones necesarias.

“(…) El pensador italiano Norberto Bobbio llamó al Siglo XX el tiempo de los derechos, en la actualidad hay coincidencia en llamar al Siglo XXI el tiempo de la responsabilidad. Esta ética de la responsabilidad atraviesa todos los ámbitos (…)”<sup>5</sup>

Como expresaba José Saramago ha llegado la hora de los deberes. La hora de tomar posesión y asumir los deberes que nos corresponden cumplir como sujetos de derechos frente a otros.

“... Nos fue propuesta una Declaración Universal de Derechos Humanos y con eso creíamos que lo teníamos todo, sin darnos cuenta de que ningún derecho podrá subsistir sin la simetría de los deberes que le corresponden. Con la misma vehemencia y la misma fuerza con que reivindicamos nuestros derechos, reivindicquemos también el deber de nuestros deberes. Tal vez así el mundo comience a ser poco mejor”<sup>6</sup>

En nuestro país fue la negociación colectiva en el sector público nacional, la que nos permitió abordar esta necesidad de cambio de paradigma e introducir nuevos valores a la agenda pública.

Una herramienta que nos permitió transformar las amenazas en oportunidades y las debilidades en fortalezas.

Si bien hemos avanzado, somos conscientes del camino a recorrer; construyendo día a día, nos queda mucho por hacer y desafíos por delante.

Debemos implementar cada vez más y mejores estrategias para el futuro, impulsando los cambios estructurales y culturales necesarios, para la conso-

4 Cristina Campagna, “La ética pública: ¿Parte de la educación en los valores cívicos? (2007)

5 Norberto Bobbio, filósofo y jurista que elaboró una teoría de los Derechos Fundamentales.

6 Discurso pronunciado por el nobel José Saramago.

lidación de una Ética Pública centrada en valores que resalten lo humano y fortalezcan el bien común. No solo implementando las normas y los controles necesarios pero no suficientes, sino generando convicciones, desarrollando hábitos y gestionando valores, cambiando paradigmas.

Debemos pasar de la ética pública como concepto abstracto a una cultura ética, que se refleje en un modo concreto de actuar y ponga de relieve la importancia estratégica del bien común, y la construcción colectiva por encima de intereses particulares y construcciones individuales.

Si no solo lo creemos posible, sino también imprescindible, vamos a poder transformarlo en una realidad para todos los que formamos parte del sector público nacional, así como para la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- Bautista, Oscar Diego "Los Códigos éticos en el marco de las Administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen Gobierno". Revista de las Cortes Generales (65). pp. 123-154. ISSN 0213-0130
- Campagna, María Cristina "La Ética Pública: ¿parte de la educación en los valores cívicos" en Los agentes del cambio. El Estado en el siglo XXI, UPCN-USAL, 2004.
- Carta Universal de los Deberes y Obligaciones de las Personas.
- Chalita, Gabriel. La ética es el camino hacia el encuentro de la felicidad. O "Los diez mandamientos de la ética
- Código de Ética de la Función Pública. Decreto 41/99.
- Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, Decreto 214/06.
- Ley 25188 y sus modificatorias y decretos reglamentarios. (Ética de la Función Pública) 1999
- "La Negociación Colectiva en el sector público" OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2013
- Trivisonno, Karina. Generando nuevos derechos a través de la Negociación Colectiva. OIT
- Trivisonno, Karina. La Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato, a través de la Negociación Colectiva. IX Congreso del CLAD.

# La modernización del Estado: reflexiones en torno al lugar de los trabajadores de la Administración Pública y la Gestión del Conocimiento

Norberto Osvaldo Vázquez

Docente Investigador

Maestría en Administración Pública USAL – Fundación Unión

## Currículum Vitae

Norberto Osvaldo Vázquez es Licenciado en Sociología y Magister en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente de metodología de la investigación científica en la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador – Fundación Unión y en la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Ha formado parte de distintos equipos de investigación orientados al estudio de la Administración Pública, tanto como investigador como director de proyectos.

Se desempeñó como evaluador de Programas Sociales en distintos Ministerios Nacionales. Actualmente se desempeña como investigador en el Instituto Nacional de la Administración Pública dependiente de la Secretaría de Modernización de la Nación.

## Resumen Ejecutivo

En este artículo abordamos uno de los temas centrales en los estudios sobre Administración Pública: la Modernización del Estado. Desde hace años en nuestro país, distintos gobiernos han manifestado la necesidad de llevar adelante esta tarea y, desde distintas concepciones políticas han procurado poner en marcha diferentes procesos en ese sentido, al parecer, sin resultados concretos. En este espacio partimos de la convicción de que es necesario implementar cambios tendientes a adaptar a la Administración Pública en general y a los organismos que la componen en particular, a las necesidades de una sociedad compleja y en continuo cambio. En este sentido, las transformaciones son un medio para alcanzar un fin que debe ser claramente definido y comunicado: el desarrollo económico socialmente inclusivo de nuestro país. Desde esta concepción, en el debate existente en torno a la Modernización del Estado, además de referirnos a las transformaciones que

se consideren necesarias, debemos hablar de Fortalecimiento del Estado, y esto nos lleva las cuestiones desde donde abordamos el tema: por el lado de los trabajadores estatales desde sus conocimientos y saberes; por el lado de las instituciones la Gestión del Conocimiento Organizacional.

## Introducción

Hace tiempo que se plantea en nuestro país la necesidad de modernizar al Estado, y distintas gestiones han anunciado su intención de hacerlo más allá de la orientación política que los guía.

En este sentido nos preguntamos ¿deberíamos hablar de Modernización o de Fortalecimiento del Estado?, a partir de esta pregunta, derivamos otras tales como ¿cuál es el diagnóstico sobre la situación existente en el Estado en que se basan quienes deciden qué debe permanecer, qué debe incorporarse y qué debe cambiar?, ¿Con qué propósito y orientación se deben orientar los procesos?, ¿qué actores deben estar involucrados?

No es razonable intentar una respuesta a estas cuestiones desde un artículo, sí en cambio enunciarlas y ensayar un abordaje posible desde una de las bases más sólidas (y extrañamente olvidadas) de la gestión: el conocimiento y su gestión al interior de las organizaciones.

Existe una variedad de definiciones acerca de qué se entiende por Gestión del Conocimiento (GC en adelante); partiremos de la siguiente: "La Gestión del Conocimiento abarca al conjunto de actividades realizadas con el fin de utilizar, compartir y desarrollar el conocimiento de una organización y de los individuos que en ella trabajan, encaminándolos a la mejor consecución de sus objetivos" (Pardo et al, 2013:1), ya que nos permitirá posteriormente focalizar en nuestro interés que son los trabajadores estatales, sus conocimientos y sus aportes al funcionamiento de la Administración Pública.

En general, en las organizaciones el conocimiento suele ser considerado un activo clave, que se encuentra en distintos lugares, pero fundamentalmente en sus integrantes. En el Estado, es frecuente percibir que no es reconocido como tal, o peor aún, muchas veces es cuestionado por considerársele insuficiente o desactualizado.

Aquí, por el contrario, en un mundo en continuo y veloz cambio, donde existen serias dudas sobre el futuro del trabajo y se pone el acento en las competencias y actitudes que deberían tener los empleados estatales para no quedar excluidos laboralmente, consideraremos que el conocimiento existente en los trabajadores debe ser rescatado del olvido, revalorizado y utilizado como punto de apoyo para incorporar nuevos saberes transferibles al ámbito laboral.

## **La Modernización del Estado: un concepto a revisar desde el cambio organizacional**

Desde una de las miradas posibles, el Estado puede ser visto como un conjunto de organizaciones encargadas de gestionar las Políticas Públicas y, en un sentido también amplio, podemos considerar a las organizaciones que lo componen como sistemas complejos, deliberadamente constituidos, donde recursos humanos y físicos son coordinados con el fin de alcanzar fines específicos. A esto debemos agregar que estos sistemas, están insertos y se desenvuelven en un contexto que cada vez más se caracteriza por su complejidad y cambio continuo, lo cual nos lleva a introducir otros conceptos que también son centrales: adaptación y anticipación, cambio organizacional, planificación y consenso, por nombrar algunos.

Naturalmente, los escenarios en que se mueven organizaciones públicas y privadas sufren transformaciones que responden a distintos factores y esto debe estar presente en todo análisis para evitar extrapolar acríticamente razonamientos, conclusiones y propuestas de un sector a otro.

Concretamente, las empresas privadas se desempeñan en medios fuertemente competitivos, sujetos al cambio continuo, en ellas el conocimiento suele ser reconocido como un activo valioso y la adecuada gestión organizacional del mismo constituirse en una ventaja competitiva (Andreu y Sieber: 1999).

Por el lado de los organismos del sector público, la adaptación continua al medio no pasa por la competencia con otras organizaciones, sino por los desafíos de gestión propios de una nueva etapa de la sociedad: recursos escasos para demandas ciudadanas crecientes, diseño de políticas públicas que consideren el punto de vista de diversos actores, mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, seguimiento y evaluación de la gestión institucional y rendición de cuentas a la ciudadanía, son algunas de las nuevas y complejas situaciones que deben enfrentarse. Aquí, se corre el riesgo de pensar que el problema se reduce a la existencia (permanencia) de un paradigma (burocrático) que debe ser reemplazado por otro moderno, actual, como es el de Gestión por Resultados, considerando que el cambio y la transformación se darán exclusivamente a partir de la incorporación de tecnología informática y de tecnologías blandas que las acompañen (saberes, técnicas y procedimientos).

Estas tecnologías serán de mucha utilidad, siempre y cuando su incorporación responda a fines claramente definidos y a diagnósticos participativos, precisos y actualizables que constituyan la base y el fundamento para diseñar propuestas viables de ser implementadas.

Desde esta perspectiva, se trata de procesos complejos que deben ser abordados como tales, no pudiéndose obviar la coexistencia de distintos actores,

con sus conocimientos, experiencias, puntos de vista e intereses, lo cual torna necesario el logro de consensos a través de espacios de diálogo. ¿Cómo abordar entonces al concepto de “modernización del Estado”, para luego analizar a los distintos intentos que hubo y poder pensar propuestas hacia el futuro?

A la luz de la teoría, los llamados “procesos de modernización del Estado”, son iniciativas que llevan adelante distintos gobiernos con el fin de abordar problemas que consideran prioritarios, por ser significativos socialmente. De este modo, aquí serán considerados dentro del marco de las políticas públicas, ya que “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997:281).

Esta concepción resulta provechosa porque nos abre la puerta a la utilización de una serie de herramientas presentes en otro concepto que trabaja el mencionado autor “el análisis de las políticas públicas”.

De este modo, partimos de pensar que toda política pública, tiene su origen y se legitima a partir de la identificación y definición de un problema que, por su importancia, merece ser abordado a partir de una serie de acciones y recursos, coordinados para alcanzar resultados previamente definidos, todo esto, sustentado en “una teoría del cambio” que, generalmente, está muy débilmente desarrollada o se encuentra implícita en el diseño de la política. El análisis de las iniciativas de modernización del Estado que distintos gobiernos han procurado implementar en nuestro país, excede en mucho a este artículo; baste señalar que el estudio de cualquiera de ellas debe contemplar (inicialmente) el diagnóstico en que se basan (lo cual nos permitirá apreciar en qué medida se conoce al problema), a partir de allí podremos empezar a analizar qué se quiere cambiar e incorporar, cómo se busca implementar estas modificaciones y qué resultados se esperar generar. En este sentido, es importante identificar cuál es la teoría del cambio que las orienta (aquí no solo encontraremos aspectos conceptuales, sino también valores que, en definitiva, nos remitirán a un modelo de Estado deseado, por lo que el análisis es teórico, técnico y político).

A partir de estas consideraciones podrá abordarse uno de los interrogantes que señalado al principio de este artículo: ¿deberíamos hablar de “modernización” o de “fortalecimiento” del Estado? o también, ¿el proyecto de modernización del Estado contempla su fortalecimiento?

Al respecto, es importante aclarar que desde este espacio no se está en contra del cambio, estarlo sería partir de una negación del contexto sumamente peligrosa, como bien señalan Dávila, Autón y Cascante (2018: 1) “Estamos transitando un mundo con enormes cambios a un ritmo cada vez mayor;



con muchas incertidumbres y al cual, consecuentemente, hay que intentar comprender”, se trata de alteraciones que impactan de manera directa en el mundo del trabajo, por lo que el conocimiento juega un papel central para pensar de manera prospectiva y delinear políticas que permitan que los procesos no se desarrollen sin contemplar a los trabajadores estatales; especialmente cuando los proyectos de modernización del Estado vienen acompañados de propuestas de reforma laboral.

Efectivamente, es necesario un esfuerzo constante por intentar comprender al escenario actual, a los cambios y transformaciones que están operando a nivel internacional y nacional. Comprender para un actuar situado, estratégico y prospectivo que permita ir construyendo respuestas efectivas ante los cambios que operan en el mundo del trabajo. Si queremos dar respuesta fundamentada y propuestas viables a los intentos de flexibilidad laboral, donde se considera que la precariedad laboral promueve un incremento en el rendimiento y en la eficiencia de los trabajadores, debemos comprender lo que sucede para poder actuar situados, en este sentido, un Estado moderno, debe ser un Estado fortalecido y un Estado fortalecido sólo puede lograrse con trabajadores fortalecidos en términos de reconocimiento de sus capacidades y trayectoria, con acceso a instancias de formación continua de calidad, desarrollando sus actividades de manera cotidiana en un adecuado clima laboral, condiciones básicas estas para que el trabajador pueda adaptarse a las diferentes tareas y tecnologías que se considere necesario incorporar. Como en toda transformación institucional donde una parte de lo existente debe dar lugar a lo nuevo, el conocimiento juega un papel fundamental.

## **Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento y Trabajadores del Conocimiento**

Las transformaciones a nivel mundial a que hacemos referencia, son motorizadas por las innovaciones científicas y tecnológicas que se perciben con mayor intensidad desde el último cuarto del siglo XX conformando lo que se considera un nuevo paradigma tecnológico (Castells: 1995), cobrando especial importancia las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). Ante el advenimiento de este fenómeno, Torres plantea interrogantes tales como “¿Vivimos en una época de cambios, o un cambio de época? ¿Cómo caracterizar las profundas transformaciones que acompañan la acelerada introducción en la sociedad de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)? ¿Se trata de una nueva etapa de la sociedad industrial, o estamos entrando en una nueva era? (2005: 1). Hay quienes consideran que se trata del paso de la Sociedad Industrial a la

Sociedad de la Información (Elboj: 2000), de todos modos, existe consenso en que los avances tecnológicos, rápidos y constantes, han transformado el contexto de la actividad económica y la forma en que se desenvuelven las sociedades. De este modo, lo que centralmente caracteriza a esa nueva etapa es la posición relevante de la información y de las tecnologías asociadas como factor de producción y como producto.

Distintos autores analizan a las llamadas sociedades de la información en procura de identificar sus características, a continuación se detallan tres aspectos que bien pueden ser considerados los centrales: "a) La información se utiliza como recurso económico lo cual permite aumentar la eficacia de las empresas, su competitividad, su capacidad de innovación, y la mejora de la calidad de productos y servicios, b) Mayor uso de la información entre el público que actúa como consumidor o como ciudadano, c) Se desarrolla un importante sector de la información que crece más de prisa que el conjunto de la economía, para responder a la demanda de medios y servicios de información" (Moore: 1997, citado por Alfonso Sánchez, 2016: 236).

Especificando aún más lo distintivo de esta etapa: "Sin duda, el conocimiento y la información son elementos decisivos en todos los modos de desarrollo, ya que el proceso de producción siempre se basa sobre cierto grado de conocimiento y en el procesamiento de la información. Sin embargo, lo que es específico del modo de desarrollo informacional es la acción del conocimiento sobre sí mismo como principal fuente de productividad" (Castells, 2000, citado por Alfonso Sánchez, 2016: 238).

La utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación afecta a las economías y a las sociedades en sus distintos niveles y entre quienes estudian a este fenómeno podemos encontrar miradas "positivas" que giran en torno a las posibilidades que ofrecen para el desarrollo económico y social: el mayor desarrollo productivo que permite el avance tecnológico mejorar los sistemas de producción, repercute favorablemente en la elevación de la calidad de vida de la población.

Por otro lado encontramos posturas que señalan la posibilidad de aumento de las desigualdades entre las regiones, los países y las personas. En este sentido, se acuñó el término "brecha digital" que hace referencia al diferencial existente en las posibilidades de acceso, uso y apropiación de las TIC, cuestión que se acrecienta en la medida en que queda librada a las fuerzas del mercado la asignación de estos recursos.

Si el concepto de sociedad de la información surge y se relaciona en gran medida con la idea de innovación tecnológica, el término sociedad del conocimiento incluye otras dimensiones que contemplan la transformación cultural, social, política e institucional, dando lugar a pensar en la complejidad

y el dinamismo de los cambios que se están produciendo (Alfonso Sánchez: 2016), permitiendo considerar el uso de la información en términos de transformarla en conocimiento al servicio de la innovación de procesos y de productos.

Esto podría pensarse como la información y el conocimiento orientados al incremento de la productividad.

Este contexto, nos lleva al mundo del trabajo donde, en este sentido se empieza a hablar de un tipo particular de trabajador: "el trabajador del conocimiento".

Falco describe los aspectos que lo caracterizan de esta manera: "Un trabajador del conocimiento es un individuo que posee un conocimiento específico, un saber; y lo utiliza para trabajar. Entendemos hoy por saber al conocimiento efectivo en la acción; es un medio para obtener resultados que se ven fuera de la persona, en la sociedad, en la economía. Un trabajador del conocimiento no produce nada que sea útil en sí mismo, no brinda un producto físico como un traje o una cartera. Produce conocimientos, ideas, información, productos inútiles por sí mismos; alguien debe apropiarse de ellos, integrarlos en una tarea para que sean productivos. Esta afirmación tiene como consecuencia que el trabajador del conocimiento necesita de una organización donde pueda integrar sus conocimientos en un todo mayor. Son trabajadores del conocimiento tanto los investigadores científicos y los cirujanos, como los dibujantes, los gerentes o los empleados que trabajan con una computadora" (2003: 27). Esta breve reseña en la que distintos autores nos permiten introducir y vincular algunos términos nos servirá en adelante por varios motivos: por un lado, se trata de conceptos que suelen estar presentes ya sea de manera explícita o implícita, cuando se hace referencia a la necesidad de modernizar el Estado, de hacerlo más eficiente, transparente e innovador; por el otro, nos darán lugar a profundizar en cuestiones referidas al lugar del conocimiento de los trabajadores estatales y a las responsabilidades del Estado empleador en la gestión del conocimiento como recurso intangible clave en los procesos de modernización.

Más allá de esto o, mejor dicho, en relación con estos términos, hay que aclarar que estas concepciones predominantes de "Sociedad de la Información", "Sociedad del Conocimiento" y "Trabajador del Conocimiento", son útiles para pensar contextos, justificaciones de reformas y programas de capacitación, pero su utilización acrítica conlleva el riesgo de pensar que hay una sola forma de conocimiento que debe tenerse en cuenta: el ligado a las tecnologías de la información y de la comunicación.

Lejos de esa concepción, aquí adoptaremos una mirada amplia del conocimiento ligado al saber y al hacer. En los organismos públicos para que cada cosa suceda intervienen una serie de trabajadores, cumpliendo funciones y realizando tareas que sólo las pueden llevar adelante quienes poseen ciertos

conocimientos y saberes específicos. Para acordar con esta mirada, sirva uno de los tantos ejemplos posibles: cuando en un organismo público se lleva a cabo un encuentro en el que se presentan los resultados del año que finaliza y los objetivos de gestión del año que se avecina, para que ese encuentro se lleve adelante según lo planificado, además de quienes exponen, interviene una serie de trabajadores realizando tareas que sólo ellos saben hacer adecuadamente: personal de limpieza y de mantenimiento, personas encargadas del refrigerio, administrativos encargados del tema presupuestario y de los formularios correspondientes a la asistencia, integrantes del área de comunicación, encargados del protocolo y de la organización, informáticos, etc. Para reconocer la especificidad e importancia de esos conocimientos, basta imaginar que, para realizar ese mismo encuentro, distribuyéramos los roles, funciones y tareas de manera aleatoria entre los integrantes de ese organismo público.

## **El conocimiento un tema con distintas interpretaciones**

Tomando en cuenta lo desarrollado en el punto anterior; para avanzar sobre el tema que aquí nos ocupa es necesario esclarecer qué vamos a entender por conocimiento, para luego poder identificar dónde se encuentra el conocimiento en las organizaciones.

Muchas veces, al leer documentos oficiales de distintas gestiones o material bibliográfico sobre el tema, parece haber una equiparación entre conceptos relacionados, pero diferentes: información, datos y conocimiento.

Considerarlos sinónimos daría lugar a incurrir en errores al momento de trabajar sobre cada uno de ellos, particularmente cuando se busca al interior de la gestión pública, identificarlos, sistematizarlos, ordenarlos, compartirlos y utilizarlos como insumos para la toma de decisiones y la mejorar continua de los procesos.

Sobre el contenido, alcance y vínculo de cada uno de estos términos existen distintas posiciones que pueden consultarse en la extensa bibliografía especializada, aquí nos detendremos lo suficiente como para establecer definiciones básicas que nos permitan trabajar sobre la información, los datos y el conocimiento que se genera y circula en el ámbito de la Administración Pública. Existiendo distintas posturas para diferenciar y vincular a estos tres términos centrales para el tema que nos ocupa, aquí tomaremos en cuenta dos de ellas y las caracterizaremos brevemente: la primera es más comúnmente tomada por los trabajos que se realizan en el campo de estudios e las organizaciones, la segunda, si bien refiere a la investigación en ciencias sociales, nos hará algunos aportes que es importante tener en cuenta al trabajar con información y con datos en el campo de la gestión.

La distinción y el vínculo existente entre datos, información y conocimiento

que predomina en los estudios vinculados a la gestión organizacional puede resumirse de la siguiente manera:

“Los datos son la mínima unidad semántica, y se corresponden con elementos primarios de información que por sí solos son irrelevantes como apoyo a la toma de decisiones. La información se puede definir como un conjunto de datos procesados y que tienen un significado (relevancia, propósito y contexto), y que por lo tanto son de utilidad para quién debe tomar decisiones, al disminuir su incertidumbre. El conocimiento es una mezcla de experiencia, valores, información y know-how que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias e información, y es útil para la acción. Se origina y aplica en la mente de los conocedores...Davenport y Prusak definen al conocimiento como una mezcla fluida de la experiencia acumulada, los valores, la información contextualizada y la intuición del experto que crea un marco de referencia para la evaluación, y la incorporación de nuevos aprendizajes y de información. Dentro de las organizaciones, el conocimiento se encuentra inmerso en los repositorios, pero también en los procesos organizacionales de rutina, en sus prácticas y en sus normas” (Prado et al, 2013: 2).

Por su parte, si nos ubicamos en el campo de la investigación en ciencias sociales, podemos hacer referencia a qué son los datos y qué características poseen considerando que existen dos tipos diferentes: los datos cuantitativos y los datos cualitativos, ya que pueden remitir a magnitudes o a cualidades de un objeto de estudio.

Desde aquí, como punto de partida es necesario tener en cuenta que los datos, no son algo dado, por el contrario, son una construcción/producción del investigador que incluyen aspectos teóricos, metodológicos y empíricos: *“Otra peculiaridad de los datos científicos es que, pese a la etimología de la palabra “dato”, no son nada dado, sino que hay que producirlos, y muchas veces, laboriosamente”* (Bunge: 1979, citado por Baranger: 1992).

Aquí hay una diferencia clave entre ambas concepciones con respecto a qué son los datos. Si consideramos que los datos son “la mínima unidad semántica, y se corresponden con elementos primarios de información que por sí solos son irrelevantes como apoyo a la toma de decisiones”, da la impresión que los datos son algo “dado” por la realidad, su existencia y su utilización está exenta de problematización alguna, asimismo, da la impresión de que estos “unidades mínimas, elementos primarios” no fueron creados con un fin específico, se presentan en forma aislada, sin conexiones u orden a partir de un criterio. Muchas veces, en ciertos ámbitos, parece primar esta postura. Por el contrario, al ser los datos una construcción (que remiten a una realidad específica), es necesario saber cómo construirlos o cómo fueron contruidos si es que se va a trabajar con datos llamados de “fuentes secundarias”,

para estimar su confiabilidad y validez, así como también para reconocer su grado de adecuación a nuestras necesidades (tenemos que saber qué nos aportan y para qué, cuáles son las posibilidades que nos brindan y las limitaciones que poseen). En el campo de la gestión pública esto que señalamos es muy importante ya que, desde hace tiempo se menciona cada vez más la importancia de los datos, de las políticas de datos abiertos, etc., como bien sabemos, gracias al avance tecnológico el acceso a bases de datos se ha facilitado enormemente, lo mismo que a la información de distinto tipo, el tema es saber de dónde proceden, cuándo y con qué finalidad fueron elaborados. Saber estas cosas, nos permitirá saber para qué y en qué medida nos sirven e interpretarlos correctamente.

Siguiendo entonces con la distinción entre datos, información y conocimiento desde las ciencias sociales, como señala Gil Flores (1994), todo dato entre sus componentes tiene un contenido informativo, por lo tanto, un conjunto de datos, presentados de manera ordenada contienen información. Es decir; desde el punto de vista científico, todo dato posee información sobre un aspecto de la realidad bajo estudio, pero no necesariamente toda información constituye un dato.

Para esclarecer esta última afirmación, consideremos a modo de ejemplo la siguiente situación: los formularios que elabora un organismo público, como puede ser una encuesta de satisfacción para organismos que poseen atención al público, antes de ser completado el formulario de encuesta ya, en sí mismo posee información porque al ser diseñado desde el organismo se plasmó en el documento qué aspectos de la atención al público son relevantes evaluar, cómo y en qué orden hacerlo (qué es importante de las percepciones y opiniones de los ciudadanos que tienen que conectarse con el organismo).

Cuando ese formulario de encuesta es completado por el "público", pasa a tener más información aún, pero proveniente de los ciudadanos que concurren a este organismo y plasmaron sus opiniones y experiencias sobre cómo fueron atendidos.

Cuando las respuestas de una cantidad importante de esos formularios de encuesta son procesadas, ordenadas, presentadas con algún formato (tablas, cuadros, gráficos, etc.), se constituyen en datos. Esos datos, evidentemente, poseen información, pero de otro orden y formato.

Cuando "alguien" analiza esos datos y utiliza la información que hay en ellos, lo hace a partir de sus conocimientos, experiencias, saberes y valoraciones sobre la temática a la que hacen referencia, a su vez, pasando a incorporar nuevos conocimientos (de quienes analizan la información, de quienes la utilizan para realizar propuestas de mejoras y, en general de la organización misma). Respecto a esto último, es muy ilustrativa la siguiente reflexión: "El

conocimiento, como Jano, tiene dos cara. Una mira hacia el pasado en busca de referencias válidas sobre problemas ya resueltos, la otra lo hace hacia el futuro, porque para evolucionar debe permanentemente ser sometido a reto, brindando respuestas a situaciones no previstas” (Lara, 2001: 40).

Desde este punto de vista, podemos decir que la relación entre datos, información y conocimiento, es una relación dialéctica.

También creemos importante reforzar la idea de que los datos son una construcción (no son algo dado), que esa construcción se da en el seno de una organización (que como tal tiene sus objetivos y funciones) y que no alcanza con contar con datos, sino que es necesario saber de dónde provienen, cuándo y para qué se elaboraron, con qué procedimiento, cómo interpretarlos y qué hacer con ellos.

Estas distinciones que ilustran como operan un nivel meso o micro la información, los datos y el conocimiento, refuerzan las diferencias que buscamos resaltar a nivel macro: “La sociedad de la información hace referencia a la creciente capacidad tecnológica para almacenar más información y hacerla circular cada vez más rápidamente y con mayor capacidad de difusión. La sociedad del conocimiento se refiere a la apropiación crítica y selectiva de la información protagonizada por ciudadanos que saben cómo aprovechar la información. Sobre la base de estas sociedades se cimientan las instituciones públicas” (Pardo et al; 2013:3).

Las organizaciones, a partir de su accionar cotidiano, producen información y datos de manera continua, pero no todas utilizan a estos insumos para generar algún tipo de provecho a pesar de que, como hemos mencionado, el tema de la Gestión del Conocimiento Organizacional, es una cuestión de importancia creciente.

Como bien afirma Lara “el conocimiento solo resulta útil cuando puede ser aplicado. Si el conocimiento organizacional no se transforma en acción, no es conocimiento” (2001: 39).

Podemos preguntarnos entonces, cómo se trabaja esta cuestión desde el ámbito de las organizaciones privadas y desde el ámbito de los organismos públicos.

## **El conocimiento y su gestión en las organizaciones**

En el sector privado de la economía hace años que se considera al conocimiento como un activo clave, por eso se lo estudia y se generan propuestas de distinto tipo para gestionarlo y aprovecharlo. Es importante tener en cuenta cómo y para qué se lo hace, no para extrapolar acríticamente procesos y expectativas de resultados, sino para reflexionar respecto a qué se puede y debe hacer sobre este tema desde el Estado, haciendo foco en sus trabajadores.

No es necesario ni posible hacer referencia en este espacio a la enorme producción sobre el tema en el ámbito de las empresas del sector privado, sí en cambio detallar brevemente algunos trabajos que permitan identificar hacia dónde se orienta la mirada.

En este sentido, podemos mencionar a Andreu y Sieber (1999) que estudiaron la gestión del conocimiento del aprendizaje en empresas, vinculándola con el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles, como resultado, construyeron tres tipologías de conocimiento (explícito e implícito, individual y colectivo, y externo e interno), lo que les permitió pensar en formas específicas de gestión del conocimiento y del aprendizaje para distintas organizaciones.

Por su parte, Pavez Salazar (2000) estudió el rol del conocimiento en las organizaciones del sector privado, las formas en que se gestiona este recurso para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece el medioambiente en que están insertas, a la vez que desataca la importancia de las tecnologías de información como herramienta de apoyo necesaria para la implementación exitosa de la gestión del conocimiento organizacional.

Tejada Zabaleta (2003) analizó tres modelos de gestión actualmente significativos en el ámbito de las organizaciones: la gestión del talento humano, la gestión del conocimiento y la gestión por competencias, con el propósito de señalar la estrecha interrelación existente entre ellos por lo cual considera que deben ser estudiados como una unidad, a la vez que alerta sobre las dificultades de su implementación en las organizaciones.

Briceño Moreno y Bernal Torres (2010) a partir de un estudio de casos sobre cuatro organizaciones colombianas líderes en penetración de mercado, identificaron un alto grado de coincidencia en la concepción y en el enfoque que estas organizaciones tienen sobre la gestión del conocimiento, pero a su vez identificaron una importante diferencia en cuanto a la importancia que cada organización da a cada una de las variables constitutivas de la gestión del conocimiento.

Mientras que el Premio Nobel de economía 2018 Paul Romer, señala el valor del conocimiento compartido y refiere a la acumulación de conocimiento como factor generador de crecimiento económico en el largo plazo; cuando las personas cuentan con conocimientos para combinar recursos de una manera novedosa, generan valor.

Siguiendo a Nonaka y Takeuchi (1999), la idea que subyace en estos estudios es que "las empresas deben generar continuamente conocimiento y distribuirlo eficientemente a través de toda la organización de manera que nuevos productos, servicios y métodos puedan ser desarrollados rápidamente. La gestión del conocimiento solo puede tener éxito cuando los empleados dedican una porción de su tiempo a la continuación de su formación, es decir,



a la adquisición de conocimiento, y a la transferencia del conocimiento. Para que esto funcione todas las actividades operativas y las tareas de gestión deben estar enfocadas en el logro de la mejor manera de utilizar el conocimiento de los empleados” (Piera Gómez, 2010: 2).

En el campo de la Administración Pública existen también trabajos relacionados con el conocimiento organizacional, realizados con diferentes perspectivas y objetivos.

Lara llevó a cabo un importante trabajo sobre los (necesarios) aportes que puede realizar la Gestión del Conocimiento al Estado Argentino para la construcción de un modelo para la acción política “que posibilite la recuperación de la fortaleza del Estado como generador de nuevas significaciones políticas, sociales, económicas y culturales y recreador del ambiente mediante su privilegiado rol protagónico de gestor de las políticas públicas en la Era de la Información” (2001: 7). Desde la perspectiva que aquí adoptamos, se trata de un trabajo muy valioso por su orientación hacia el fortalecimiento del Estado, contemplando a sus trabajadores como parte central, donde el autor pone en juego sus conocimientos y trayectoria en su doble rol de trabajador del Estado y académico.

Otra producción importante en este sentido complementaria a la del mencionado Lara, es la de Impollino, desde una posición similar (trabajador del Estado y docente universitario), haciendo foco en las perspectivas y posibilidades de los trabajadores mayores de la Administración Pública Nacional, analizó aspectos relacionados con sus conocimientos y saberes adquiridos en el transcurso de la trayectoria laboral, analizando y reflexionando en torno a las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo los procesos de transmisiones de conocimientos, más concretamente, analiza “instancias de aprovechamiento relacionadas con la transmisión de conocimientos y aquellos procesos que favorecen o entorpecen el logro de este objetivo” (2015: 1). A partir de una indagación realizada por medio de entrevistas semiestructuradas a informantes clave y de encuestas realizadas a miembros de la APN, llegó a varias conclusiones de interés, en particular aquí queremos resaltar la “presencia de procesos de transferencias de conocimientos básicamente no formalizados, los cuales ameritarían la necesidad de propiciar instancias complementarias de capacitación” (2015: 11).

Siempre dentro del ámbito de la Gestión Pública, pero con otra orientación e interés, podemos destacar la existencia de otros trabajos.

Riquelme, Cravero y Saavedra (2008), vincularon al enfoque de “la Nueva Gestión Pública” destinada a aumentar la productividad y la calidad de los servicios con técnicas inicialmente surgidas del sector privado, específicamente, la Gestión del Conocimiento y el Aprendizaje Organizacional. Desde

esta mirada, elaboraron un modelo de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje Organizacional adaptado para la Administración Pública Chilena; considerando que la Gestión del Conocimiento al ser adaptada al sector público, es útil en ámbitos como la toma de decisiones, los estímulos para aumentar la participación ciudadana en las políticas públicas, la formación de capacidades locales para aumentar la competitividad local, y el desarrollo de una fuerza de trabajo centrada en el conocimiento-acción.

Por su parte, Contreras y Huamani (2013) analizaron los aportes de la Gestión del Conocimiento como herramienta potenciadora de la interacción entre el sector público y el privado en términos de condición necesaria para el crecimiento sostenido de la economía y la sociedad peruana. Considerando la existencia de una nueva era basada en el conocimiento, surgida a partir de la implantación y generalización de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en las organizaciones, afirman que la principal ventaja competitiva de las organizaciones se da a partir del potenciamiento de su capital intelectual. En este escenario, donde los viejos sistemas de producción se tornan obsoletos, se hace necesario un estrecho vínculo entre el sector público y el privado, para lo cual diagnostican como necesaria la modernización de la Administración Pública de su país a partir de la adopción de sistemas y métodos de gestión de la información y del conocimiento.

A su vez, Pardo et al (2013) realizaron un análisis de la Gestión del Conocimiento en diferentes ámbitos de la Administración Pública, para luego desarrollar una herramienta de software que promueve la Gestión del Conocimiento que fue implementada en el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (HTC), su trabajo se orientó a promover la utilización de la Gestión del Conocimiento como un instrumento provechoso para visualizar, compartir y utilizar de diversas maneras los recursos no tangibles existentes, en pos del progreso y modernización de las Organizaciones Públicas.

Este recorrido, si bien incompleto, nos permite una aproximación sobre el tratamiento que se le da a la Gestión del Conocimiento en las empresas del sector privado (en general, se considera al conocimiento un activo intangible clave para la supervivencia y el funcionamiento de las organizaciones y a su adecuada gestión como una ventaja competitiva decisiva en contextos complejos y cambiantes). Por su parte, en el campo de las administraciones públicas, hay trabajos que consideran a la Gestión del Conocimiento como factor decisivo (necesario) para el fortalecimiento del Estado y la valorización de sus trabajadores y otros trabajos que se orientan más a ver a este activo como una herramienta de las organizaciones y a su gestión como factor potenciador de la modernización del Estado en términos del logro de mayor eficiencia y eficacia en su accionar, así como también en incremento de la

satisfacción en el servicio a los ciudadanos.

A partir de estos desarrollos, podemos pasar a buscar respuesta otros interrogantes que nos hemos planteado: ¿qué tipos de conocimiento podemos distinguir en las organizaciones? y ¿dónde se encuentra el conocimiento en las organizaciones?

Podemos hablar de dos tipos de conocimiento: explícito y tácito (Nonaka y Takeuchi: 1999).

El primero es fácil de identificar ya que en las organizaciones podemos encontrarlo en sus bases de datos, documentos de distintos tipos, manuales, informes de evaluación, programas de cursos de capacitación, protocolos, formularios y todo tipo de información que se encuentre registrada. Si bien fue creada por personas, se la reconoce como perteneciente a la organización, es de fácil almacenamiento y acceso (suele ser compartida para su uso), tiene un cierto grado de formalización pero, "lo que gana en facilidad de transmisión lo pierde en riqueza de contenido" (Lara; 2001: 42).

El conocimiento tácito refiere más bien a saberes y destrezas adquiridos por los trabajadores a lo largo del tiempo en su desempeño laboral cotidiano y en su interacción con otros miembros de la organización, tiene que ver con ese saber hacer, saber desenvolverse, así como también a partir de la experiencia, poner en juego habilidades adquiridas para poder resolver problemas que se "corren" de lo habitual, por estar fuertemente ligado a la práctica cotidiana, su desarrollo y acumulación suele ser adquirido de manera inconsciente y es difícil de sistematizar. A su vez, podemos reconocer en este conocimiento dos dimensiones: a) técnica que refiere a habilidades y destrezas informales que se suelen reconocer como un "know-how" y b) cognitiva que remite a las creencias, percepciones, valores y modelos mentales que se encuentran arraigados en cada trabajador (Lara: 2001).

Por lo que vemos, el conocimiento en las organizaciones es de distintos tipos, se encuentra en distintos lugares (en repositorios, en procesos, en las prácticas, en las normas, en sus integrantes, etc.), formando parte de algo que podemos llamar "cultura organizacional".

Este recorrido, breve pero necesario, nos permite referirnos con cierto fundamento al tema central de este artículo y que suele ser tomado a la ligera: "la modernización del Estado y el lugar que ocupan los trabajadores en el proceso de transformación".

## **A modo de conclusión: un Estado fortalecido con los trabajadores como protagonistas**

Al comienzo de este trabajo afirmamos que hace tiempo que se plantea en

nuestro país la necesidad de Modernizar al Estado y que distintas gestiones gubernamentales han anunciado su intención de hacerlo más allá de la orientación política que los guía.

No se puede negar la necesidad de reconocer que el contexto en que se desenvuelven los países se caracteriza (de manera creciente) por los cambios continuos que genera incertidumbres, esto genera la necesidad de transformaciones en las administraciones públicas e impacta en los trabajadores que forman parte de ellas, más aún cuando son percibidos por los gobiernos de turno y por una parte significativa de la sociedad como ineficientes, insuficientemente formados y no comprometidos con los servicios que están destinados a brindar a los ciudadanos que contribuyen a pagar sus sueldos. La Administración Pública y las organizaciones que la componen constituyen un fenómeno complejo, no asimilable a la lógica y al funcionamiento de las del sector privado, lo que no quita que se busquen en el Estado valores tales como la eficacia, la eficiencia que se traduzcan en rápidas y efectivas respuestas a las viejas y nuevas necesidades sociales, pero en nombre de estos valores, muchas veces se promueve la desvinculación de trabajadores generando lo contrario de lo que se manifiesta buscar, esto es, el vaciamiento del Estado.

Como resaltan Dávila, Autón y Cascante (2018), el proceso de globalización, los avances tecnológicos y los cambios en la organización de los procesos en el ámbito laboral impactan fuertemente en el mundo del trabajo, generando una sensación de riesgo permanente ante la amenaza de quedar desocupados que, en el caso de los estatales en nuestro país, se ve acentuada por la orientación que toma la actual concepción de modernización del Estado.

Naturalmente, los sindicatos toman debida nota de esta situación y, desde distintas concepciones y estrategias, buscan hacer frente a esta situación. Pero también hay que señalar que un problema complejo, definido como tal por la presencia de distintos factores causales y distintas dimensiones en su expresión como lo es el futuro del trabajo y el futuro de los trabajadores en la Administración Pública, requiere de un abordaje integral en el cual no puede estar ausente el tema del conocimiento.

Hemos visto a lo largo de este artículo que parte del conocimiento organizacional está en los trabajadores, es un activo clave para el funcionamiento de éstas, pero también sabemos que, como todo activo, parte puede pasar a ser obsoleto o puede ser ignorado por quienes gobiernan, con lo cual aquí, además de lo que se está haciendo, hay mucho por hacer. Concretamente, en acciones conjuntas de los trabajadores y de las instituciones que directa o indirectamente los representan y contienen, estamos haciendo referencia a cuestiones sobre las que se debe poner acento, generando sinergia:

- Poner en valor el conocimiento tácito (técnico y cognitivo) de los traba-

jadores estatales. Se trata de una tarea compleja, como ya hemos visto, es un conocimiento difícil de identificar y de sistematizar; más aún cuando estamos hablando de un universo de trabajadores sumamente heterogéneo en cuanto a edades, funciones, actividades y tareas que desempeñan, estamos haciendo referencia aquí a trabajadores de mantenimiento, administrativos, técnicos, etc.

- Profundizar e incrementar las posibilidades que brindan los espacios e instancias de formación orientados al fortalecimiento de las competencias existentes y al desarrollo de nuevas competencias. En relación con estas dos cuestiones, una tercera que las potencia:

- Aprovechar los espacios institucionales existentes, fortaleciendo sus vínculos: organismos como el FoPeCap por su estructura tripartita y sus funciones relativas a identificar necesidades y demandas de formación e investigación, el financiamiento y otorgamiento de becas, su relación con otras organizaciones, por ejemplo la Maestría en Administración Pública que llevan adelante en forma conjunta la Universidad del Salvador y la Fundación Unión, es un muy buen ejemplo en este sentido.

Toda instancia de capacitación y de formación, ya se trate de cursos, talleres, diplomaturas, maestrías o doctorados que se lleven a cabo en el ámbito de la Administración Pública, teniendo como destinatarios a sus trabajadores, tiene que ser visto también como un valioso espacio estratégico en distintos sentidos. En una etapa de la sociedad donde culturalmente se promueve el individualismo, las instancias de formación (fundamentalmente las presenciales), constituyen un espacio de encuentro e intercambio entre pares, institucionalmente se puede promover la participación de trabajadores de distintas edades y trayectorias laborales para transmitir y valorar experiencias, para evitar la segregación de trabajadores mayores y sus riesgos tal como bien lo señala Impollino (2015). Todo punto de encuentro entre trabajadores es en principio positivo, favorece la cohesión, más aún si quienes lo organizan generan estrategias para potenciar este valor.

A su vez, los espacios de formación para adultos, permiten la adquisición de nuevos conocimientos y destrezas, pero también son lugares donde los saberes y conocimientos no están “de un solo lado del mostrador”, aquí se da una oportunidad (quizás única) en que el conocimiento explícito, formalizado en programas de capacitación y de materias a partir de (fundamentaciones de la propuesta de formación, objetivos, propósito, contenidos, actividades, resultados esperados, forma de evaluación, etc.) y el conocimiento implícito que ponen en juego docentes y alumnos a partir de intercambios formales e informales.

En este sentido, esa conjunción de conocimientos vinculados a distintos aspectos de la gestión pública se plasma en resultados tangibles, apropiables, almacenables, susceptibles de ser sistematizados y puestos a disposición como

conocimiento sumamente valioso: cada trabajo que se solicita para aprobar una instancia de formación (la elaboración de un proyecto o una monografía de un curso de capacitación o de un diplomado, un Trabajo Final de maestría, una Tesis de doctorado, etc.), constituyen un producto final que requirió de un proceso, un recorrido en el que se ponen en juego y se amalgaman saberes y conocimientos empíricos, teóricos y metodológicos; se trata de producciones colectivas en las que se genera conocimiento sobre un aspecto de la gestión pública vinculado a un área de intervención del Estado.

Solo a modo de ejemplo, de la Maestría en Administración Pública USAL-Fundación Unión promueve para el desarrollo de los Trabajos Finales que sus maestrandos realicen estudios de casos que permitan identificar y analizar problemas complejos que se presentan en algún área de la gestión de Políticas Públicas, elaborando propuestas de solución o de mejora. Por lo tanto, en esta Maestría Profesional en Administración Pública, cada Trabajo Final (Tesis de Maestría), es una producción colectiva en que se plasma un camino colectivo donde se pone el conocimiento al servicio del estudio de un problema de gestión y de la elaboración de una propuesta de mejora, viable y fundamentada. Quienes protagonizan estas instancias, como corolario del proceso generan un producto en el que ponen de manifiesto sus conocimientos y recursos a la vez que muestran su interés y compromiso por seguirse formando y aportar al mejor funcionamiento del Estado, es nuestra responsabilidad desde nuestro múltiple rol de trabajadores, docentes y en muchos casos, representantes sindicales, constituir y articular espacios e instancias donde se concentre y organice esa producción de manera constante, se la publicite y se promueva su utilización. Se trata de aprovechar en beneficio del Estado y de los ciudadanos el conocimiento que se produce en sus organismos (en definitiva, de eso se trata la Gestión del Conocimiento Organizacional) y también de poner en valor las aptitudes, actitudes y compromiso de los trabajadores estatales, actualmente cuestionados por una parte significativa de los gobiernos y de la sociedad.

Para finalizar, es necesario tener en cuenta también qué responsabilidades le caben al Estado como empleador cuando un gobierno quiere poner en marcha un proceso de Modernización de la Administración Pública.

A los trabajadores se les pide que compromiso con sus tareas y funciones, flexibilidad y una posición abierta para formar parte de los procesos de innovación. Tomando a Falco (2003), hay que señalar la responsabilidad que tienen las organizaciones respecto a la productividad de sus miembros.

Hay entornos que promueven y otros que inhiben la socialización y utilización del conocimiento, el compromiso con la tarea y el trabajo en equipo. Siguiendo el razonamiento de la mencionada autora, podemos señalar algunas

condiciones que debe crear el Estado empleador para generar un clima adecuado si busca que sus trabajadores puedan desplegar su máximo potencial. Claridad y fluida comunicación son dos valores centrales que deben formar parte de manera permanente de la política organizacional. La visión y los objetivos de cada organismo y de cada área que lo componen debe ser transmitidos en todos los niveles: ¿qué nos proponemos lograr y para qué? debe ser transmitido con claridad a todos los niveles de la organización y a todos sus miembros, generando una política de Recursos Humanos sólida y transparente, donde cada trabajador sepa qué se espera de él y cuáles serán los parámetros para medir los resultados que alcance en la Evaluación de Desempeño. En este mismo sentido, la definición de perfiles y competencias laborales requeridas para cada puesto se transparentan para que las áreas de formación puedan ajustar mejor sus procesos de detección de necesidades de capacitación y su oferta de cursos.

También es importante destacar que el grado de claridad y comunicación que se alcance respecto a la misión y visión de cada organismo y de sus áreas, impacta directamente sobre la visión de conjunto que deben lograr "las partes del todo", como bien sabemos, la división del trabajo puede generar mayor eficiencia individual, pero siempre se corre el riesgo de perder de vista a los procesos que requieren aportes de los distintos eslabones de la cadena. Esto cobra particular relevancia en los organismos de la Administración Pública, donde los cambios de Gobierno y también los cambios de dirección que se dan al interior de un mismo período gubernamental, generan modificaciones en objetivos, en actividades, tareas y funciones, sin que esto se aclare debidamente, lo cual redobla los esfuerzos de adaptación que deben realizar los trabajadores y resiente el clima laboral en que deben desempeñar sus tareas.

En relación con estas condiciones, es imprescindible generar un clima de confianza y transparencia. Como ya hemos señalado, el sentimiento de riesgo permanente de pérdida del trabajo, no es el motor adecuado para que las personas saquen lo mejor de sí, como tampoco lo es la construcción a (priori no fundamentada en un diagnóstico serio) de un empleado público típico que posee todos los atributos negativos que se puede imaginar en un empleado no perezoso e insuficientemente formado.

Falco toma el concepto de "coevolución creadora" en adaptación al ámbito organizacional de esta manera: "Para sobrevivir, las organizaciones deben evolucionar con su entorno, pero también con sus trabajadores y estos con ella. Es por ello que se habla de coevolución. Esta evolución conjunta debe ser enriquecedora y generar un círculo virtuoso entre la organización y el trabajador, que los fortalezca continuamente. Generar el ámbito adecuado

para que los trabajadores del conocimiento desplieguen su máximo potencial redundará en resultados favorables para la organización y en una mayor satisfacción del trabajador; lo cual a su vez lo incentivará aún más a incrementar su productividad” (2003: 31).

Este párrafo bien puede tomarse como síntesis de una concepción que quisimos transmitir a lo largo de este documento. Nuestra Administración Pública está inserta en un contexto nacional e internacional en cambio continuo, por sus funciones, recursos e historia, está llamada a ocupar un lugar central en el desarrollo de nuestro país, para ello hay transformaciones que deben llevarse a cabo, orientadas a su modernización y fortalecimiento, esto no puede suceder al margen de sus trabajadores que deben ser valorizados, para comenzar a hacerlo, un buen punto de partida sería una adecuada Gestión del Conocimiento Organizacional que parta de recuperar los saberes y experiencias de quienes día a día contribuyen a que el Estado funcione.



## Bibliografía

- Alfonso Sánchez, I. (2016): "La Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento y Sociedad del Aprendizaje. Referentes en torno a su formación". *Biblioteca de los anales de la investigación*. Año 12, Vol. 12, No. 2, 2016. Disponible en: [Dialnet-La-SociedadDeLaInformacionSociedadDelConocimientoYS-5766698.pdf](https://dialnet-la-sociedad-de-la-informacion-sociedad-del-conocimiento-y-sociedad-del-aprendizaje.pdf)
- Andreu y Sieber: 1999: "La gestión integral del conocimiento y del aprendizaje". *Revista Economía Industrial*, N° 326, 1999. Págs. 63-72. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=445>
- Arias Pérez, J., Aristizábal, (2011): "El dato, la información, el conocimiento y su productividad en empresas del sector público de Medellín". *Semestre Económico - Universidad de Medellín*. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v14n28/v14n28a7.pdf>
- Baranger, D. (1992) *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. Misiones: Editorial Universitaria.
- Briceño Moreno, M., Bernal Torres, C. (2010): *Estudio de caso sobre la gestión del conocimiento en cuatro organizaciones colombianas líderes en penetración de mercado*. Disponible en: [https://ac.els-cdn.com/S0123592310701406/1-s2.0-S0123592310701406-main.pdf?\\_tid=ea4edf5d-399d-41a3-b585-151de1a4c206&acdnat=1540563110\\_aca267f6bca8a-7f42fef5220716a4362](https://ac.els-cdn.com/S0123592310701406/1-s2.0-S0123592310701406-main.pdf?_tid=ea4edf5d-399d-41a3-b585-151de1a4c206&acdnat=1540563110_aca267f6bca8a-7f42fef5220716a4362)
- Castells, M. (1995): "La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional". Alianza Editorial, Madrid.
- Contreras, F., Huamani, P. (2013): "la Gestión del Conocimiento y las Políticas Públicas". Perú. Edición: Universidad María Auxiliadora. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/20057455.pdf>
- Dávila, F., Autón, O., Cascante, C. (2018): "El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional. El caso argentino: precariedad actual y amenazas permanentes". Disponible en: <http://www.world-psi.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-la-administracion-publica-nacional-el-caso-argentino>
- Elboj, C. (2000): "Educación igualitaria de personas adultas en zonas rurales en la sociedad de la información". *Revista de Educación*, núm. 322 (2000), pp. 59-68. Disponible en: <https://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre322/re3220508174.pdf?documentId=0901e72b8125f264>
- Falco, E. (2003): "Productividad del Trabajador del Conocimiento: el gran desafío del Siglo XXI". Disponible en: [https://ucema.edu.ar/cimei-base/download/research/47\\_Falco.pdf](https://ucema.edu.ar/cimei-base/download/research/47_Falco.pdf)
- Finquelievich, S., Lago Martínez, S., Jara, A., Vercelli, A. (2004): "TIC, desarrollo y reducción de la pobreza: Políticas y propuestas". *Documentos de Trabajo no. 37 CLACSO – IIGG Facultad de Ciencias Sociales – UBA*. Disponible en: <http://>

bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20100715014234/dt37.pdf

- Gessi, N., Nüske, M., Thesing, N., Allebrandt, S., Baggio, D. (2017): "Gestión del conocimiento en la administración pública de los municipios de la Región de la Gran Santa Rosa/RS". Revista Espacios. Vol. 38 (Nº 17) Año 2017. Disponible en: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p14.pdf>
- Gil Flores, J. (1994): *Análisis de Datos Cualitativos. Aplicaciones a la Investigación Educativa*, Barcelona, Edit. PPU.
- Gillén Navarro, M., López Ayuso, B., Paniagua Arís, E., Cadenas Figeredo, J. (2015): "Una revisión de la Cadena Datos-Información- Conocimiento desde el Pragmatismo de Peirce". Documentación de las Ciencias de la Información ISSN: 0210-4210 Vol. 38 (2015) 153-177 [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_DCIN.2015.v38.50814](http://dx.doi.org/10.5209/rev_DCIN.2015.v38.50814)
- Grupo de Profesionales de las Ciencias Sociales. Secretaría de Profesionales UPCN (2018): "Apuntes sobre la llamada "modernización" de la función pública". Revista Escenarios para un nuevo contrato social. Año 16 Nº 42 Abril 2018. Disponible en: <https://es.calameo.com/read/0053184671af8ddd25a7e>
- Impollino, V. (2015): "Perspectivas y posibilidades de los trabajadores mayores en la Administración Pública Nacional". Disponible en: [http://conie.chaco.gov.ar/ediciones\\_anteriores/2015/publicaciones\\_electronicas/trabajos/3.16.pdf](http://conie.chaco.gov.ar/ediciones_anteriores/2015/publicaciones_electronicas/trabajos/3.16.pdf)
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1999): "La organización creadora de conocimiento". México, Oxford University Press.
- Pardo, S., Coronel, J., Bertone, R., Thomas, P. (2013): "Gestión del Conocimiento: un enfoque aplicado a la Gestión Pública". Disponible en: <http://www.lidi.info.unlp.edu.ar/wp/wpcontent/uploads/2013/09/CACIC2013PardoCoronelBertoneThomas.pdf>
- Pavez Salazar, M. (2000): Modelo de implantación de Gestión del Conocimiento y Tecnologías de Información para la Generación de Ventajas Competitivas. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/Documentos%20PDF/modelo%20de%20implantaci%C3%B3n%20de%20gc%20y%20ti%20para%20la%20generaci%C3%B3n%20de%20ventajas%20competitivas.pdf>
- Piera Gómez, F. (2010): "La ubicación del conocimiento en las organizaciones". Cuadernos de Gestión del Conocimiento Empresarial, Número 25, septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.directivoscede.com/sites/default/files/document/conocimiento/31-07-2013/05cuaderno0000004011.pdf>
- Prada Madrid, E. (2008): "Los insumos invisibles de decisión: datos, información y conocimiento". Anales de Documentación, Nº 11, 2008, PÁGS. 183-196. Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <http://eprints.rclis.org/14256/1/ad1110.pdf>
- Rendón Rojas, M. (2005): "Relación entre los conceptos: información, conocimiento y valor. Semejanzas y diferencias". Ci. Inf., Brasília, v. 34, n. 2, p. 52-61,

- maio/ago. 2005. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v34n2/28555.pdf>
- Riquelme, A., Cravero, A., Saavedra, R. (2008): "Gestión del Conocimiento y Aprendizaje Organizacional: Modelo Adaptado para la Administración Pública Chilena". Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/221419372\\_Gestion\\_del\\_Conocimiento\\_y\\_Aprendizaje\\_Organizacional\\_Modelo\\_Adaptado\\_para\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Chilena](https://www.researchgate.net/publication/221419372_Gestion_del_Conocimiento_y_Aprendizaje_Organizacional_Modelo_Adaptado_para_la_Administracion_Publica_Chilena)
  - Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J. y García Jiménez, E. (1996) "Metodología de la Investigación Cualitativa". Málaga: Ediciones Aljibe
  - Spósito, A., Corso Figueroa, L. (2018): ¿Qué podemos aprender del Premio Nobel de economía 2018 sobre el valor del conocimiento abierto? Disponible en: [https://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2018/10/26/que-podemos-aprender-del-premio-nobel-de-economia-2018-sobre-el-valor-del-conocimiento-abierto/?utm\\_source=newsletter38-10-2018&utm\\_medium=email-KLD&utm\\_campaign=blog&utm\\_term=code-nobel&utm\\_content=10312018](https://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2018/10/26/que-podemos-aprender-del-premio-nobel-de-economia-2018-sobre-el-valor-del-conocimiento-abierto/?utm_source=newsletter38-10-2018&utm_medium=email-KLD&utm_campaign=blog&utm_term=code-nobel&utm_content=10312018)
  - Tamayo Sáez, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, F. y Carrillo, E. (Comp.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Universidad
  - Torres, R. (2005): "Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento". Disponible en: <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsiberprome/socinfosoccon.pdf>
  - Vargas Sánchez, A., Moreno Domínguez, M. (2005): "La Gestión del Conocimiento en las Organizaciones". Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Jesus\\_Moreno-Dominguez/publication/277203089\\_La\\_Gestion\\_del\\_Conocimiento\\_en\\_las\\_Organizaciones/links/58cfb5a1aca27270b4a-cac3f/La-Gestion-del-Conocimiento-en-las-Organizaciones.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Jesus_Moreno-Dominguez/publication/277203089_La_Gestion_del_Conocimiento_en_las_Organizaciones/links/58cfb5a1aca27270b4a-cac3f/La-Gestion-del-Conocimiento-en-las-Organizaciones.pdf)



# **Pensando el empleo público argentino a futuro**

## **Un análisis del Plan de Modernización del Estado (2016) desde la planificación y la prospectiva públicas**

**Juan von Zeschau**

Politólogo UBA, Magíster en Administración y Gerencia Pública, Universidad de Alcalá de Henares. Docente de Planificación Estratégica y Modernización Institucional en la Maestría de Administración Pública, Universidad del Salvador. Investigador del Observatorio de Conflictividad Laboral en el Sector Público. Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

### **Resumen ejecutivo**

El artículo pretende desarrollar brevemente conceptos de la planificación y la prospectiva, para luego exponer ejemplos de la aplicación de estas herramientas en la Administración Pública Nacional argentina durante los últimos años. A continuación, se tratará de indagar en la planificación contemporánea del empleo público en el Estado nacional argentino, en base al análisis del Plan de Modernización del Estado (2016) del Ministerio de Modernización. Se describirán también algunas de las políticas públicas que se desarrollaron en base a ese documento, a modo de indagar en la forma que adoptó la implementación de lo planificado.

Palabras claves: Planificación, prospectiva, empleo público, administración pública, modernización del Estado.

### **Introducción**

El presente artículo intenta indagar en la planificación del empleo y el trabajo públicos por parte de la actual gestión del Estado nacional argentino. Asimismo, se pretende profundizar en la visión de futuro que el gobierno nacional tiene para su administración pública. Para cumplir estos fines, se utiliza como base del análisis el Plan de Modernización del Estado lanzado en 2016 por el Ministerio de Modernización nacional. La evaluación del plan se complementa con la descripción de algunas de las políticas públicas más relevantes que se desarrollaron en base a ese documento, a efectos de poder vislumbrar qué desea el Gobierno Nacional actual para la administración y el empleo públicos. A modo de introducción a la temática, en la primera parte se hará un breve desarrollo conceptual acerca de la planificación y la prospectiva, con el fin

de guiar la lectura. Luego se expondrán algunos ejemplos de la aplicación de estas herramientas de gestión en la Administración Pública Nacional argentina durante los últimos años. A continuación, se ahondará en el análisis del Plan de Modernización del Estado y en la descripción de algunas de las políticas que se encuadraron en él. Por último, se realizará una evaluación de las características y los elementos centrales del plan.

## **Aspectos conceptuales**

La planificación implica la coordinación de acciones y la orientación de actores en la implementación del plan. Esta función estratégica o “paragógica” (Sotelo Maciel, 2013), se relaciona con el objetivo de conducir exitosamente a un conjunto de actores con intereses diversos a través de un contexto cambiante, incierto y muchas veces conflictivo. En otras palabras, una vez definido el horizonte a alcanzar a futuro, se trata de trazar una trayectoria y comprometer a actores que a veces colaboran con el planificador, pero que muchas otras veces son apáticos u oponen una franca resistencia. Esta función estratégica de la planificación - despreciada con frecuencia por la planificación pública, la cual tiende a focalizarse en sus aspectos más formales (Ander Egg, 1996) - es lo que permite que el plan construya su viabilidad política, institucional y/o social a efectos de ser implementado (Matus, 1996). La prospectiva, por su parte, es una disciplina asociada a la planificación que se centra principalmente en la generación de una visión común a futuro, orientando las discusiones acerca del largo plazo. Es el enfoque de los llamados comúnmente “estudios de futuro”, los cuales, al igual que la planificación de tipo estratégico, destacan el carácter multiactoral y la complejidad del proceso de producción de políticas públicas. Nacida al calor de la ola planificadora estatal de los años cincuenta y sesenta, la prospectiva es un conjunto de intentos sistemáticos para mirar a largo plazo, con el fin de crear y modelar escenarios políticos, económicos o institucionales futuros. Esta construcción conceptual pretende servir como marco para la toma de decisiones futuras del actor que la realiza, con el fin de reducir la incertidumbre.

La planificación y la prospectiva, como señala Alonso (2011), difieren entre sí en su propósito, en el plazo que las ocupa, y en sus herramientas, aunque compartan algunas. “La prospectiva pretende aclarar los objetivos que pueden y deben perseguirse, explorar caminos alternativos, especular y conjeturar sobre posibles cambios, evaluar las posibles consecuencias de nuestras acciones (o de no actuar); en otras palabras, abrir opciones posibles, probables o deseables para el futuro y reducir la probabilidad de que este nos sorprenda. La planeación pretende ordenar las actividades para alcanzar

un fin, un objetivo dado; esto es, cerrar las opciones de futuro para que sólo el preferido se convierta en realidad. La acción, más que la especulación y la conjetura, es el ámbito de la planeación. A la prospectiva le interesa en particular el largo plazo; aquel que permite imaginar futuros radicalmente diferentes del presente, que le da espacio a la dinámica social para que se transforme en algo nuevo. A la planeación le interesan en general plazos más cortos; un tiempo acotado, cercano al presente, que permita operar en un espacio relativamente estable en el entorno” (2011). La prospectiva, en este sentido, resalta el valor de la conjetura razonada, de la exploración creativa de futuros posibles, sin ataduras. La planificación, a su vez, subraya el valor de la conducción de la acción colectiva organizada. Desde ya, ambas disciplinas se conjugan, articulan y retroalimentan de forma mutua.

La puesta en práctica de desarrollos planificadores y prospectivos en la administración pública implica asumir procesos de reflexión guiados por una serie de métodos y procedimientos propios de las ciencias sociales que ayuden a la comprensión del cambio, de la dinámica de los fenómenos y de los procesos. La claridad acerca de la visión a futuro, posibilitará establecer planes de acción (es decir, permitirá planificar), además de ofrecer mayores herramientas para enfrentar, anular o comprometer a diferentes actores del contexto (CEPAL, 2014).

## Referencias internacionales

Las disciplinas de la planificación y la prospectiva han recibido un importante impulso en nuestra región de la mano del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL. La institución inició este sendero de fomento de la planificación a principios de los años cincuenta en apoyo a las propuestas desarrollistas en boga en diferentes gobiernos latinoamericanos. La prospectiva se desarrolla como disciplina autónoma a mediados de los años setenta<sup>1</sup> y la CEPAL en 1985 constituye el Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL) desde el cual se realizaron una serie de estudios sobre futuro en América Latina.

<sup>1</sup> La prospectiva latinoamericana se instaló en la agenda de los gobiernos latinoamericanos luego de tres hitos que destaca Alonso (2007): el Séptimo Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación realizado en 1969 en Lima para pensar la América del año 2000; la creación en 1975 en México de la Fundación Javier Barros Sierra (Instituto íntegramente dedicado a la prospectiva); y la publicación en 1977 de *¿Catástrofe o nueva sociedad?* (Herrera et Al., 1977) por parte de la Fundación Bariloche de Argentina, una respuesta original a “Los límites del crecimiento” elaborado por el Club de Roma, documento que planteaba que los problemas principales que enfrentaba el mundo eran de carácter económico (CEPAL, 2014b) y no de desigual distribución de poder sociopolítico.

A nivel regional, entonces, el ILPES-CEPAL ha fomentado mediante publicaciones y asistencias técnicas la actividad planificadora y prospectiva. Sin embargo, a partir de la ola neoconservadora impulsada a mediados de los años setenta, esta tarea perdió sentido práctico, y no fue hasta la primera parte del siglo XXI que los países de la región retomaron la elaboración de visiones y planes de desarrollo de largo plazo (CEPAL, 2014b).

Además de ILPES-CEPAL, una referencia central en el plano internacional a la hora de desarrollar planes y de construir escenarios futuros a alcanzar para el sector público, a partir de los 2000 resulta ineludible el marco que ofrece la Organización de Naciones Unidas (ONU), provisto inicialmente por la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2015) y posteriormente por el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, una agenda de desarrollo post 2015 (ODS 2030).

Es frecuente que, tanto los ODM, como luego los ODS, sean citados en diversos planes y estudios de futuro en todo el mundo. El sector público argentino, en este sentido, a la hora de llevar adelante procesos planificadores y prospectivos, recaló asiduamente su adhesión a los objetivos de desarrollo de la ONU. También, el Estado argentino se valió de los desarrollos conceptuales y las asistencias técnicas de ILPES-CEPAL.

## **La planificación y la prospectiva en el sector público de nuestro país**

Nuestro país fue uno de los pioneros de la región en materia de planificación y prospectiva públicas. Su mayor impulso estuvo ligado a la edad dorada de la planificación argentina, que se inició en 1946 con el diseño y la implementación innovadora de los planes quinquenales del peronismo y, posteriormente, se profundizó con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1961 (Oyuela, 1976). Como consecuencia del repliegue estatal y la puesta en marcha del modelo liberalizador impulsado por el gobierno de facto a partir de 1976 (Leiva Lavalle, 2010), las instituciones planificadoras se desmantelaron y el desarrollo de la planificación nacional entró en una rápida decadencia. La prospectiva, como disciplina asociada, corrió la misma suerte. Desde luego, estas herramientas de gestión no dejarían de ser utilizadas en el sector público, pero quedarían relegadas durante la década de los ochenta, y particularmente de los noventa, a la planificación de corto plazo y limitadas, la mayor parte de las ocasiones, a organismos públicos específicos (Essayag, 2000). Durante los años noventa, con el auge del modelo de NPM, la planificación y la prospectiva se desvincularon de la “gran estrategia nacional” y pasaron a ser instrumentos de programación de políticas públicas puntuales.



No sería hasta la entrada en el nuevo siglo, junto al fortalecimiento del rol del Estado (luego de la crisis de 2001 y, sobre todo, a partir de 2003), que la planificación y prospectiva se recuperarían nuevamente como herramientas predilectas del sector público nacional. En este marco, en 2004 el gobierno nacional lanzó los primeros planes: el Plan Estratégico Territorial 2016 (2004<sup>2</sup>), el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (2005) y el Plan Estratégico Nacional “Bicentenario” 2010 (2006).

Años más tarde, se lanzaron una nueva serie de planes: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (2011), el Plan Estratégico Industrial 2020 (2012) y el Plan Argentina Innovadora 2020 (2013), los cuales comparten la particularidad de establecer el año 2020 como el momento en el cual situar temporalmente el cumplimiento de sus metas. Este último punto debe destacarse, ya que la elaboración de los escenarios futuros y la definición de la “situación deseada” de cada sector; requirió la utilización de herramientas ligadas a la proyección, a efectos de plantear diferentes estrategias, definir prioridades y relevar las oportunidades y amenazas de cada uno de los escenarios nacionales e internacionales<sup>3</sup>. En suma, la elaboración de planes de carácter nacional fue un proceso paralelo a la recuperación del rol protagónico del Estado, como avala la experiencia en otros gobiernos de la región (CEPAL, 2014) y la bibliografía académica (Sotelo Maciel, 2013).

A partir de 2015, con la asunción de Mauricio Macri como presidente, el gobierno argentino continuó solamente con la aplicación del Plan Argentina Innovadora 2020 (2013) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Más allá de este hecho puntual, se instauró un nuevo modelo planificador bajo el marco de los denominados “100 objetivos de gobierno”. En paralelo, en 2016 se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Mi-

2 Entre paréntesis se menciona el año de su lanzamiento.

3 En el caso particular del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (PEA2020) se le solicitaron estudios de futuro al INTA y al Plan Fénix FCE-UBA. La Unidad de Coyuntura y Prospectiva (UCyP) del INTA elaboró tres documentos prospectivos que fueron insumo del PEA2020: “Lineamientos de política para un plan agropecuario 2007-2015” (INTA, 2008); “El Mundo Agrario hacia el 2030. Prospectiva del Sector Agro3 al 2030 – Informe de Avance” (INTA, 2010) y “Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias” (INTA, 2011). Por su parte, el Plan Fénix FCE-UBA elaboró dos documentos: el “Modelo de Simulación y Consistencia Macroeconómica del Plan Fénix 2010-2016” (Plan Fénix, 2010) y el “Modelo de Simulación y Consistencia Macroeconómica del Plan Fénix 2010-2020. Análisis de impacto del PEA2” (Plan Fénix, 2011). Estos ejemplos muestran con mayor claridad las potencialidades de estas herramientas. En el plano específico de la agricultura y la ganadería, el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, dependiente del INTA, es el organismo responsable del desarrollo de esta disciplina en la institución. Elabora ejercicios, actividades de vigilancia, desarrollo de epistemología de la prospectiva, análisis de políticas públicas, de coyuntura y de modelos de desarrollo. Los investigadores, técnicos y becarios del instituto articulan con otras unidades del INTA a través del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios.

nistros el “Programa Argentina 2030: Pensando Nuestro Futuro”, que tiene como objetivo delinear una visión de la Argentina a largo plazo que contribuya a orientar la estrategia y articular la programación de las políticas públicas. Además de estas experiencias, se lanzaron una serie de planes sectoriales en diversos ministerios: algunos de ellos son el Plan Un Millón (2017), el Plan 100.000 Viviendas (2017), el Plan Maestro (2017) y el Plan de Modernización del Estado (2016). Al último nos referiremos particularmente, dada su relación con la administración pública, y el empleo y el trabajo en este sector:

## **¿Hacia dónde va el trabajo y el empleo en la administración pública?**

Luego de desarrollar brevemente los conceptos de la planificación y la prospectiva, y de exponer algunos ejemplos de la aplicación de sus herramientas en la administración pública nacional argentina, trataremos de indagar en el presente y el futuro del trabajo en el Estado argentino. Para ello se utilizará como base el texto “El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional” (2018) y, a continuación, el Plan de Modernización del Estado (2016) del entonces Ministerio de Modernización nacional.

Como bien señalan Dávila, Autón y Cascante (2018) en su artículo “El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional”, estamos frente a un mundo cambiante e incierto. La victoria de Donald Trump en los Estados Unidos, el Bréxit en Europa, o los resultados electorales que consagraron presidente a Jair Bolsonaro, son ejemplos de que “lo inesperado” sucede y los cisnes negros abundan a nivel global.

En materia del empleo la incertidumbre no es menor. Los cambios que se viven en el mundo del trabajo son una preocupación para muchos sectores vinculados a él, como los sindicatos, los Estados o los organismos internacionales. Para la OIT, por ejemplo, la cuestión del futuro del trabajo forma parte integral de su agenda. No obstante, como remarcan Dávila, Autón y Cascante (2018), no se hace hincapié en la configuración que está adoptando el capital a nivel mundial (es decir, la contracara del trabajo), menos proclive a la inversión productiva y más inclinado a la especulación financiera. Como consecuencia, la alta movilidad del capital no solo trae aparejada una erosión de los recursos de los Estados nacionales, sino también una progresiva precarización del trabajo y un aumento del desempleo.

En la Argentina, en un contexto de fortalecimiento del capital especulativo y de retroceso de la presencia estatal en la economía, los empleos se han vuelto mucho más vulnerables durante los últimos años. Desde luego, el sector público no escapa a este avance sobre las condiciones laborales, apoyado por

un discurso que tiende a desvalorizar la función del Estado y que promueve procesos de privatización y tercerización, el abandono de áreas estratégicas como educación o I+D, el recorte presupuestario generalizado y un desdén por la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos.

En materia de empleo público nacional, hay un fuerte contraste con lo sucedido en años precedentes, momento en el trabajo estatal vivió un importante fortalecimiento (Dávila, Autón y Cascante, 2018). Por citar algunos ejemplos de ello, en el año 2003 se sancionó el Decreto 1421/03 que reconoce el vínculo laboral al personal no permanente y le otorga derechos laborales plenos (salvo la estabilidad, ya que sus contratos son anuales). Asimismo, en 2004 comenzó a implementarse la negociación colectiva y se produjo un amplio traspaso de trabajadores públicos al régimen de personal no permanente, pero con relación de empleo. Sin embargo, más relevante que los ejemplos anteriores, fue el clima de época a favor del Estado y la revalorización del empleado público que se manifestaba en gran parte de las intervenciones oficiales.

Frente al cambio de gestión en 2015, el foco pasó a ser el de la modernización de un Estado que se consideraba en una situación de atraso relativo. Este atraso, sin embargo, se vincula casi exclusivamente a la infraestructura tecnológica. Bajo esta necesidad de “modernizar el Estado”, que incluye necesariamente a los agentes públicos, se tendió a confundir dos conceptos centrales: flexibilidad en el trabajo y flexibilidad en el empleo (Lamarche en Dávila, Autón y Cascante, 2018). La flexibilidad en el trabajo se refiere a la posibilidad de adaptarse a diferentes contextos, tareas y tecnologías, e implica desarrollar las capacidades y la formación del trabajador. Por el contrario, la flexibilidad en el empleo implica reformas en las relaciones laborales que, en la mayoría de los casos, debilitan, desprotegen, denigran y precarizan las condiciones del trabajador. Es la “uberización” de las relaciones laborales a la que se refiere André Lamarche (Página 12, 2018), es decir, una nueva oleada de reformas laborales ancladas discursivamente en el desarrollo de las nuevas tecnologías.

Justamente, el discurso “modernizador” del Estado nacional - heredero del *New Public Management* (NPM) recomendado por organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial -, tiende a homologar flexibilidad del trabajo y flexibilidad del empleo. Bajo esta confusión conceptual, la introducción de nuevas tecnologías frecuentemente se lleva adelante en paralelo a un intento de flexibilización de las relaciones laborales. En suma, Dávila, Autón y Cascante (2018) nos alertan frente a la posibilidad de un futuro adverso para el empleo público argentino. Desde luego, no se puede negar el impacto y los beneficios de las tecnologías, pero su aplicación en el sector público puede generar mayor exclusión, desprotección y

vulnerabilidad de los trabajadores estatales, a pesar de que en sus intenciones pretendan incluir a los agentes públicos y a la ciudadanía. El desafío, según los autores, es trabajar para que este horizonte de futuro sea lo menos dañino, y hasta provechoso, para el empleado público, por lo que las organizaciones sindicales necesariamente deben tener un papel central en la planificación de este ámbito. En un marco multiactoral e incierto, la prospectiva y la planificación son disciplinas que pueden lidiar con los diferentes intereses en pugna y acercar posiciones entre el Estado empleador y los sindicatos, e incorporar a los centros de estudios, las universidades, y a otros colectivos con el fin de construir una visión a futuro para el empleo y el trabajo en el sector público nacional.

## **El Plan de Modernización del Estado**

El Plan de Modernización del Estado (en adelante, PME) nos permite explorar la visión de futuro que posee el Gobierno Nacional para la Administración en general y el empleo público en particular. Su análisis se complementa con el realizado al texto “El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional”, más ligado a la perspectiva del sector gremial. La evaluación del PME se completa con el análisis de las políticas más relevantes del ex Ministerio de Modernización (denominado Secretaría de Modernización desde agosto de 2018), a efectos de poder vislumbrar la visión a futuro del Gobierno Nacional para la Administración y el empleo públicos.

El PME fue lanzado por el Decreto N° 434 en marzo de 2016 y expone su estrategia en cinco ejes: 1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2. Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública; y 5. Estrategia País Digital. La mayoría de los ejes, como se verá más adelante, se refieren directa o indirectamente a la incorporación de infraestructura tecnológica y nuevas herramientas de gestión. El sesgo “tecnologicista” del PME delimita el horizonte a largo plazo que sostiene la actual gestión para la administración y el empleo públicos. El sesgo “tecnologicista” se refuerza al observar las políticas implementadas a la fecha por parte del ex Ministerio de Modernización en base al PME. Las mismas se encuadraron principalmente en los Ejes N°1 “Plan de Tecnología y Gobierno Digital”, N°4 “Gobierno Abierto e Innovación Pública” y N°5 “Estrategia País Digital”. Estos ejes apuntan, en grandes líneas, a la extensión de la infraestructura tecnológica y la posibilidad de realizar trámites sin la mediación de personal. Sistemas de gestión de documentos, trámites on-line, tableros de comando, controles biométricos, gobierno digital, electrónico y abierto, fueron las políticas características del ex Ministerio de Modernización aplicadas en los últimos años, y que se basaron en el PME.

El Eje N°1 “Plan de Tecnología y Gobierno Digital” del PME es el más explícito en este sentido. En sus fundamentos se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Asimismo, busca avanzar hacia la despapelización de los trámites, por lo que en su “Objetivo 1: Gestión documental y expediente electrónico”, propone la implementación de una plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos, que sea utilizada por toda la administración a los fines de facilitar la gestión documental, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento público de cada expediente. En particular, el Objetivo 1 del Eje N°1 hace explícito el sistema de gestión que, en la práctica, fue aplicado desde principios de 2016 y que es conocido como GDE (Sistema de Gestión Documental Electrónica), una plataforma de gestión documental de expedientes y documentos electrónicos en todo el sector público. El GDE fue un sistema importado de la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, inmediatamente después del cambio de gestión nacional.

En el mismo Eje N°1 del PME, el “Objetivo 2: Desarrollo, mejora continua e integración de sistemas de gestión” profundiza en la visión a futuro que asume la necesidad de una modernización tecnológica para la APN. Entre sus actividades, propone dotar al Estado de una infraestructura tecnológica escalable y eficiente, definir estándares tecnológicos para promover la integración de los sistemas de gestión, fortalecer el régimen de compras electrónicas y aumentar el nivel de seguridad informática.

También dentro del Eje N°1, el “Objetivo 3: Implementación de trámites a distancia y servicios digitales” se refiere a aspectos tecnológicos, esta vez, en relación a facilitar a los usuarios el acceso a la plataforma digital de información y servicios administrativos, facilitando la gestión de trámites a distancia. Por último, el “Objetivo 4. Optimización de la infraestructura tecnológica del Estado” sigue en línea con los objetivos anteriores y apunta a mejorar la infraestructura tecnológica ya existente.

El segundo eje del PME se refiere específicamente al tema del presente trabajo: el empleo público. El Eje N° 2 “Gestión Integral de los Recursos Humanos” pretende ofrecer una mirada a largo plazo para el empleo y el trabajo públicos, al plantear los objetivos del Estado nacional para este ámbito. Desde luego, en línea con todos los ejes del PME, también se refiere, aunque indirectamente, a aspectos tecnológicos. En su introducción, por ejemplo, el Eje N°2 postula que la gestión de las personas debe facilitar el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública.

Por otro lado, en cuanto a las relaciones de trabajo del sector público y la

capacitación general de los empleados, este eje propone en sus objetivos específicos fortalecer el Sistema Nacional de Capacitación de la Administración Pública y el desarrollo de competencias de gestión, orientándolos a los objetivos del PME y a las demandas de cada organismo presentadas en los Planes Estratégicos de Capacitación y por los Sindicatos en los Convenios Colectivos de Trabajo. Para cumplir con estos objetivos se plantean actividades tales como planificar y coordinar el Sistema Nacional de Capacitación, y planificar conjuntamente con las jurisdicciones las capacitaciones necesarias para un adecuado funcionamiento institucional.

Por lo expuesto, es claro que el PME no se propone ir más allá de lo avanzado en gestiones precedentes, por lo menos en cuestiones de trabajo y empleo públicos. Su propuesta, además de la incorporación de tecnologías, se reduce a la gestión de capacitaciones y de una carrera administrativa basada en la idoneidad, algo que tiene plena vigencia en la administración pública argentina (Dávila, Autón y Cascante; 2018) desde hace décadas. La carrera administrativa actual, creada en 1991 por la norma SINAPA, establece con claridad que a los cargos públicos se debe acceder por concurso, y funda una carrera basada en la capacitación y el desempeño. Multitud de otra legislación ratifica estos valores.

En los hechos, las políticas emanadas del Eje N°2 “Gestión Integral de los Recursos Humanos” estuvieron más orientadas hacia otros aspectos y actividades. Una de las políticas del ex Ministerio de Modernización más conocidas públicamente, los análisis de “dotación óptima”, comenzó a realizarse desde la creación del organismo y está destinada a evaluar el número de trabajadores públicos que se requieren en cada dependencia. No obstante, los criterios con los cuáles se realizan los análisis de la dotación óptima, como así también los fundamentos teóricos y empíricos que sustentan los resultados finales, no son de acceso público. En la práctica, como es sabido, las evaluaciones de dotación han concluido generalmente en un recorte de personal, bajo el argumento de la reducción del déficit.

Además de los análisis de dotación, desde fines de 2015, la gestión del empleo público estuvo muy relacionada también con el control de horarios del personal. La instalación de cámaras de seguridad y de controles biométricos en los organismos, entre otras herramientas, pretendió fiscalizar el cumplimiento de los horarios de trabajo. Este objetivo (para muchos, válido y legítimo) no siempre estuvo acompañado por la preocupación de las autoridades por asignar tareas a sus empleados.

Otra política desarrollada en los últimos años en materia de empleo público e inspirada en el PME, es el Programa de Movilidad Interna, el cual permite a los organismos publicar búsquedas internas de personal, y a los empleados

acceder a ellas. Esta innovación institucional, a tener en cuenta para un futuro seguimiento, proviene al igual que el GDE de la administración pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otro lado, desde el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), perteneciente al ex Ministerio de Modernización, se ha trabajado en ampliar el número de cursos virtuales autogestionados, en un intento de aumentar la cantidad de empleados capacitados. Su lógica cuantitativa, sin embargo, no siempre ha prestado la suficiente atención a la mejora de la calidad de los contenidos y la pedagogía<sup>4</sup>. Por su parte, la Dirección de Investigaciones del INAP, a efectos de contribuir al estudio sobre empleo y trabajo públicos, realizó diversos documentos entre los que se destacan la comparación de los diferentes servicios civiles del mundo y el desarrollo de herramientas para evaluar el impacto de la capacitación a empleados públicos. Ambos estudios fueron publicados en la "Serie de Investigaciones sobre Empleo Público: Servicio Civil comparado y Evaluación de Impacto de la Capacitación" (INAP, 2018).

Pese a todo lo expuesto, poco se ha avanzado, sin embargo, en la mejora de las relaciones del trabajo en la APN y las condiciones del empleo. En el Estado abundan las contrataciones bajo figuras tales como la locación de servicios o el monotributo, sujetas a renovación anual. Desde el 2015 a la fecha, no se han modificado el número ni la calidad de estas relaciones laborales: la cantidad de trabajadores de planta ha disminuido y tampoco se ha modificado la situación contractual de los agentes bajo artículo 9 del Decreto 1421, los trabajadores designados "por excepción", o los monotributistas bajo el régimen de Asistencia Técnica (Dávila, Autón y Cascante; 2018). En estos últimos años, más bien, se ha producido una disminución de la cantidad total de empleados públicos en la APN, como demuestran todos los estudios realizados en la materia<sup>5</sup>. Es esperable que a futuro la planta de empleados públicos continúe disminuyendo, según se desprende del Decreto 632/2018, el cual busca disminuir el déficit congelando hasta el 31 de diciembre de 2019 los ingresos a la administración pública nacional.

4 Son llamativos los nuevos cursos y talleres propuestos en la oferta formativa del INAP, tales como: "Espíritu Emprendedor en el Estado", "Taller de Valores", "Design Thinking", "Blockchain en Gobierno", "Storytelling", "Pensamiento Creativo", "Business Intelligence", "Innovación Cívica" o "Líderes En Acción". Sus programas parecen más adecuados para el sector privado que para el público, el cual persigue otros intereses.

5 Según CIPPEC y ASAP, en la administración pública central (los tres poderes del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas y de seguridad), entre 2015 y 2017 disminuyeron en 24.000 los puestos de trabajo, de 385.132 a 360.935 (aunque dentro de este número se incluye la transferencia de agentes de la Policía Federal Argentina al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en un número de 18.300 personas). En paralelo, de acuerdo a lo informado por CIPPEC y ASAP, Cambiamos increment

En cuanto a la mejora de las condiciones laborales que implica la regularización de los agentes públicos sin estabilidad, es llamativo que los concursos realizados en el año 2015 (que implicaron revisión de antecedentes, exámenes y que finalizaron la totalidad del proceso) fueron revocados a lo largo de los últimos años. La Resolución 379-E/2017 de Jefatura de Gabinete, por ejemplificar, dejó sin efecto los 161 cargos validados por concursos públicos de 2015. Paradójicamente, bajo la nueva gestión, la apertura de concursos fue reservada exclusivamente para la denominada "Alta Dirección": en 2017 y 2018 se abrieron un puñado de concursos para cubrir cargos directivos.

Otra política del ex Ministerio de Modernización relacionada con los agentes en planta permanente y que provocó una disminución de su número fue el Programa de Retiro Voluntario implementado durante 2018. Sus resultados fueron, no obstante, escasos: solamente 350 trabajadores estatales se sumaron al retiro voluntario, frente a una expectativa del Gobierno nacional de entre 3000 y 5000 empleados<sup>6</sup>. Por esta razón se prorrogó el plazo hasta fines de 2018.

Quizás la política más prometedora que actualmente se está desarrollando en el ex Ministerio de Modernización, y que fue esbozada muy superficialmente en el PME, tiene que ver con el intento de centralizar datos sobre el empleo público. La Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP) de reciente creación (Decreto 365/2017 y Resolución 65/2017) implica un proceso de unificación de la información sobre empleo público y toma como insumos el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), junto con el módulo Legajo Único Electrónico (LUE) del Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE. La BIEP se encuentra bajo la responsabilidad del ex Ministerio de Modernización y, según lo expuesto en la normativa, pretende relevar diversas variables (sociodemográficas, educativas y laborales, entre otras) que atraviesan al empleo público argentino. Esta base de datos, si es finalmente desarrollada,

paralelo, de acuerdo a lo informado por CIPPEC y ASAP, Cambiemos incrementó en ese lapso en un 25% la creación de cargos políticos, es decir, ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones y puestos extraescalafonarios. Información extraída del País Digital (27 de julio de 2018), disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/trabajadores-del-estado-todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-el-empleo-pblico/18083>. Según estadísticas oficiales, en cambio, el número de desvinculaciones es mayor: llega a 33.744 personas entre despidos, retiros y jubilaciones, desde diciembre de 2015 a septiembre de 2018 (Información extraída de La Nación, 17 septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2172686-en-solo-dos-meses-sector-publico-redujo>). Para UPCN, por último, el número de despidos es de 20.000 empleados públicos nacionales.

6 Información extraída de Perfil "Hasta ahora, solamente 350 trabajadores estatales se sumaron al retiro voluntario", sábado 30 junio, 2018, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/hasta-ahora-solamente-350-trabajadores-estatales-se-sumaron-al-retiro-voluntario.phtml>



se constituirá como un insumo central a la hora de realizar investigaciones y procesos de reforma y planificación en el sector público. Por ahora, no obstante, no hay ningún informe público que se apoye en datos de la BIEP.

El tercero de los ejes del PME, el Eje N° 3 “Gestión por Resultados y compromisos públicos” se refiere a temas tradicionalmente promovidos en la administración pública y muy vinculados al NPM: mejora y evaluación de procesos, eficiencia pública, gestión por resultados, orientación al cliente, rendición de cuentas, transparencia de la gestión, planificación, etc.

A destacar, este eje versa sobre la planificación pública nacional, y se propone como objetivo fortalecer los sistemas de planificación nacionales a través del ordenamiento de las acciones de los organismos públicos en relación a las metas de gobierno definidas y coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros en el marco de los denominados “100 objetivos de gobierno” (en particular, el objetivo estratégico VII “Modernización del Estado”). Como actividades concretas, el Eje N° 3 propone el desarrollo de un Sistema Nacional de Planificación que homogenice metodologías y contenidos de planes sectoriales elaborados por cada área u organismo de la administración pública. Sin embargo, al día de hoy, no hay información pública que corrobore las acciones del ex Ministerio de Modernización en materia de fomento de la planificación. Pese a que el PME da la pauta de que el organismo podría haberse constituido como una institución clave al impulsar procesos de planificación en la estructura pública argentina (según el PME, el Ministerio de Modernización proveería metodología y sistemas informáticos para dar soporte a la definición de los propósitos y los objetivos generales a cumplir por los diversos organismos), lo cierto es que estas acciones, si existieron, estuvieron oficialmente bajo la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros. Ninguno de los planes sectoriales propuestos por el Estado nacional a partir de 2015 —el Plan Un Millón (2017), el Plan 100.000 Viviendas (2017), el Plan Maestro (2017), etc.— hacen público el apoyo o la asistencia institucional por parte del ex Ministerio de Modernización.

El Eje N°4 “Gobierno Abierto e Innovación Pública” del PME mantiene el sesgo “tecnologicista” en cuanto a lo que se interpreta por “modernizar” el Estado. Este eje entiende que debe promoverse una mayor participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza entre el Estado y la ciudadanía. Pero no es en los fundamentos del Eje N°4 donde se evidencia el sesgo tecnologicista, sino en los objetivos que plantea y en las actividades para llegar a cumplirlos. En su “Objetivo 3. Participación ciudadana”, la mayor participación de la ciudadanía se pretende alcanzar propiciando “la incorporación de nuevas tecnologías que promuevan la participación ciudadana en

los asuntos de gobierno”. Asimismo, se pretende trabajar en una “apertura de Datos e Información Pública” y se aboga por el “crecimiento de un ecosistema de innovación pública y cívica” en los que participen tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil.

En la práctica, una de las políticas que se implementaron en materia de Gobierno Abierto y que vale la pena destacar fue la III Edición del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019, presentado en el año 2017 y elaborado en colaboración con la sociedad civil. Es preciso aclarar, no obstante, que este Plan de Gobierno Abierto corresponde a su tercera edición, habiéndose realizado las anteriores en la gestión precedente, es decir, en 2013 la primera y en 2015 la segunda. El sostenimiento a lo largo del tiempo de una política nacional de Gobierno Abierto fue amparado por el compromiso que asumió nuestro país en el año 2012 frente a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP–Open Government Partnership), una iniciativa multilateral de diferentes Estados de todo el mundo.

El último eje del PME, el Eje N°5 “Estrategia País Digital”, también reproduce el sesgo tecnologicista de la modernización estatal. Según el PME, este eje es transversal a los cuatro anteriores y está orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de “promover políticas y programas de modernización de la Gestión Pública en todo el territorio nacional para mejorar la calidad de los servicios, promover la transparencia, la inclusión digital y la innovación, en coordinación y asistencia mutua con los gobiernos provinciales, municipales, de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (...)”. A lo largo del Eje N°5 se observa que la mejora de los servicios públicos de las administraciones públicas de todo el país, la coordinación y la asistencia mutua entre los diferentes niveles de gobierno, y la inclusión de la ciudadanía en las decisiones estatales, se piensan desde una mirada fundamentalmente tecnológica: de lo que se trata es de reducir la brecha digital y lograr una mayor conectividad para acercar el Estado a la gente.

En línea con el Eje N°5 “Estrategia País Digital” del PME, el entonces ministro Andrés Ibarra realizó en 2017 un diagnóstico sobre la situación del país en materia de inclusión digital, expuesto en el artículo “Estamos construyendo un Estado transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado al servicio de la gente” (Ibarra, 2017). En el documento, al igual que en sus reiteradas intervenciones públicas, Ibarra sostiene que existe un “Estado poco cercano” a la gente, lo que en los hechos se manifiesta en municipios “poco modernos” (según el artículo, el 90% de ellos no tienen WiFi público, acceso a trámites avanzados y/o publicación de datos de gestión); una importante brecha digital (para Ibarra, uno de cada tres argentinos no accede a internet de calidad); 10

millones de argentinos sin internet y 1200 pequeñas localidades sin conexión. En su artículo, Ibarra reproduce una serie de “resultados concretos” de las políticas implementadas por su cartera y que procuraron solucionar las problemáticas enumeradas en su “Diagnóstico Plan País Digital”. Por un lado, sostiene Ibarra, veinte provincias adhirieron al PME y, por el otro, el Ministerio de Modernización ofreció “soluciones tecnológicas” a uno de cada cuatro municipios. En la práctica, la adhesión al PME no implica más que un acto formal por parte de los gobiernos provinciales, sin ningún tipo de compromiso institucional. Las soluciones tecnológicas apuntan, como resulta obvio, exclusivamente a cuestiones tecnológicas, entre las que se encuentran la implementación de 97 Tableros de Control, 141 Hosting, 51 Páginas web con plataformas de trámites a distancia, 96 Puntos WiFi, y 288 Puntos Digitales (Ibarra, 2017). Como se puede apreciar, las problemáticas descriptas en el “Diagnóstico Plan País Digital”, tales como un “Estado poco cercano” a la gente, o municipios “poco modernos”, podrían ser solucionadas, según el PME y otras declaraciones oficiales, mediante la incorporación de herramientas tecnológicas.

En base al mismo Eje N°5 se lanzó posteriormente el “Plan Nacional de Telecomunicaciones y Conectividad”, el cual pretende solucionar la problemática de los diez millones de argentinos sin conexión expuesta por Ibarra (2017). El Plan fue presentado en octubre de 2018 y se concentra en el despliegue del servicio 4G y el desarrollo de la industria TIC en todo el país. Durante su lanzamiento, el vicejefe de Gabinete Ibarra dejó en claro su perspectiva acerca de la modernización tecnológica del Estado: “La conectividad es una condición necesaria para que podamos generar un crecimiento sostenido. Con estas medidas seguimos poniendo foco en las medianas y pequeñas localidades, lo que permitirá acercarnos más al objetivo de erradicar la brecha digital y conectar a todos los argentinos” (Ibarra, 2018).

En suma, la inclusión, la igualdad y hasta el crecimiento económico se relacionan fuertemente, en la concepción gubernamental, con un Estado tecnológicamente moderno. La visión a futuro que se establece en el PME, y en algunas de las políticas enumeradas, pretende construir una administración pública que finalmente haya incorporado un amplio abanico de instrumental tecnológico. Las relaciones laborales, el empleo y el trabajo públicos, ocupan un lugar secundario en la construcción del horizonte futuro de la gestión actual del Estado.

## **La idea de la modernización**

La emergencia del concepto de la “modernización” está vinculado a la noción occidental de progreso. Bajo un paradigma de clara alusión a la filosofía positivista, la modernización se produce de forma lineal y acumulativa, y tiene

como corolario la llegada a un estado de “modernidad”, en clara alusión a lo que se concibe como moderno en los países más desarrollados.

Esta noción de modernización asume que los colectivos humanos avanzan de una situación inicial de subdesarrollo (económico, institucional, político, social, etc.) hacia un futuro de desarrollo. El paso “de lo inferior a lo superior” es entendido casi como una ley de la naturaleza, en la que el tiempo fluye de forma lineal y por un único sendero (aunque puedan sufrirse retrasos o desvíos circunstanciales).

En el plano del desarrollo económico, el concepto de modernidad fue muy utilizado en los años cincuenta y sesenta para referirse a la modernización económica (Rostow, Tonnies, Durkheim y otros), entendida como el pasaje de una economía agraria a una economía industrial y, en una mirada más profunda, el tránsito de una “sociedad tradicional” a una “sociedad desarrollada”. La modernización económica era el único camino para lograr el desarrollo de un país<sup>7</sup>, camino que, inspirado en la filosofía positivista del progreso, no concebía otras alternativas a las trayectorias históricas que habían recorrido los países centrales.

Gino Germani, reconocido sociólogo argentino que adhería a las posiciones modernizadoras, tenía una visión del desarrollo que no se reducía específicamente a la cuestión económica. En su texto “Sociología de la modernización”, Germani (1967) incluye otras condiciones para que países como la Argentina puedan alcanzar el último estadio del desarrollo (es decir, el desarrollo observado en los países industriales de los años cincuenta y sesenta): “La complejidad del proceso y la variedad de formas que adoptó [la sociedad industrial] en diferentes condiciones históricas, culturales, sociales y económicas exigen que el análisis discrimine entre los diversos procesos que en su conjunto componen la transición social. En este sentido distinguiremos aquí los tres procesos componentes más importantes: desarrollo económico, modernización social y modernización política” (1969:17).

Germani entiende al desarrollo como la transición hacia una estructura económica en la que predomina la industria sobre la actividad primaria, la elevada productividad per cápita y el sostenido crecimiento del PBI, entre muchas otras cuestiones. Sin embargo, para Germani el crecimiento económico no necesariamente trae aparejado el desarrollo de un país, por lo cual es necesario también modernizar la estructura estatal para que acompañe el proceso de transformación. Aunque el núcleo de su propuesta continúa siendo

7 Esta noción de desarrollo fue criticada posteriormente por corrientes como el dependantismo, el desarrollismo, el desarrollo humano o el desarrollo sostenible (Sotelo Maciel, 2013).

económico, Germani, junto a otros autores nacionales e internacionales, introduce en los años sesenta la cuestión de la modernización de las instituciones públicas como elemento de viabilidad de la transformación económica. Desde luego, con el paso de los años, la idea de modernización estatal se complejizó. A fines de los ochenta y durante gran parte de los noventa, por ejemplo, la escuela del New Public Management colaboró con la idea de que el sector público requería ser modernizado según cánones del sector privado (los cuales habitualmente no se hacían explícitos). El NPM también sostenía la necesidad de modernizar las administraciones públicas, ya que consideraba que las mismas se encontraban en una situación de atraso relativo frente a las modernas y eficientes empresas privadas. Modernizar, en aquellos años, significaba aplicar un instrumental importado del sector privado: reingeniería de procesos, gestión por resultados, programación de corto plazo, compromisos con el usuario, evaluación y monitoreo, incorporación de tecnologías informáticas, etc<sup>8</sup>.

## Conclusiones acerca del PME

En esta idea de modernización (positivista, unilineal, acumulativa, impermeable a desvíos y variaciones, con foco en el aspecto instrumental) se inspira - o por lo menos, así lo creemos en base a lo relevado - el ideario del actual gobierno nacional, el ex Ministerio de Modernización y el PME. Si existe la necesidad de modernizar el Estado, es porque existe una situación inicial de atraso relativo del sector público y una situación a alcanzar de "modernidad estatal". Refiriéndonos ya a la planificación y a la prospectiva, se puede asegurar que el horizonte a futuro al que aspira la actual gestión parece ser el de una modernidad estatal asociada a la que se observa en los países centrales. En ese sentido, el camino hacia la modernización estatal propuesto por el PME parece ser unívoco, y no concibe caminos alternativos, desvíos, nuevas construcciones o modelos teóricos a los expuestos en otros planes de similar tenor.

A su vez, la hipótesis del cambio que enarbola el plan (es decir, el modo en que el Estado argentino va a alcanzar aquella situación de modernidad deseada y asimilable a los Estados del mundo desarrollado) está basada en

8 No hay duda de que, en muchos casos, las administraciones públicas como la argentina presentaban grandes deficiencias en sus aspectos operativos, y que las herramientas provistas por el NPM se mostraron, en ocasiones, adecuadas para resolverlas. No obstante, el instrumental de gestión respondía a una concepción acerca del Estado que con frecuencia concluyó en recortes y retrocesos de la presencia estatal en la sociedad.

aspectos instrumentales que son provistos por el NPM y los adelantos tecnológicos. Softwares de gestión documental, trámites online, cursos autogestionados y virtuales, charlas “webinar”, ecosistemas de innovación tecnológica, tableros de comando, participación ciudadana a través de redes sociales y programas como “Estrategia País Digital”, son los mecanismos excluyentes para modernizar el Estado. El diagnóstico de situación que exponen los funcionarios nacionales en sus intervenciones públicas, sumado a lo que se desprende del PME y los demás planes secundarios (“Plan País Digital”, “Plan Nacional de Telecomunicaciones y Conectividad”, etc.), se centra en el supuesto déficit de infraestructura tecnológica del Estado nacional, e indica que esta problemática es la que ocasiona la falta de cercanía entre el Estado y la gente (Ibarra, 2017). La resolución del vínculo Estado-ciudadano se reduce a incorporar más herramientas tecnológicas en el sector público y a aumentar la conectividad para que los usuarios puedan acceder más fácilmente a realizar sus trámites.

Lo que no se refiere a incorporación de tecnología, está muy vinculado a los tradicionales postulados del NPM que, si bien suponen mejoras en la Administración Pública Nacional, no dejan de ser los ya utilizados por gobiernos anteriores desde principios de los años noventa, independientemente del color político del gobierno. Gestión por resultados, Compromisos con el Ciudadano, Gestión de la Calidad, Transparencia de la Información Pública, Sistema de Seguimiento de Metas, Tableros de Comando, etc., es un instrumental que poco tiene de novedoso en la administración pública argentina. La modernización que propone el PME no incluye el incremento de las capacidades estatales tales como la mejora en la formación y las condiciones del empleado público, la incorporación de herramientas de planificación a largo plazo, la evaluación del impacto de las políticas públicas o, en un plano más profundo, el incremento del poder del Estado para disciplinar a los actores económicos y sociales que amenazan con impedir o obstaculizar la implementación de políticas públicas. Por el contrario, el PME concibe la modernidad del Estado en términos de una administración que gestiona documentación electrónica o permite a los ciudadanos-clientes el acceso a las herramientas tecnológicas para poder realizar sus trámites a distancia y de una forma fácil y sencilla.

Por supuesto, no está de más aclararlo, esta pretensión del PME es válida. Siempre es necesario aprovechar las mejoras tecnológicas para fortalecer institucionalmente la gestión. Pero, ¿la mejora de las capacidades estatales se reduce a solo a eso? ¿Un mejor Estado es aquel que es tecnológicamente moderno?

En otro plano, desde una mirada teórico-conceptual se puede afirmar que el PME es un plan de tipo tradicional-normativo (Ander Egg, 1996; Matus, 1996; Sotelo Maciel, 2013; Felcman, 2017), ya que no cumple con la función

paragógica de la planificación estratégica, es decir, el hecho de comprometer a actores institucionales ajenos a las autoridades gubernamentales. La planificación de tipo estratégica y situacional implica necesariamente la coordinación de acciones y la orientación de actores hacia la implementación de los objetivos pautados. Esta función paragógica de la planificación estratégica (Sotelo Maciel, 2013), emparentada con la estrategia militar, implica lidiar, en contextos inciertos, con actores múltiples que representan intereses volátiles y muchas veces contrapuestos. Así, la planificación estratégica en sentido estricto colabora con la generación de una visión común a futuro, con el fin de hacer viable la trayectoria elegida. En este sentido, el PME es, por el contrario, un plan de tipo normativo o, en otras palabras, una planificación de características top-down, en la que el actor institucional que planifica (en este caso, el Ministerio de Modernización) establece en un documento o norma el “deber ser” al que aspira llegar la organización, sin valorar los obstáculos, estrategias y planes de otros actores institucionales que influyen en su ámbito de gobernabilidad. Esto se evidencia, entre otras cosas, en que el PME fue lanzado por decreto solo cuatro meses después de haber asumido el nuevo gobierno, no habiendo información de acceso público que indique que se convocaron a gremios estatales<sup>9</sup>, universidades, centros de estudio sobre administración pública, o cualquier otra institución vinculada con el fortalecimiento del Estado. Dificilmente un plan de tipo normativo, sin diálogo con otros actores de relevancia, avance en profundidad en los cambios que se propone, sean estos los que sean. Es cierto, no obstante, que muchos gobiernos provinciales adhirieron al plan en los meses sucesivos, pero nunca participaron en su diseño, y la adhesión no implicó ningún tipo de compromiso institucional.

En relación al empleo y el trabajo público, el PME - y las políticas públicas implementadas por el ex Ministerio de Modernización basados en ese documento - ofrece un horizonte poco alentador. A las acciones desarrolladas hay que sumar las frecuentes declaraciones públicas de las autoridades del gobierno nacional que denigran al empleado público y su labor. A modo de ejemplos, se pueden citar las palabras del entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, que pidió eliminar “la grasa militante” del sector público,

9 El PME incluso deja claro que la incorporación de los sindicatos estatales será posterior; y solo ligada a la implementación de lo dispuesto en el plan: “Art. 5° — El MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN podrá convocar a las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores del Estado Nacional y a organizaciones de la sociedad civil a efectos del análisis de las medidas a instrumentarse para la implementación y puesta en ejecución del Plan de Modernización del Estado” (Plan de Modernización del Estado, 2016).

o, durante 2018, las declaraciones del ministro de Modernización, Andrés Barra, en las cuales manifestó que “no queremos ñoquis en el Estado”.

A estas declaraciones ante los medios de comunicación se suma, en un marco de ajuste económico y achique del gasto público, la continua precarización laboral y los despidos masivos basados en los criterios poco transparentes de los análisis de “dotaciones mínimas”, lo cual genera apatía y angustia en los agentes públicos.

Así, después de más de dos años de aplicación del PME, las relaciones laborales al interior de la Administración Pública Nacional no se han modificado. El foco, como se dijo en varias ocasiones, fue puesto en la introducción de TICs que, en la práctica y en relación a los empleados públicos, se ha constituido en muchos casos como una herramienta de acoso y flexibilización, al justificar sanciones y cesantías. Herramientas impulsadas desde el ex Ministerio de Modernización como el GDE, la colocación de cámaras de seguridad en las oficinas de trabajo o la implementación de controles biométricos - en un marco de desconocimiento o indiferencia hacia el derecho laboral público -, han hecho que la introducción de tecnologías de gestión sirva más para el control y la sanción de los empleados que para la mejora de los servicios públicos.

La acentuación de la precariedad del empleo público se evidencia en el riesgo de no renovar el contrato, el exhaustivo control de horario en paralelo a un vaciamiento de funciones, el desplazamiento sistemático de las personas, los salarios muy por debajo de la media nacional, el aumento del índice de enfermedades de origen social, la flexibilización de las carreras y el continuo desprecio hacia el empleado público por parte de las más altas autoridades del gobierno, quienes hablan de falta de idoneidad y de formación, y denuncian supuestos salarios exorbitantes o “privilegios” del trabajador público.

Si no se modifica esta realidad, es poco probable que puedan efectuarse mejoras para fortalecer al Estado. Los avances tecnológicos difícilmente sean aplicables si no hay un avance simultáneo en la capacidad de gestión de las instituciones y en la estructura del empleo público. Si no se construye una base de derechos y facilidades que permita la apropiación por parte de los empleados de las TICs, no se podrá asegurar el acceso igualitario a las oportunidades que estas brindan (Dávila, Autón y Cascante; 2018). Es por medio del diálogo entre sindicatos públicos y Estado empleador, la democratización de las relaciones laborales, la negociación colectiva y los convenios colectivos de trabajo que puede trabajarse por la estabilidad laboral, la carrera administrativa, la capacitación permanente, la igualdad de oportunidades y, en suma, las condiciones de trabajo. Con trabajadores públicos formados y motivados, sumado a la aplicación de nuevas tecnologías, es que puede construirse un Estado fuerte y con capacidad de cumplir eficaz y eficientemente con sus



objetivos, prestando servicios de calidad.

En suma, se debe trabajar por un plan verdaderamente estratégico y participativo que, sin relegar la conducción legítima y democrática de la administración por parte de la actual gestión, sea capaz de orientar a los actores y sus acciones hacia la implementación de lo planificado y la mejora del Estado. La apertura y la participación no son un capricho académico: permiten afrontar un escenario complejo como lo es toda organización de grandes dimensiones, al comprometer a otros actores institucionales y políticos en una visión común a futuro que ofrezca un norte para la producción de políticas públicas. Recorrer este camino requiere por supuesto un adecuado instrumental de gestión, pero más relacionado con la generación de consensos, la construcción de horizontes futuros y la gestión de organizaciones en tiempos de cambio, en lugar de una mera incorporación de herramientas tecnológicas.

El debate acerca de si es necesario un Estado más presente, que sea motor del desarrollo, que instrumente políticas activas, o que tenga capacidad de disciplinar a los actores sociales y económicos (Chibber, 2005), no son aspectos que deban quedar relegados a un segundo plano. El incremento de las capacidades estatales - entendidas como las capacidades del Estado para impactar favorablemente con sus políticas públicas en la sociedad - involucra, desde ya, la incorporación de tecnologías, pero no se reduce solo a una cuestión operativa o de medios. La modernización tecnológica tampoco reemplaza a la pregunta del "para qué" se incorporan TICs.

En la búsqueda de construir un Estado verdaderamente más presente y cercano a la gente, el rol del empleo y el trabajo públicos es un eje central. Las entidades gremiales que representan a los trabajadores del sector público, además de otros actores institucionales que tengan injerencia en la materia, deberían tener una mayor participación en cualquier tipo de desarrollo planificador-prospectivo futuro que se proponga como objetivo diseñar e implementar la modernización y el fortalecimiento del Estado y de la administración pública. Esto requiere, en el plano político e institucional, una apertura, y en un plano instrumental, la gestión de herramientas que permitan gestionar organizaciones en tiempos de cambios y permitan construir una visión común a futuro. En ese sentido, la planificación y la prospectiva se presentan como disciplinas adecuadas para lograr estos cometidos.

## Bibliografía

- Alonso Concheiro, A. (2007), "La prospectiva en Iberoamérica", ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos "Desafíos futuros de Iberoamérica", organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red Escenarios y Estrategia en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche.
- Alonso Concheiro, A. (2011), "Prospectiva y planeación". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Experiencias de Planeación en América Latina y el Caribe", Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Lima, Perú, noviembre 3-4, 2011.
- Ander Egg, Ezequiel (1996). "Introducción a la planificación". Primera Parte: "Precisiones conceptuales y terminológicas", p. 21-76. Editorial Lumen, Buenos Aires.
- Armijo, Mariana (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Santiago de Chile, 2011.
- Berrotarán, Patricia M. (2003). "Del plan a la planificación: el Estado en la época peronista". Bitácora Argentina. Buenos Aires, 2003.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos Reforma del Estado para la ciudadanía- La Reforma Gerencial Brasileña en la Perspectiva Internacional. EUDEBA 1999.
- CEPAL (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. Jorge J. Máttar. Daniel E. Perrott, Santiago de Chile, 2014.
- CEPAL (2014b). "Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI" en "Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe", pág. 145-185, Santiago de Chile, 2014.
- Chibber, Vivek (2005). "¿Reviviendo el estado desarrollista?: el mito de la 'burguesía nacional'" en Panithc, Leo y Leys, Colin (eds.), El Imperio recargado, Socialist Register; CLACSO, 2005.
- De Jouvenel, H. (2000), "A Brief Methodological Guide to Scenario Building", *Technological Forecasting and Social Change* 65, 37-48.
- Essayag, S. (2000). "El Modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino". Presentado en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Del 24 al 27 de octubre de 2000. Santo Domingo.
- Felcman, I. (2017) Nuevos Modelos de Gestión Pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático. Buenos Aires. Editorial Errepar.
- Felcman, I., G. Blutman y A. Azcorra (2012), Plan Estratégico Agroalimen-

tario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. (PEA2). Centro de Investigaciones en Administración Pública. Año 3, Nro.2., Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

- Felcman, I; G. Blutman, P. Bobeck, I. Gonzalez, y R. Velazquez (2017), "Planeamiento Estratégico Participativo en el Sector Público: Conceptos, metodologías e instrumentos" CIAP – FCE – UBA en [http://www.economicas.uba.ar/institutos\\_y\\_centros/ciap/](http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/ciap/)
- Fernández Arroyo, Nicolás (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Nicolás Fernández Arroyo y Lorena Schejtman. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.
- Herrera et. al. (1977), ¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano, IRDC (CIID), Bogotá, 127 p.
- Ibarra, Andrés (2017). "Estamos construyendo un Estado transparente, innovador; ágil y cercano. Un Estado al servicio de la gente". En Revista "Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental", pág. 7-14. Año 23, N°33, Febrero 2017. Buenos Aires, 2017.
- Ibarra, Andrés (2018). "Macri e Ibarra presentaron el Plan Nacional de Telecomunicaciones y Conectividad". Publicado el martes 09 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/macri-e-ibarra-presentaron-el-plan-nacional-de-telecomunicaciones-y-conectividad>
- INAP (2018). "Serie de Investigaciones sobre Empleo Público: Servicio Civil comparado y Evaluación de Impacto de la Capacitación" – 1ª Edición, Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, Ministerio de Modernización, Buenos Aires, 2018.
- INTA. Lineamientos de política para un plan agropecuario 2007-2015, INTA, 2008.
- INTA "El Mundo Agrario hacia el 2030". Prospectiva del Sector Agro3 al 3030 – Informe de Avance. Unidad de Coyuntura y Prospectiva (UCyP), diciembre 2010.
- INTA. Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias, Mimeo, mayo 2011.
- Leiva Lavalle, J. (2010). "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina", Brasilia: CEPAL, IPEA.
- Matus, C. (1996). "El método PES". Entrevista efectuada en Bolivia por Francisco Huertas. En Huertas, F. (1996). El método PES. Planificación estratégica situacional. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.
- Oyuela, Juan A. (1976/1977). "Historia de la planificación argentina" (Partes I y II), Cuadernos de Planeamiento, Año 1, N° 1 y 2, diciembre 1976 y enero 1977, pp. 43-55 y 56-63.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). "Planificación, desarrollo y capacidad política:

Desafíos de América Latina en el siglo XXI". En Revista Estado y Políticas Públicas N° 1. Año 2013.

- Plan Fénix, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (2010). "Modelo de Simulación y Consistencia Macroeconómica del Plan Fénix 2010-2016, Mimeo, noviembre 2010.
- Plan Fénix, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (2011). "Modelo de Simulación y Consistencia Macroeconómica del Plan Fénix 2010-2020. Análisis de impacto del PEA2, Mimeo, agosto 2011.
- Vázquez, Norberto; von Zeschau, Juan Federico (2017). "Prospectiva: Desde la incertidumbre dura hacia la construcción estratégica de futuro". Artículo para la Revista Escenarios, Año 15, N° 40, pp. 68-76. Agosto 2017, Buenos Aires.

### **Bibliografía casos**

- Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Metas 2020 para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino (2010). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, República Argentina.
- Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2013). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, República Argentina.
- Plan Estratégico Industrial 2020. (2012). Ministerio de Industria, República Argentina.
- Plan de Modernización del Estado (2016). Ministerio de Modernización, República Argentina.

### **Notas periodísticas**

- "Trabajadores del Estado: todo lo que hay que saber sobre el empleo público". Información extraída del País Digital (27 de julio de 2018), disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/trabajadores-del-estado-todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-el-empleo-pblico/18083>
- "Hasta ahora, solamente 350 trabajadores estatales se sumaron al retiro voluntario", Perfil, sábado 30 junio, 2018, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/hasta-ahora-solamente-350-trabajadores-estatales-se-sumaron-al-retiro-voluntario.phtml>
- "En solo dos meses, el sector público redujo 10.600 puestos de trabajo", La Nación, 17 de septiembre de 2018. Disponible en: [www.lanacion.com.ar/2172686-en-solo-dos-meses-sector-publico-redujo](http://www.lanacion.com.ar/2172686-en-solo-dos-meses-sector-publico-redujo)
- "El trabajador uberizado". Entrevista a André Lamarche en Página 12, 28 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/92007-el-tra->

bajador-uberizado

- “El país de los horizontes cercanos. La Argentina y el largo plazo”, Raquel San Martín. La Nación, sábado 31 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1971432-el-pais-de-los-horizontes-cercanos-la-argentina-y-el-largo-plazo>











“Debates sobre el presente y el futuro de la administración pública” es el fruto del trabajo de profesores y miembros del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL) como de los miembros del Fondo Permanente de Capacitación (FOPECAP) tanto de la Secretaría de Gobierno de Modernización como de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) quienes han realizado un valioso aporte al mismo.

Agradecemos la enorme contribución y apoyo permanente de la universidad, a través de su Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, y de la UPCN, instituciones que han dado origen a esta maestría con el ambicioso propósito de involucrarse, aún más, en la modernización y el fortalecimiento de un Estado que, con trabajo digno para sus integrantes, preste servicios públicos de calidad a toda la comunidad.

**Federico Dávila**

*Director de la Maestría en Administración Pública de la USAL*

