

Una administración pública perfectible

Construyendo servicios públicos de calidad

Prólogos

Héctor F. Dama
Andrés E. Rodríguez

Compilador

Federico E. Dávila

Autores

A. Acevedo, F. Carrillo,
A. Cruceli, M. Dávila,
S. González, V. Impollino,
M. Interlichia, I. Massucci,
A. Montagna, M. Payva,
D. Pérez, J. Pérez,
J.P. Romero, I. Romero Lamas,
P. Sanz, G. Scavone,
K. Trivisonno

“Una administración pública perfectible. Construyendo servicios públicos de calidad” es el resultado del trabajo de profesores y egresados de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL), quienes comparten su visión realizando un valioso aporte.

En efecto, los actores mencionados transitan la Maestría con mucho esfuerzo y responsabilidad, con la certeza de contribuir al fortalecimiento y modernización institucional del Estado y es nuestro desafío que sean capaces de afrontar los retos que se presentan, teniendo como eje principal el ser humano.

Es en ese sentido que presentamos con orgullo sus perspectivas en temáticas que hoy están en nuestra agenda y nos preocupan a todos: la carrera profesional de los trabajadores públicos, la protección de los derechos en la problemática de la violencia laboral, la importancia de la gestión pública en materia de prevención de lavado de activos, la articulación entre los distintos niveles de gobierno como herramienta de gestión de políticas públicas así como el diagnóstico participativo como herramienta clave en la planificación, el derecho humano a una buena administración pública, la responsabilidad del Estado y la influencia de los clubes sociales y deportivos de barrio en la comunidad, la incorporación de nuevas tecnologías, recomendaciones para un sector público sostenible, la formación y la importancia de las políticas públicas en los servicios basados en el conocimiento.

Por último y en nombre de toda la comunidad académica de la carrera, deseo agradecer la enorme contribución y el apoyo permanente de la Universidad, a través de su Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y de la Unión del Personal Civil de la Nación, 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

ISBN 978-631-90428-0-1



9 786319 042801

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERFECTIBLE

Construyendo servicios
públicos de calidad

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERFECTIBLE

Construyendo servicios
públicos de calidad

Federico E. Dávila (compilador)

PRÓLOGOS

Héctor F. Dama
Andrés E. Rodríguez

AUTORES

A. Acevedo, F. Carrillo, A. Cruceli, M. Dávila,
S. González, V. Impollino, M. Interlichia,
I. Massucci, A. Montagna, M. Payva, D. Pérez,
J. Pérez, J.P. Romero, I. Romero Lamas,
P. Sanz, G. Scavone, K. Trivisonno

Federico E. Dávila

Una administración pública perfectible
Construyendo servicios públicos de calidad
Buenos Aires

Producción:  **aeCSA**

Diseño de tapa e interior: *Federico Meliz*
Corrección de la edición: *Alicia Muzio*

Una administración pública perfectible:
Construyendo servicios públicos de calidad/ Federico Dávila
[et al.]; compilado por Federico Davila.- 1a ed.-

Ciudad Autónoma de Buenos
2024 p.; 22 x 15 cm.
ISBN 978-631-90428-0-1

Hecho en depósito de ley 11.723
Impreso en Argentina. Printed in Argentina

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.
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 hombres y mujeres.

Indice

Prólogo	
<i>Héctor F. Dama</i>	7
Prólogo	
<i>Andrés Rodríguez</i>	9
La protección de los derechos en la problemática de la violencia laboral en el ámbito de la Administración Pública Nacional	
<i>Ana Verónica Acevedo</i>	11
El FoPeCap y la formación de cuadros estatales	
<i>Felipe Carrillo y Antonio Montagna</i>	31
La carrera administrativa en la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual a diez años de su creación	
<i>M. Andrea Cruceli</i>	41
La importancia de la Administración Pública para hacer frente al lavado de activos	
<i>Martin Manuel Dávila</i>	65
La situación de los trabajadores de 45 años y más en la Administración Pública Nacional: ¿un problema o una oportunidad? una mirada acotada focalizada en áreas de algunos organismos	
<i>Víctor Impollino</i>	89
¿Una luz para la economía Argentina?: políticas públicas para la explotación de servicios basados en el conocimiento (2020-2023)	
<i>María Belén Interlichia</i>	121
Coordinación interjurisdiccional como herramienta de gestión de políticas públicas de abordaje integral en el área metropolitana de Buenos Aires	
<i>Iván Massucci</i>	139

Hacia una gestión eficiente y regida por un paradigma igualitario en la Secretaría de Economía Social	
<i>Matías Alejandro Payva</i>	161
El Derecho a una buena administración	
<i>Daniela Natalia Pérez</i>	183
La responsabilidad del Estado y la influencia de los clubes sociales y deportivos de barrio en la comunidad	
<i>Jonathan David Pérez</i>	201
Un largo camino hacia la profesionalización de los trabajadores públicos nacionales	
<i>Juan Pablo Romero</i>	219
La incorporación de nuevas tecnologías y las relaciones laborales en la Administración Pública Nacional	
<i>Ignacio Agustín Romero Lamas</i>	245
La importancia de la gestión del capital humano para la profesionalización de la Administración Pública	
<i>Paula V. Sanz</i>	265
Recomendaciones para un sector público más sostenible	
<i>Graciela Scavone</i>	287
EL Convenio 190 de la OIT y su impacto en el Empleo Público	
<i>María Karina Trivisonno y Susana Gonzalez</i>	301

Prólogo

Doctor Héctor F. Dama, Ph.D Decano Facultad Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Salvador

Es motivo de enorme satisfacción participar de la edición de esta nueva obra del equipo académico y docente de la Maestría en Administración Pública. Este libro da testimonio del compromiso y la responsabilidad con que los autores desempeñan sus roles en la formación de estudiantes en las aulas, en la actualización y la coordinación de los temas mediante una cuidada planificación de actividades y en el respeto por las normativas vigentes del Ministerio de Educación, CONEAU e Institucionales de la Universidad del Salvador.

Son ya 23 años de fecundo trabajo conjunto de la Unión del Personal Civil de la Nación y de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Salvador. A lo largo de estos años, vale recordar que la Maestría en Administración Pública es la primera acreditada por CONEAU y autorizada en modalidad a distancia de la Universidad del Salvador, que es este el sexto libro generado desde la Maestría que, consistentemente, viene logrando las mejores evaluaciones de los estudiantes por la calidad y el profesionalismo de las clases y los conocimientos compartidos.

Puedo dar fe del trabajo y el esfuerzo que sostienen estos logros. Los autores fueron de los primeros en reaccionar proactivamente ante los nuevos y desconocidos desafíos que nos presentó la pandemia. Se capacitaron y adaptaron sus propuestas académicas sobre la marcha, convirtiendo en oportunidades cada amenaza que se presentaba. Todo lo hicieron siempre desde la creencia de que no le podían fallar a los estudiantes, que no podían fallarle a la comunidad.

Es así que generaron esta selección de temas para compartir con ustedes, lectores de esta valiosa obra, que integra saberes técnicos, profesionales y reflexiones de la rica experiencia en los variados escenarios de la administración pública local y regional. Felicitaciones y todo el reconocimiento por este nuevo logro que honra y pone en práctica uno de los más sentidos mensajes de San Ignacio de Loyola: *“El amor se ha de poner más en las obras que en las palabras.”*

Prólogo

Andrés Rodríguez¹

Una vez más creo oportuno mencionar que esta Maestría en Administración Pública es el resultado de la sinergia de las instituciones que le dieron origen compartiendo valores, objetivos y conocimientos: la Universidad del Salvador (USAL) y la Unión del Personal Civil de la Nación (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.

En efecto, siempre debemos tener en cuenta que servicios públicos de calidad implican calidad para los usuarios, pero también calidad para los trabajadores. Y eso debe manifestarse claramente en las condiciones laborales, en la calidad del salario y en la libertad sindical, entendiéndola por ella el derecho de huelga, de asociación y negociación colectiva. Sabemos que sólo con trabajo digno es posible construir un Estado digno.

Y eso, en el escenario actual, cobra una importancia significativa. En tal sentido, podemos afirmar que el dinamismo político y los cambios acelerados en la configuración mundial en todas sus dimensiones, principalmente en torno al capital y al trabajo, sumado a las múltiples crisis que azotan el planeta, requieren de un Estado ágil y moderno, capaz de afrontar y dar rápidamente sus mejores respuestas a esos cambios, a esa evolución y, asimismo, tener la fortaleza necesaria para encarar eficazmente tales desafíos, teniendo como eje principal el ser humano.

¹ Andrés E. Rodríguez
Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)
Secretario Adjunto de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA)
Congresal Nacional del Partido justicialista (PJ)
Licenciado en Ciencias Antropológicas (UBA)
Profesor Invitado de la Universidad del Salvador (USAL)

Por lo expresado anteriormente, estoy convencido de que tanto la maestría como este texto, producto del trabajo de todos los miembros de la comunidad de la Universidad del Salvador, constituyen un gran aporte para el logro de esos propósitos. Y, para nuestra organización sindical, un orgullo de ser parte de este proyecto que, concebido hace más de dos décadas (2001), está rindiendo los frutos esperados tanto en términos académicos como sociales y culturales.

Ese es nuestro desafío presente y futuro que, sin duda, se ve reflejado de distintos modos y en diferentes artículos, en este texto que expresa claramente convicciones y conclusiones de la rica experiencia de graduados y docentes que les han permitido desarrollar una mirada particular con respecto al Estado y a la administración pública.

La protección de los derechos en la problemática de la violencia laboral en el ámbito de la Administración Pública Nacional

Autora

Ana Verónica Acevedo es Abogada y Magíster en Administración Pública. Profesora Universitaria. Asesora Legal en Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Integrante del Tribunal de Evaluación de defensas de trabajos finales en la Universidad del Salvador. Doctoranda en Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Resumen

Con este análisis se pretende realizar un resumen del trabajo final de posgrado que fuera presentado para la carrera de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador. Con el trabajo se desarrolla una investigación del fenómeno social de la violencia laboral, que se da en las organizaciones laborales, pero todo el interés tiene su eje en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Pero no se reduce a eso, sino que, con este trabajo, se elaborará un análisis de la situación actual que se relaciona con la normativa protectoria y más precisamente con nuestro Convenio Colectivo General de Trabajo.

Palabras clave

Violencia laboral / *mobbing* / derechos del trabajador estatal / protección estatal / administración pública nacional / convenio colectivo general de trabajo/ convenio OIT 190.

Introducción

El fenómeno estudiado se manifiesta en el ámbito laboral del mismo Estado. Es el lugar donde se desarrollan las funciones y que, cuando se presenta un caso, se produce una afectación de manera directa al trabajador o trabajadora que como víctimas ven comprometidos sus derechos. Pero, además, afecta de manera indirecta a su familia y entorno, a la sociedad y, de manera extensiva, al Estado.

Por lo que urge la necesidad de conocer cuáles son aquellas normas que tienen la finalidad de abordar el fenómeno pero que buscan erradicarlo. Esa fue una de las razones del trabajo.

Entonces, dicho Trabajo Final de Maestría (en adelante TFM) tuvo como objetivo general el de investigar e identificar la existencia de un único marco normativo que tenga por objeto el cuidado de los derechos del trabajador en la problemática de la violencia laboral en el ámbito de la APN comprendido en el Decreto N° 214/2006.

Por tamaño objetivo fue necesario estudiar y caracterizar las formas de violencia laboral; identificar los derechos del trabajador que pueden verse comprometidos en dicha problemática, así como identificar el tratamiento normativo del cuidado de esos derechos y realizar un análisis de las normas vigentes que contemplen y combatan la problemática en dicho ámbito.

Pero también fue necesario conocer los procedimientos administrativos actuales que garantizan la defensa de los derechos del trabajador e investigar la existencia de instituciones estatales actuantes ante un caso de violencia laboral.

Dicho trabajo se completó con un pormenorizado análisis, con la realización de las conclusiones y de las recomendaciones, constituyendo de esa manera un trabajo que ha generado aportes para el logro de un conocimiento útil sobre la problemática.

Todo el objeto de investigación fue el abordaje teórico y fáctico del fenómeno, con una mirada legal, doctrinal y jurisprudencial.

Por lo tanto, este presente trabajo será una aproximación que sea capaz de resumir esa investigación. Para ello se describirá el desarrollo de todo el TFM, en su contenido central, el estado de situación actual y unas palabras finales.

Contenido

La parte central del TFM consiste en las nociones preliminares para entender qué es la violencia laboral, cuáles son los conceptos, cuáles son las formas, en qué consiste la violencia laboral, cuáles son sus fases y sus consecuencias. Fue necesario hacer unas consideraciones especiales sobre este capítulo.

Pero también cuáles son los derechos de los trabajadores que -por la violencia laboral- pueden verse comprometidos, es decir, los derechos implicados en la problemática, el encuadre legal de esos derechos y también se presenta una normativa de referencia en el cuidado de los derechos del trabajador de la provincia del Chaco.

Consecuentemente, fue necesario presentar los proyectos de leyes sobre violencia laboral en la APN y se plasmaron los análisis sobre los mismos, se ha presentado el marco normativo nacional, actual y vigente. Incluso se ha sumado una norma de reciente aprobación, que es el Convenio N° 190 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y, además, también se incorporó una investigación sobre derecho comparado.

Por otro lado, el objeto de toda la investigación del TFM se cumple y completa con el abordaje procesal, llevándose a cabo el análisis de todos los procedimientos existentes y aplicables en la APN, tanto administrativos como gremiales. A este respecto, se describe la intervención institucional de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (en adelante CIOT) y de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral. Se realiza asimismo el análisis jurisprudencial abordando la actuación judicial en la materia.

Por último, se presenta un análisis de todo lo investigado y se establece si todos los objetivos planteados fueron cumplidos o no. Se realizan también las conclusiones y las propuestas con recomendaciones.

El por qué no a la violencia en la APN

El TFM, es el documento que permite conocer la problemática investigada, para saber no sólo qué es la violencia, sino cuáles son sus leyes tanto antecedentes, como las actuales y cuál es la parte procesal administrativa y judicial.

No obstante, con este artículo se presenta la oportunidad de elaborar en forma acotada dicho TFM, para que cualquier persona que esté interesada pueda conocer sobre la materia y saber cómo es el estado de situación actual.

Asimismo, este trabajo tiene otra finalidad que es la de visualizar de manera sencilla las verdaderas razones del por qué no a la violencia:

Porque la violencia laboral es un “problema mundial” y “...constituye una cuestión capital de derechos humanos y...crea serias amenazas a la salud del trabajador, también perjudica la seguridad, la eficacia del servicio, la productividad, la igualdad de trato y el trabajo decente con la consiguiente degradación del clima laboral” (Barbado, 2009, p.2).

Porque la violencia laboral, es también *mobbing* laboral, es “...toda violación directa o indirecta al principio de igualdad de los hombres, como cualquier restricción en el ejercicio de un derecho, que traiga aparejada la conculcación de las libertades contempladas en ellos” (Bustamante Casas, 2008, p.2).

Porque la violencia laboral constituye uno de los flagelos y una problemática grave de los trabajadores ya que conduce a la destrucción de su vida laboral al no poder insertarse en el mercado laboral debido a las profundas consecuencias psicofísicas lo que provoca una exclusión definitiva del mundo del trabajo (Mac Donald, 2015, p.1).

Porque la violencia laboral es “... acoso moral o psicológico, lo que se conoce como bullying, comprende toda conducta, actitud, actividad como amenaza o acción consumada que va a provocar el aniquilamiento psíquico de la víctima” (Velázquez, 2017, p.17).

Porque la violencia laboral es una conducta hostil o intimidatoria que se practica hacia un trabajador desde una posición jerárquica superior o desde un grupo de iguales hacia los que él mantiene una subordinación de hecho. “Dicha conducta hostil es reiterativa y persistente en el tiempo llegando a adoptar métodos

de influencia muy diversos, que van desde la infravaloración de las capacidades del trabajador, hasta su desbordamiento por la asignación de tareas irrealizables, pasando por agresiones como la ocultación de información, la difamación o el trato vejatorio...” (Autor: Dufey c/ Entretenimiento Patagonia S.A., voto del Dr. Lutz, 2002).

Porque la violencia laboral se da en el ámbito del Estado y los especialistas coinciden en expresar que las diferentes violencias laborales y los violentos encuentran por distintos motivos un terreno más que “propicio” al ámbito de la administración pública por ser uno de los más proclives a que eso se genere (Banera, p.49).

Porque con la violencia laboral “El empleo público no es ajeno a ello; por el contrario, la confluencia de derechos, potestades, discrecionalidad, interés público y la permanente influencia de la política, le otorgan particularidades que lo convierten en un ámbito sensible a las conductas violentas y discriminatorias” (Ivanega, 2017, p.152).

Porque con la violencia laboral “...están en juego nuestra salud pública, nuestros derechos humanos, nuestro desarrollo humano y nuestro Estado de Derecho” (Scialpi, 2002, p.216).

El tratamiento legal

Luego de una aproximación del enfoque doctrinario presentado *ut supra*, es el momento de mencionar lo más importante del tratamiento legal.

Si bien en el TFM, se encuentran de manera abarcativa las normas que tratan el tema, a continuación, se presentan dos normas que son relevantes en el ámbito bajo estudio: un decreto de gran envergadura y una resolución ministerial.

El Decreto N° 214/2006, por el que se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General (en adelante CCTG) para la Administración Pública Nacional (en adelante APN), establece en su artículo 124¹ que la violencia laboral:

es toda acción, omisión, segregación o exclusión realizada en forma reiterada por un agente que manifieste abuso de la autoridad que le confieren sus funciones, cargo o jerarquía, influencia o apariencia de influencia, que tenga por objeto o efecto la degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar los derechos, la dignidad de los trabajadores, de alterar su salud física y mental y/o comprometer su futuro laboral; o al consentimiento de dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar.

El nuevo artículo 124, establece:

Erradicación de la violencia y acosos en el mundo del trabajo. Las partes signatarias acuerdan en reconocer que la vida y acoso laboral impiden la consecución del principio de no discriminación e igualdad de oportuni-

¹ Este artículo fue modificado. En otro apartado -de este trabajo- se comentará al respecto.

des, constituyendo una vulneración de los derechos humanos, contraponiéndose a los principios éticos que rigen el empleo regulado por el presente convenio.

Se entiende por violencia laboral a todo comportamiento y práctica inaceptable, omisión, segregación o exclusión, realizada por una persona o varias personas, que afecte o degrade las condiciones de trabajo, la dignidad, los derechos, la salud física, mental, social y/o moral, de la persona, que pueda comprometer su futuro laboral.

Y la Resolución N° 5/2007 del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS) establece expresamente que violencia laboral es:

Toda acción, omisión o comportamiento, destinado a provocar, directa o indirectamente, daño físico, psicológico o moral a un trabajador o trabajadora, sea como amenaza o acción consumada. La misma incluye violencia de género, acoso psicológico, moral y sexual en el trabajo y puede provenir tanto de niveles jerárquicos superiores, del mismo rango o inferiores.

Esos conceptos, permiten dimensionar la importancia que tiene el tema y las normas que regulan –a nivel nacional- la relación de empleo y tratan normativamente el fenómeno a través de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25164/99, y su reglamentación aprobada por el Decreto N° 1421/02 y por el Decreto N° 214/06 y normas relacionadas.

La ley marco establece como prohibición -en el artículo 24 inciso h)- el desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El Decreto N° 214, en su prólogo se manifiesta que las partes signatarias -en la elaboración del Convenio- tuvieron en cuenta el compromiso ineludible para que las relaciones laborales sean "...armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato".

Y en el nuevo artículo 33² -del citado instrumento-, se establecen las obligaciones del Estado, que como empleador de la relación laboral debe garantizar la dignidad de la persona trabajadora; abstenerse de aplicar sanciones disciplinarias que constituyan una modificación de las condiciones de la relación laboral; velar por el buen clima de trabajo, haciendo cesar cualquier hecho de discriminación, violencia y/o acoso en el ámbito laboral; dispensar a todos los trabajadores igual trato en idénticas situaciones, entre otras.

² Este artículo también fue modificado, lo que se comentará oportunamente en otro apartado de este trabajo.

No obstante, y en estrecha relación con el fenómeno bajo estudio, también se establece que el Estado debe “...velar por el buen clima de trabajo, absteniéndose y/o haciendo cesar, cualquier hecho de discriminación, violencia y/o acoso de cualquier índole mediante el uso del cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia”.

En el capítulo IV denominado *Derecho, Deberes y Prohibiciones* para todo el personal, se encuentra el derecho a las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignos libres de violencia.

Por lo que está prohibido discriminar, menoscabar, segregar y excluir al trabajador, abusar de la influencia, cargo o función, hostigar moralmente, con comentarios, actos o conductas. La norma detalla las modalidades de esas prohibiciones:

Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo, género, orientación sexual, condición social o económica, caracteres físicos, o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.

Realizar mediante el uso de su cargo, función, influencia o apariencia de influencia cualquier acto, comentario o conducta en forma reiterada con connotación sexual no consentida por quien la recibe u hostigamiento moral, sea para beneficio propio o de un tercero; bajo posibles formas de maltrato físico o psíquico, acoso sexual u homofóbico y/o que perjudique el desempeño del agente afectado, su salud, relación, dignidad o futuro laboral, o consentir dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar.

Si bien la norma, textualmente define la violencia laboral y determina su alcance -tal como fue mencionado precedentemente-, es deber resaltar que el nuevo artículo 124 establece de manera taxativa que la comisión de cualquier acto de violencia laboral configura falta grave en los términos del artículo 32 inciso e) del Anexo a la Ley N° 25164, en virtud de lo previsto en el artículo 37 inciso i) del presente. De manera similar se procederá en los casos de personal comprendido en la Ley de Contrato de Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de dicha norma o la que la sustituya.

Felizmente existe el CCGT, por él es posible enmarcar todas las situaciones que merecen ser plasmadas en su texto, y de esa manera hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, es este el momento de presentar una enumeración —no taxativa— de los derechos del trabajador que se ven vulnerados en una situación de violencia:

- » Derecho a la vida
- » Derecho a la integridad física y moral
- » Derecho a la salud

- » Derecho al trabajo
- » Derecho a una ocupación plena y efectiva
- » Derecho al honor
- » Derecho de igualdad de trato
- » Derecho a la intimidad personal
- » Derecho a la propia imagen
- » Derecho a un ambiente laboral libre de violencia
- » Derecho a la igualdad de salarios
- » Derecho a no ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes
- » Derecho a la no discriminación en cualquiera de sus formas
- » Derecho a condiciones dignas y equitativas de labor
- » Derecho a jornada limitada
- » Derecho al descanso y vacaciones pagas
- » Derecho a retribución justa
- » Derecho a salario mínimo, vital y móvil
- » Derecho a igual remuneración por igual tarea
- » Derecho a protección contra el despido arbitrario
- » Derecho a estabilidad del empleo público
- » Derecho a la organización sindical libre y democrática
- » Derecho de huelga
- » Derecho a un estándar adecuado de vida
- » Derecho a un juicio justo

Y dado que la violencia laboral afecta los derechos humanos, se presentan a continuación aquellos instrumentos que se refieren a ese fenómeno. A ese solo efecto y continuando con el marco legal argentino³, por imperio de la Constitución Nacional, en el artículo 75 inciso 22, se encuentran las normas que son las declaraciones, las convenciones y los pactos complementarios de derechos y garantías:

- Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 1948
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, 1967. Ley N° 17722
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969). (Artículo N° 5 inc.1° y artículo N° 11 y 32). Ley N° 23054

³ Por la extensión del presente artículo se sugiere remitirse al TFM para ver poder leer todas las demás normas vigentes, proyectos de leyes, etc.: <https://racimo.usal.edu.ar/7880/>

- Convenio OIT N° 111. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, 1958. Ratificado por la Argentina.
- Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979. (Artículos N° 2 y 11). Ley N° 23179
- Convenio sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras Ley N° 23451
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. (Artículos N° 7 y 12)
- Pacto Internacional de derechos civiles y políticos. (Artículo N° 17). Y su Protocolo. Ley N° 23313
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer - “Convención de Belem do Pará”. Ley N°24632

Un giro legal y un giro en la investigación

Durante el proceso de elaboración del TFM, se produce un hecho que es una bisagra legal en la materia, que es el Convenio N° 190 de la OIT. El Consejo de Administración de la OIT se reúne en la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra el 21 junio del año 2019 y aprueba dicho convenio, por parte de los representantes de los gobiernos, así como de los sindicatos y de las empresas de los 187 Estados miembros de la organización.

Eso ha provocado un giro en el camino de la investigación y ha determinado la existencia de un apartado especial en el TFM, en el que se trata de manera detallada y analítica dicho instrumento.

El Convenio consta de 20 artículos y establece un marco para prevenir y abordar la problemática de la violencia laboral con un enfoque integral. Por razones de extensión sólo se detalla a continuación lo más relevante a los fines del presente trabajo.

El artículo 4, establece como principios fundamentales que deben seguir los Estados miembros como:

El “respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”; el “adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Y textualmente establece que dicho enfoque debe:

- a) prohibir legalmente la violencia y el acoso
- b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso

- c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso
- d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes
- e) velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo
- f) prever sanciones
- g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda, y
- h) garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.

Por último, considera que se debe tener en cuenta la naturaleza y el alcance variables de las responsabilidades respectivas según las organizaciones de que se trate.

Esos principios son obligaciones que deben adoptar los Estados miembros, y el Estado argentino aprueba dicho Convenio mediante Ley N° 27580 sancionada por el Congreso de la Nación el 11 de noviembre de 2020, publicada en el Boletín Oficial el 15 de diciembre del mismo año.

Eso significa que entra a formar parte del cuerpo normativo con raigambre constitucional y constituye la primera ley nacional que rige la problemática de la violencia laboral en la República Argentina.

Por otro lado, la OIT después de aprobar el Convenio, adopta también en el año 2019, la Recomendación N° 206 sobre *La Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo*, cuyas disposiciones complementan al instrumento.

Eso permite considerar que dicha organización cuenta en su haber con el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas para combatirla, el Convenio N° 100 y la Recomendación N° 90 sobre igualdad de remuneración; el Convenio N° 111 y la Recomendación N° 111 sobre la discriminación en el empleo y ocupación, entre otros instrumentos.

Esos documentos, son recursos disponibles y útiles para la elaboración de soluciones necesarias para el fenómeno bajo estudio y para el inicio de trabajos de prevención y erradicación de la violencia laboral. El nuevo Convenio constituye un instrumento idóneo y ya siendo parte de la legislación argentina debe desarrollarse la reglamentación para implementar sus preceptos, pero velando por el respeto de todos los derechos del trabajador. Eso como parte de un todo en una política

dirigida a la erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la APN y para lo cual es menester el compromiso activo de todos los actores sociales.

Todo ese deseo se expresa de manera textual en el TFM, ya que el objetivo intrínseco de toda la investigación fue el de contribuir para una APN libre de violencia.

La actuación institucional

En este apartado, se presentará un resumen⁴ de las instituciones encargadas de actuar ante una situación de violencia, que procuran el restablecimiento de los derechos vulnerados del trabajador víctima y que trabajan para erradicar ese flagelo.

Un trabajador estatal –bajo CCGT– ante una situación de violencia laboral en el ámbito de la APN cuenta con los siguientes procedimientos legales: administrativo, gremial y judicial.

El procedimiento administrativo se lleva a cabo con la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (en adelante CIOT). La CIOT nace por lo previsto en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional —homologado por Decreto N° 214— y en los términos de la Ley N° 24185.

Se crea dicha Institución con la finalidad de la promoción para el cumplimiento de las cláusulas establecidas en la norma, así como el principio de no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato, y las acciones tendientes a la prevención y erradicación de la violencia laboral.

La CIOT es un órgano paritario, la normativa expresa que debe estar integrado por tres representantes titulares y tres suplentes por parte del Estado Empleador y por tres representantes titulares y tres suplentes por parte de los gremios.

En cuanto a la temática bajo estudio, una de sus principales funciones es el diseño y promoción de políticas y acciones para el logro efectivo de la igualdad de oportunidades y de trato, y la prevención y erradicación de la violencia laboral.

La CIOT podrá recibir denuncias sobre casos de violencia laboral en forma escrita e individualmente con todas las garantías de confidencialidad, discreción, imparcialidad, celeridad y resguardo de la identidad de el/los afectado/s, e impulsar su tratamiento y resolución por la autoridad administrativa competente. Es decir,

(...) que las actuaciones serán elevadas a la máxima autoridad de la Jurisdicción, organismo descentralizado o entidad, para que disponga a través de la autoridad competente, la sustanciación de la pertinente información sumaria o sumario administrativo, según corresponda, la que deberá tramitar con carácter muy urgente. La Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT) solicitará informes sobre los avances, estado y resultados obtenidos y/o alcanzados respecto a las denuncias elevadas a las máximas

⁴ Para profundizar lo presentado en este punto, se sugiere remitirse al TFM.

autoridades de las jurisdicciones, así como de las sanciones resueltas y/o aplicadas en cada caso (nuevo artículo 126 del decreto⁵).

Otras de sus acciones principales son la difusión y la formación, sensibilización y concientización sobre la temática de la violencia laboral, así como sobre discapacidad, discriminación, igualdad de oportunidades y de trato, capacitaciones que realizan tanto para los trabajadores y funcionarios con personal a cargo, como para representantes sindicales y del Estado.

El CCTG, también establece que la CIOT contará con una delegación en cada Jurisdicción integrada del mismo modo, que servirán para garantizar un funcionamiento más ágil, incentivar la participación de las y los trabajadores en todos los organismos y promover la comunicación y el acuerdo en los lugares de trabajo. Las delegaciones dependen de la CIOT y reportan a ella. Asimismo, existe la posibilidad de que a criterio de la CIOT podrán crearse subdelegaciones.

Está establecido en el nuevo artículo 127⁶ del Decreto citado que entre otras funciones de dichas delegaciones se encuentran las de:

difundir, ejecutar o promover acciones que favorezcan el conocimiento y aplicación de no discriminación y de igualdad de oportunidades y de trato; orientar, informar y asesorar al trabajador de su jurisdicción o entidad descentralizada que haya padecido discriminación o violencia laboral procurando la solución en dicho ámbito, etc.

Por otro lado, resulta importante señalar que dentro del ámbito de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación mediante Resolución N° 5/2007, crea la Oficina de Asesoramiento de Violencia Laboral (en adelante OAVL), para todos los trabajadores del sector privado.

Sin embargo, cuando un trabajador de la APN desempeñe sus funciones en algún organismo que no disponga de área, comisión o comité que aborde la temática de violencia laboral y cuando su actividad no se encuentre bajo convenio alguno, la OAVL puede tomar la presentación que quiera realizar ese trabajador. Es decir, ante un caso de violencia laboral y por la ausencia de herramientas convencionales que protejan al trabajador, la OAVL es un recurso final en el ámbito administrativo.

Por otra parte, se encuentra la intervención gremial propiamente dicha a cargo de los sindicatos. Ellos tienen la responsabilidad de la defensa de los intereses de los trabajadores. La Ley N° 23551 establece que debe entenderse por "...interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo.

⁵ Este artículo también fue modificado, lo que se comentará oportunamente en otro apartado de este trabajo.

⁶ Este artículo también fue modificado, lo que se comentará oportunamente en otro apartado de este trabajo.

La acción sindical contribuirá a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador”.

Con lo cual el trabajador ante una situación de violencia, puede dirigirse al sindicato para que lo acompañe, lo asesore y lo oriente en dichas circunstancias. Además, la asociación sindical tiene el derecho de peticionar y representar, a solicitud de parte, los intereses individuales de sus afiliados, conforme lo establece la norma citada.

Ante una situación de violencia, el sindicato debe acompañar y representar al trabajador y sus intereses (OAVL, 2015). Y dicho procedimiento consiste en:

- ♦ Escuchar al compañero para precisar cuál es y cómo se presenta la situación y si efectivamente se trata de violencia laboral.
- ♦ Asistirlo y representarlo en las comunicaciones y denuncias.
- ♦ Brindarle y establecer los contactos necesarios para que reciba la atención médico-psicológica que necesite.
- ♦ Orientarlo respecto a cómo enfrentar la situación y alternativas que puede seguir para garantizar que se respeten sus derechos y dignidad.
- ♦ Si la situación es extensiva a otros compañeros en el mismo trabajo, acercarse y contactarse con el delegado.
- ♦ Si la situación se identifica como tal, orientarlo para que tome contacto con la Oficina de Asesoramiento sobre violencia laboral- MTESyS.

Luego de presentar ese procedimiento se puede observar que, en la tarea de los sindicatos de la defensa de los derechos de los trabajadores, el Convenio N° 190 de la OIT recientemente aprobado, suma una nueva cuando establece que todo Estado miembro debe consultar con las organizaciones -representativas de empleadores y de trabajadores- para garantizar la orientación, formación y sensibilización mediante políticas nacionales pertinentes.

El aporte del TFM

El TFM, además de ser un documento que cuenta con toda la información detallada del fenómeno, creando un conocimiento útil, tiene una finalidad. Por lo que se ha establecido de manera textual -en dicho trabajo- un apartado de recomendaciones que se elevaron como propuestas para que sean consideradas oportunamente.

Se trata de ideas útiles que constituyen líneas de trabajo nacidas luego del desarrollo en base al estado de situación respecto del fenómeno. Para su profundidad se sugiere la remisión a dicho texto, no obstante, se presentarán las líneas que fueran clasificadas en primarias y secundarias:

Las primarias, consisten en la gesta de acciones prácticas e inmediatas en cada organismo del Estado para informar a cada trabajador de todos los derechos y dignidad humanos de los que es titular, de los valores humanos, de los valores sociales

e institucionales, para informar también de la temática de la violencia laboral, los mecanismos de prevención, los procedimientos y sanciones previstas.

Para ello, deben tomarse decisiones reales como la realización de cursos, campañas, foros, debates, conferencias, videoconferencias, así como la realización de encuestas para el relevamiento de la situación actualizada.

Asimismo, se sugiere que para llevar a cabo esas acciones primarias sería útil un *dossier* para todo el ámbito de la APN, por el que se establezcan:

- Cuáles son los derechos de los trabajadores, los valores humanos inherentes a la dignidad humana y la obligación inexorable de respetarlos.
- La prohibición de la violencia laboral
- Cuáles son las formas, consecuencias y efectos
- La normativa actual de referencia

Por último, debe quedar claro que toda persona que sea parte del Estado debe conocer la normativa sobre la violencia laboral, esto debe ser una condición *sine qua non*, tanto para el ingreso a la APN como para cualquier relación laboral vigente, que rige para el trabajador y para todo funcionario.

Estas acciones son primarias y prioritarias y es posible llevarlas a cabo para preparar el terreno para las acciones secundarias, ambas son igualmente importantes y necesarias.

En cuanto a las secundarias, por su importancia se citarán tal como se encuentran en el TFM. Consisten en la gesta de políticas del Estado en el ámbito de la APN, a saber:

- Se reglamente la Ley N° 27580 que aprueba el Convenio N° 190 de la OIT
- Se reforme el CCGT para que:
 - Se introduzcan normas que se centren en la prevención de la violencia laboral
 - Se establezcan sanciones acordes con la gravedad de las situaciones planteadas. Dichas sanciones deben tener un denominador común: “la no tolerancia a la vulneración de los derechos del trabajador”
 - Se establezca la responsabilidad solidaria del Estado como empleador y de la persona que llevó a cabo los actos de violencia
 - Se establezca para el Estado la posibilidad de accionar judicialmente contra esa persona responsable, por no haber cumplido con los deberes y obligaciones a su cargo como parte de la APN
- Se gesten reformas a las políticas actuales, no para eliminarlas sino para reforzarlas adecuándolas mediante nuevas herramientas y recursos necesarios para que puedan cumplir acabadamente el fin por el que han sido creadas

- Se reformulen las funciones de las oficinas con competencia en la materia, para ampliarlas y reforzarlas, así como asegurar su conformación interdisciplinaria de las mismas
- Se elabore un reglamento disciplinario único para toda la APN, que se centre en la prohibición de ejercer violencia laboral, estableciendo el marco teórico necesario, así como las sanciones respectivas
- Se gesten sistemas internos y externos de ejecución, acatamiento y control de normas y procedimientos para el tratamiento y erradicación de la problemática
- Se establezcan programas de prevención de la violencia laboral, en todo el ámbito de la APN, augurando su efectividad en todos los organismos del Estado a lo largo y ancho del territorio
- Se establezcan procesos de resolución de conflictos como por ejemplo mediaciones por intermedio de protocolos a cargo de áreas específicas con la intervención gremial correspondiente
- Se gesten iniciativas en dicho ámbito de la APN para capacitaciones permanentes y se formulen carreras de especialización en la materia

Esto completa y reafirma la finalidad inherente de todo el TFM realizado, las recomendaciones realizadas encuentran su fundamento en la certeza de que el CCGT es el instrumento más idóneo para ocuparse de esta temática. Y, además, porque el mismo decreto N° 214, establece que la problemática estudiada se contraponen a los principios éticos que rigen el empleo regulado por dicho Convenio.

De hecho, este trabajo cita en su desarrollo algunos de los artículos —de dicho instrumento— con sus modificaciones.

El estado de situación actual

Este apartado tiene la finalidad de dar cuenta acerca del estado de situación actual como se anticipara en el inicio del presente trabajo.

Es de suma importancia el rol de la CIOT y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General en el abordaje de la temática: en diciembre del año 2022 se realizaron propuestas de modificaciones a dicho convenio.

Los integrantes de la CIOT con el Acta N° 219, por la que se propone adaptar el texto del convenio de conformidad a los aspectos más relevantes y competentes del Convenio N°190 de la OIT. Esto fue elevado para su tratamiento a la comisión negociadora.

En ese diciembre de 2022, se reúnen todos quienes son parte de esta comisión, tratan dicha propuesta, analizan en conjunto, intercambian propuestas técnicas y elaboran un Acuerdo y disponen que en el CCTG se sustituyan los artículos 16, 20, 33, 34, 35, 37, 50, 52, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 68, 69, 70, 72, 74, 76, 113, 117, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 141, 142 bis y 145, se incorporen los artículos

63 bis, 64 bis y 124 bis. Y establecen que esas disposiciones entren en vigencia a partir del 1 de enero de 2023.

Por otro lado, es oportuno señalar que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación - el 7 de junio de 2023 mediante la Resolución N° 685- crea el Programa⁷ “ERRADICACIÓN DE LAS VIOLENCIAS Y EL ACOSO LABORAL EN EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - MT 190”, con el objetivo de brindar herramientas para la prevención y el abordaje de la violencia y el acoso laboral.

Luego de la lectura de todas esas modificaciones se puede establecer que el CCGT necesitaba ocuparse de la temática con más precisión y *aggiornarse* para una mejor defensa de los derechos de las y los trabajadores y que inexorablemente mejora la APN y al Estado. Y respecto a la Resolución N° 685 es una demostración de la orientación en ese sentido.

Conclusión

Luego de toda la investigación a lo largo de estos años sobre la temática en virtud de la realización del TFM y con posterioridad, se presentan las siguientes consideraciones finales:

La erradicación de la violencia laboral, no debe reducirse a la actividad legislativa —como en el mismo trabajo se mencionó— resulta necesario un real compromiso social, colectivo y político para trabajar de forma mancomunada para promover y hacer real que un lugar de trabajo —en todos sus alcances— sea un lugar libre de violencia.

Para ello, la cultura del respeto por los valores y derechos supremos dan los cimientos en la construcción de ese camino. Sin esto no hay norma que sea capaz de lograrlo.

Ahora bien, sin la existencia del marco normativo argentino, como el actual y vigente, el escenario sería otro, y, por cierto, más complejo. Ya el sólo hecho de desconocer el valor de una norma constitucional supone el desconocimiento de cuáles son todos los bienes, principios y derechos de cada persona, y por ende de cada trabajador.

Consiguientemente, tampoco se debe esperar que la actividad ejecutiva y judicial —per se— se encarguen de la solución de este flagelo. Sería insuficiente. La real solución se encuentra básicamente en el compromiso de cada ciudadano por el Bien Común. Este ciudadano que siendo parte del Estado —como trabajador o funcionario— debe conocer e internalizar que rige una norma que establece que la violencia laboral se contrapone con los principios éticos, como base.

No debe ser la APN ese terreno propicio - para la violencia -como expresaba un autor que fue presentado en el TFM. Y es importante que cuando se dé un caso concreto se debe actuar de manera inmediata, y en esto el rol del gremio es indelegable, y claramente el de la CIOT de igual manera.

⁷ Programa creado en el ámbito de dicho Ministerio.

Además, debe quedar claro que el hablar de manera abstracta del fenómeno debe ser la raíz de la prevención, pero también citando ejemplos concretos. Y en el tratamiento de un caso no puede pasarse por alto las responsabilidades que deben pesar sobre quién o quiénes ejercen violencia laboral.

No sería necesario esto si la cultura del respeto se encontrara en la idoneidad que debe exigirse a todo trabajador. Hoy está prohibido normativamente el ejercer actos de violencia en el ámbito laboral de la APN. Y la responsabilidad en el cumplimiento de ese deber no da lugar a la voluntad de ejercer violencia.

La violencia laboral, es y seguirá siendo un tema transcendental para los trabajadores estatales, y el ámbito de la APN es el mismo escenario donde la investigación encontró lugar indicado para abordar el fenómeno y también para la búsqueda de una solución.

En ese sentido, el TFM es un trabajo de investigación que dio valor a la misma APN para trabajar en la erradicación del flagelo. El TFM fue presentado el 16 de marzo de 2021, y defendido en el 30 de junio de 2021, fue testigo de las modificaciones legales sumamente importantes en la temática, un convenio de la OIT y una ley nacional de raigambre constitucional que ratifica dicho convenio.

Y luego de revisar el estado de situación actual se puede evidenciar una sintonía de esas líneas de propuestas recomendadas —en el TFM— con algunas de las nuevas y recientes modificaciones al CCGT⁸. Hoy, que el convenio tenga esos cambios es una puerta grande para lograr un ambiente de trabajo libre de violencia. De esta manera, el TFM ha cumplido otra de las finalidades plasmadas de manera expresa.

A ese respecto, el TFM es el resultado de la culminación de una carrera. Ésta carrera de Maestría en Administración Pública es la posibilidad cierta de ser un camino de formación y a su vez ser un camino para contribuir para la mejora de la APN. Es de alguna forma la usina de personas que buscan mejorar al Estado, y con esto se mejora el servicio a la sociedad. Un bien que se replica.

La clave es el compromiso que se encuentra en el mismo camino, en el desempeño de las funciones, en el desarrollo de una carrera, en la charla con cada compañero/a, en un café con un colega. El compromiso es el deber de todo aquel o aquella que, siendo parte de la APN, tiene una perspectiva con sentido.

El Estado es una organización que trasciende en el tiempo, que sobrevive a los cambios políticos, que determina el tipo de calidad de vida de la sociedad, y siempre será el lugar de las y los trabajadores estatales. Y por tanto debe ser un lugar libre de violencia.

⁸ Por lo que, el TFM constituyó un aporte concreto a los fines propuestos en el mismo, ya que las recomendaciones fueron tenidas en cuenta.

Referencias

Doctrina:

- Acevedo, Ana Verónica (2021) El cuidado de los derechos del trabajador estatal en la problemática de la violencia laboral: un análisis legal, doctrinal y jurisprudencial. Tesis de Maestría, Universidad del Salvador.
https://racimo.usal.edu.ar/view/creators/Acevedo=3AAna_Ver=F3nica=3A=3A.html
- Banera, J., La Protección de la estabilidad del trabajador que denuncia ser víctima de acoso laboral, (Tesis de Maestría en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales). Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina.
- Barbado, P., (2009). La afectación de la vida de relación de las víctimas de acoso psicológico en el trabajo y su impacto en el proyecto de vida. Recuperado de www.justiniano.com/revista_doctrina/laafectacionenlavidaderelacion.htm
- Bustamante Casas, M., (2008). El Mobbing Laboral. Recuperado de [ww.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar), Id SAIJ: DACC080115.
- Ivanega, M. (2017), Violencia y Discriminación en el Ámbito Laboral. Referencias al empleo público, en Prevención de la violencia laboral / Susana A. Velázquez... [et al.]; Coordinación general de Vanesa Ferrazzuolo. Documento del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares.
- Mac Donald, A., (2015), Mobbing: la muerte laboral del trabajador. Recuperado de [27](http://www.saij.gov.ar/andrea-fabiana-mac-donald-mobbing-muerte-laboral-trabajador-dacf180051-2015-09-21/123456789-0abc-defg1500-81fcanirtcod?&o=1309&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=9128, Id SAIJ: DACF180051.</p></div><div data-bbox=)

Normativa:

Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato, Acta N° 219 del 15/12/2022.

Comisión negociadora Central- CCGT 214/06, Acta Acuerdo del 27/12/22.

Constitución de la Nación Argentina, Ley N° 24430.

Convenio N° 697 “E” (2005). Convenio Colectivo de Trabajo para los trabajadores del INSSJP-PAMI.

Convención N° 305 “E” (1998). Convención colectiva de Trabajo de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Convenio Colectivo para el personal de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Convalidado por Legislatura mediante Decreto N° 308/2004.

Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público de la Provincia de Salta, mediante Decreto N° 2615/2005.

Convenio N° 190 (2019), Convenio sobre la violencia y el acoso. Organización Internacional del Trabajo.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial – Año 1969.

Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica - Año 1969.

Convenio OIT N° 111. Convenio Relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación – Año 1958.

Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer - Año 1979.

Decreto N°1011/2010. Reglamentación de la Ley N° 26.485.

Decreto N° 214 (2006). Homológase el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Declaración Universal de Derechos Humanos – Año 1948 (Naciones Unidas).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – Año 1948

Ley N° 25164 (1999). Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, y su reglamentación aprobada por el Decreto N° 1421/2002 y por el Decreto N° 214/2006.

- Ley N° 27580 (2020). Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Ley N° 24185 (1992) Convenciones Colectivas de Trabajo.
- Ley N°13168 (2004). Sobre Violencia Laboral de la provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 1225 (2003). Sobre Violencia Laboral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 20744, Régimen de Contrato de Trabajo - Texto ordenado por Decreto N° 390/1976.
- Ley N° 2023-A/2012, Prevención y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Chaco.
- Ley N° 24632. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer - Convención de Belem do Pará.
- Ley N° 23592, de Actos discriminatorios.
- Ley N° 26485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.
- Ley N° 23551/1988, de Asociaciones Sindicales.
- Ley N° 2772-L/2018, Protocolo de Prevención e Intervención ante situaciones de violencia laboral en la Administración Pública de la provincia de Chaco.
- Ordenanza del Consejo Nacional de Seguridad y Salud Laboral, del 21 de septiembre de año 1993, Suecia.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Año 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - Año 1966.
- Resolución N° 5/2007, Créase la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral. Funciones, del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Resolución N° 685/2023, Créase el PROGRAMA “ERRADICACIÓN DE LAS VIOLENCIAS Y EL ACOSO LABORAL EN EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - MT 190”.
- Recomendación N° 206 (2019), Recomendación sobre la violencia y el acoso. Organización Internacional del Trabajo.

Jurisprudencia:

Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro; “DUFHEY, ROSARIO BEATRIZ C/ ENTRETENIMIENTO PATAGONIA S.A. S/SUMARIO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY” (Expte. N° 17.505/02-STJ).

Recursos de Internet:

Boletín Oficial de la República Argentina <https://www.boletinoficial.gob.ar/>

Información Legislativa y Documental <http://www.infoleg.gob.ar/>

Sitio Web Oficial del Estado Argentino <https://www.argentina.gob.ar/>

Documentos:

Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral, (2015). Manual de concientización y prevención sobre violencia laboral en las organizaciones empresariales, Programa de Apoyo a la Formación Sindical, MTEySS, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/oavl/150703_manual_violencia_laboral.pdf

Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral, Trabajo digno, sin violencia laboral - En defensa de los derechos y la salud de las personas que trabajan, Programa de apoyo a la formación sindical. Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (OAVL). Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/100120_violencialaboral.pdf

Protocolo de Atención de la Oficina de Asesoramiento de Violencia Laboral. Elaboración del Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación.

El FoPeCap y la formación de cuadros estatales

Autores

Felipe Carrillo es 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 es 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.

Resumen

En el presente artículo se abordará la experiencia del FoPeCap (Fondo Permanente de capacitación y Recalificación laboral) y la crisis de subjetividad neoliberal. Pensar, debatir, discutir esta cuestión también es misión del FoPeCap. Es un ámbito paritario, y estas cosas deben ser planteadas, porque el sentido de la formación y capacitación opera en la conformación de subjetividades.

Palabras claves

FoPeCap / Convenio Colectivo de Trabajo / Capital Humano / Sujeto / Subjetividad / Neoliberalismo

¿En qué contexto?

Cuando escribimos estas líneas estamos a pocos días de una elección presidencial que significará un antes y un después en nuestra vida democrática.

No queremos ser dramáticos, pero la sensación que nos invade es la de estar a las puertas de un quiebre de la racionalidad con el riesgo de vivir una distopía.

En este marco queremos referirnos a la experiencia del FoPeCap (Fondo Permanente de capacitación y Recalificación laboral).

¿Por qué en este marco?, se preguntarán Uds. Bueno, porque creemos que este marco es el que expresa una crisis de la subjetividad.

Y como se dice habitualmente, toda crisis es una oportunidad. Bueno, veremos si estamos a la altura.

¿Y qué tiene que ver el FoPeCap en todo esto?, también se preguntarán. Pues mucho.

En primer lugar, el Fondo tiene entre sus funciones la de identificar necesidades y demandas de formación y capacitación de los trabajadores estatales, así como promover y apoyar a la elaboración, ejecución y/o evaluación de programas de capacitación que desarrollen o fortalezcan las competencias laborales y contribuir a la profesionalización de la Administración Pública.

En segundo lugar, estamos atravesados por un proceso de innovación tecnológica y de procesos organizacionales, inteligencia artificial incluida, en el cual el sujeto estatal debe ser el centro.

Y, en tercer lugar, la innovación y la formación tienen un marco que los contiene que es el convenio colectivo de trabajo.

Neoliberalismo y sujeto estatal

Retomando lo dicho al inicio, la subjetividad estatal, el sujeto estatal, no escapa a la crisis de la subjetividad, y toda subjetividad no escapa a procesos formativos.

Desde esa perspectiva, el centro de los procesos de innovación imperantes en el Estado es el sujeto estatal; y el marco para pensar esto es el convenio colectivo de trabajo.

Pero nos gustaría hacer un poco de historiografía para reflejar esta imbricación entre el sujeto estatal, la innovación y la organización del empleo; y cómo incide esto con esa crisis de subjetividad, que ya podemos denominar “subjetividad neoliberal”.

Nos detenemos un minuto aquí para caracterizar esta “subjetividad neoliberal” según lo expresado por Christian Lavall (2022):

Si hay un nuevo sujeto, debe ser aprehendido en las prácticas discursivas e institucionales que, a fines del siglo XX, por razones a menudo contingentes, han engendrado la figura del hombre-empresa o ‘sujeto empresarial’ y han favorecido la puesta en marcha de un enmadejado de sanciones, incentivos e implicaciones que tienen el efecto de producir operaciones psíquicas de un nuevo tipo.

El neoliberalismo es inseparable de las técnicas propias de la neo-administración, las cuales no han quedado confinadas a las empresas, sino que se han extendido por todas partes y hoy estructuran el discurso de las altas esferas políticas de los países occidentales. Si bien se trata de reestructurar la sociedad, las empresas y las instituciones introduciendo por todas partes mecanismos, relaciones y comportamientos de mercado, eso supone que los sujetos se vuelvan otros de lo que son, que se vuelvan sujetos emprendedores, ‘empresarios de sí mismos’. De esta transformación, se ha hecho cuestión en las páginas precedentes, ahora se trata de describir las moda-

lidades concretas que ha comenzado a tomar, incluso si aún está lejos de concluirse (p.2).

Y de esta transformación no escapa el sujeto estatal, y es ahí donde el FoPeCap puede y debe operar. Pensar, debatir, discutir esta cuestión también es misión del FoPeCap. Es un ámbito paritario, y estas cosas deben ser planteadas, porque el sentido de la formación y capacitación opera en la conformación de subjetividades. Volviendo un poco para atrás, queremos hacer un poco de historiografía:

- 1999 - Ley marco de empleo público. Principios generales de la relación de empleo público. Requisitos de ingreso a la APN. Naturaleza de la relación de empleo. Régimen de estabilidad. Derechos (Capacitación permanente entre otros). Deberes y prohibiciones. Carrera administrativa, etc. Y ya se menciona en su Capítulo X el FoPeCap, facultando al PE a su creación.
- 2002 - Dcto 1421. Reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público y se crea el FopeCap, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que se afectará a los programas de capacitación en inversión en desarrollo de recursos humanos.
- 2006 - Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo para la APN. Ratificación del derecho a la capacitación permanente y ratificación de la creación del FoPeCap, integrado por cinco (5) representantes titulares y cinco (5) suplentes por el Estado empleador y la misma cantidad por los gremios signatarios. Se establecen sus funciones y que 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. Y que ese 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.
- Esta línea del tiempo y sus hitos marcan etapas en el desarrollo de un sujeto imbuido por la necesidad de la negociación permanente para lograr avances y mejoras en el fortalecimiento del Estado y en la profesionalización de sus cuadros, como así también la incidencia del sujeto estatal en la innovación y organización del empleo.

Elogio de un prólogo

Nos detenemos en un punto que creemos fundamental en este trayecto recorrido.

Ese punto es el prólogo al Convenio Colectivo. Encontramos ahí un párrafo:

En el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Cons-

titución (...) las partes coinciden en la necesidad de afianzar y desarrollar los mecanismos de negociación con las entidades gremiales, incluyendo la consulta en aquellas cuestiones que, si bien no forman parte de las materias sujetas a Negociación Colectiva, permiten rescatar el valor de los aportes que la legítima representación de los trabajadores ha realizado y realizará en el futuro.

Este párrafo invita a pensar las características del sujeto estatal y los puntos de choque con eso que decía más arriba Christian Lavall, eso de que “los sujetos se vuelven otros de lo que son”, se vuelven sujetos empresariales habilitados para negociar por sí mismos sus condiciones de trabajo para su propio emprendimiento. Esa noción tan de moda de la “libertad de sí mismo”.

Muchas veces, esta noción de “libertad” promueve y justifica prejuicios muy arraigados en diversos actores del Estado. Trabajadores, funcionarios políticos y de carrera.

Prejuicios que se reflejan en el miedo a la negociación; como si la posibilidad de sentarse en una misma mesa, trabajadores y funcionarios, para delinear modos de llevar a cabo políticas de Estado (la capacitación y formación debe ser una política de Estado) implicara invadir espacios de poder que buscan debilitar posiciones.

En realidad, cerrarse al debate y a la negociación termina debilitando al Estado para cumplir su rol de ejecutor de la política; política que tiene siempre como fin la felicidad del pueblo.

Cerrarse al debate y a la búsqueda de consensos, alimenta una fragmentación de posiciones que tiene la deriva de un individualismo creador de un espacio de mercado propicio para la competencia de todos contra todos que tiene más que ver con un sujeto-empresarial que con un sujeto estatal.

Así, el sujeto estatal se mueve, desarrolla, crece y se transforma en un ámbito de lo abierto y cruzado por el debate y los consensos. Solo así se superarán esos prejuicios tan arraigados.

Y acá queremos traer un ejemplo concreto que se dio en el ámbito del FoPeCap.

Un ejemplo

Oportunamente nuestra organización gremial presentó un proyecto de capacitación para debatir estas cuestiones. El proyecto se titulaba “Perspectivas críticas sobre la formación en Recursos Humanos”.

La diplomatura tenía como objetivo reflexionar críticamente sobre algunas de las corrientes contemporáneas dominantes en el área de Recursos Humanos, revisar los supuestos teórico-conceptuales que están a su base y repensar las prácticas que involucran a las formas en las que se diagrama, se realiza, se gestiona y se evalúa el trabajo y las actividades en diferentes organizaciones e instituciones. Se había notado que en las últimas décadas hubo un fuerte avance de la teoría del capital humano, los dispositivos de gerenciamiento empresarial, las técnicas

de coaching y otras prefiguraciones subjetivas tendientes a multiplicar la competitividad. Las implementaciones de este tipo de técnicas laborales soslayaban, por lo general, los supuestos implicados, los tipos de productividad específica que permite y los que impide, así como un conjunto de consecuencias que era valioso analizar. Se proponía grupos de lecturas y problemas cuyo análisis y discusión articulados en tres unidades.

El curso se dividía en tres unidades que buscaban hilvanar una reflexión crítica acerca de las nuevas disciplinas mencionadas. De ese modo, se quería hacer pie en los conceptos de dispositivos, técnicas y tecnologías que buscan prefigurar las subjetividades.

Se procuraba ofrecer un panorama del desarrollo de los conceptos que permitían abrir interrogantes sobre el campo en cuestión.

Transcribimos las tres unidades en cuestión:

Unidad 1: Capital humano, management y accountability

A partir de los conceptos desarrollados por Gary Becker y Theodore Schultz, la teoría del “capital humano” se ha expandido del campo específicamente económico a la sociología, la educación y la gestión de recursos humanos en instituciones privadas y públicos. En esta expansión están implicados supuestos antropológicos que es preciso analizar, incluyendo una definición de homo oeconomicus que Michel Foucault ha estudiado en el contexto de sus investigaciones biopolíticas. Trazando continuidades y desplazamientos con las posiciones del liberalismo clásico, Foucault realiza una genealogía del neoliberalismo incluyendo la escuela de Chicago en la que se alumbra una nueva figura subjetiva comprendida como “empresario de sí mismo”. Este nuevo ethos empresarial se expande a nivel de las prácticas estatales y de los modos de concebir la producción y la autovalorización subjetiva. La “gobernanza” indistingue progresivamente el ámbito privado y el público, desplegando condiciones para la competitividad y el rendimiento estandarizados. Christian Laval y Pierre Dardot han estudiado estos procesos a partir del crecimiento de la razón neoliberal.

Unidad 2: Entre la dignidad del oficio y el colapso del yo: mérito y autoexplotación.

En esta unidad nos proponemos pensar los nuevos procesos de subjetivación que el sistema que comienza desde fines de los ‘70 produce con relación a lo que podríamos llamar “trabajo”, “ámbito de producción”, “clase trabajadora”, etc. Flexibilidad, plasticidad, desplazamiento continuo, creatividad incesante, capacidad de mutar, metamorfosis al día y una supuesta libertad para el pequeño hombre dueño de su destino, son capítulos de la nueva época. En el caso de Richard Sennet es la palabra Work la protagonista de su relato sociológico, y se pregunta sobre qué es

un oficio (craftmanship), de qué modo dignifica, en qué radica su nobleza. Esta pregunta que parte de su vivencia personal, lo lleva a interrogarse sobre la pérdida de valor en la actualidad de los oficios, y de la hegemonía de una versión degradante del mérito, a la que llama meritocracia.

Por otro lado, Byung-Chul Han nos permite problematizar la eficacia paradoja de un tipo de poder inteligente (neoliberal) que hace que los individuos se exploten a sí mismos, se culpabilicen de la explotación (víctimas y verdugos a la vez), produciendo sujetos depresivos y fracasados, cansados. El “tú puedes”, “nada es imposible”, más eficaz que el “tú debes”, es el estímulo incesante e interminable que para cada individuo culmina con el colapso de su yo.

Unidad 3: «Deuda» y «culpa». Reflexiones sobre la apropiación, el intercambio y el don.

«Deuda» y «culpa» son los conceptos que guían la investigación de Elettra Stimilli que surge a partir de la pregunta por nuestra contemporaneidad: ¿acaso la exigencia autoritaria de los sacrificios que se nos exigen es la manera de enmendar una situación ante la que somos culpables y estamos en deuda?

Con Stimilli nos proponemos reflexionar acerca del dispositivo de la deuda que involucra la vida de las personas a punto tal de que es posible considerar una verdadera mutación antropológica.

Partiremos de la idea de que estar en deuda es la manera en la que se nos dice que debemos habitar este mundo. Como contrapartida por la culpabilidad de nuestra deuda se nos piden sacrificios que tienen formas distintas pero que podríamos resumir como austeridad. Esta lógica ubica al fenómeno de la vida en el corazón de los procesos económicos mundiales, pero no solo en el modo del dominio biológico, sino que se extiende a la misma capacidad humana de dar forma y valor a la vida.

¿Por qué presentamos este proyecto?

Porque veíamos que había trabajadores del Estado que solicitaban becas en el FoPeCap referidas a temáticas como coaching, coaching ontológico (¿??), capital humano, etc. Y estas solicitudes venían autorizadas y avaladas por las direcciones de RRHH de los organismos y los consejeros gremiales de capacitación (requisito indispensable para la presentación de becas).

Esto nos llamó la atención, ya que este tipo de formación era más propia de ámbitos privados, y no solamente esto, sino que obedecía a una línea de pensamiento ideológico que nada tenía que ver con un Estado presente, eficiente y profesionalizado.

¿Cómo podía ser que las direcciones de RRHH y las coordinaciones de capacitación, conjuntamente con los representantes gremiales estuvieran avalando esto?

¿Cuáles eran los planes de capacitación de los organismos? Desde el INAP, ¿qué se estaba haciendo al respecto?, ¿Cómo podía ser que a través de la formación se configurara una subjetividad totalmente reñida con los fines del Estado?

Estas preguntas fueron las que orientaron la propuesta. Poner en debate con los directores de RRHH y las coordinaciones de capacitación, conjuntamente con los representantes gremiales, qué tipo de SUJETO es el sujeto estatal y cuál debería ser su formación.

Conscientes de que el neoliberalismo produce subjetividades también hacia dentro del Estado, queríamos discutir esa subjetividad.

Si la subjetividad es hacer la experiencia de sí mismo, era indispensable participar colectivamente en una experiencia que conformara al sujeto del Estado. Discutamos la subjetividad, la neoliberal y la nuestra ¿Cómo? Deconstruyamos al neoliberalismo desarmando su subjetividad y permitámonos pensar más allá de nuestros propios prejuicios.

Para ello, potenciemos la organización del trabajo con la negociación permanente.

Lamentablemente no hubo ningún director de Recursos Humanos ni coordinador de capacitación que se haya hecho eco de esta convocatoria. Solo participaron los delegados gremiales. Tampoco el INAP hizo nada para posibilitar habitar ese espacio de debate.

Así las cosas, hoy presenciamos y vivimos en carne propia un escenario donde esa corriente de pensamiento neoliberal tiene la posibilidad de hacerse cargo del Estado para convertirlo a su expresión más mínima llevando la noción de capital humano a transformarla en un ministerio, entronando así al “hombre empresarial”.

Citamos nuevamente a Christian Lavall:

Este es el papel del Estado en la actualidad: introducir la competencia dentro del funcionamiento institucional para que los profesionales del lazo social se vean afectados e implanten a su turno esta lógica en el cerebro de los usuarios o participen en la gestión de un mundo completamente competitivo. Pero, expandir en la sociedad un funcionamiento gerencial requiere, para que la empresa sea competitiva, que en su seno se desarrolle un cierto tipo de funcionamiento propio a un espacio de competición. La performance de la empresa es la suma del rendimiento de cada uno. Cada asalariado debe responder a esta competitividad y debe desarrollar una conducta orientada hacia el aumento de sus propias performances, debe estar completamente implicado en su trabajo, ser responsable de sus resultados individuales, estar motivado por los sistemas de incentivos, en una palabra, dar prueba de una disposición interna, de un ethos que es el resultado no de una obediencia pasiva y exterior a las reglas, sino de un verdadero ‘trabajo ético’ sobre sí mismo, que podemos llamarlo la nueva ética empresarial.

Se trata de trabajar, en todo momento, en su propio perfeccionamiento para mejorar su rendimiento en un espacio de competencia, lo que obliga a

una lucha permanente para sobrevivir. La exposición al riesgo es aquí decisiva (2022, p.6).

La lucha se mantiene

Hay una consigna que nos identifica: “UPCN la lucha se mantiene”, y la lucha se expresa en cada ámbito de negociación para poder mejorar y hacer del Estado ese aparato que brinde a través de la ejecución de las políticas públicas la felicidad que el pueblo se merece.

Es con esa lucha que se mantiene que incorporamos toda la experiencia del FoPeCap para seguir bregando por una gestión pública profesional consolidando las bases de un Estado presente, eficiente, ágil, abierto a las innovaciones y las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro país.

Es con esa lucha que se mantiene que las propuestas formativas de la organización gremial deben seguir fortaleciendo un ethos estatal en el marco de una lógica de la solidaridad y el bien común.

Es con esa lucha que se mantuvo y se mantiene que podemos decir que durante 2023 se aprobaron 173 proyectos de capacitación que alcanzaron a casi 6000 agentes del Estado; y se aprobaron 232 becas individuales. De los 173 proyectos presentados, 99 fueron presentados por UPCN, 19 por ATE y 55 por el Estado empleador. Se invirtieron en capacitación \$1.028.575.638,58.

Esto representa el resultado de la negociación permanente que debe tener el impacto de mejorar al Estado y consolidar la calidad del sujeto estatal.

Referencias

- Carrillo, Montagna, Bertucci, “La experiencia del Fopecap: la construcción de una herramienta de integración de políticas públicas” en “Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública” 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
- Christian Laval “Antropología del sujeto neoliberal”. La libertad de la pluma, Nro 16 – Año 5, mayo 2022. Disponible en: <https://filadd.com/doc/christian-laval-antropologia-del-sujeto-neoliberal>

La carrera administrativa en la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual a diez años de su creación

Autora

M. Andrea Cruceli es Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salvador (USAL) y Licenciada en Relaciones Públicas de la Universidad Nacional de la Matanza (UNLAM). Asesora en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Docente de las cátedras Gestión del Capital Humano y Análisis Político y Políticas Públicas y miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la USAL.

Resumen

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual es un organismo gubernamental creado por la Ley 26522, más conocida como la Ley de Medios. A más de diez años de su creación continúa con dificultades para desarrollar la carrera administrativa de sus trabajadores. 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 cada organización. Entre ellos se encuentra la evaluación de desempeño y la capacitación, dos aspectos fundamentales en la carrera administrativa de las y los trabajadores.

En el presente ensayo describiremos el estado de situación y uso de estas herramientas de gestión en la Defensoría, analizando su Estatuto, su relación con el Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación (su ámbito natural); con el Convenio Colectivo General y Sectorial de la Administración Pública y su correlación con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) 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 (CIFP).

Introducción

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, en adelante la DPSCA, es un organismo creado por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26522), en sus artículos 19 y 20, que actúa bajo la órbita del Poder Legislativo. Concretamente, la Ley dispone que su ámbito de actuación y dependencia orgánica es la Comisión Bicameral Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, que está integrada por ocho senadores/as y ocho diputadas/os nacionales. La Comisión Bicameral es la encargada de proponer al titular de la Defensoría del Público y debe recibir cada año un informe de sus actividades. De aquí su clara dependencia al ámbito del Congreso de la Nación Argentina.

En Latinoamérica se pueden encontrar organismos similares. Por ejemplo, en Colombia los canales privados y públicos están obligados por ley a nombrar defensores de las audiencias. Brasil por su parte también incluyó a partir del año 2004 el rol de Defensor para la radio y Tv pública y por último México, también cuenta con Defensores para sus medios públicos. En Argentina han sido aisladas y de corta duración las experiencias de medios públicos y privados que incorporaron la figura del Defensor.

El proyecto de Ley de Radiodifusión impulsado en 1987 por el Consejo para la Consolidación de la Democracia incorporaba esta figura, pero no llegó a ser tratado en el Congreso. Por tanto, es el primer organismo público que por Ley regula a las audiencias. La primera Defensora del Público fue la periodista Cynthia Ottaviano, designada el 14 de noviembre de 2012, cuando nació la Defensoría, ya que, si bien la Ley se sancionó y promulgó en el año 2009, se esperaron tres años más hasta la formación de la Bicameral que le dio origen. Aquí nació el camino para reglamentar todos los procedimientos necesarios para su funcionamiento. Así es como, el 04 de febrero de 2014 por Resolución DPSCA N°08, se establece su Estatuto del Personal.

Surge de esta investigación⁹ que el mencionado Estatuto, fue elaborado considerando principalmente la Ley 24600, Estatuto para el Personal del Congreso de la Nación y sus reglamentaciones, el Estatuto del Personal de la Defensoría del Pueblo de la Nación, el de la Ciudad de Buenos Aires, y el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y sus reglamentaciones.

Entre los temas que aborda en sus 215 artículos, hay tres títulos que son de suma importancia para el presente ensayo ya que norman la carrera administrativa del personal: el Escalafón, el Régimen de Evaluación de Desempeño Laboral y el Régimen de Capacitación.

⁹ Ver tesis completa en: <https://racimo.usal.edu.ar/7899/>

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 en la profesión y en el desempeño del personal, lo que debería afectar positivamente tanto a la organización como a su capital humano.

La carrera administrativa de los empleados públicos debe ser capaz de garantizar 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 (2002) 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 (p.6).

Tal es así que la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en adelante la CIFP, 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 trabajador, 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 CIFP, 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.

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° 25164) en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

y en el artículo n°8, inciso b) en la Ley N° 24600 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 CIFP, 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).

Encontramos autores como Horacio Cao, que en una investigación publicada en el XII Congreso de la CLAD en el año 2008, menciona 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.

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 CIFP 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 va-

lor 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).

Evaluación de Desempeño

Para este documento internacional la evaluación de desempeño 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, 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 el 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 del capital humano en la administración pública.

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” (2003, p.14).

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, ésta 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 del 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.

Señala que es fundamental para el desarrollo 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 perfil de 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 del capital humano debe ser 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).

La carrera administrativa en la administración pública argentina

Poder ejecutivo nacional (PEN)

Las normas que configuran la carrera administrativa en el Poder Ejecutivo son la Ley Marco N°25164 y su Decreto reglamentario N°1421/2002, la Ley N° 24185/92 y el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (APN), Decreto N° 214/06 en adelante CCTG y el Convenio Colectivo Sectorial, el Decreto N° 2098/2008 (CCTS).

La carrera administrativa en el Sistema Nacional de Empleo Público (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 APN 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.

El progreso en la carrera administrativa de los agentes, se puede dar de dos formas: *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, o *vertical*, que suponen el ascenso de nivel o categoría escalafonaria, pero esas se dan solo por procesos de selección.

Aunque actualmente y hasta el 31 de diciembre del 2023, el personal puede acceder hasta dos niveles superiores (Decreto N° 103/2022) siempre y cuando reúnan los requisitos para el acceso al nivel que se postulan manifestando por escrito su intención de participar en el Régimen de Promoción por Evaluación y Mérito.

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.

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 de idoneidad 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, el general, intermedio y avanzado, y los grados van del uno al diez. Sin embargo, 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. Esto habla de la falta de Concursos en la APN.

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 es 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 debe ser notificado 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.

Sin embargo, al no estar reglamentada la evaluación de desempeño tal como la hemos descrito, 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 las tareas que realiza. Las evaluaciones son realizadas por el superior jerárquico inmediato superior del agente, con la intervención de un Comité de Evaluación y veedores gremiales.

Por lo tanto, las evaluaciones no son por competencias, sino que se evalúa las aptitudes y actitudes de los agentes en función a determinados factores a evaluar según el nivel de responsabilidad, y en el caso de las agentes con función directiva, a través de su rendimiento, como reflejo de los Objetivos, Actividades y Resultados fijados al iniciar el año.

En cuanto a la capacitación y desarrollo del personal, la primera medida a destacar es la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en el año 1973, mediante la sanción de la Ley N° 20173, en ese momento como organismo descentralizado, ahora centralizado, cuyas finalidades 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 y 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 estimarán necesarias, a más tardar el último día hábil del mes de septiembre de cada año.

Uno 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 principal 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.

Poder legislativo nacional (PLN)

La carrera administrativa en el PLN está normada por la Ley N° 24600 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 la APN, 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 CIFP, 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°24600 (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 mastranza y servicios.

Los cargos que ocupen la titularidad de una unidad orgánica Dirección, Subdirección o Jefatura, ocupan los niveles del 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 adicional 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.

La 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, computando 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.

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 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 por 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° 24600, 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° 24600; 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).

Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual

La carrera administrativa en la DPSCA se rige por su Estatuto de Personal aprobado por Resolución N°08/14 y como norma supletoria en todo lo que no contradiga sino aclare o complemente a la norma, la Ley N°24.600 y sus reglamentaciones, que como ya hemos desarrollado, atañe al Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación.

Sólo el personal de planta permanente podrá acceder al derecho de progreso en la carrera administrativa, ya que se supone que el personal transitorio, está designado al sólo hecho de cumplir tareas temporarias.

En cuanto al escalafón, el personal reviste en las categorías de la 1 a la 12 en orden jerárquico decreciente y las mismas se agrupan en niveles escalafonarios de la A hasta la E. Aquí observamos visible similitud con el Convenio Colectivo Sectorial del SINEP (Sistema Nacional de Empleo público) el cual los ordena además por agrupamientos, niveles escalafonarios y grados.

A	1
	2
B	3
	4
C	5
	6
	7
D	8
	9
	10
E	11
	12

El nivel está relacionado directamente con la formación y capacidad del agente y se refiere al grado de complejidad de las tareas, de responsabilidad y autonomía de criterio para la resolución de problemas y la toma de decisiones, y en base a ello se establecen los requisitos mínimos para su acceso. El origen de la existencia de niveles en el escalafón, la encontramos sin ninguna duda en el SINEP, aunque al copiarlo, no se tuvo en cuenta el sentido y complejidad del mismo, el cuál realmente demuestra un claro y constante progreso tanto en la profesionalización de los trabajadores como en su perfil de puesto al incorporar en la carrera, no sólo los niveles, sino los agrupamientos, grados y tramos.

El Estatuto y escalafón para el personal del congreso de la Nación, que reglamenta la Ley N° 24.600, del que claramente se toma el criterio de la cantidad de categorías, también es distinto al seleccionado por la DPSCA, ya que los empleados legislativos revistarán en los agrupamientos de personal administrativo y técnico, integrado por categorías correlativamente numeradas de 1 a 14, y personal de maestría y servicios, integrado por categorías correlativamente numeradas de 3 a 14.

Con lo cual, al construir el régimen escalafonario y de carrera administrativa a partir de dos escalafones completamente distintos, que contemplan negociaciones, acuerdos e intereses en desiguales contextos e incluso responden a distintos poderes, resulta lógico que encontremos a lo largo del tiempo, distintos parches que siguen sin abordar el verdadero sentido de la carrera administrativa y profesional de los trabajadores de la DPSCA.

Con respecto al personal a cargo de las unidades organizativas, se pueden observar dos divisiones, que visibilizan también el mix estatutario que se realizó en su constitución:

Personal con Función Ejecutiva, que debe estar comprendido dentro del Nivel A, y puede tener el cargo de Director o Subdirector.

Personal con Función de Jefatura, que debe estar comprendido dentro del Nivel A o B, y pueden tener cargo de Jefe de Departamento o División.

En ambos casos, pueden ser nombrados por el Defensor y no gozarán de la estabilidad en la función. Cesarán de sus funciones por determinación también del Defensor, a diferencia del SINEP, que como hemos visto, se deben concursar y duran en su función 5 años

En cuanto a los ascensos en la carrera administrativa podrán hacerse por progresión o promoción.

Progresión: El ascenso se realizará dentro de cada nivel en base a evaluaciones de desempeño anuales con calificación “bueno” o “destacado” establecidos para cada nivel escalafonario y categoría, siempre y cuando la última calificación tenga como mínimo “bueno” y, a) Los créditos mínimos por actividades de capacitación o desarrollo profesional, técnico o laboral establecidos para cada nivel escalafonario y categoría establecidos en el siguiente cuadro:

Niveles	Evaluaciones de desempeño “Bueno”	Evaluaciones de Desempeño “Destacado”	Créditos de Capacitación	Permanencia Máxima
A	6	5	72	8
B	5	4	64	7
C	4	3	56	6
D	3	2	48	5
E	1	1	40	3

Promoción: En cuanto a la promoción, hasta la modificación reglamentaria aprobada en el año 2023, consistía en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección, es decir a través de concursos de personal. Pero el 21 de marzo del 2023, bajo Resolución DPSCA N°13, se modificó el acceso para las categorías E, D, C y B. Para aquellos trabajadores que se encuentran a tope en los niveles E, D y C (cat. 5;8 y 11) siempre y cuando cumplan con los requisitos de idoneidad solicitados. Quienes se encuentran a tope de nivel B, continúa siendo el acceso a través de Concursos de Personal.

Entendemos que este tipo de reformas son el resultado de sostener, como venimos afirmando, la permanencia de dos escalafones en uno, perdiendo completamente el sentido, naturaleza y debate de cada norma que les dio origen.

Tal es así, que este último parche a la carrera ha sido realizado evocando a su “Ley madre” (24600), y manifestando que se da en igualdad de oportunidades, lo cual nos parece contradictorio, ya que los niveles B no podrían ascender, bajo la justificación de que el nivel A cumple funciones de planeamiento, asesoramiento, organización y liderazgo, las cuales según el propio Estatuto de personal, también cumple el personal en el nivel B. Incluso, según la reglamentación de la evaluación de desempeño, la cual desarrollaremos más adelante, se les pide a ambos niveles el mismo “Nivel de desarrollo de la competencia”, el avanzado, dejando el medio para los niveles C, y el inicial para los D y E.

De hecho, en los considerandos de la Resolución modificatoria en cuestión, establecen que una de las razones por la cual se dicta es que “la carrera administrativa (...) resultaba en muchos casos acotada a la posibilidad de ascenso de una o máximo dos categorías dentro del propio nivel de revista, conforme lo establece el régimen de progresión”. De ser así, aquí lo que está fallando es el escalafón y todo el sistema de carrera, que exige un mínimo de requisitos por nivel, y que sólo da la oportunidad a los trabajadores de progresar en su carrera administrativa a través de ellos. Ya vimos que, en el SINEP, por ejemplo, existe la posibilidad de acceder a distintos tramos, agrupamientos, grados y niveles. E incluso se les da a todos los trabajadores por igual la posibilidad de acceder hasta 2 dos niveles, siempre y cuando cumplan los requisitos de idoneidad para los mismos.

Es evidente que se ha tomado como referencia al CCTG y al CCTS de la APN para establecer todas las cuestiones que entran en contradicción permanente con la carrera administrativa de los trabajadores de la Defensoría, pero no debemos de olvidar que su ámbito natural es el Congreso de la Nación Argentina y por tanto su norma supletoria siempre debería ser la ya mencionada y analizada Ley 24600.

En cuanto al desempeño del personal, en el Capítulo IX del Estatuto de la DPSCA se define que será un proceso que facilitará la evaluación de competencias, aptitudes, actitudes laborales del trabajador, así como el logro de objetivos y resultados en el desarrollo de sus funciones orientados a las finalidades de la unidad organizativa.

Con respecto a la realización de las evaluaciones, el Estatuto indica que su fin es el de brindar la información necesaria para estimular el compromiso con el rendimiento laboral y la mejora organizacional, así como también el desarrollo personal y profesional de los empleados para su promoción en la carrera administrativa. También destaca su utilización para detectar necesidades de capacitación.

Los plazos se definen al igual que en el SINEP, comprendiendo el período de doce meses inmediatos anteriores, pero a diferencia de este, no define en que meses se realizarán las evaluaciones.

Por otro lado, el presente régimen hasta abril del año 2023 no ha estado en aplicación, ya que se encontraba pendiente de reglamentación.

El 15 de marzo del 2023 a través de la Resolución DPSCA N° 11, aprueban el primer reglamento del Régimen de Evaluación de Desempeño (sin publicación en el Boletín Oficial), manifestando ser de orden exclusivo a las evaluaciones del año 2023. Sin embargo, en su art. 9 refieren mantener su vigencia hasta tanto se apruebe el reglamento definitivo. Con lo cual para este análisis será considerado como el reglamento de Evaluación de Desempeño que afecta la carrera administrativa de todos los trabajadores de planta permanente del organismo.

Analizando las mismas dimensiones que analizamos para la APN y el PLN, en cuanto a la metodología de evaluación esta reglamentación define la evaluación por competencias, dejando a un lado lo que estipula el propio Estatuto en su artículo 155: “El desempeño del personal será evaluado con relación al logro de los objetivos, metas y/o resultados tomando en consideración las competencias (...)”. Incluso detalla el procedimiento en el artículo siguiente:

se deberá 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 a obtener durante tal período por cada empleado/a, grupo o equipo de trabajo o unidad organizativa según se establezca, los que servirán como parte de los parámetros de evaluación.

Que las evaluaciones de desempeño estén orientadas por objetivos y resultados, según Oszlak (2002), es una condición esencial para la profesionalización de la función pública, que debe dejar de basar su control únicamente en la observación de procedimientos y normas administrativas, para motivar a los agentes hacia el logro de los objetivos de la organización.

En cuanto a la dimensión “instrumento de evaluación” las mismas se realizarán a través de formularios que contemplan la evaluación de las competencias laborales según nivel y puesto.

El tipo de calificación que se utiliza es el destacado, bueno, regular o deficiente, poniendo un cupo del 20% para los dos extremos.

Luego en cuanto a los encargados de la evaluación el estatuto prevé que contará con la participación del propio agente, del jefe/a y del superior y de al menos un/a trabajador/a de su sector. Aunque en otro de sus artículos (N°157) estipula que

“podrá disponerse de modalidades a autoevaluación cuando las circunstancias de las prestaciones o las características del personal lo permitan”.

Ahora bien, al aprobar la reglamentación también encontramos grandes diferencias con el propio Estatuto, ya que pacta que los responsables son el superior inmediato, la autoridad superior de la Unidad de Evaluación según estructura y un trabajador del sector de la unidad orgánica del evaluado o de la Unidad de Evaluación, de planta permanente y con la categoría más alta, a propuesta de las organizaciones estatales sindicales con representación efectiva en el ámbito del organismo y en la medida y proporción en que integran la Comisión Paritaria, que hasta la presente es sólo una, ATE (Asociación de Trabajadores Estatales).

Supongamos que la figura de autoridad superior de la Unidad de Evaluación coincide con la figura del “superior” que prevé el Estatuto en su art. 152, nos preguntamos ¿Dónde encontramos la participación del agente?; por otro lado, ¿Por qué el trabajador del sector que evalúa debe tener la máxima categoría? ¿Por qué debe ser solo uno y a propuesta de las organizaciones estatales sindicales? ¿Cuál es el objetivo?

No se han encontrado experiencias similares en otros organismos, ya que el espíritu de esta evaluación es tener una mirada completa del desempeño del trabajador, por eso se la llama evaluación 360°, porque debe participar todo el entorno.

En la dinámica que aquí se plantea, siempre estará evaluando un jefe, y no un par. De modo que los trabajadores serán evaluados por su superior directo, el de la unidad de Evaluación y otro jefe del sector, y si así no tuviera funciones de jefatura, nada asegura que realmente conozca el desempeño del trabajador a evaluar.

Los autores especializados recomiendan que sea el trabajador el que elija a los compañeros que lo evaluarán, con los dos únicos requisitos de que la evaluación sea anónima y pueda comprobarse que trabaja en algún proyecto y/o actividad en conjunto. En ningún caso pone requisitos de nivel o categoría.

El hecho de que los evaluadores sean elegidos por el mismo evaluado según la especialista Martha Alles (2015) es uno de los puntos que más dudas, críticas y miedos trae cuando se implementa el proceso por primera vez. Para la tranquilidad de todos hay que subrayar hasta el cansancio la confidencialidad del proceso y alentar así a los evaluados a que elijan como evaluadores a personas que aporten un comentario válido sobre cómo está haciendo las cosas. De entender así el proceso, cada empleado estará interesado en recibir de su evaluación final, información completa, diversa y sincera con respecto a su desempeño. Los evaluados deben elegir a sus evaluadores de acuerdo a pautas bien definidas por gestión del empleo y con el formulario correspondiente, brindado también por la organización.

En cuanto a los períodos de evaluación, los define para el año 2023 de la siguiente manera:

- Período de evaluación: de marzo a septiembre (7 meses)
- Proceso de Evaluación: de octubre a diciembre (3 meses)

Mientras que en los considerandos menciona que los futuros períodos de evaluación podrán establecerse desde el 1 de octubre al 30 de septiembre del año siguiente, para que el proceso culmine el 31 de diciembre de cada año.

El personal evaluado para el período 2023 es el de planta permanente con el requisito de haber sido incorporados antes del 31 de diciembre del año 2022 y haber prestado servicio efectivo al 30 de septiembre del 2023, durante al menos 105 días.

La comunicación de la evaluación al empleado es vía entrevista personal virtual o presencial con su superior inmediato.

En cuanto al papel sindical, cumplen dos roles, el de elegir, como ya hemos visto, a uno de los encargados de la calificación y el de veedor del proceso de evaluación.

Por último, se observa que el Estatuto también contempla un Plus por Desempeño para aquellos agentes que hayan obtenido tres calificaciones destacadas consecutivas, y que, a diez años de su formación, ningún empleado pudo gozar de dicho beneficio, por la inexistencia de las evaluaciones de desempeño.

Con respecto al área específica de capacitación, el Estatuto de la DPSCA contiene un capítulo referido a ella. El mismo incluye el objetivo de la capacitación, que, si bien hace hincapié en la “formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal”, no las relaciona directamente con el resultado de las evaluaciones de desempeño.

Con respecto a la planificación de las actividades de capacitación, menciona que el Departamento de Gestión del Empleo deberá elaborar un Plan Estratégico tanto general como específico, el cual será complementado con el Plan anual de cada unidad organizativa, en base a las propuestas de sus titulares, del mismo modo que lo define el SINEP.

Aclara que el Organismo debe proveer como mínimo de las actividades de formación y actualización necesarias para la obtención del mínimo de créditos necesarios para que los trabajadores puedan ascender en su carrera administrativa, así como también de los conocimientos atinentes a las normas de empleo y ética pública del Estatuto, como de las acciones y planes anuales del organismo y de la unidad específica de prestación de servicio. En el caso de que el agente preste servicios en atención al público, también el organismo debe asegurarse de proveer “las normas y estilos para su debido trato”.

Por último, se proponen promover la finalización de los estudios secundarios de los trabajadores que no lo hubiesen terminado.

Cabe destacar que, en estos diez años de gestión, el organismo financió y promovió distintas actividades de capacitación para el personal en forma arbitraria y sin ningún tipo de planificación, es decir entre otros pasos, sin análisis de detección de necesidades, sin programa, ni seguimiento, ni evaluación.

Conclusiones

A más de diez años de su formación, la Defensoría ha avanzado en la formación de múltiples herramientas de gestión administrativa.

Con respecto a lo que se refiere al empleo y a la administración del personal, si bien recientemente se reglamentó el Régimen de Evaluación de Desempeño y se han puesto tal como hemos desarrollado, distintos parches a la carrera administrativa de los trabajadores, tales políticas no se ajustan a los requerimientos de la CIFP, y no garantizan la igualdad de oportunidades y trato.

Esta situación se agrava año tras año ya que fue atravesado por distintas gestiones que al llegar no tenían ninguna referencia por escrito, por ejemplo, del desempeño laboral de los trabajadores, ni de las capacitaciones que realizaron a la luz de su perfil de personal.

Cuando decimos que hasta el momento no se realizaron las evaluaciones de desempeño pertinentes, significa que no se está aprovechando una herramienta específica y necesaria para la gestión del capital humano porque permiten evaluar y comunicar a los empleados, la forma en que están desempeñando su trabajo y elaborar planes para mejorar dichos indicadores, así como también detectar cuáles son los errores de gestión y comunicación, tener herramientas para trabajar sobre una política de remuneraciones y agentes motivadores, detectar necesidades de formación y establecer criterios de rotación y promoción; así como eliminar posibles sensaciones de injusticia entre los agentes que vienen siendo evaluados todos con la misma calificación por decisión de los distintos titulares del organismo.

Y por sobre todas las cosas, se está vulnerando el derecho de los trabajadores a progresar en su carrera administrativa.

El organismo posee latente la amenaza, con ánimos de admitir que ya es el caso, que los trabajadores que se encuentran en esta situación pierdan total motivación en referencia a su desempeño y capacitación, debido a que su carrera se encuentra congelada a la espera de algún concurso o la apertura de cargos, teniendo en cuentas que ambos mecanismos son decisiones discrecionales de quienes estén a cargo del organismo.

También hay que tener en cuenta que el Estatuto contempla un Plus por desempeño destacado que, por no realizarse las evaluaciones, ningún agente tuvo la oportunidad de obtenerlo. Destacando sobre cualquier otra cuestión, que los trabajadores están perdiendo su derecho a conocer cuál es su desempeño, y la posibilidad, en el caso que fuera necesario, mejorarlo.

Aun así, el Estatuto contempla un “Adicional por permanencia en la categoría”, que pone parches a la situación escalafonaria de los agentes, considerando que el ascenso y progresión en la carrera administrativa, es un derecho. Y hasta el mismo adicional termina siendo injusto, porque quienes se encuentran al tope del nivel, excepto los niveles E y D, que se ha eliminado tal restricción, no lo cobran. Incluso, este Adicional ha sido tomado de la Ley 24600, sin respetar nuevamente su espí-

ritu, ya que allí es para los trabajadores de todas las categorías, y no es necesario esperar tantos años para cobrarlo.

Al mismo tiempo, analizando el modo de selección utilizado para los Directores y Jefes de Unidades Orgánicas, creemos que no es la mejor opción que la autoridad política superior sea la que pueda designar o removerlos. Son puestos estratégicos, que necesitan de personal de carrera con experiencia en la gestión y formación comprobable. Por lo tanto, no deberían ser seleccionadas por una posible decisión subjetiva y arbitraria del titular de turno.

Si bien es cierto que las autoridades políticas necesitan de personal de confianza para poner en marcha las políticas públicas, para ello poseen la herramienta de designar personal de Gabinete y Autoridades Superiores Extracalafonarias.

El trabajo que conlleva planificar y elaborar tanto la evaluación de desempeño como la capacitación, puede ser tomado como una oportunidad de aprendizaje de todas las áreas que conforman el organismo, 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 institución, crear espacios de debate, fomentar el diálogo y eliminar rumores, etc.

En síntesis, si 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, entendiendo que en ese período debería existir un progreso tanto en la profesión como en el desempeño del personal, que debería afectar positivamente a la organización y a su capital humano en igualdad de oportunidades, concluimos que es indispensable la revisión y aplicación tanto del escalafón como de los regímenes que afectan la carrera administrativa de los trabajadores a la luz de su norma madre, la Ley 24600, siendo que hoy, cada uno de ellos, se encuentra en inferioridad de derechos con respecto al personal legislativo.

Referencias

- Alles, Martha “Desempeño por Competencias. Evaluación 360”. Editorial GRANICA. Año 2015.
- 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 21 de abril de 2023 en: <https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/40-la-administracion.pdf>
- Chiavenato, Idalberto, “Administración de los Recursos Humanos”, Colombia, Quinta Edición 2001.
- CLAD, “Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público”, Bogotá y Colombia 2016. Disponible el 21 de abril de 2023 en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>
- Cruceli, María Andrea (2018) La carrera administrativa del personal de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en su etapa fundacional. Tesis de Maestría, Universidad del Salvador. https://racimo.usal.edu.ar/view/creators/Cruceli=3AMar=EDa_Andrea=3A=3A.html
- 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.

- Gorriti Bontigui, M., López Basterra, J. Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2009.
- Gore, Ernesto (25 de Julio de 2017), “El Talento no falta: se desperdicia”, Diario Clarín, Página 17.
- 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.
- Olivera Roulet, Grisel, “Evaluación de Desempeño”, Buenos Aires. Revista Escenarios para un nuevo contrato social “El mundo del trabajo”, Año 2 N° 1, 2002.
- Oszlak, Oscar (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.
- 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, “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.
- Vargas, Fernando, “La formación por Competencias”, Ministerio de Salud de Perú, 1998. Disponible el 10 de octubre de 2017 en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/vargas.pdf

La importancia de la Administración Pública para hacer frente al lavado de activos

Autor

Martin Manuel Dávila es Licenciado en Administración y Magister en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL). Trayectoria en materia de Prevención de Lavado de Activos llevando a cabo tareas de fiscalización desde el año 2015 en la Superintendencia de Seguros de la Nación y desde el año 2019 en la Unidad de Información Financiera.

Resumen

El objeto del presente artículo es acercarle al lector una mirada que permita reflejar la importancia de la gestión pública en materia de prevención de lavado de activos. Para ello, se buscará dar definiciones, conceptos y demostrar el impacto que genera en la económica y en la sociedad. Para contrarrestar estos efectos adversos, hay que señalar la función de organismos nacionales e internacionales que abordan la temática para que, en colaboración con el sector privado, se puedan detectar aquellos flujos de dinero de origen ilícito y de ese modo, preservar el orden económico y los efectos sociales adversos que se generan por este tipo de delitos. Finalmente, se plantearán algunos desafíos en función de las nuevas tendencias y tecnologías.

Palabras claves

Prevención de lavado de activos / Economía / Sociedad / Efectos / Organismos Nacionales e Internacionales / Flujos de Dinero / Delitos.

Introducción

El siglo XX fue un siglo de grandes cambios y avances tecnológicos que sin duda marcaron grandes cambios en la vida cotidiana de la gente y de la sociedad en sí. Estos cambios suelen ser vertiginosos y muchas veces abrumadores, modifican la forma de relacionarse de las personas, de acceder a servicios, entretenimiento y de comunicarse. Del mismo modo, el manejo de flujos de dinero se ve alterado también, el dinero físico comienza a entrar en desuso y las transacciones se efectúan de manera virtual con mayor frecuencia.

El dinero se mueve con una facilidad extraordinaria entre personas que acceden con una amplia variedad de opciones para abrir cuentas virtuales bancarias y no bancarias, permitiendo incluso mover fondos hacia regiones lejanas y fuera de las fronteras del país.

Si bien estas nuevas herramientas traen grandes ventajas, también implican riesgos a los cuales el sector público y privado debe prestar atención. Actividades ilícitas como el narcotráfico, trata de personas, corrupción y evasión fiscal, por mencionar solo algunos ejemplos, ven como una oportunidad estas nuevas herramientas y logran sofisticar sus mecanismos para evadir controles y mover fondos sin que sea detectado su origen.

Estas personas u organizaciones que obtienen ganancias provenientes de actividades ilícitas necesitan introducir este dinero dentro del sistema formal para poder hacer uso del mismo sin ser detectados por las autoridades.

En tal sentido, el crimen organizado se vale del proceso de lavado de activos que puede definirse como:

La conversión o transferencia de propiedad a sabiendas de que proviene de una actividad delictiva, con el objeto de ocultar o disfrazar su origen ilícito o de ayudar a cualquier persona, involucrada en la perpetración del delito, a evadir las consecuencias legales de sus acciones. El ocultamiento o encubrimiento de la verdadera naturaleza, fuente, localización, disposición, movimiento, derechos o titularidad de propiedad, sabiendo que proviene de un delito penal. La adquisición, posesión o uso de una propiedad, sabiendo al recibirla que proviene de un delito penal o la participación en un delito (Naciones Unidas, 2004).

Si bien el lavado de activos es bastante antiguo, tomó mayor notoriedad en el siglo XX, y particularmente desde la década de 1920 con la famosa ley seca de los EEUU en donde los mafiosos creaban diversos métodos para blanquear lo producido a través del contrabando.

Este fenómeno, se fue desarrollando gracias a la globalización, la apertura de fronteras, la desregulación económica y las nuevas tecnologías que han fomentado y permitido mayores facilidades para el movimiento de grandes flujos de mercancías y de dinero.

Otro aspecto relevante para su desarrollo es la evolución de los llamados paraísos fiscales, ya que permiten crear sociedades en muy poco tiempo y con mínimos requisitos, permitiendo que los propietarios de las sociedades no tengan que figurar en registros públicos y, de hecho, pueden ser generadas por no residentes en el país y/o constituidas por abogados que actúan como testaferros de los verdaderos dueños (Blanco, 2018). Este tipo de territorios que se caracterizan por tener un férreo secreto fiscal que fomenta la evasión, también influye enormemente a los delitos de lavado, fundamentalmente por la facilidad de crear compañías con mínimos requisitos, sin identificar a los propietarios. Esto, permite

a los lavadores de dinero, crean capas de sociedades que dificultan e imposibilitan en gran medida, los controles de los reguladores.

Etapas del lavado de activos

En este proceso, que pretende incorporar al circuito formal y legítimo los frutos de bienes de origen ilícito, se compone esencialmente de tres etapas. La Guía de Estudio de la Asociación de Especialistas Certificados en Lucha contra el Lavado de Dinero (ACAMS s.f- pág. 30 - 31) las describe como:

I) Colocación: Durante esta fase inicial, el “lavador” de dinero busca la inmersión sigilosa de los fondos dentro del sistema a través de instituciones financieras, tanto nacionales como internacionales, aprovechando especialmente aquellas instituciones o servicios que son poco exigentes en la identificación y registro de los clientes y sus operaciones.

Como en esta etapa el intento de lavado de activos es más vulnerable a la detección, suele ser el foco de atención primaria de las normas legales y de los esfuerzos de control y regulación. Por ello, los países con peores sistemas de prevención y con un marco normativo deficiente, se encuentran más expuestos a ser utilizados para el lavado.

Se pueden observar numerosas técnicas y metodologías al respecto, pero generalmente esta fase es perpetrada por personas que no pueden ser relacionadas directamente con la organización criminal. De este modo, la fase de colocación puede conllevar transacciones, como:

- Dividir grandes sumas de dinero en efectivo en otras más pequeñas y depositarlas directamente en una cuenta bancaria.
- Hacer envíos internacionales de dinero en efectivo para depositarlos en instituciones financieras extranjeras o comprar artículos de gran valor, como por ejemplo obras de arte, metales y piedras preciosas, los que pueden posteriormente revendidos y obtener los ingresos mediante el cobro de cheques o transferencia bancaria.

II) Estratificación, ocultamiento o diversificación: Consiste en el distanciamiento y separación del origen de los fondos procedentes de actividades ilícitas por medio de varias capas de transacciones financieras dirigidas a eliminar su rastro, o bien, que éste sea más complejo de develar. Los fondos pueden circular a lo largo de diversos países e instituciones, impulsados por personas humanas y/o jurídicas logrando la creación de distintas capas de transacciones financieras cuyo fin es cubrir la transacción.

Para tal fin, se utilizan operaciones que pueden involucrar:

- inversiones inmobiliarias;

- colaciones financieras como acciones, bonos y seguros de vida con capitalización;
- transferencias bancarias de una cuenta a otra; a veces entre distintas instituciones o jurisdicciones.
- conversión del efectivo depositado en instrumentos monetarios; como por ejemplo cheques de viajero.
- reventa de artículos de gran valor;
- utilización de empresas pantalla u otras estructuras, con el principal objetivo de ocultar la propiedad de los bienes.

III) Integración: incluye cualquier método que permita que el dinero, que ya ha sido colocado y estratificado, se convierta en depósitos en cuentas bancarias, la compra de activos, como bienes raíces, valores u otros activos financieros, o artículos de lujo, o en negocios de “fachada”, al traspasar los fondos a organizaciones o empresas que realizan operaciones legales y que aparentemente no tienen vínculos con el delito organizado.

Mediante el reingreso en la economía en forma de transacciones comerciales o personales que aparentan ser normales se logra crear una imagen de legitimidad, lo que dificulta difícil distinguir la riqueza legal de la ilegal por parte de las autoridades y organismos de control y a su vez permite al lavador la oportunidad de incrementar su riqueza con los productos del delito.

En estas 3 etapas del lavado de activos, podemos ver cómo se desarrolla un procedimiento complejo, en el cual se requiere un manejo del sistema financiero, conocimientos legales y regulatorios a nivel nacional e internacional, fundamentalmente para mover grandes montos pasando desapercibidos.

Por ello, son procedimientos que normalmente no pueden ser diseñados y ejecutados por una única persona, sino que requieren de diversos equipos de profesionales abocados a tales tareas en las distintas etapas, y en muchos casos, estos profesionales tienen, al menos en apariencia, una buena reputación ya que también se desenvuelven en ámbitos de legalidad o normalidad. Por ejemplo, un estudio contable internacional puede del mismo modo tener de clientes a una multinacional de primer nivel cuyas operatoria es legítima y al mismo tiempo, tener de cliente a una empresa pantalla de una organización criminal, y a los ojos del público, su reputación es la misma.

Lógicamente, una empresa o profesional puede estar siendo utilizado por los criminales sin darse cuenta del origen delictivo de los fondos. Por ello, los estándares internacionales y la normativa local señalan a una amplia gama de profesiones como sujetos obligados a informar a las autoridades cualquier hecho sospechoso. Para ello, se les requiere que aplican políticas y procedimientos de identificación y conocimiento de los clientes para evacuar cualquier duda o posibilidad de ser utilizado con fines ilícitos.

Consecuencias económicas y sociales

Ya explicado en que consiste y de donde surge el lavado de activos es importante entender cuáles son las consecuencias que traen aparejadas, de qué manera puede influir negativamente en la vida de una sociedad.

Si bien resulta difícil dimensionar con exactitud cuáles son los números reales, se estima que se blanquean cifras que van desde el 2% al 5% del producto bruto mundial, pero es prácticamente imposible realizar una estimación certera del asunto (Tondini, s.f, p. 7).

Por ejemplo, un informe del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales (FACTI por sus siglas en inglés) señala que un 2,7 % del PIB mundial es objeto de operaciones de lavado anualmente, privando a los gobiernos de ingresos por unos 600 mil millones de dólares al año (FACTI; 2021, p. 23).

En cuanto a las potenciales consecuencias, y los delitos que subyacen (Schoott, 2006, pág. 14 -18; CAMS, pág. 14-18) pueden mencionarse:

- Aumento del delito y la corrupción: Lavado de activos y corrupción, normalmente van de la mano, ya que los criminales necesitan de la complicidad de funcionarios públicos y de organizaciones privadas que son responsables de reportarlos. Los delincuentes buscarán sobornar a aquellos que pueden llegar a reportarlos a las autoridades, como así también, podrán intentar sobornar a las propias autoridades para evitar sanciones.
- Socavamiento de la legitimidad del sector privado: El sector privado legítimo es uno de los grandes perjudicados. Una de las etapas del lavado consiste en mezclar fondos legítimos con los fondos ilegítimos provenientes del delito. Esto se logra en muchos casos a través de la constitución de empresas pantalla o fachada que sirven para ocultar el dinero.
- Debilitamiento de las instituciones financieras: Se genera un perjuicio a la estabilidad del sector financiero de un país, dentro de los que se incluyen a las entidades bancarias y de crédito, sociedades de bolsa e inversión o a las compañías de seguros, por mencionar solo unos ejemplos. Las instituciones financieras que se encuentran vinculadas intencional o accidentalmente con fondos provenientes de actividades delictivas se ven expuestas a ciertos riesgos operativos y reputacionales que conllevan a un debilitamiento institucional del cual no siempre es sencillo recuperarse.

No se puede dejar de mencionar los costos vinculados a aspectos legales, haciendo frente a demandas y procesos judiciales que normalmente son prolongados, como así también a las sanciones y multas económicas que pueden aplicarse a estas instituciones, siendo un caso extremo, el cierre, suspensión o prohibición de operar.

- **Distorsión económica e inestabilidad:** Siguiendo la línea del punto anterior, el principal interés de los lavadores de activos no es principalmente la generación de ganancias por sus inversiones sino en proteger sus ingresos y ocultar el origen ilegal de los fondos. De esta manera, se “invierte” el dinero en actividades que no son necesariamente beneficiosas para la economía del país en donde los fondos están ubicados.

Cuando se corrompe el sistema financiero, se reduce la confianza del público en el sistema financiero, y por lo tanto incrementar el riesgo como la inestabilidad del sistema.

- **Pérdida de ingresos fiscales:** Principalmente, por la falta de recaudación a través de impuestos por parte del Estado, y el posterior impacto en la carga tributaria sobre el resto de la sociedad, quienes indirectamente deberán soportar la carga impositiva sobre aquellos que no pagan lo que corresponde.
- **Riesgos vinculados a la privatización:** En aquellos países en donde se llevan adelante procesos de privatización, las organizaciones criminales ven una oportunidad ya que pueden adquirir empresas estatales superando las ofertas de aquellos compradores legítimos. De esta manera, organizaciones criminales pueden adquirir complejos hoteleros, casinos y bancos para ocultar sus ganancias ilegales y seguir con sus actividades delictivas.
- **Riesgo para la reputación del país:** Una reputación como paraíso para el lavado de activos puede generar efectos negativos para el desarrollo y crecimiento económicos de un país. Cuando un país se caracteriza por ser utilizado para este tipo de actividades, ve afectada su imagen tanto a nivel interno como externo.

Esto genera que las empresas y organizaciones nacionales tengan mayores dificultades para acceder a mercados externos, ya sea para llevar sus productos o para acceder a financiamiento, o así también, les puede resultar más costoso y engorroso ya que les exigirán mayores controles.

Por otra parte, las inversiones externas legítimas pueden evitar llevar sus fondos a países asociados con este tipo de delitos, no solo por una cuestión del delito precedente en sí, sino por cómo se ven afectados en materia económica y tributaria.

- **Costos sociales:** Existen importantes costos y riesgos sociales asociados al lavado de activos. Al aumentar las actividades delictivas que preceden al lavado, también aumentan los gastos y recursos gubernamentales para prevenir y controlar dichos delitos. Asimismo, las consecuencias de dichos delitos traen aparejados factores como incremento en la violencia, homicidios, tratamiento de adicciones, asistencia a víctimas de trata, por mencionar solo algunos ejemplos.
- **Asignación incorrecta de los recursos económicos:** Como ya se mencionó, los sujetos involucrados generalmente no buscan invertir en función de

la tasa de retorno más conveniente, sino disimular el origen ilegal de los fondos invirtiendo en los lugares que permitan el reciclado de los fondos en cuestión. Estos movimientos pueden tener una dirección contraria a la que es esperada conforme a los principios de la economía. Es decir, el dinero puede ser movido desde países con buena situación económica y altos índices de retorno a países con pobres indicadores económicos y tasas de retornos menores. Esto implica que, debido al lavado de activos, el capital tiende a ser invertido en forma menos efectiva que en una situación en la que no hubiese lavado de activos.

Como se puede ver, estas consecuencias tienen impacto a gran escala y si bien no son hechos tan visibles como el delito subyacente (narcotráfico, contrabando, trata de personas, corrupción, entre otros), tienen un efecto concreto en la vida diaria de las personas por lo que es fundamental poder contar con un estado fuerte que este a la altura para identificar los riesgos y contar con las herramientas para mitigarlos.

Tendencias del lavado de activos

Los métodos tradicionales de lavado de activos se han basado en el uso de negocios con gran manejo de efectivo y esta sigue siendo una esfera importante. Sin embargo, los delincuentes seguirán buscando métodos innovadores para explotar las debilidades de los sistemas financieros e intentar pasar desapercibidos de los reguladores.

Al momento de blanquear el dinero ilícito se suele mezclar fondos ilícitos con otros de origen legal. Para introducir este dinero se llevan a cabo actividades comerciales dentro de las cuales se utilizan prácticas tendientes a distorsionar el precio de la mercadería objeto de la operación, alterar su calidad o bien modificar la cantidad de bienes a medida que traspasan a través de las fronteras o a través de las cadenas de suministro.

Algunos de los métodos y tendencias más populares y difundidas para la práctica del lavado de activos son las que se describen a continuación (OEA/CITE; 2003, pág. 34-35):

- **Facturación múltiple de bienes y servicios:** Esta modalidad busca utilizar múltiples facturas para justificar una misma transacción, con el fin de justificar múltiples pagos, o aparentar un volumen transaccional que justifique el flujo de activos desde el exterior. De esta forma, una compañía o persona relacionada con el sector de comercio exterior puede justificar múltiples pagos por los mismos bienes o servicios, o justificar pagos a proveedores o acreedores basados en este tipo de documentación.

Además, al fraccionar los pagos o transferencias utilizando distintas instituciones financieras para realizar estos pagos múltiples, puede aumentar el nivel de complejidad de la transacción y complicar los esfuerzos de detección.

- Alteración del volumen de embarques de bienes y servicios: Además de manipular los precios de bienes y servicios, la organización criminal puede alterar la cantidad de los bienes y servicios que se exportan o importan, aumentándola o disminuyéndola.

Además, esta maniobra podría aun incluir la posibilidad de que el exportador e importador puedan acordar no enviar ninguna mercancía, y proceder a diligenciar los documentos necesarios para el envío y para la aduana. Los bancos y otras instituciones financieras pueden no ser conscientes de que estas transacciones “fantasmas” están ocurriendo.

- Adulteración de la descripción de los bienes y servicios: Una organización criminal también puede intentar simular la calidad o el tipo de bien o servicio que se está negociando. Tal declaración errónea crea una discrepancia entre el valor de un bien que se indica en el envío o formularios de aduanas y lo que realmente se envía.
- Las cuentas embudo: es un procedimiento mediante el cual la organización criminal contrata a alguien para abrir una cuenta bancaria en un país del extranjero. En esta cuenta, se efectúan distintos depósitos o transferencias desde lugares alejados y en cantidades o montos bajos para no alertar a las autoridades de la entidad bancaria. Lo que se puede hacer posteriormente, es usar intermediarios para comprar bienes con esos fondos mediante una transferencia y el bien comprado es enviado a otro país distinto al de la cuenta bancaria.

Una cuenta de embudo es una cuenta individual o empresarial que recibe múltiples depósitos en efectivo, y de la cual se retiran los fondos en un área geográfica diferente en poco tiempo entre los depósitos y los retiros.

- Cuentas extraterritoriales: se siguen empleando cuentas de entidades jurídicas extranjeras para dificultar el rastreo de los flujos de dinero. Se llevan a cabo operaciones excesivamente complejas y se utilizan estructuras de propiedad opacas, como, por ejemplo, entidades jurídicas o fideicomisos secuenciales o de varios niveles en múltiples países, que también abarcan centros financieros. El objeto de estas actividades es ocultar el origen de los fondos y sus beneficiarios finales.
- Intermediarios profesionales: tradicionalmente, los facilitadores e intermediarios profesionales (por ejemplo, abogados, contables, proveedores de servicios societarios y de servicios fiduciarios, notarios, agentes inmobiliarios, etc.) planifican y crean estructuras, en función de las necesidades de sus clientes, por razones tanto legítimas como delictivas. Su participación termina normalmente cuando se forman las entidades y se abren las cuentas.

Con el tiempo, algunos facilitadores profesionales no se limitan a establecer medios para el lavado de activos o el fraude fiscal, sino que gestionan de forma

activa los fondos ilícitos de sus clientes delincuentes y ofrecen el lavado de activos entre sus servicios.

- Grupos de lavado de activos a través de terceros: forman parte de un mecanismo por el que la organización delictiva usa a un tercero para lavar el producto de sus delitos. El grupo de lavado de activos a través de terceros puede establecer medios complejos o sostenibles para procesar los fondos ilícitos de sus clientes, sin exponerse a los delitos determinantes que estos cometen ni estar al tanto de tales delitos. La organización delictiva paga una tasa o una comisión, pero, por lo demás, no necesita involucrarse en la labor y el riesgo asociados a las actividades del lavado de activos, lo que le permite centrarse en sus propias actividades criminales.
- Los activos virtuales: más comúnmente conocidos como criptomonedas han pasado a ser, en relativamente poco tiempo, un nuevo método de pago y un medio de depositar valor. Los sistemas de operaciones financieras que se basan en la tecnología de cadenas de bloques prometen operaciones más rápidas, más económicas y anónimas. La velocidad de las criptomonedas y su disponibilidad a nivel mundial, junto a la escasa regulación sobre la materia, la disgregación de los intermediarios financieros sólidamente establecidos y las posibilidades para ocultar la verdadera identidad de los titulares, las convierten en un método atractivo para los delincuentes.

Intervención del estado

Por las consecuencias previamente descritas y ante la problemática del lavado de activos como delito socio económico es fundamental la intervención y regulación de la actividad económica por parte del Estado.

Independientemente de las tareas llevadas a cabo por el Estado para prevenir e impedir los delitos precedentes, es necesario que se desarrollen políticas activas para la prevención del lavado de activos. Por ello, es necesario contar con políticas específicas tendientes a que en los distintos sectores económicos se tomen medidas de monitoreo de operaciones a los fines de identificar operaciones que puedan considerarse de origen delictivo.

A tales fines, el Estado interviene reflejando la política y los intereses de este, creando organismos que se encargan de regular la actividad, inspeccionar, vigilar y controlar a los agentes del mercado, designando asimismo autoridades competentes para implementar la política pública seleccionada a tal fin.

En nuestro país, estas políticas se vienen desarrollando hace relativamente poco tiempo, principalmente, a partir de la sanción de la Ley 25246 de “Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo”, destinada a prevenir y reprimir el delito de lavado de activos mediante la introducción de modificaciones al Código Penal de la República Argentina y la creación de un régimen de penalidades. Esta

ley fue reglamentada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional durante el año 2001.

Esta Ley, detalla la tipificación del delito, modificando los artículos 277, 278 y 279 del Código Penal y crea a la Unidad de Información Financiera (UIF), que es el encargado del análisis, tratamiento y transmisión de información a los efectos de prevenir el lavado de activos provenientes de una serie de delitos, entre otros, el tráfico y comercialización ilícita de estupefacientes, contrabando de armas y fraude contra la administración pública, entre otros.

De acuerdo a la ley, en su artículo 20 se establece quienes son sujetos obligados a informar, dentro de los cuales podemos mencionar a las entidades financieras y cambiarias, sociedades de bolsa, sector asegurador, clubes de fútbol, cooperativas y mutuales, inmobiliarias, registros públicos, sectores dedicados a la compraventa de automóviles, embarcaciones, aeronaves, por mencionar solo algunos ejemplos. Además, se establece que es competencia de la UIF recibir y solicitar información de los sujetos obligados a informar operaciones sospechosas (operaciones inusuales, sin justificación económica o jurídica o de complejidad inusitada o injustificada, realizadas en forma aislada o reiterada), colaborar con los organismos judiciales y el Ministerio Público y solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil para el cumplimiento de sus funciones.

En definitiva, el sistema de prevención de lavado a nivel nacional cuenta a grandes rasgos con tres roles bien definidos. En primer lugar, el rol de los mencionados Sujetos Obligados, que son todas aquellas que intervienen en distintos actos jurídicos y son quienes cuentan con información que permite identificar aquellas personas humanas y jurídicas que efectúan operaciones y/o transacciones que no tienen justificación económica, financiera o patrimonial acorde a su perfil. Estos sujetos obligados tienen la obligación y responsabilidad de aportar información a la UIF.

En segundo lugar, la UIF es quien procederá al análisis de la información y documentación suministrada por los distintos sujetos obligados y así poder determinar las características de la operatoria y las formas en que se efectúan estas complejas operaciones de encubrimiento del origen de fondos para el lavado.

Por último, el tercer pilar del sistema de prevención de lavado es el que lleva adelante la justicia, principalmente a través del Ministerio Público Fiscal. Este, recibirá información analizada por la UIF y es quien lleva adelante las investigaciones en el marco de causas judiciales y quien luego podrá proceder a una eventual condena de todos los que participan.

La trascendencia institucional de las funciones encomendadas a la UIF tiene correspondencia con la relevancia que internacionalmente se les asigna a organismos de similares características, los cuales son considerados como una herramienta indispensable para hacer frente a las tareas de prevención y represión de las diferentes modalidades del crimen organizado y el terrorismo internacional.

La entidad rectora en la elaboración y promoción de medidas para combatir el blanqueo de capitales a nivel internacional es el GAFI.

Por otra parte, la UIF como organismo descentralizado genera distintas Resoluciones para cada sector ya sea financiero o no financiero, a fin de regular la actividad y las medidas que deberán tomar los Sujetos Obligados para mitigar el riesgo de vincularse con clientes que estén involucrados a actividades criminales y para informar cualquier operación sospechosa que estos detecten.

El trabajo coordinado entre el sector público y el privado es esencial para la eficacia del sistema preventivo a nivel nacional. Por ello, la política pública debe verse reflejado en regulación actualizada a la complejidad actual de las actividades delictivas, a las nuevas tecnologías y la sofisticación del crimen. Asimismo, la normativa debe ser coherente y realista de los sectores que se están regulando, por lo que es indispensable conocer las particularidades de cada sector, la forma de operar, el tamaño del mercado, etc.

Los organismos públicos encargados de supervisar el cumplimiento efectivo de la regulación deben contar con herramientas tecnológicas, estructura y recursos humanos capacitados. Las organizaciones criminales cuentan con gran cantidad de recursos para el desarrollo de sus operaciones y su encubrimiento, llegando a contar con un cuerpo de abogados y contadores especialmente contratados para estos fines. Por ello, los recursos asignados a la función pública no pueden estar desproporcionalmente por debajo.

El proceso de análisis y de investigación debe llevarse adelante con agilidad, haciéndose necesario avanzar con convenios internacionales, los cuales actualmente se están generando, mediante los cuales las Unidades de Información Financiera de los distintos países puedan brindar información útil para las causas que se estén llevando adelante. Al contar con mayor cantidad de elementos se puede llegar a la obtención de elementos de prueba que tengan peso suficiente para llevar adelante las causas judiciales.

Es importante mencionar que las organizaciones delictivas más sofisticadas también operan globalmente en distintas jurisdicciones, por lo que es muy complejo para la justicia local avanzar sobre hechos que ocurrieron tanto en terreno nacional como en terreno extranjero siendo ambos hechos parte integral de la causa que se está llevando adelante y que sirve para probar la operación ilegal. Es así que se vuelve fundamental que la información y colaboración entre países sea ágil y eficiente.

Grupo de acción financiera internacional

El GAFI es un organismo intergubernamental establecido en julio de 1989 por los ministros de las jurisdicciones de sus Miembros en una Cumbre del Grupo de los Siete (G-7) en París, inicialmente para examinar y desarrollar medidas para combatir el lavado de dinero y posteriormente, en octubre de 2001, el GAFI am-

plió su mandato para incorporar esfuerzos para combatir el financiamiento del terrorismo.

Este organismo tiene como principales objetivos establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operacionales para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas a la integridad del sistema financiero internacional. El GAFI es, por lo tanto, un organismo de formulación de políticas que trabaja para generar la voluntad política necesaria para llevar a cabo reformas legislativas y reglamentarias nacionales en estas áreas.

Desde su existencia, el GAFI ha desarrollado una serie de Recomendaciones que están reconocidas como el estándar internacional para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Estas recomendaciones forman la base para una respuesta coordinada a estas amenazas a la integridad del sistema financiero y ayudan a garantizar la igualdad de condiciones. Su primera publicación se dio en 1990, pero fueron posteriormente revisadas en 1996, 2001, 2003 y, más recientemente, en 2012 para garantizar que estén actualizadas, sean relevantes, y que las mismas sean de aplicación universal.

Las 40 Recomendaciones de GAFI para prevenir los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, constituyen un estándar global dado que establecen el enfoque de las políticas a adoptar para prevenir los delitos mencionados por parte de sus países miembros. En tal sentido, establecen el deber de cooperación de los organismos, procedimientos de supervisión in situ y extra situ tanto para sectores financieros como no financieros, facultades que deben tener las uifs y mecanismos para la aplicación de sanciones, entre otros aspectos.

Para verificar el cumplimiento de los estándares establecidos y de la aplicación de las recomendaciones, el GAFI lleva adelante procesos de evaluación mutua, por lo que cuenta con un grupo de expertos multidisciplinarios que se encuentran encargados de verificar el funcionamiento de los sistemas de prevención de los distintos estados miembros, como así también de la asistencia técnica en el desarrollo de medidas y normativas a países y otros organismos. Con el resultado de las evaluaciones realizadas GAFI elabora listas de países, a saber (UIF, s.f):

1) Jurisdicciones de alto riesgo sujetas a un llamado a la acción: También son conocidos como “lista negra”. Identifica países o jurisdicciones con deficiencias estratégicas para contrarrestar el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

2) Jurisdicciones bajo mayor monitoreo: También son conocidos como “lista gris”. Identifica a los países que están trabajando activamente con el GAFI para abordar las deficiencias estratégicas en sus regímenes para contrarrestar el lavado de dinero. Cuando el GAFI coloca una jurisdicción bajo mayor supervisión, significa que el país se ha comprometido a resolver rápidamente las deficiencias estratégicas identificadas dentro de los plazos acordados y está sujeto a una ma-

yor supervisión. La República Argentina, fue excluida de esta lista en el año 2014 demostrando tener grandes avances en el marco legal y regulatorio.

De acuerdo con el GAFI, los países deben primero identificar, evaluar y entender los riesgos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que enfrentan, y luego adoptar las medidas adecuadas para mitigar dichos riesgos. Este enfoque basado en riesgo permite que los países adopten medidas más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de dichos riesgos. De esta manera, la regulación permite evitar un cumplimiento meramente formal y enfocarse en cuales son los puntos más vulnerables de cada sector.

Las medidas establecidas en las normas GAFI deben ser implementadas por todos los países miembros y su implementación es evaluada rigurosamente por medio de los procesos de Evaluación Mutua y de los procesos de evaluación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre la base de la metodología de evaluación común del GAFI.

Otra función importante de este organismo internacional es la de emitir Guías, Mejores Prácticas y consejos para ayudar a los países miembros con la implementación de las normas. Estos documentos no son obligatorios para evaluar el cumplimiento con los estándares, pero pueden resultar valiosos para los países y tenerlos en cuenta a la hora de considerar la mejor implementación de los estándares.

En conclusión, estar incluido en alguna de las listas de GAFI implica consecuencias en las restricciones o exigencias para la realización de transacciones internacionales, pues los países miembros van a extremar las medidas preventivas o hasta prohibir determinadas operaciones con dichas jurisdicciones.

GAFILAT

El GAFILAT fue creado como un Grupo Regional al estilo del GAFI, adhiriéndose a las 40 Recomendaciones del GAFI. Asimismo, tiene la facultad para desarrollar estándares propios de mejora de las políticas nacionales para prevenir y combatir estos delitos (GAFILAT, s.f).

Básicamente, es una organización intergubernamental de base regional que fue creado para prevenir y combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (GAFILAT, s.f).

Este organismo tiene como finalidad apoyar a sus países miembros en la implementación de las 40 Recomendaciones y en la creación de un sistema regional de PLA/FT. Sus principales herramientas para asistir a los países son las medidas de capacitación y asistencia técnica (a través de la elaboración de guías, informes y documentos de apoyo), y las evaluaciones mutuas.

Cabe destacar que, actualmente, se está desarrollando la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, por lo tanto, se entiende que estos procedimientos son reiterados y permiten efectuar un seguimiento y monitoreo de los avances de cada uno de los países miembros a lo largo del tiempo.

Grupo Egmont

A diferencia del GAFI que está conformado por países, el Grupo Egmont está conformado por Unidades de Inteligencia Financiera, y tiene como principales objetivos ampliar, sistematizar y mejorar la eficacia de la cooperación internacional que permita establecer una red a nivel internacional para el intercambio de información, conocimientos, experiencias y tecnología, fomentando de esta manera la autonomía operativa de las UIF.

La cooperación mundial es fundamental al momento de luchar contra el LA/FT proveniente del crimen organizado internacional. De hecho, conforme la Recomendación N° 40 del GAFI:

Las UIF deben intercambiar información con UIF extranjeras, independientemente de sus respectivos estatus, sean de naturaleza administrativa, de orden público, judicial u otra. Con este fin, las UIF deben tener una base legal adecuada para prestar cooperación sobre el Lavado de Activos, delitos determinantes asociados y la Financiación del Terrorismo (GAFI, s.f).

La Unidad de Información Financiera

La UIF, fue creada a partir de la sanción de la Ley N° 25.246 el 13 de abril del año 2000. En esta, se detallan las principales características en cuanto a facultades y funcionamiento.

Por medio de esta ley, se establece que la UIF funcionará con autonomía y autarquía financiera bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, siendo sus máximas autoridades un presidente y vicepresidente a ser designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, contará con un Consejo Asesor formado por funcionarios que actúan en representación de diversos organismos estatales (AFIP, BCRA, CNV, entre otros).

Según se establece en el artículo 6 de la mencionada Ley, la UIF será la encargada del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el delito de financiación del terrorismo y el delito de lavado de activos proveniente de delitos relacionados al contrabando, tráfico de estupefacientes, fraude contra la administración pública, trata de personas, entre otras.

Para el cumplimiento de sus funciones, la ley en su artículo 14 establece que la UIF está facultada para solicitar informes, documentos y diversos elementos que estime útil a cualquier organismo público municipal, provincial o nacional como así también a las personas humanas o jurídicas ya sean públicas o privadas. Estos estarán obligados ante la ley y no podrán oponer secreto bancario, profesional o

ningún compromiso de confidencialidad. Este es un aspecto fundamental, porque impide que se obstaculice el acceso a la información por parte de los sujetos obligados a informar.

Por otra parte, la UIF está facultada a recibir declaraciones voluntarias siempre y cuando no sean anónimas, podrá solicitar colaboración a distintos actores del Estado y podrá incluso requerir mediante la intervención del Ministerio Público Fiscal, que se solicite al Juez la suspensión por plazo determinado de cualquier operación o acto cuando existieran indicios fundados de una operación de lavado de activos o financiación del terrorismo.

Junto al Ministerio Público Fiscal, podrá requerir al juez competente el allanamiento y secuestro de documentación a lugares públicos o privados con el objeto de una investigación.

Adicionalmente, la UIF tiene facultades para emitir directivas e instrucciones que deberán implementar y cumplimentar los sujetos obligados por el artículo 20 de la ley, como así también, podrá aplicar las sanciones respectivas ante incumplimientos garantizando siempre el debido proceso.

Otra de los aspectos centrales dentro de las facultades de este organismo radica en la capacidad de celebrar convenios con otros organismos nacionales o internacionales para mejorar la reciprocidad en el intercambio de información.

La ley en su artículo 20 define aquellos sujetos obligados a actuar en colaboración con la UIF y reportar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Dentro de los sujetos obligados se encuentran entidades del sector financiero y no financiero que involucran distintos sectores de la economía dentro de los que se encuentran bancos, compañías de seguros, cooperativas, casas de cambio, casinos, sociedades de bolsa, joyerías, remesadoras, clubes de fútbol, por mencionar algunos.

Este es el organismo central del sistema nacional argentino contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo y el único con competencias operativas para realizar tareas de análisis financiero. Por lo tanto, posee una responsabilidad sumamente importante para que prevenir y mitigar los riesgos generados por el delito y el lavado de activos, los cuales afectan la estabilidad y atentan contra los objetivos de crecimiento y desarrollo macroeconómico sustentables, las políticas de atracción de inversión productiva y la creación de empleo, que promueven el progreso y la erradicación de la pobreza de manera genuina.

Por otro lado, pero de manera complementaria, mediante el ejercicio de sus competencias, la UIF contribuye a crear un clima de mayor seguridad, privando en lo posible a los delincuentes de la oportunidad de legitimar el producto del delito, así como rastreando, detectando y despojando a los mismos de sus bienes, todo lo cual permite reducir sus capacidades de acumular poder y peligrosidad.

Es así que resulta fundamental atacar el aspecto financiero y despojando a la empresa criminal de su dinero y sus bienes, ya que, sin poder económico, la capacidad de sufrir daños de semejante magnitud se reduce sustancialmente. De esta

manera, el trabajo de la UIF está orientado a preservar el orden económico financiero y, adicionalmente, a combatir la inseguridad, promoviendo un ambiente de negocios más íntegro y estable, y contribuyendo a afianzar el orden público interno que favorece la convivencia pacífica entre los argentinos y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Aspectos centrales del sistema de prevención de lavado a cargo de la UIF

En el sistema de prevención de lavado de activos en Argentina, contamos con tres grandes pilares: en primer lugar, el rol preventivo de los sujetos obligados a informar, en un segundo lugar está el rol de la UIF respecto a la inteligencia, y, por último, el rol represivo que efectúa el poder judicial.

En tal sentido, los Sujetos Obligados cumplen un rol fundamental para colaborar con la UIF ya que son una fuente directa de información de los actos jurídicos en donde intervienen y permiten la detección de posibles operaciones sospechosas. Es aquí en donde los sujetos obligados deben cumplir con la normativa que aplica a su actividad y desarrollar un sistema de prevención acorde a su estructura y a los riesgos a los que está expuesto.

De este modo se aplica el principio de “conozca a su cliente”, dentro de lo cual, se requiere información y documentación que permita conocer a sus clientes, identificar el origen de los fondos y entender la razonabilidad y finalidad de la operatoria. Por ejemplo, se puede solicitar una declaración jurada de actividad, declaración de persona expuesta políticamente (nomina que permite conocer si el cliente cumple funciones que puedan estar asociadas o expuestas a hechos de corrupción) o demostración de ingresos mediante recibos de sueldo, facturas, etc.



En lo que compete a la UIF, esta tiene tres tareas fundamentales:

1) En primer lugar, la UIF a través de la Dirección de Supervisión, tiene como objetivo primordial observar el adecuado cumplimiento por parte de estos Sujetos Obligados respecto a la normativa emanada a los distintos sectores. Para ello:

- Ejecuta y coordina supervisiones a los sujetos obligados bajo órbita de la UIF a cargo de la Dirección de Supervisión. El objetivo es poder verificar que cumplan con las regulaciones vigentes para su sector y tomen los recaudos necesarios al operar con sus clientes para poder identificarlos adecuadamente, monitorear operaciones, y detectar y reportar operaciones sospechosas.
- Cursa requerimientos e intimaciones, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley 25246. en donde principalmente se solicita información y documentación que acredite las políticas y procedimientos llevados a cabo.
- Evalúa los riesgos por el incumplimiento de la normativa de PLA/FT.
- Efectúa supervisiones conjuntas con reguladores naturales y coordinación permanente para unificar criterios y definir los mejores cursos de acción a aplicar.
- Propone la sustanciación de sumarios administrativos.

Es importante mencionar que la gran cantidad de sujetos obligados registrados, (ya superó los cien mil), es supervisada y monitoreada tanto por la UIF como por los Organismos de Contralor Específicos que regulan determinadas actividades y cumplen un doble rol, ya que además de ser reguladores también son sujetos obligados. Estos organismos son:

- Banco Central de la República Argentina: Mercado financiero y cambiario. Principalmente bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías y cajas de crédito, casas de cambio, entre otros.
- Comisión Nacional de Valores: Mercado de Capitales, fideicomisos financieros. Sociedades de bolsa, fondos comunes de inversión.
- Superintendencia de Seguros de la Nación: Mercado de seguros, dentro de los que encontramos aseguradoras, reaseguradores, productores de seguros, sociedades de productores, agentes institorios, entre otros.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: Organismo a cargo de regular la actividad de cooperativas y mutuales. cooperativas de crédito y mutuales de ayuda económica.

Estos organismos regulan su actividad específica y actúan en colaboración con la UIF y desarrollando procedimientos de supervisión respecto a la normativa que aplica a cada sector. El resultado de dichas supervisiones es informado a la Dirección de Supervisión.

Por otra parte, la UIF se encarga de inspeccionar a todos aquellos sujetos obligados que no tienen un regulador natural, como las remesadoras de fondos, escribanos, entidades dedicadas a juegos de azar, entre otros. No obstante, vale aclarar que la UIF también está facultada para supervisar a aquellas entidades que cuentan con un regulador natural, ya sea mediante supervisiones propias de la UIF como mediante supervisiones conjuntas.

2) En un segundo rol, la UIF tiene una función de análisis de la información a cargo de la Dirección de Análisis. Puntualmente, se reciben y analizan los reportes de operación sospechosa y los reportes de financiamiento de terrorismo por parte de los sujetos obligados. Estos reportes, surgen de operaciones o transacciones efectuadas por los clientes de los sujetos obligados que se apartan de los usos y costumbres, ya sea por los montos, la frecuencia, el objeto, etc, y pueden dar la pauta de una inusualidad producto de la falta de justificación económica o patrimonial.

La relevancia que tiene la Dirección de Análisis se basa en la necesidad de recabar, analizar y diseminar información. Es la encargada de recibir información por parte de los distintos sujetos obligados mediante los reportes, recibe denuncias e informes de distinto tipo y es quien posibilita unificar esa información en el armado de casos de análisis para luego proceder a diseminar ese análisis en una investigación que pueda contribuir con la justicia. Además, es fundamental para entender las distintas tipologías e identificar nuevas.

La Dirección de Análisis recibe miles de ROS al año por lo cual es casi imposible hacer un análisis sobre todos, por ello, se asigna un nivel de riesgo en base a la matriz de riesgo de la Dirección para establecer prioridades en función de tipologías y características de la operación y de los reportados.

3) Finalmente, en un tercer eslabón del sistema de prevención, se destaca la tarea de la UIF a través de la Dirección de Litigios Penales mediante la cual lleva funciones en colaboración con la justicia. La UIF podrá ser querellante en aquellas causas que investiguen el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, como así también en aquellos casos en donde se investiguen delitos precedentes y en donde la UIF puede efectuar un aporte fundado en sus capacidades técnicas para alcanzar la verdad de los hechos investigados.

Conclusiones

El delito en sus distintas modalidades encuentra la forma de volverse más sofisticado, haciendo que las medidas por parte de las autoridades se deban volver más eficientes para combatirlos.

Si bien el lavado de activos parece algo ajeno a la mayoría de los ciudadanos, trae aparejado consecuencias que se reflejan en el deterioro de las instituciones y en el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Se ven corrompidos los valores y aspectos fundamentales para el ejercicio de cualquier actividad honesta.

Los avances tecnológicos que posibilitan la deslocalización de productos y riqueza, permiten a aquellos que desarrollan actividades ilícitas moverse con facilidad evitando las barreras territoriales y los controles regulatorios. Del mismo modo, aquellos que desarrollan actividades ilícitas, aprovechan esta deslocalización para aumentar aún más su riqueza, sin importar las consecuencias sociales que generan en su afán de mayores beneficios.

Esto plantea la necesidad de un contrapeso que es ejercido a través del Estado para intentar evitar que estas prácticas impliquen un deterioro en la sociedad, ya sea en la economía, la pobreza, la inseguridad y el aumento de la desigualdad en todos los sentidos.

Para ello, se identificaron organismos internacionales que son producto del esfuerzo de distintos países ante el avance de este tipo de delitos, los cuales identifican riesgos, analizan tipologías, emiten recomendaciones y evalúan el cumplimiento por parte de los países miembros.

A su vez, la República Argentina asumió el compromiso de luchar contra el delito y adhiere a los estándares internacionales, habiéndose sancionado una ley específica para tales efectos y creado un organismo especializado en velar por su cumplimiento.

Asimismo, cabe destacar que a lo largo de los últimos años se han logrado avances significativos dentro de los que se destacan:

- Actualización de la normativa interna, a través de distintas resoluciones que impactan en la regulación de los sujetos obligados con un enfoque basado en riesgo. Por ejemplo, mediante la actualización de los procedimientos de supervisión de la UIF (Resolución 154/2018), Normativa aplicable al sector de entidades financieras y cambiarias (Res. 30-E/2017), al sector seguros (Res. 28/2018) y sector de mercado de capitales (Res. 21/2018).
- En el mes de mayo del año 2022 se presentó al Congreso un proyecto de modificación de la ley 25.246, de la que, entre sus principales modificaciones, incluye la incorporación de proveedores de activos virtuales como sujetos obligados, atribuye mayores facultades y autonomía a la UIF, y reformula el proceso sancionatorio para que la aplicación de multas sea más ágil y eficiente.
- La confección y aprobación de la Evaluación Nacional de Riesgos (aprobada por Decreto 653/2022), la cual tuvo como objetivo contar con un diagnóstico certero de los riesgos a los que se encuentra expuesta la República Argentina.
- El reciente Decreto 85/2023 publicado en el boletín oficial el 22 de febrero del año 2023, faculta a la UIF a constituir sedes regionales en todo el territorio nacional a los fines de tener mayor proximidad y recursos en donde sea necesario. Aquí se destaca la colaboración que aportara tener una mayor proximidad a la ciudad de Rosario con los riesgos asociados al narcotráfico

en dicha zona. Cabe destacar que actualmente la UIF cuenta con una oficina central en CABA y solo dos agencias regionales (Litoral y Norte).

Por todo lo expuesto, se han logrado avances importantes que demuestran la voluntad política con la temática en cuestión. No obstante, los desafíos son constantes, las exigencias aumentan, y los recursos son escasos.

La presente gestión como así también las que le sigan, tendrán como desafío mejorar aún más lo que ya se ha logrado, principalmente considero que deberá dotar de más recursos a los organismos de control para poder efectuar supervisiones que logren abarcar a mayor cantidad de sujetos obligados. Principalmente en lo que respecta a los controles en el interior del país, en donde realizar un procedimiento de supervisión es costoso y es en donde más se encuentran operaciones irregulares, informalidad y faltas de controles. Esto lógicamente, es un desafío dado el contexto económico como el de nuestro país, en donde lamentablemente, son constantes las dificultades para combatir la inflación y el déficit fiscal, en donde se suele exigir un esfuerzo para reducir el gasto público.

Considero fundamental tomar una postura exigente respecto a los incumplimientos reiterados e injustificados de los sujetos obligados, haciendo uso de la aplicación de sanciones monetarias que sirvan no solo como herramienta para fomentar el cumplimiento, sino que también son de utilidad para la financiación de los organismos de control. Hoy en día, la aplicación de multas suele diferirse en el tiempo y por lo tanto, al transcurrir tanto tiempo entre el incumplimiento y la aplicación de la multa, los montos a pagar pueden resultar sumamente bajos. Esto puede ocasionar el riesgo de incumplimiento ya que puede darse el caso de que los sujetos obligados quizás prefieran abonar una multa que aplicar recursos en materia de prevención y cumplir las normas.

Como se mencionó anteriormente, los recursos son escasos y por lo general, presupuestariamente hay cuestiones mucho más relevantes que atender a nivel social. Por ello, a los fines de no afectar las arcas del Estado es importante que estos organismos de control puedan financiarse en forma directa a través de multas razonables en caso de incumplimientos. Obviamente no tiene que ser una práctica abusiva hacia las entidades supervisadas, deben establecerse criterios claros y justos.

Nuestra tarea no va a estar completa hasta que todos los intervinientes no adopten un compromiso serio, comprendiendo la complejidad del tema en cuestión y la necesidad de colaboración de todos los que forman parte del sistema preventivo nacional.

En este sentido, creo que, como Administración Pública Nacional, tenemos como mínimo y de manera genérica, los siguientes desafíos:

1. Poner en conocimiento de la sociedad las tipologías, causas y consecuencias en el orden económico.

Si bien a todos nos preocupa el crimen, la delincuencia y la inseguridad, normalmente no visualizamos al lavado de activos como una actividad que nos impacte de manera directa.

No se toma conciencia de que aspectos económicos van de la mano con el crimen. Y, sobre todo, no asociamos como las organizaciones licitas pueden estar interrelacionadas con las organizaciones delictivas.

Mejorar la imagen institucional y el rol fundamental que ocupa el Estado a través de distintas instituciones para lograr una sociedad más justa. Eliminar de alguna manera esa falsa idea de un Estado ineficiente, que solo pone trabas o exige cosas a través de distintas normas y que para muchos tal vez creen que no tener sentido.

La inseguridad no solo se combate con el uso de las fuerzas, sino también, afectando los recursos económicos del crimen organizado. Detectar los flujos de dinero que utilizan es una herramienta fundamental para atacar su funcionamiento y para obtener herramientas que permitan hacer la inteligencia necesaria para conocer el modus operandi y consecuentemente, trabajar para desbaratar estas bandas criminales.

2. Actualizar y dar dinamismo a las regulaciones

Las resoluciones emanadas por la UIF no se actualizan con la velocidad de los cambios que observamos en cuanto a las operaciones y transacciones. A excepción de las resoluciones para entidades financieras reguladas por los organismos de contralor (BCRA, CNV, INAES y SSN), las que aplican a las APNFD (siglas que identifican a las actividades profesionales no financieras designadas de acuerdo al GAFI), suelen ser resoluciones con casi una década de vigencia desde su sanción. Resoluciones que han tenido ciertas actualizaciones en aspectos puntuales como, por ejemplo, montos, los cuales lógicamente ameritan revisiones por aspectos inflacionarios que caracterizan nuestra economía.

De esta manera, se necesitan recursos humanos altamente capacitados para trabajar de manera permanente en el estudio de tipologías, de los cambios y riesgos asociados al delito y de brindar comunicación de manera clara y precisa a los regulados respecto a sus obligaciones y a los riesgos a los que están expuestos. Esto es clave, ya que sectores del sector financiero suelen tener capacitaciones más frecuentes en la materia y de algún modo están más actualizados, no obstante, los APNFD no siempre tienen un conocimiento profundo del tema, y en muchos casos, directamente desconocen la normativa de PLA que regula su actividad.

3. Fortalecer y federalizar los recursos humanos y tecnológicos en los sectores encargados de regulación y fiscalización:

Es así como se hace imprescindible contar con regulación actualizada que permita controles y monitoreo de carácter preventivo, que estén a la altura de las características utilizadas a nivel global, a las nuevas tecnologías, que permiten un

rápido acceso a la información y un análisis de los datos por parte de los distintos involucrados en los procesos de control.

Es clave que quienes tienen que fiscalizar tengan herramientas acordes a la función que permitan desarrollar un análisis de grandes volúmenes de datos, que identifiquen patrones, que permitan generar matrices de riesgo, por mencionar algunos ejemplos. También resulta imprescindible que ante el avance de tecnologías disruptivas como ocurre con los activos virtuales y la tecnología *blockchain*, los organismos públicos cuenten con conocimientos y herramientas para su análisis.

4. Mejorar la aplicación de sanciones y multas:

No es de menor importancia contar con mecanismos sancionatorios que posibiliten la eficaz condena de todo aquello que forma parte de la estructura criminal. Al atacar a los involucrados junto a sus bienes se afecta la operatoria criminal y es más probable que se logren los resultados esperados. Si la organización criminal continúa haciendo uso de sus bienes, la lucha contra el lavado de activos junto a sus delitos precedentes se vuelve ineficiente. Por ello, la actuación de la justicia en tiempo y forma junto a los procedimientos de decomiso de bienes producto del delito, toman una relevancia importantísima para atacar la actividad criminal y los recursos con los que se mueven y financian su organización delictiva.

La inminente evaluación del GAFI en nuestro país, prevista a llevarse a cabo en el transcurso del año 2023, dejara expuestos todas las falencias que aún persisten respecto a las medidas tomadas en materia de prevención de lavado. El cumplimiento global, si bien a tenido avances, aún está lejos de ser el ideal y dependerá del compromiso de todos los actores involucrados que podamos corregir y mejorar todo lo que haga falta para evitar volver a la lista gris con todas las consecuencias negativas que eso impone.

Sin lugar a duda, estamos ante un enorme desafío que va a requerir el esfuerzo, colaboración y compromiso tanto del sector público como del privado.

Referencias

- Asociación de especialistas certificados en lucha contra el lavado de activos (s.f). Guía de estudio para el examen de certificación CAMS, quinta edición. Recuperado de http://files.acams.org/pdfs/docs/5_Edicion_Guia_de_Estudio.pdf
- Blanco, Natalio (28 de febrero de 2018). ¿Cómo funciona un paraíso fiscal? Disponible el 27/02/2023 en <https://forbes.es/empresas/10095/como-funciona-un-paraiso-fiscal>
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas (16 de julio de 2004). Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivos. Disponible el 27/02/2023 en: https://archivo.consejo.org.ar/noticias04/ley25246_1607.htm
- Dávila, Martín (2022) Lavado de activos y delitos económicos. Tesis de Maestría, Universidad del Salvador. <https://racimo.usal.edu.ar/7937/>
- GAFILAT (s.f). Recuperado de <http://www.gafilat.org>
- OEA, CICTE (2003). Evaluación Técnica-Análisis comparativo de Tipologías y Patrones de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo en tres zonas de libre comercio de América Latina. Disponible el 25/02/2023 en: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/informes/Evaluacion-Tecnica-Analisis-comparativo-de-tipologias.pdf>
- Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales (FACTI) (febrero de 2021). Informe del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para lograr la Agenda 2030. Disponible el 25/02/2023 en: https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf
- Schott, Paul Allan (agosto de 2007). Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Disponible el 27/02/2023 en <https://www.mpf.gov.ar/procelac-lavado/files/2020/04/BancoMundial.2007.Guia-de-referencia-Antilavado.pdf>
- Tondini, Bruno (s.f). Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos. Disponible el 27/02/2023 en: <https://rafaelsanchezarmas.com/BlanqueoCapitalesArgentina.pdf>

Unidad de Información y Análisis Financiero (s.f). Organismos Internacionales. Disponible el 27/02/2023 en <https://www.uiaf.gov.co/asuntos-internacionales/organizaciones-internacionales>

Normas consultadas:

Decreto 85/2023 (22 de febrero de 2023). ENCUBRIMIENTO Y LAVADO DE ACTIVOS DE ORIGEN DELICTIVO. Disponible el 25/02/2023 en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/281430/20230222>

Ley 25.246: Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Deber de informar. Sujetos obligados. Régimen Penal Administrativo. Ministerio Público Fiscal.

Resolución UIF N° 154/2018: Se aprueba el “Procedimiento de Supervisión Basado en Riesgos de la Unidad de Información Financiera”.

Resolución UIF N° 155/2018: Se aprueba la “Reglamentación del deber de Colaboración de la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros de la Nación y del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social para los Procedimientos de Supervisión de los Sujetos Obligados bajo su Contralor”.

La situación de los trabajadores de 45 años y más en la Administración Pública Nacional: ¿un problema o una oportunidad? una mirada acotada focalizada en áreas de algunos organismos

Autor

Víctor Impollino es Magister Administración Pública (USAL). Licenciado en Sociología (UBA). Posgrado en “Gestión y Control de Políticas Públicas” (FLACSO). Posgrado en “La investigación en ancianidad en Argentina” (FLACSO). Profesor en enseñanza superior y normal en Sociología (UBA). Trayectoria: Se desempeña en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) actualmente como asesor de desarrollo del personal en la Dirección de Capacitación y Carrera del Personal, desde 2016. Anteriormente me desempeñé en áreas técnicas del INDEC. Docente “materia comunicación institucional”, Diplomatura en Administración Pública. Universidad del Salvador. Docente “materia comunicación institucional” Maestría Administración Pública – USAL Docente curso “comunicación organizacional-comunicación interna”. UNICATOLICA. Calí, Colombia. (junio 2021). Carrera de Comunicación Social. Reconocimiento: INAP “Innovación y Gestión en Políticas Públicas”: “La situación de los Trabajadores Mayores en la Administración Pública Nacional”. 2013, 1º premio.

Resumen

Se ha pretendido establecer un acercamiento de la situación actual de los trabajadores mayores (cercanos a jubilarse o en edad “jubilable”), en el ámbito de las organizaciones públicas, con el fin de comprobar supuestos “relacionados con la existencia de prejuicios con la edad”, y también tratar de conocer someramente algunas dinámicas vinculadas con los 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 en lo posible tratar de hallarlas.

Esto configuraría un problema, desde el enfoque planteado por Palmore (1990), y también por el aumento creciente del envejecimiento de las plantas permanentes en la Administración Pública Nacional.

Desde otra mirada, habría una oportunidad, según la perspectiva de Delgoulet, Illanvoye y Volkoff (2005), también por la vasta experiencia acumulada y comprensión de la cultura organizacional, que posibilitaría la transmisión de conocimientos a agentes más jóvenes.

Se utilizó la modalidad de estudio de casos con un diseño exploratorio descriptivo en 2 etapas: Con entrevistas a 12 informantes claves y luego se aplicó un cuestionario semi-estructurado a 30 agentes de la APN, de diferentes organizaciones.

En el trabajo se han detectado casos de segregación laboral, y algunos de ellos, derivaron en situaciones de “invisibilidad”, implicando potencialmente un menor aprovechamiento del capital humano en las organizaciones. Esto fortalece la importancia de aplicar políticas más inclusivas en consonancia con las recomendaciones internacionales de Viena 1982, Madrid 2002, de la Organización Internacional del Trabajo y el Decreto 214/06, de Argentina sobre igualdad de oportunidades y trato (Convenio Colectivo de Trabajo, para la Administración Pública Nacional).

Palabras claves

Administración Pública Nacional – Empleo público – Mayores de 45 años – Transmisión de conocimientos – Políticas inclusivas.

A) Introducción y antecedentes

“Una vida más larga proporciona a los seres humanos la oportunidad de examinar retrospectivamente sus vidas, corregir algunos de sus errores, acercarse más a la verdad y lograr una comprensión diferente del sentido y el valor de sus acciones. Quizá sea ésta la mayor contribución de las personas de edad a la comunidad humana” (Plan de acción internacional de Viena sobre Envejecimiento. Asamblea mundial sobre el envejecimiento del 26 julio al 6 de agosto de 1982 –punto N° 24 - Viena, Austria. Punto 24. Página 11)

Uno de los retos de la sociedad contemporánea refiere al aumento de la expectativa de vida, lo cual supone un incremento de los niveles de envejecimiento de la población, como lo revelan en Argentina los relevamientos censales, desde 1950 en adelante, y también las encuestas de hogares. Además, no afecta de la misma manera a los más capacitados porque ellos disponen de mejores posibilidades de inserción laboral; también hay matices diferenciales: por sexo y categoría ocupacional, entre otros aspectos. En este sentido, resultará necesario definir conceptualmente el término de mercado laboral envejecido: “es aquel, cuando la proporción de trabajadores de 45 años y más superan supera el 27% del total de los ocupados” (OIT, Documento final, 1ª Asamblea Mundial de envejecimiento Viena, 1982).

Se pretendió establecer una aproximación respecto de la situación actual de los trabajadores mayores en general, en el ámbito de las organizaciones públicas, con el fin de comprobar supuestos relacionados con prejuicios hacia ellos, y también acercarse a conocer ciertas dinámicas relacionadas con los procesos de transmisión de saberes y/o conocimientos, entre agentes de la administración pública. Palmore (1990), había expresado respecto del término “ageism” se considera como prejuicios y discriminaciones aplicados a los trabajadores de mayor edad (45 y más), por su edad. Se asume que este grupo serían portadores de características negativas (ausentismo, lentitud en el aprendizaje, incapacidad de incorporar nuevas tecnologías, etc.) habiendo pocas excepciones a la regla y se supone que tanto los trabajadores mayores como los jóvenes internalizan esta imagen negativa de la vejez (M.Julietta Oddone y Chernobilsky, Lidia Beatriz. 2003, p.3).

Se pretendió establecer una aproximación respecto de la situación actual de los trabajadores mayores en general, en el ámbito de las organizaciones públicas, con el fin de comprobar supuestos relacionados con prejuicios hacia ellos, y también acercarse a conocer someramente ciertas dinámicas relacionadas con los procesos de transmisión de saberes y/o conocimientos, entre agentes de la administración pública. Igualmente, Delgoulet, Illanvoye y Volkoff (2005). Estos autores expresan, con datos aplicados a Francia, que el rendimiento laboral no necesariamente cae con la edad y que depende mucho de las condiciones de trabajo: algunas favorecen a los trabajadores jóvenes y perjudican a los mayores; el rendimiento de los mayores podría mejorar cambiándolas.

1. Planteamiento del problema. Dimensiones

1.1 Relacionado con la gestión de conocimientos y la transferencia de saberes

Una de las premisas planteadas refiere a la posibilidad de explorar si los conocimientos se transfieren entre los trabajadores de manera de capitalizar saberes, destrezas y habilidades surgidas de experiencias adquiridas en el ejercicio de las tareas y desde de diversas formas de capacitación formal e informal obtenidas durante la trayectoria de un agente en la administración pública. En este sentido, antes de proseguir resulta necesario referirse a unos conceptos, por ejemplo: “conocimiento tácito”, el mismo es creado aquí u ahora, en un contexto específico-práctico. ¿Qué se entendería entonces por conocimiento tácito? “El elemento técnico del conocimiento tácito contiene know-how, oficios y habilidades derivadas de las prácticas laborales” (Nonaka-Takeuchi, México, 1999, p. 5).

En este caso sería aquel que se sitúa en el interior de un individuo (agente trabajador del Estado) y se ha ido acumulando a través de la ejecución de su labor y al que se fueron agregando otros niveles de formación, sin dejar de lado otro aspecto: la experiencia, y el aprendizaje organizacional.

1.2 Supuestas visiones de las organizaciones para con los trabajadores mayores

Desde el planteo conceptual abordado por la psicología y la cultura organizacional (Edgar Schein), el autor refiere a “supuestas presencia de postulados velados o evidentes”, que podrían proporcionar algún sustento a decisiones y/o actitudes de empresas u organizaciones laborales hacia los trabajadores mayores.

(...) En efecto, suele opinarse que estos tienen: disminución en la cantidad y/o calidad del rendimiento, de la resistencia física y en la rapidez en la ejecución, dificultades de adaptación y aprendizaje y mayor riesgo de accidentes y enfermedades. Si bien esto puede ser tenido en cuenta para trabajos penosos como el trabajo en cadena, no es generalizable para todos los trabajadores de mayor edad, ni para todas las situaciones ocupacionales (...) (M.J.Oddone. 1994, p. 13).

1.3 Relacionado con las condiciones laborales

En la Primer Asamblea Mundial sobre Envejecimiento realizada en Viena en 1982 se planteaban estos aspectos, por ejemplo: “Los trabajadores de edad, como todos los demás, deberán gozar de condiciones y medio ambiente satisfactorios...Las condiciones y el ambiente de trabajo, así como los horarios y la organización de las tareas, deberán tener en cuenta las características de los trabajadores de edad” (ONU, 1982, Recomendación n ° 38, p. 34).

Además, la OMS define la Calidad de Vida como “la percepción del individuo de su propia vida en el contexto de la cultura y el sistema de valores en los cuales vive en relación con sus objetivos, expectativas, patrones y preocupaciones”, conformando uno de los aspectos que intentarán indagarse en esta investigación.

1.4 Relacionadas con la salud en el ámbito laboral

Un trabajo saludable es aquel en que la presión sobre el empleado se corresponde con sus capacidades y recursos, el grado de control que ejerce sobre la actividad y el apoyo que recibe de las personas que son importantes para él. Un entorno saludable no es únicamente aquel en que hay ausencia de circunstancias perjudiciales, sino abundancia de factores que promuevan la salud (OMS, 1986). Este plantea la necesidad de recabar información sobre salud ocupacional, entendiendo que los marcos legales vigentes incluyen esta temática y de los cuales no siempre se dispone de información actualizada.

1.5 Relacionado con los aspectos intergeneracionales

Otro aspecto importante, alude a la promoción y cooperación de las relaciones entre las personas mayores y los jóvenes, pues el intercambio de recursos y aprendi-

zaje entre las generaciones conlleva beneficios individuales y sociales para ambos (Definición internacional UNESCO, Dortmund. Abril/99).

Un aspecto que no debe soslayarse se refiere al intercambio de experiencias con el propósito de emplear las destrezas específicas de cada generación y además alude a que: “El diálogo intergeneracional se basa en el intento de construir nuevas vías de entendimiento a través de la aceptación del avance de la edad como una etapa más” (Martínez Heredia, Nazaret; Rodríguez García, Antonio Manuel, 2018, p. 114).

1.6 Relacionadas con percepciones de los agentes sobre el clima laboral

Un buen clima laboral conforma un marco “natural” para el desarrollo de relaciones interpersonales armónicas y del diálogo al interior de las organizaciones. Paralelamente, en las organizaciones hay procesos, en los cuales conviven diferentes visiones, mitos, situaciones disímiles (Modalidades de contratación diferentes), los cuales podrían influenciar positiva o negativamente los contextos laborales (Auton;2019). Otro aspecto, refiere a cómo los grupos visualizan el “conflicto generacional”, y también tratar de conocer como la población más joven, observa a la población a los trabajadores mayores. Edgar Schein (1988), en la “Cultura Empresarial y el Liderazgo”, plantea que “la visión de la cultura de una empresa (organismo) permite explicar desde otro nivel, las causas del funcionamiento o no funcionamiento de las cosas” (p. 306). Es decir, que está por debajo del clima organizacional, en un nivel más profundo, y sería algo así como un producto aprendido de la experiencia grupal, en cuanto poseedor de una historia significativa.

2. Justificación

Las organizaciones laborales cuando emprenden tareas de planificación de los recursos humanos analizan y deliberan las informaciones disponibles del personal próximo a jubilarse y de esa manera van elaborando acciones relacionadas con este grupo, de acuerdo con las distintas necesidades organizacionales. Sin embargo, surge una inquietud respecto de la situación de aquellos trabajadores a los que les falta 10 o 15 años aproximadamente para jubilarse, en un proceso de transición en el cual se podrían seguir aprovechando sus potencialidades en los organismos. Asimismo, en la APN Central actualmente hay más receptividad en estas cuestiones, desde intervenciones profesionalizadas e integradas y de aportes que surgen de publicaciones del personal cercano a jubilarse (Documento Población Jubilable y dotaciones de reemplazo -2007/2008- del personal científico-técnico, Oficina Nacional Empleo Público).

Edgard Schein, psicólogo organizacional de prestigio internacional, se abocó básicamente al estudio e investigación del manejo y desarrollo de la carrera en las organizaciones. Dicho autor describió distintas etapas que recorre el trabajador, y en ellas alude a situaciones y comportamientos estructurados, estableciendo

diferenciaciones desde una visión un tanto “eficientista y estamental”, evidenciando que a determinada edad ya mucho más no se puede hacer, en tanto que el crecimiento laboral se va deteniendo, y más si no se han alcanzado determinadas posiciones.

2.1 Finalidad del trabajo

La suba de las edades promedio de los agentes de las plantas permanentes (informes de empleo público), ha llevado a plantearse cuestiones sobre las características de este grupo de trabajadores, como así también conocer el grado de conformidad, respecto de la tarea desarrollada. De tal manera, 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.

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

3. 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.

3.1 Objetivos específicos

- Conocer si hay aprovechamiento de potencialidades o subestimación de estas por algún prejuicio relacionado con el “vejismo”.
- Conocer el grado de satisfacción con el desarrollo de la tarea que desempeñan.
- Establecer grado de apertura y cooperación con las/os compañeras/os más jóvenes
- Recuperar información relacionada con su estado de salud, y su autopercepción.

3.2 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 APN.
- 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.

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 “viejismo”?
- *HIPOTESIS: 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.*

4. 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 “viejismo”, y otras concomitantes. Según L. Salvarezza (2022) la vejez es un tema que lleva a conflictos, no solamente para la persona que lo experimenta, sino también para otras, que, sin serlo, 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”. 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, 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 (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.

La perspectiva de Edgar Schein (1998) refiere a un enfoque del desarrollo relacionado con la carrera empresarial, y sus mentores provienen, por lo general, del mismo medio sociocultural, es decir de los Estados Unidos de Norteamérica, pues se han nutrido de las miradas ideológicas de una sociedad individualista y fuertemente competitiva (Fidanza, 2004), 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. Luego, Schein, en su último libro, “La Pregunta Humilde”, evoluciona respecto de algunas de estas apreciaciones valorando los conocimientos y saberes acumulados de las/os personas mayores en las organizaciones.

4.1 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. “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.

4.2 Desde la sociología y de la psicología, puntos de vista sobre la edad

Las terapias focalizadas hacia las personas de 45/50 y más años comenzaron a incubarse en los 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:** Los mismos aluden a comportamientos cristalizados, y ausencia de niveles de apertura de los actores. Esta visión, empalmaría con enunciados y supuestos cercanos a cierta falta de flexibilidad o resistencia a aprender nuevas tareas de las personas de estas edades, 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 (Bosque, 2000)
- **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.

4.3 Enfoques desde la psicología organizacional (E. Schein y G. Morgan)

Edgar Schein 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 como salida de la última. En otro texto posterior del autor, denominado “La cultura empresarial y el liderazgo, una visión dinámica”, desarrolló una visión integradora, e interdisciplinar/transdisciplinar, respecto la obra anteriormente citada de Schein, es decir en este otro texto, enfatiza el rol de la cultura de la empresa/organización como un ámbito de creencias y supuestos que caracterizan, de alguna manera, a sus miembros, sin considerar las micro culturas que podrían hallarse.

Garret Morgan, describió distintas tipologías o modelos, conformando una propuesta de imágenes para conocer mejor las fuerzas dinámicas que confluyen en las organizaciones. El autor (en el capítulo 7) aludió a conceptos de Carl Jung, aludiendo al concepto de la “sombra de la psicología individual”, aplicándolo a las organizaciones, señalando la importancia de descubrir grupos o personas que componen “la sombra reprimida que actúa como depósito de personas que se han perdido o infravalorado (...)” (Garret Morgan, 1990, p. 172).

5. Algunos comentarios metodológicos

Esta investigación, se realizó bajo la modalidad de estudio de casos con un diseño exploratorio-descriptivo en el cual se indagó a trabajadores mayores en áreas de organismos seleccionados de la APN. El estudio se llevó 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 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 permitió el acercamiento a un grupo de actores cuyo fin posibilitar aproximarse al 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 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 permitieron tratar las respuestas de los entrevistados en “bloque”. Se consideraron informes generados por la ONEP, del personal de 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. La aplicación de las entrevistas fue semiestructurada, a agentes seleccionados y, se hicieron entre julio, agosto 2009- enero 2010, y se utilizó una estrategia de inducción analítica teniendo en cuenta la edad y el sexo.

5.1 Aspectos cualitativos surgidos del relevamiento

Se analizaron las respuestas y expresiones formuladas por los trabajadores entrevistados durante la realización de las entrevistas entre los meses de agosto 2009 y enero 2010.

Respecto de las entrevistas, éstas se realizaron dentro de los ámbitos laborales de los trabajadores, en lugares especialmente acondicionados para que puedan responder con la tranquilidad y libertad necesaria a las diferentes preguntas efectuadas. Considerando que se aplicó un estudio de casos se han procurado establecer algunas tendencias que posibiliten estudiar casos o situaciones, las cuales sido halladas durante el abordaje la investigación y que a continuación se presentan.

Se ordenaron por temáticas afines, y se presentan de la siguiente manera, para una mejor visualización de las respuestas:

- 5.1/a Presencia de instrumentos institucionales de traspaso de conocimientos relacionados con el trabajo:
- 5.1/b Apertura de los trabajadores hacia las relaciones intergeneracionales:
- 5.1/c Niveles de satisfacción con la tarea que desarrollan:
- 5.1/d Aprovechamiento de “saberes y experiencias” relacionados con en el ejercicio de su trabajo:
- 5.1/e Algunos aspectos del trabajo relacionados con la salud:
- 5.1/f Visibilidad e Invisibilidad de situaciones de “viejismo” en ámbitos laborales:
- 5.1/g Sugerencias o propuestas de los trabajadores para sus últimos 5 años de vida activa:

5.1/A Presencia de instrumentos institucionales de traspaso de conocimientos relacionados con el trabajo

INTERROGANTE: ¿Se detectan instancias institucionales de transmisión de conocimientos de los agentes de 45 y más hacia otros trabajadores (más jóvenes) de los conocimientos y experiencias adquiridas durante la trayectoria laboral?

Los trabajadores respondieron que habría una tendencia de transferencias de conocimientos de modalidad informal, casi sin la presencia de dispositivos sistematizados. Es así, que los varones de 45 y más años, registraron más disposición hacia la transmisión de conocimientos informales con el 77,8%, lo hicieron de manera mixta el 22,2%. En cuanto a las mujeres de 45 y más años, el 75% manifestaron realizarlo informalmente y el 25 % con una modalidad mixta.

Los entrevistados lo explican de la siguiente manera:

- *“Tendencia a transmitir de modo informal y no contar todo... Es problema endémico”. Antonio, 64 años. Setiembre 2009.*
- *“Cuando imparten una tarea nueva suelen dejar a gente grande en banda, como que la dejan de lado”. Alba 56 años, agosto 2009.*

Es decir, se estaría produciendo básicamente una transferencia de conocimientos informales, *donde actores entrenados, capacitados y con “know-how” transmiten características de las tareas, saberes y especificidades vinculadas.* Esta modalidad de transferencia. Se incluyen algunas expresiones de trabajadores:

- *“Debo reconocer cuando un trabajador mayor preparado capacita, no hay nadie como las personas grandes cuando te enseñan”. Fernando 28 años, Agosto 2009.*
- *“Se conectan con personas de más experiencia y se aprende. En los cambios quiebran y cambian los paradigmas”. Héctor, 54 años, Setiembre 2009.*
- *“Depende como se metabolice el conflicto. Si el veterano tiene ese lugar, puede ser tutor o transferir conocimientos, hay que ver como lo procesa la juventud”. Patricio. Agosto 2009. 62 años.*

Los procesos de transmisión de conocimientos guardan relación con los sistemas de organización del trabajo en los cuales diversos factores influyen en estas cuestiones, por ejemplo: estilos de liderazgos, distintos tipos de alineamientos dentro de una organización/área/sector, historias laborales, entre otros más.

5.1/B Apertura de los trabajadores hacia las relaciones intergeneracionales

Se procuró establecer cómo se desarrollaron los intercambios entre las generaciones, tanto desde el punto de vista de los varones y mujeres de 45 y más años y también con los varones y mujeres hasta 44 años. Pudo observarse que los varones de 45 y más años, presentaron respuestas divergentes y ambiguas, algunos con poco nivel de apertura (55,6%) y otros en cambio se manifestaron en forma negativa (22,2%). Los varones hasta 44 años, más disposición y apertura.

“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. Es decir, este gráfico revelaría:

- *Actitud negativa: Los varones de 45 y más años se expresaron de manera negativa en un 22,2% y las mujeres de 45 y más se manifestaron en el mismo sentido en un 12,5%,*
- *Actitud positiva: Las mujeres de ambos grupos etarios demostraron mayor disposición en esta línea, en especial las de 45 y más años (62,5%).*

Es decir, las mujeres de 45 y más años mostraron mejor disposición hacia las relaciones intergeneracionales, según surge del gráfico N° 5. En cambio, algunos agentes varones de 45 y más años expresaron comportamientos de reticencia hacia los jóvenes y en menor escala lo han manifestado las mujeres del mismo grupo etario.

Van algunos ejemplos de respuestas recibidas:

- *“El conflicto generacional está presente”, Patricio 59 años, agosto 2009. Ministerio de Trabajo*

- *“En la época de las comunicaciones, estamos incomunicados, ironías de la pos-modernidad”, según relató Alda, 54 años, agosto 2009.*
- *“Lamentablemente, suelo ver en mi área, que los grupos de edades no son abiertos con otros grupos, veo que no ayuda a la integración y me apena”, Melisa 35 años, mayo 2009.*

5.1/C Niveles de satisfacción con la tarea que desarrollan

En este punto hace referencia al grado de conformidad o beneplácito relacionada con la tarea desempeñada los agentes entrevistados, varones y mujeres, en la administración pública central nacional. Los trabajadores mayores de 45 años, varones y mujeres, y los agentes de menos de 45 años, revelaron buenos niveles de satisfacción con la tarea. Si bien, las mujeres de 45 años y más, lo manifestaron en menor proporción. Los varones de 45 años y más valoraron ciertos niveles de comodidad, relacionado con el desempeño de la tarea. También hicieron mención, a un aspecto no menos importante sobre el significado saber “ser feliz”, en el trabajo. En el caso de las mujeres de 45 años y más, el 25% expresó algún nivel de insatisfacción con la tarea desarrollada.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), define calidad de vida como “la percepción del individuo de su propia vida en el contexto de la cultura y en el sistema de valores en los cuales vive en relación con sus objetivos, expectativas, patrones y preocupaciones”.

5.1/D Aprovechamiento de “saberes y experiencias” relacionados con en el ejercicio de su trabajo

En este punto, la estrategia de indagación aludió al propósito de conocer modalidades de capitalización de saberes y experiencias de los agentes entrevistados en las organizaciones públicas seleccionadas. Esta pregunta resultó de interés, en cuanto que conformó uno de los interrogantes a considerar en el presente trabajo: ¿Existen instancias de aprovechamiento de los agentes de 45 años (pta. permanente) y más en un organismo de la administración pública en general, de los conocimientos/experiencias adquiridas en el transcurso de la trayectoria laboral?

Las respuestas indicaron que algo más de la mitad de los varones de 45 años y más expresaron (55,6%) que no son aprovechadas sus potencialidades.

- Bajo aprovechamiento de potencialidades: El 55,6% de los varones de 45 años y más expresaron que no se aprovecharon sus potencialidades relacionadas con el trabajo. El 62,5% de las mujeres de 45 años adujeron que no son aprovechadas.

Las voces de los actores expresaron:

- *” No hay aprovechamiento, hay subutilización”. Hay brechas culturales y, lo ves con el saludo, es decir cuando no está”. Lidia 48 años. Agosto 2009.*

- *“No existe para nada. Estás, solo se ha nucleado con gente que no puede transmitir conocimientos”. Pablo 62 años. Setiembre 2009. Organismo centralizado/capacitación.*
- *“En parte sí, y en parte no, pues no hay medios para superarse y el desarrollo técnico se suele interrumpir y no nos aprovechan bien”. Beatriz 66 años. Abril 2009.*
 - Estilos de liderazgo que no propiciarían el desarrollo de los trabajadores mayores: Esto evidenciaría algo así como un desaliento implícito hacia la participación de los trabajadores mayores, como si se les bajarán las posibilidades “anticipándoles el momento de la jubilación”.
 - Autoconciencia de los trabajadores sobre escasas perspectivas de crecimiento laboral: Ante esta situación, algunos la asumirían con resignación, no sin altivez. Otras personas con pesar han manifestado desinterés o descompromiso en la última etapa.
 - La organización del trabajo aparece transversalmente en los dos puntos señalados, y esta perspectiva, (Señalada anteriormente) guarda relación con la salud de los trabajadores, de acuerdo con lo expresado por M. Gollac (Francia) y H. Nieto y Julio Neffa (Argentina). Por ello Julieta Oddone y L. Chernobilsky (María Julieta Oddone y Lilia Chernobilsky) plantearon en una investigación la importancia de la solidaridad y la integración, como medio para: “...mejorar el rendimiento, disminuir los accidentes de trabajo, y las enfermedades por stress laboral e incrementar la autoestima de los trabajadores como así también, la conciencia del valor de cada generación”.

Por lo tanto, resultará recomendable establecer acciones que apunten a: “Promover entre los empleadores actitudes favorables a la capacidad productiva de los trabajadores de edad, de manera que puedan seguir empleados, y promover la conciencia de su valor en el mercado laboral, incluida la conciencia de sus propias posibilidades” (Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento, Madrid 2022).

5.1/E Algunos aspectos del trabajo relacionados con la salud

Se ha intentado rescatar información relacionada con percepciones de salud de los trabajadores entrevistados, en los sectores/áreas de los organismos públicos seleccionados: Hubo mayor presencia de problemas de salud en el grupo etario de 45 años y más, tanto en los varones, como en las mujeres:

Los trabajadores entrevistados expresaron su relación con los entornos donde realizan su labor cotidiana, y sus respuestas fueron agrupadas temáticamente:

Sufrimiento en el trabajo: esta situación fue planteada especialmente por las mujeres de 45 años y más, y en menor magnitud por los varones de 45 años y más. Los casos hallados fueron relatados con cierta discreción, pues fueron manifestadas por los trabajadores en sus mismos lugares de labor. “El sufrimiento mental se presta tanto mejor a la renegación en la medida que hay pocos signos visibles; a

menudo lo mismo sucede con sus causas (Michel Gollac y otros)". En el sentido que resulta más simple hacer visible algo tangible que algo que no lo es, como podrían ser este tipo de impresiones o experiencias subjetivas traídas por los agentes.

- "Sufrí por mi sensibilidad ante gente individualista e interesada. la gente de planta permanente tubo muchos cambios, fuimos discriminados, éramos de planta permanente y no quieren que estemos acá, vi gente morir por depresión." Hilda 56. agosto 2009.
- "Gran dolor por no lograr un crecimiento en la carrera dentro del estado. Esta situación afecta la vida de uno". Beatriz, 66 años. Mayo-junio 2009.
- "Sucedió hace unos años con sumarios, sufrí mucho". Carmela 56 años. Mayo-junio 2009
- "Cuando me sacaron el cargo tuve 20 presión y arritmia. Fue discrecional y luego no pude volver recuperarme, no pude ser la misma persona que era, la pasé mal.", Pablo, 63 años. Setiembre 2009.
- "Me usaba tanto mi superior y esto daño mi salud, fue muy fuerte para mí...". Orlando, 55 años. Agosto 2009
- "A partir de mis angustias laborales tuve angioplastias, dos veces, por motivos laborales, uno en 1995 y otro 2000". Lisandro, 62 años. Setiembre 2009.

Situaciones de estrés: se ha detectado mayor presencia en los varones de hasta 44 años, luego en los varones de 45 años y más y en menor magnitud en las mujeres de hasta 44 años. Los especialistas de salud laboral hacen alusión a la relación existente entre stress y las modalidades de la organización del trabajo. "La mayor parte de las causas del stress laboral están relacionadas con la forma en que se define el trabajo y el modo en que se gestionan las entidades. Tales factores pueden ser perjudiciales, por lo que se denominan peligros relacionados con el stress" (OIT, "La organización del trabajo y el stress, 2004).

- "Tuve ataques de pánico en mi lugar anterior, tuve un cambio y estoy mejor. Ahora no". Fernando 28 años. Agosto 2009.
- "Me producen stress los procesos de selección y los criterios de evaluación, cuando las posiciones y principios resultan medio flanes". "Esto se acepta o no se acepta y por algún lado a uno lo afecta". Patricio, 62 años. Agosto 2009

Maltrato y abuso de autoridad: la incidencia de esta categoría no ha sido tan significativa, sin embargo, se han registrado casos en los grupos etarios abordados. Estas cuestiones suelen relacionarse con aspectos o matices de la denominada "violencia laboral", cuestiones que, a veces, suelen manifestarse parcialmente por los trabajadores, pese a la presencia de estudios e investigaciones que en los últimos años han procurado visibilizarlas y de la presencia de programas vigentes:

- "Cuestiones de abuso de autoridad y maltrato". Manuel, 24 años. Agosto 2009

- “Tuve acoso laboral, estuve muy mal y presionada, no tenía reservas para afrontar situaciones.” María Marta 46 años. Agosto 2009.
- “Por emociones fuertes adversas y acoso. Tengo cáncer, me amenazaban constantemente con echarme” Juana 44. agosto 2009.

5.1/F **Visibilidad e invisibilidad de situaciones de “viejismo” en ámbitos laborales**

Las expresiones de visibilidad revelarían maneras o modos explícitos en los cuales se manifiestan hábitos peyorativos o discriminaciones sutiles hacia los mayores:

- “Hay dificultades de inserción y mejora de los más grandes, especialmente con niveles no tan jerarquizados.”. Nos dice Ubaldo, 64 años. Setiembre 2009.

Por otra parte, se denominarían situaciones de invisibilidad, cuando las mismas denotarían actitudes implícitas de no reconocimiento, relacionados con actitudes veladas de soslayo o aparente no aceptación de las personas mayores.

- “Hay más tendencia a grupos jóvenes, dejan de lado a los mayores, cuando lo ideal es la integración”. Relata Rómulo 59 años. Agosto 2009.

En el caso de los varones de 45 años y más se registró mayor presencia de “visibilidad” y menor incidencia de “invisibilidad”, de acuerdo con los conceptos arriba descritos. Para el caso de los varones de hasta 44 años se percibió una disminución de los niveles de “visibilidad” y una suba significativa de los niveles de “invisibilidad”.

Ejemplo de invisibilidad:

- “A los mayores de 45 años no le pasan todo” Julio 29 años. Agosto 2009. Secretaria Transporte.

En el caso de las mujeres de 45 años y más se registró mayor presencia de situaciones de “alta visibilidad” y menos proporción de situaciones de “alta invisibilidad”.

- *“No hay igualdad de oportunidades, se discrimina por edad. “Dejan a la gente en banda”, “Si, a la gente grande la dejan de lado, eso veo”. Adela. 56 años. Agosto 2009*
- *“Generalmente los mayores ocupan lugares de rutina/administrativos, con menos tareas”. Melisa, 35 años. Mayo-junio 200. Secretaría de Transporte.*
- *“Hay mayor tendencia a grupos jóvenes. Con gente más grande tienden al aislamiento. Lo ideal es la integración”, Patricio 62 años. Agosto 2009. Ministerio de Trabajo.*

“Comparada con la segregación racial o por género, la segregación por edad todavía no se ha vuelto un tema social o político muy destacado. En efecto, gran parte del pensamiento convencional sostiene que la segregación por edad es “natural” o refleja preferencias individuales.” (Oddone y Chernobilsky. Transmisión de Conocimientos entre Generaciones en el Mundo del Trabajo. ASET. Bs.As. 2011. Pág. 6).

5.1/G Sugerencias o propuestas de los trabajadores para sus últimos 5 años de vida activa

Se abordó aplicando una modalidad de pregunta abierta, en la cual se recuperó información de inquietudes, interrogantes y expectativas. Se presenta el gráfico del grupo de 45 años y más.

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. 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 pertenecen 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. Patricio 62 años. Agosto 2009.*
 - *“¿No será que finalmente el reconocimiento no llega para todos?”. (Una vez finalizado su cargo y se jubiló, mi papá murió triste y abatido). Melina 36 años. Junio 2009.*
- Ausencia de acciones específicas orientadas hacia los trabajadores mayores: este planteo 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, re-adaptaciones y nuevos posicionamientos personales, y no todos llegan suficientemente preparados. Se han agrupado temáticamente las sugerencias o recomendaciones recibidas, 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, desde un curso de retiro activo.
 - 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 extra-laborales).

Las expresiones que mencionan la ausencia de aspectos motivacionales y de reconocimiento, revelaron preocupación e insatisfacción puntual por percepción (subjetiva) de “no ser tenidos en cuenta”, en esta última etapa de la trayectoria laboral en las organizaciones públicas en general. No obstante, deben mencionarse interesantes experiencias en la Administración Pública Central, para revertir estos procesos y cambiar el “estatus quo” relacionado de estos temas. Por ejemplo: “*El programa Nuevos Desafíos*”, impulsado por el Ministerio de Trabajo, desde la dirección general de Recursos Humanos 2007/2008, logró extenderse en un par de organismos, por la originalidad y eficacia de su propuesta para resolver eventuales necesidades de la organización y de las personas cercanas a jubilarse.

6. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha planteado la necesidad de conocer la situación actual de los trabajadores mayores, con el fin de comprobar si hubo instancias de aprovechamiento institucionales relacionadas con la transmisión de conocimientos. 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.

Para emprender esta tarea, fue necesario aplicar instrumentos de indagación, que permitiesen 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 con la edad o la misma se alimentaría 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 suelen 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

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.
- Respeto en el trabajo: también expresaron, en general, que son tratados con respeto. Sin embargo, las mujeres de 45 y más años reconocieron en un 25%, situaciones de ausencia de respeto (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). 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. (responsable de grupos).*
 - *“...casos de desaliento, por no aprovechamiento de superiores 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 equipo, para que reúna condiciones proactivas de apertura, comprensión, además de buena capacidad organizativa, y 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 y en particular *de los trabajadores mayores*.

Como colofón del abordaje cualitativo, puede afirmarse que no se han detectado en la práctica 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 el mismo curso del desarrollo de las tareas.

Se ha verificado, en primer lugar, lo siguiente:

- 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.)*

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. Se verifica ✓

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.*
- 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 ✓*

Y, 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 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, planteado por algunas mujeres de 45 años y más, y en menor magnitud por los varones de 45 años y más, relatados de manera 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. De esta forma, la empresa (organización) es entendida como un espacio psicológico, como un entorno psicológicamente significativo (Sarrés Saenz, Luis. Sociología Industrial. Motivación y Clima Social. Las Relaciones Industriales en la sociedad Posmoderna. Mira Editores. España 1999. Pág. 267).

A esta altura del trabajo, vale la pena recordar esta recomendación: “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” (*Asamblea Mundial envejecimiento, 1982*).

Y a partir de lo antedicho, se propone entonces, lo siguiente:

- Propiciar la posibilidad de generar roles de tutores o mentores a trabajadores mayores de reconocida experiencia.
- Generar banco de oficios asociados a trabajadores mayores: El registro de los conocimientos asociados a oficios/profesiones permiten establecer conexiones de 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. 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 (Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato) y CYMAT (Ámbitos saludables para que las actividades laborales se desarrollen en un hábitat apropiado), los cuales no se han extendido de manera homogénea.

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

Para finalizar, la perspectiva brindada con la iniciativa del “ascenso vertical”, en la APN abre una oportunidad de resarcimiento y aprovechamiento de potencialidades de los trabajadores mayores, para favorecer inteligentes y creativas relaciones intergeneracionales en los organismos públicos.

Referencias

- 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.
- Naciones Unidas. Asamblea Mundial de Envejecimiento Viena. Plan internacional de Envejecimiento. 1982.
- Martínez Heredia, Nazaret; Rodríguez García, Antonio Manuel, 2018, Educación intergeneracional: un nuevo reto para la formación del profesorado. vol. 17, núm. 33, 2018 Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile. 2018
- 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

- Oddone, María Julieta. "Los trabajadores de mayor edad: empleo y desprendimiento" CEIL/PIETTE. Conicet. Buenos Aires. 1994. Documento N° 38.
- 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
- 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 Internacional del Trabajo. Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social. Aportes para segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento. Madrid 8 al 12 de abril de 2002.
- Organización Mundial de la Salud. "Promoción de la Salud Mental" Enfoque de Calidad de Vida. Grupo WHOQOL, 1995. Página 23. Ginebra. 2004
- 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 M. W.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.
- Salvarezza, Leopoldo. Un recorte sobre el envejecimiento. ¿Creatividad o creación? Facultad Psicología UBA 2000.
- 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.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro N ° 1

Entrevistas a informantes claves de la APN por cargo, según sexo

ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE A.P.N.	Condic. Contrat.	SEXO		CASOS
		Varón	Mujer	
Directores de Recursos Humanos Organismos APN	Pta.pte	2	1	3
Director área Administrativa/Servicios	Pta.pte	1		1
Director área científico-técnica	Pta.pte	1	1	2
Técnicos áreas de promoción social-salud.	Pta.pte	1		1
Responsable área técnica-administrativa	Pta.pte	1	1	2
Asesor/a área Técnica	Pta.pte	1		1
Analista/responsable de presupuesto	Pta.pte	1		1
Analista organizacional Administración Pública	Art. 9		1	1
TOTAL		8	4	12

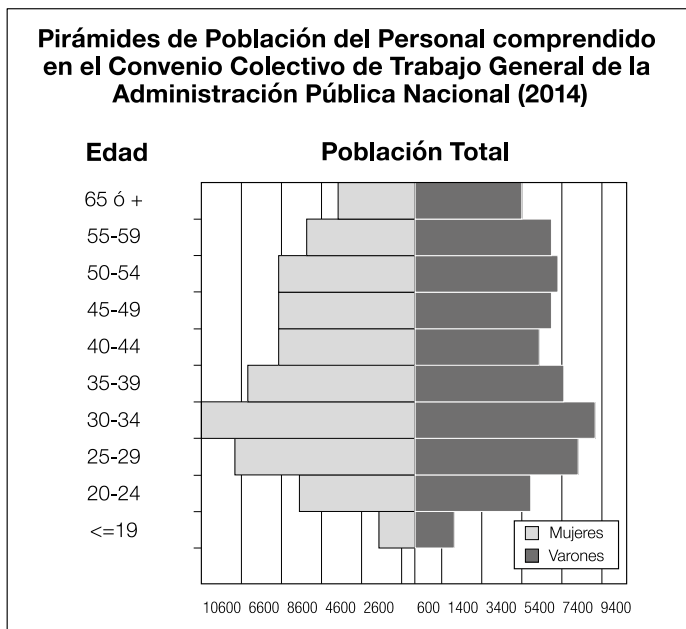
Cuadro N ° 2

Población total entrevistados por condición de contratación, según grupos edad

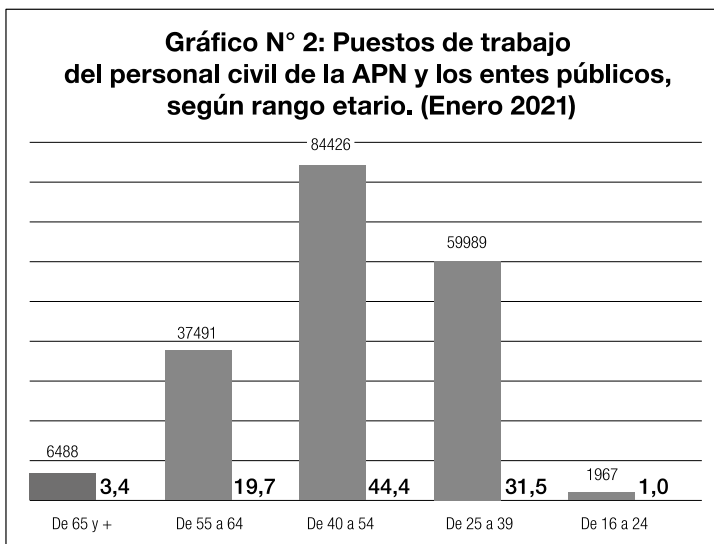
Condición de contratación		Edad			Total
		hasta 44 años	45 a 64 años	65 y + años	
Pta. Permanente		1	13	1	15
	% Fila	6,67	86,67	6,67	100,00
	% Columna	7,69	86,67	50,00	50,00
Pta. Transitoria		1	0	0	1
	% Fila	100,00	0,00	0,00	100,00
	% Columna	7,69	0,00	0,00	3,33
Ley Marco art. 9		9	2	1	12
	% Fila	75,00	16,67	8,33	100,00
	% Columna	69,23	13,33	50,00	40,00
Contratos terceros		2	0	0	2
	% Fila	100,00	0,00	0,00	100,00
	% Columna	15,38	0,00	0,00	6,67
Total		13	15	2	30
	% Fila	43,33	50,00	6,67	100,00
	% Columna	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: Elaboración propia en base a la población participante entre los meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

Gráfico N °1. Tramos etarios del personal de la APN-SINEP (2014)

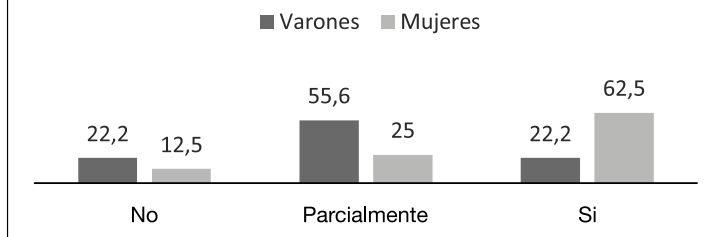


Fuente: “Para el servicio civil que merece un país en serio”. cuaderno n ° 1- AAEAP. Febrero 2016



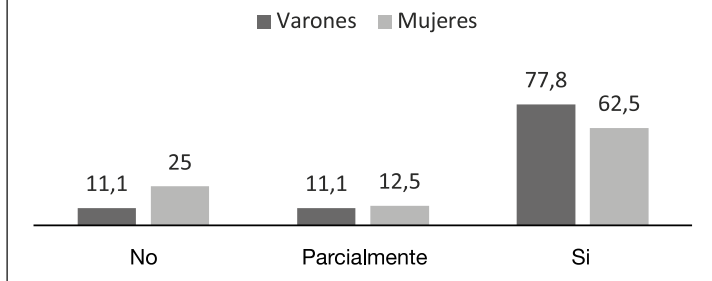
Nota: Informe trimestral de Empleo Público. Enero 2021. INAP

Gráfico N° 3: Apertura para las relaciones intergeneracionales. Varones y Mujeres 45 y + años. (%)



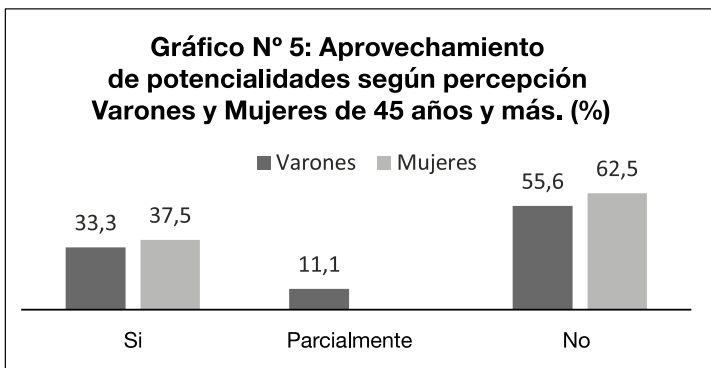
Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

Gráfico N° 4: Satisfacción con la tarea desarrollada Varones y Mujeres 45 y + años (%)



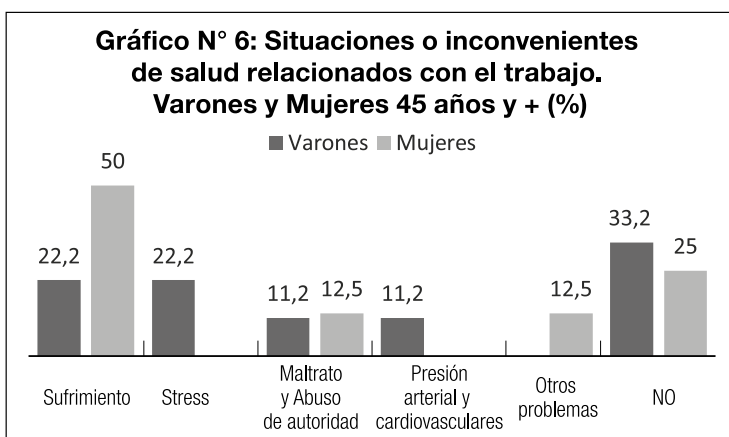
Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

Gráfico N° 5: Aprovechamiento de potencialidades según percepción Varones y Mujeres de 45 años y más. (%)



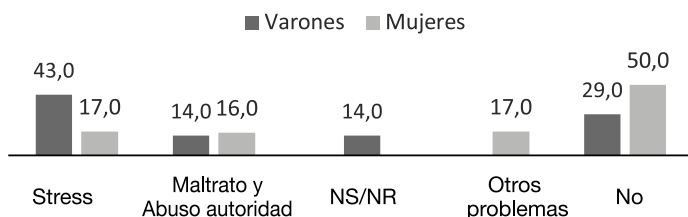
Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

Gráfico N° 6: Situaciones o inconvenientes de salud relacionados con el trabajo. Varones y Mujeres 45 años y + (%)



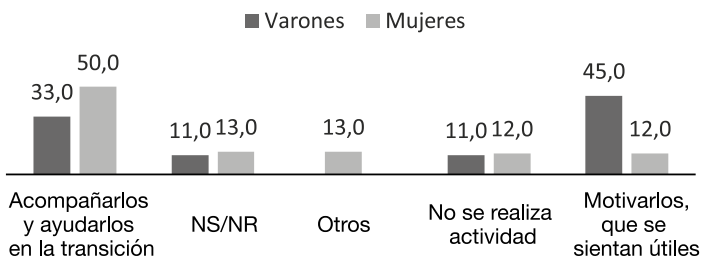
Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

Gráfico N° 6.1: Situaciones o inconvenientes de salud relacionados con el trabajo. Varones y Mujeres Hasta 44 años (%)



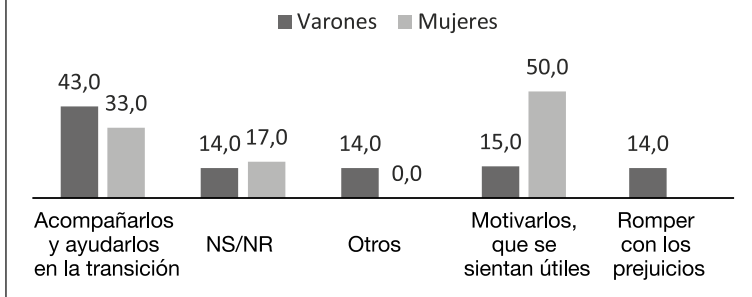
Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto y enero 2010

Gráfico N° 7: Sugerencias o propuestas para los últimos 5 años de vida laboral activa (Varones y Mujeres de 45 años y más). (%)



Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

Gráfico N° 7.1: Sugerencias o propuestas para los últimos 5 años de vida laboral activa (Varones y Mujeres de hasta 44 años). (%)



Nota: Elaboración propia en base a la población participante, meses de julio, agosto 2009 y enero 2010

¿Una luz para la economía Argentina?: políticas públicas para la explotación de servicios basados en el conocimiento (2020-2023)¹⁰

Autora

María Belén Interlichia. Licenciada en Ciencias Políticas (UNTREF). Posgrado en Desarrollo Económico y Políticas Públicas (Universidad de Nottingham). Magíster en Administración Pública (USAL). Se desempeña como Profesional Especializado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resumen

En los últimos años, los Servicios Basados en el Conocimiento (SBC) se han convertido en un sector clave para la economía argentina - representando el tercer complejo exportador - lo cual genera un ingreso de divisas por exportaciones muy considerable, afectando positiva y directamente al Producto Bruto Interno (PBI).

A pesar de ello, el sector aún encuentra un gran margen a potenciar, lo cual puede lograrse a través de la implementación de políticas públicas destinadas a acrecentar las ventajas comparativas reveladas con las que cuenta el país: la disponibilidad de capital humano calificado. En este sentido, el programa Argentina Programa 4.0 constituye una política clave a analizar.

Palabras clave

Servicios Basados en el Conocimiento (SBC) – Capacitación - Capital Humano Calificado – Argentina Programa – Políticas Públicas

Introducción

En el último tiempo, el sector servicios en general – el cual fue siempre considerado como un sector de baja productividad, con poco lugar a la innovación y con escasa posibilidad de realizar transacciones - ha tomado la delantera, estableciéndose como un sector dominante en la economía global. Éste representa no solo la

¹⁰ El presente trabajo es un resumen del Trabajo Final de Maestría presentado a fines de obtener el grado de Magíster en Administración Pública de la Universidad del Salvador

mayor porción del producto bruto interno (PBI), sino también la principal fuente para la generación de empleo, en la gran mayoría de los países del mundo. Este cambio de paradigma se encuentra signado por la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a los procesos de producción y comercio de servicios, lo que llevó a posibilitar transacciones imposibles anteriormente, como la exportación.

Es en este escenario que destacan los servicios basados en el conocimiento (SBC). Si bien no existe una definición concreta e inequívoca para éstos, a los propósitos de este trabajo estableceremos que los SBC son: “servicios que utilizan alta tecnología y/o requieren capital humano calificado para emplear de manera óptima las innovaciones tecnológicas” (OCDE, 1999 como se citó en Gayá, 2017, p. 3) y que se *caracterizan por* “emplear intensivamente personal de medio y alto nivel de calificación y por ser transmisores y generadores de conocimiento para el conjunto de la economía” (Desmarchelier et al., 2013 como se citó en López, 2018, p. 2).

Ya diversos autores (Gayá, López, Niembro y Ramos) han demostrado que la Argentina posee grandes oportunidades para explotar dicho sector y constituirse como un gran exportador de SBC, siempre y cuando logre profundizar en sus ventajas comparativas reveladas¹¹. Es en este punto donde las políticas públicas juegan un rol clave, por lo que el Estado tiene un rol fundamental en esta tarea.

El escenario argentino

A partir del análisis de los últimos informes generados por el Observatorio de Economía del Conocimiento (OEC) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) podemos obtener una serie de datos fundamentales para entender la importancia que el sector analizado reviste para el país.

En primer lugar, es fundamental tener claro que los SBC constituyen el tercer complejo exportador argentino, inmediatamente detrás de los históricamente pioneros oleaginoso y cerealero. Por lo cual, es claramente, un sector al cual seguir de cerca e intentar explotar.

De esta manera, analizando las exportaciones argentinas de SBC notamos que al 2007 se ubicaban en los USD 2.000 millones, desde el año mencionado, salvo un período de estancamiento entre 2009 y 2010, hasta el año 2012 se dio un crecimiento significativo que llevó a triplicar el valor inicial, alcanzando los USD 6.000 millones en ese último año. A partir de ese momento, entre 2012 y 2017, se dan fluctuaciones decrecientes no demasiado significativas, para un posterior crecimiento exponencial en el año 2018. Al año siguiente, y hasta 2021 se da una

¹¹ Cuando hablamos de ventajas comparativas reveladas, se hace mención a la teoría económica que refiere a las ventajas de un país en la producción de un bien o servicio en relación con otros países en, por ejemplo: costos laborales, disponibilidad de capital humano capacitado, desarrollo de I+D, infraestructura TICs apropiada y/o contexto institucional y legal acorde

baja significativa —en parte, explicada por las consecuencias de la pandemia por COVID-19— para luego comenzar una nueva etapa de crecimiento que lleva actualmente ocho trimestres consecutivos de alza. Las exportaciones del sector han crecido en el último año —de julio 2022 a julio 2023— en un 14,5% (+ USD 8.000 millones). Esta cifra representa el máximo valor de exportaciones para el sector hasta el momento.

Una cuestión para nada menor es que el sector muestra un superávit comercial —o balanza comercial positiva— para el mismo período de USD 760 millones.

Competitividad: ventajas comparativas para la explotación de SBC

De la misma manera que ocurre con el resto de las actividades económicas, para establecerse como exportador de servicios en general y de SBC en particular, así como también para insertarse en otros fenómenos como el *offshoring* y las cadenas globales de valor (CGV) —los cuales refieren, básicamente a la deslocalización de ciertos procesos o actividades en otros países a la búsqueda de menores costos— resulta necesario demostrar competitividad.

En primera instancia podemos definir la competitividad internacional como “el desempeño (relativo) de una firma, sector o país en la economía internacional” (López, Niembro y Ramos, 2014, p. 25). Para medir este rendimiento, se suele utilizar el indicador conocido como ventajas comparativas reveladas (VCR), el cual refiere a el grado de especialización. exportadora de un país y se obtiene como el cociente entre la participación de un producto en las exportaciones de un país y la participación de ese mismo producto en las exportaciones mundiales. De esta manera, un valor superior a uno indicaría la existencia de ventajas comparativas reveladas para un producto o servicio, y de manera inversa, un valor inferior a uno indicaría la no existencia de ventajas comparativas reveladas para un producto o servicio. A su vez, estas ventajas pueden dividirse en débiles (entre 1 y 2), fuertes (entre 2 y 3) o muy marcadas (mayor a 3).

En este sentido, vemos que, para demostrar competitividad exportadora, existen una serie de determinantes. En cuanto a los SBC, se suelen contemplar una serie de cuestiones: la más básica y fundamental se encuentra relacionada, por supuesto, a los costos. Para contar con ventajas relativas para la exportación de un determinado bien o servicio, es fundamental que los costos —en el caso del sector servicios, principalmente los costos laborales— sean menores que en otros países. En este punto, tiene una gran influencia el tipo de cambio, el cual puede acrecentar considerablemente esta ventaja.

En segundo lugar, por la característica que los SBC revisten, encontramos la disponibilidad de capital humano calificado como uno de los determinantes principales para su exportación. Si bien la disponibilidad de capital humano es siempre relevante, en este caso lo es aún más, dado que ésta aumenta en forma proporcional a la complejidad de las actividades. Luego, y en consonancia con esta caracte-

rística, podemos considerar otras cuestiones relacionadas como: el conocimiento y dominio del idioma inglés en forma fluida, la proximidad cultural y la cercanía geográfica las cuales también pueden influir positivamente. Por último, podemos mencionar a todo aquello relacionado con I+D e infraestructura TIC acorde y, por último, el contexto institucional y legal.

¿Cómo acrecentar las ventajas comparativas? Con políticas públicas acordes

En sintonía con la línea de investigación planteada para este trabajo, nos centraremos en analizar las políticas públicas orientadas a fomentar la explotación de SBC en Argentina, entendiendo que el Estado tiene el rol de identificar las áreas estratégicas y potenciarlas a través del diseño de políticas públicas acordes.

En primer lugar, resulta primordial definir qué es una política pública, para ello nos valdremos de la definición propuesta por Tamayo Sáez, la cual enuncia 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, p. 2). A lo largo de este trabajo, se defenderá la idea que las políticas públicas en general, pero particularmente las económicas, tienen un rol protagónico en las sociedades, por su capacidad de profundizar o reducir desigualdades y brechas dentro de las mismas. Desde este lugar, podemos comprender la importancia— pero, sobre todo, el impacto— que tienen políticas públicas bien delineadas.

Adentrándonos en las políticas públicas específicamente diseñadas para la explotación de SBC, ya hace dos décadas, Nemirovsky y Yoguel (2003) investigaron los SBC como una oportunidad para el renacimiento de la economía argentina: “en los comienzos del siglo XXI la Argentina enfrenta el desafío de (...) aprovechar la oportunidad para ir generando una economía basada en el conocimiento” (Newirovsky y Yoguel, 2003, p. 3). Si bien, en ese momento, los autores consideraban que el punto de partida era difícil, advertían la existencia de elementos prometedores, principalmente el hecho que la explotación de SBC no requiere de inversiones significativas más que la formación de capital humano altamente capacitado. Desde el planteo mismo de su investigación, se puede intuir la necesidad de pensar políticas públicas con el objetivo de generar ventajas relativas en cuanto a la disponibilidad y formación del capital humano, incluso, los autores asocian la existencia de dichas políticas como un posible freno al *brain-drain*¹².

De igual manera, López (2018), considera que:

...se ha avanzado de manera significativa en la explotación de SBC como consecuencia de políticas públicas acordes, (debido a, por ejemplo) la creación de una Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos en el

¹² El término “*brain - drain*” (“fuga de cerebros”), refiere al fenómeno de emigración de personas altamente capacitadas desde un país hacia otro, generalmente desde países subdesarrollados a países desarrollados, en búsqueda de mejores oportunidades, principalmente laborales y salariales

ámbito del Ministerio de Producción, (...) señal de reconocimiento de la relevancia actual y potencial de los SBC para nuestra economía (López, 2018, p. 2).

Como mencionamos, al hablar de explotación y exportación, y brindándole a esta segunda una importancia fundamental, resulta necesario prestar especial interés a los determinantes de competitividad en SBC. En este punto, López, Ramos y Niembro (2014) establecen que la relevancia en cuanto a costos laborales es la primera cuestión clave para la decisión de deslocalización de servicios - en este punto el tipo de cambio también tiene cierta influencia - siendo la disponibilidad de capital humano capacitado el requisito inmediatamente siguiente. Por orden de prioridad, continúan mencionando el desarrollo de I+D, la disponibilidad de infraestructura TICs apropiada y el contexto institucional y legal. Concluyendo en que, “las deficiencias más visibles parecen provenir de los sistemas educativos, puesto que hay varias áreas en las que los países latinoamericanos podrían mejorar sus capacidades exportadoras si existiera más personal con las habilidades requeridas” (López, Ramos y Niembro, 2014, p. 38). Teniendo en cuenta, que los cambios mencionados no solo han permitido la exportación directa entre países, sino que también han llevado a procesos de fragmentación de la producción (Cadenas Globales de Valor, CGV) y/o a *offshoring* (trasladar parte de la producción o la totalidad del proceso productivo a países con menores costos), será en este punto, donde los países interesados en convertirse en exportadores de SBC deberán demostrar tener ventajas comparativas reveladas respecto a otros. Para ello,

...las políticas públicas constituyen un factor decisivo: el diseño de las políticas de desarrollo de exportaciones de servicios no debiera encararse a partir de la implementación de un puñado de mecanismos de promoción aislados, sino sobre la base de una estrategia coherente e integrada con horizonte a mediano-largo plazo (López, Niembro, Ramos, 2017, p. 9)

Gayá (2020) trata un tema no menor, dado el contexto actual y el abrumador avance de las nuevas tecnologías, los SBC tienen una importante característica más, no solo son generadores de empleo intensivos, sino que dichos empleos tienen la característica de tener una muy baja probabilidad de automatización, y es en este punto, donde la autora deja implícita la necesidad de impulsar políticas públicas: “para fortalecer la competitividad en los SBC las iniciativas orientadas de desarrollo de capital humano tienen más relevancia que nunca, destacándose la inversión en educación, el estímulo al emprendedurismo y las políticas de adecuación del mercado laboral” (Citibank, 2016 como se citó en Gayá, 2020). Tomando específicamente el análisis de políticas públicas, la autora hace especial mención a los programas destinados a la capacitación al capital humano, como las políticas que pueden hacer la diferencia en cuanto a lograr incrementar las ventajas comparativas reveladas del país. A este punto, ya había dado énfasis en una

investigación anterior (Rozemberg y Gayá, 2019), donde mencionan “que durante los últimos 15 años, la demanda de recursos humanos en el sector de SSI (Servicios de Informática) de Argentina creció a mayor velocidad que la oferta de trabajo, lo cual plantea un desafío para la escalabilidad del sector” (Rozemberg y Gayá, 2019, p. 32) lo cual ha sido reconocido y para lo cual se han impulsado políticas públicas de capacitación.

En base a lo expuesto, notamos que, si bien podrían impulsarse políticas destinadas a acrecentar ventajas también en otros de los puntos mencionados, la disponibilidad de capital humano calificado —a través de la capacitación, principalmente, en relación con el sector IT— es, por múltiples motivos, la principal arista que las políticas públicas deberían atender para acrecentar dichas ventajas, generar empleos, aumentar las exportaciones y el ingreso de divisas.

Políticas públicas destinadas a la capacitación del capital humano en SBC

Para lo que es esta investigación, hemos tomado la promulgación de la Ley de Economía del Conocimiento (Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, Ley 25750/2020) como un acontecimiento bisagra a partir del cual la importancia que se le da al sector ha cambiado¹³.

- Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (Ley 25.750/2020)

La Ley 27506 de Promoción de la Economía del Conocimiento, más conocido como “Ley de Economía del Conocimiento” se promulga en el año 2019, para ser luego modificada por la Ley 25570 en octubre del año 2020, la cual agrega una serie de agregados y mejoras a la anterior.

El Régimen de Promoción de Economía del Conocimiento (de aquí en más, el régimen o la ley) apunta principalmente a promover las nuevas tecnologías, generar valor agregado, fomentar el empleo calificado y de calidad, facilitar el desarrollo de nuevas empresas (PyMES), y aumentar las exportaciones de las empresas oferentes de SBC. Para ello, establece una serie de beneficios —principalmente impositivos— a aquellas empresas que realicen actividades relacionadas a: software y servicios informáticos y digitales, producción y post-producción audiovisual, biotecnología, bioeconomía, ingeniería genética, servicios geológicos y de prospección, servicios relacionados a la electrónica y comunicaciones, industria 4.0, industria aeroespacial y satelital, ingeniería para la industria nuclear, robótica y servicios de I+D, entre otros.

Para poder registrarse como beneficiarias del régimen, las empresas (micro, pequeñas y medianas o grandes), deberán acreditar que el setenta por ciento (70%)

¹³ Si bien, previo a la promulgación de la Ley, contamos con un antecedente de política pública para potenciar las VCR argentinas en cuanto a la disponibilidad de capital humano calificado para la exportación de SBC: el “Plan 111 Mil”, el mismo no obtuvo los resultados esperados

de su facturación total del último año se genere a partir de las actividades promovidas, o en el caso de ser su primer año de actividad, acreditar fehacientemente el desarrollo de dichas actividades de manera intensiva. A su vez, deberán demostrar cumplir con dos de los siguientes requisitos: realizar mejoras continuas en la calidad de sus servicios, productos y/o procesos, o bien certificar su calidad bajo una norma reconocida; invertir en capacitaciones relacionadas a la economía del conocimiento para el personal de la empresa (al menos un 1% para las micro empresas, 2% para las pequeñas y medianas y un 5% para las grandes empresas); acreditar la realización de actividades de I+D en un porcentaje respecto de su facturación total del último año de al menos 1% para las micro empresas, 2% para las pequeñas y medianas empresas y 3% para las grandes empresas o acreditar la exportación de bienes y/o servicios que surjan del desarrollo de alguna de las actividades promovidas y/o del desarrollo y aplicación intensiva de las mismas, en un porcentaje respecto de su facturación total del último año de al menos 4% para las micro empresas, 10% para las PyMES y 13% para las grandes empresas.

En cuanto a los beneficios que la ley otorga, encontramos fundamentalmente beneficios impositivos. Así es como se establece, por ejemplo, en el art. 8° que:

los beneficiarios de la ley podrán convertir en un bono de crédito fiscal hasta el 70 % de las contribuciones patronales que hayan efectivamente pagado con destino a los sistemas y subsistemas de la Seguridad Social, respecto de los empleados debidamente registrados afectados y las empleadas debidamente registradas afectadas a la actividad o las actividades definidas, estos bonos podrán ser utilizados por el término de 24 meses desde su emisión para la cancelación de tributos nacionales (impuesto al valor agregado, otros impuestos nacionales).

Una cuestión relevante, como manera de intentar reducir ciertas brechas y desigualdades sociales, es que la ley establece que este bono puede ascender a un 80%, en el caso que la empresa demuestre emplear a mujeres, disidencias, personas con discapacidad, residentes de zonas desfavorables y/o beneficiarios de planes sociales. Asimismo, con el fin de potenciar carreras estratégicas, también se aplicará este incremento del beneficio en el caso de contar con empleados con estudios de posgrado en ingeniería, ciencias exactas y/o naturales.

En resumen, la ley contribuye a las empresas dedicadas a SBC otorgando: estabilidad fiscal, reducción de las contribuciones patronales, bonos de crédito fiscal, reducción de la alícuota del impuesto a las ganancias, exclusión de regímenes y percepción del IVA y deducciones de impuesto análogo pagado en el exterior.

- Secretaría de Economía del Conocimiento

Si bien en primer momento, la autoridad de aplicación de la ley residía en el Ministerio de Desarrollo Productivo —fue a través del Dto. 404/2022 que el Go-

bierno Nacional oficializa la creación de la Secretaría de Economía (SEC) del Conocimiento en el ámbito de este—, meses después, mediante el Dto. 480/2022 se realiza el traspaso como autoridad de aplicación de la ley desde el mencionado Ministerio hacia el Ministerio de Economía, pasando, por supuesto, la SEC a la órbita de dicho Ministerio.

La creación de la SEC no es un dato menor, sino que constituye una clara muestra en relación con la intención de jerarquizar este sector estratégico para la Argentina, anteriormente relacionado a una subsecretaría. Consecuentemente, la SEC tendrá entre sus objetivos:

- Entender en la definición de programas de promoción de las actividades económicas que apliquen el uso del conocimiento y la digitalización de la información, apoyados en los avances de la ciencia y de las tecnologías y orientados a la obtención de bienes, prestación de servicios y/o mejoras de procesos.
- Asistir al Ministerio en su carácter de Autoridad de Aplicación del Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento aprobado por la Ley N° 27506 y del Régimen de Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna aprobado por la Ley N° 26270.
- Promover la capacitación e incorporación al conjunto del entramado productivo de recursos humanos que posean las capacidades y habilidades acordes a los requerimientos del nuevo paradigma de la economía basado en el conocimiento.
- Impulsar la generación y expansión de nuevas empresas con alto contenido tecnológico mediante estrategias de innovación abierta que permitan generar empleo de calidad y el desarrollo de productos y/o servicios con valor agregado diferencial para potenciar el perfil exportador de la economía nacional. (Dto. 480/2022)

La investigación planteada, pretende analizar tanto programas anteriores (Plan 111 Mil) como posteriores (Argentina Programa) a la promulgación de la Ley, buscando identificar en que aspectos se ha mejorado en el diseño de políticas públicas destinadas a la capacitación del capital humano en SBC a raíz del nuevo interés que se le ha brindado al sector. Es a ese fin que se plantea a continuación un cuadro comparativo entre ambos programas:

	PLAN 111 MIL	ARGENTINA PROGRAMA
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> Capacitar a 111 mil personas en relación con SBC. (100.000 analistas, 10000 profesionales y 1000 emprendedores) en forma escalonada durante un período de 4 años 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitar a más de 70 mil personas en el transcurso de un año para que adquieran conocimientos y herramientas relacionadas a la industria del software y promover su inserción laboral en el sector. Articular las necesidades del mercado con la formación de más personas en tecnología. -Generar valor agregado a los sectores industriales tradicionales y no tradicionales.
Requisitos de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> Ser mayor de 18 años con secundario completo o tener 16 años y estar cursando último año de escuela secundaria Ser residente argentino Realizar inscripción 	<ul style="list-style-type: none"> Tener título secundario. Tener acceso a una computadora de escritorio y/o notebook y acceso a internet. Ser residente argentino. Haber realizado correctamente la solicitud de inscripción
¿Se solicita rendir examen de ingreso?	No	Sí
¿Dónde se cursa?	En escuelas técnicas, centros de formación profesional, universidades y otras instituciones educativas habilitadas	Plataforma educativa virtual
Modalidad	Presencial	Virtual (sincrónico y/o asincrónico)
¿Permite rendir "libre"?	Sí	No
Plan de Estudios	Único	Estructurado en dos tramos: Tramo básico (#SéProgramar) + Trayecto Formativo (#YoProgramo) con posibilidad de elección entre distintas disciplinas dentro del mundo IT
Duración	Dos cuatrimestres	Primer tramo: dos meses Segundo tramo: promedio de seis meses, según elección

	PLAN 111 MIL	ARGENTINA PROGRAMA
Sedes/cursos	61 sedes	72 cursos
Certificación	Se otorga certificación solamente si se aprueba el examen final del curso	Se otorga una certificación por cada tramo aprobado.
Aval	Ministerio de Educación + Ministerio de Producción de la Nación	Ministerio de Economía + Institución
Articulación laboral	Convenio con empresas	No hay convenio
Subsidio para compra de Notebook	No	Sí
Subsidio para conectividad	No	Sí
Curso complementario de inglés técnico	No	Sí
Evaluación del programa	No	No

Fuente: elaboración propia

Sobre la base a dichas comparaciones, podemos decir que el Programa posterior a la promulgación de la Ley (Argentina Programa) ha logrado significativas mejoras respecto al programa similar anterior (Plan 111 Mil). No sólo los objetivos son más amplios, buscando cubrir todas las aristas de lo que los SBC representan, sino también en una cuestión fundamental como es el alcance federal del programa. Mientras que el Plan 111 Mil se dictaba de forma presencial en sedes designadas para ello, Argentina Programa se cursa en modalidad 100% virtual - con clases sincrónicas y asincrónicas - lo que significa que cualquier persona, en cualquier punto del país, podría participar del mismo mientras cuente con una computadora y acceso a internet. Si bien el acceso a estas herramientas puede constituir un limitante, - el cual se intenta paliar a través de un subsidio para la compra de computadoras y conectividad - la modalidad virtual representa una mejora sustancial para que personas de todos los puntos del país puedan beneficiarse del programa e insertarse laboralmente en el mundo IT.

Asimismo, la reformulación del plan de estudios constituye otra mejora del actual programa sobre su anterior. Argentina Programa comienza con un curso inicial básico, para luego dividirse en distintos trayectos formativos. Esto brinda al beneficiario del programa la posibilidad de elegir en qué rama desea especia-

lizarse, lo cual no solo es beneficioso para el estudiante en el sentido de poder elegir en qué rama centrar el aprendizaje, sino que también permite certificar los conocimientos adquiridos por tramos, permitiendo contar con constancias parciales y permitiendo una inserción laboral temprana. Además, estos trayectos formativos se encuentran mucho más actualizados en temas de vanguardia - como por ejemplo la inteligencia artificial y demás cuestiones relacionadas a ello - lo cual se encuentra más alineado con las demandas actuales del mercado. En este mismo sentido, Argentina Programa, suma una capacitación optativa en inglés técnico, lo cual es imprescindible pensando en la posibilidad de exportar servicios.

A pesar de estas mejoras, aún encontramos una serie de puntos a revisar y mejorar, si bien se podrían mencionar varios, haremos hincapié en uno de ellos por considerarlo crucial: para ambos casos (tanto Plan 111 Mil como Argentina Programa en sus dos ediciones) no se ha realizado una evaluación del programa, y posiblemente tampoco un monitoreo y seguimiento. La evaluación de cualquier política pública constituye una etapa fundamental de la misma, ya que es a través de ella que se pueden reconocer fallas y aciertos para luego repensar cómo continuar —o no— con dicha política. En palabras de Tamayo Sáez, la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, como este es cíclico, es también la primera, porque conduce a una revisión del estado del problema. El fin es “producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introducir modificaciones a la política o su sucesión por una más adecuada” (Tamayo Sáez, 1997, como se citó en Manual de base para la evaluación de políticas públicas, 2016, p.15).

Tras haber identificado la principal falla de ambos programas en la falta de un correcto seguimiento y posterior evaluación de la política pública, se ve como una cuestión absolutamente necesaria, el diseño e implementación de una metodología de seguimiento de gestión para el programa que se encuentra en ejecución: Argentina Programa, en sus dos objetivos principales: la capacitación y la inserción laboral en el sector IT.¹⁴

Es necesario recalcar que “las políticas públicas no son resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa” (Di Virgilio y Solano, 2012, p. 14), por lo cual, se entiende que cada política pública que se intenta implementar, está alineada a los objetivos que el gobierno de turno considere como prioritarios. Esto no es una cuestión menor, y en el caso estudiado, se ve claramente la relación entre la alineación política y el programa, por ejemplo, dada por la misma promulgación de la ley. Si bien existe un antecedente del año 2019, la ley tal como la conocemos hoy fue impulsada por el gobierno actual del ex Presidente Alberto Fernández, quien ya anteriormente se había comprometido a enviar un nuevo proyecto de ley al congreso que contemple cambios sustanciales

¹⁴ Esto constituye uno de los objetivos del TFM, en el cual se realiza una propuesta de mejora y el diseño de la metodología de evaluación y seguimiento del Programa.

como: mayores beneficios para PyMES, incorporación de perspectiva de género e impulso a las carreras estratégicas.

Tras la promulgación de la ley, la creación de la Secretaría de Economía del Conocimiento y el traspaso del programa hacia el Ministerio de Economía, también constituyeron un acto político. Fue el ex Ministro, Sergio Massa, quien en reiteradas oportunidades ha hecho mención a la explotación de la economía del conocimiento como una oportunidad para la Argentina, pensando en los beneficios económicos y en la generación de empleos en el rubro IT.

Conclusiones

Tras el análisis comparativo entre el programa destinado a la capacitación de personas como analistas del conocimiento anterior a la promulgación de la Ley de Economía del Conocimiento y el programa posterior a ella, en sus dos ediciones, podemos concluir en que, tras la promulgación de la ley, y principalmente por la creación de la Secretaría de Economía del Conocimiento en la órbita del Ministerio de Economía, el programa posterior - Argentina Programa - contó con una serie de mejoras significativas. De todos modos, aún se puede identificar un amplio margen de mejora en el cual seguir profundizando.

Principalmente, se ha identificado la necesidad de contar con herramientas para el monitoreo y seguimiento del programa - lo cual es una problemática general a toda la APN - y que hace a que la gran mayoría de los programas no cuenten con la evaluación pertinente, lo que implica que no se cuente con información oportuna para la mejora de futuras ediciones de este u otros programas, más allá de no cumplir con criterios de gobierno abierto como transparencia y rendición de cuentas. Es en este sentido, que implementar la utilización de herramientas simples de visualización de datos - con el fin de realizar un monitoreo constante de los indicadores y objetivos planteados -, sería fundamental para corregir situaciones inesperadas y contar con datos certeros de todos los indicadores planteados. Asimismo, se considera necesaria una evaluación del programa ex post.

Más allá de estas cuestiones relacionadas al monitoreo y evaluación, hay una cuestión absolutamente relevante: la Argentina tiene aún un gran tema a resolver, la brecha digital existe, y las políticas públicas planteadas para la explotación de SBC no podrán nunca ser federales ni equitativas mientras esta permanezca. Por ello, no solo hay que prestar atención a las políticas destinadas a, por ejemplo, capacitar al capital humano en relación con el mundo IT, sino también en garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a una educación pública y gratuita de calidad, en la cual se les brinde conocimientos básicos en cuanto al manejo de herramientas informáticas. Es en este sentido que se planteó, por ejemplo, el Plan Conectar Igualdad como una política pública fundamental destinada a garantizar la inclusión digital —mediante la distribución de notebooks en escuelas secundarias públicas— con alcance federal. Esto nos demuestra la manera en que distintas políticas públicas se articulan, se relacionan, volviéndo-

se indispensable una para la otra. Resulta paradójico que la Ley de Economía del Conocimiento se haya promulgado en 2019, durante la misma presidencia que interrumpió el programa Conectar Igualdad.

La Ley actual pone en consideración la baja participación de mujeres, disidencias y personas provenientes de sectores vulnerables en el sector IT. Buscando incentivar la incorporación de estos grupos poblacionales al mundo del trabajo formal, promueve la contratación de mujeres, disidencias y beneficiarios de programas sociales (por ejemplo, Potenciar Trabajo) a través de ciertos beneficios impositivos, aunque esto no se ha replicado en las políticas destinadas a la capacitación del capital humano. En este sentido, se podría plantear el incentivo de este tipo de capacitaciones, al igual que carreras estratégicas relacionadas al sector, a través de retribuciones económicas. Lo mismo ocurre con la representatividad federal del programa, para lo cual se debería repensar la estrategia de difusión, con el fin de lograr mayor cantidad de inscriptos fuera de los grandes centros urbanos. En este sentido, contar con una evaluación de resultados del programa, colaboraría a la difusión del mismo, con evidencia concreta para los interesados.

Más allá de las cuestiones que hacen al programa en sí, lo fundamental reside en dar al sector la relevancia que realmente merece, siendo consciente de los beneficios que su explotación puede aparejar: la explotación de los SBC debería ser considerado un eje estratégico dentro de las prioridades de gobierno. Para ello, la evaluación de esta última edición del programa, podría brindar un panorama mucho más claro acerca de cómo continuar actuando con vistas de lograr posicionar a Argentina como uno de los principales exportadores de SBC, explotando todas las potencialidades que el país reviste y aprovechando los beneficios que ello podría generar tanto a nivel macroeconómico, con el ingreso de divisas producto del aumento en las exportaciones, así como también los múltiples beneficios sociales que se le aparejan.

Todo ello nos lleva a pensar, una vez más, en el rol que tiene —y debe tener— el Estado. Ya lo hemos mencionado en la introducción de este trabajo, y volvemos a hacer hincapié en ello: el Estado no puede ser jamás un mero interventor ante las fallas del mercado, el Estado debe constituirse como aquel Estado Emprendedor que se transforma a sí mismo en una organización innovadora y orientada a propósitos (Mazzucato 2021), a fin de cuentas, fue —como dice la autora— gracias a ese Estado que el hombre llegó a la luna. Si queremos potenciar las capacidades con las que contamos — no sólo en cuanto a acrecentar las VCR en relación con la disponibilidad de capital humano calificado, sino como regla general— la respuesta jamás podrá ser achicar el Estado.

La educación, la capacitación y el acceso al mundo del trabajo formal no deben ser un privilegio, son un derecho que jamás podría ponerse en duda. Garantizarlo es tarea del Estado, las políticas públicas pueden cambiar vidas, pero defenderlas es tarea de cada uno de nosotros.

Referencias

- Adamini, M. (2020) Políticas de formación para el futuro del trabajo. Un análisis sobre el “Plan 111 mil” en Tandil a cuatro años de su implementación. Recuperado en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/130763/CONICET_Digital_Nro.7a8_fb9b1-4009-47cc-a4c7-614df409f780_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. Recuperado en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>
- Fundación Quántitas (2022), Caracterización del Plan 111 Mil, Buenos Aires. Recuperado en:
<https://fundacionquantitas.com.ar/sitio/wp-content/uploads/2022/01/Caracterizacion-del-programa-111Mil.pdf>
- Gayá, R.,(2017), Automatización en Servicios Basados en el Conocimiento oportunidades y desafíos para las exportaciones argentinas, Trabajo presentado en la VI Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Investigación en Servicios (RedLAS) en San José, Costa Rica, 21-22 de septiembre de 2017.
- CEPAL (2020), Oportunidades y desafíos de la automatización del empleo para las exportaciones argentinas de servicios basados en el conocimiento. Recuperado en:
<https://comunidades.cepal.org/redlas/sites/redlas/files/2020-10/Sesi%C3%83%C2%B3n%20X%20%20Romina%20Gay%C3%83%C2%A1%20-%20paper.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina
- Loecker, J. (2007), Do exports generate higher productivity? Evidence from Slovenia. *Journal of International Economics*, Volume 73, Issue 1, Pp. 69-98. Recuperado en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199607000529>

- López, A. (2018), Los Servicios Basados en Conocimiento ¿una oportunidad para la transformación productiva en Argentina?, Serie Documentos de Trabajo del IIEP, Argentina. Recuperado en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_iiep_031.pdf
- López, Niembro y Ramos, (2011), Cadenas globales de valor en el sector servicios: estrategias empresarias e inserción de los países de América Latina, Integración & Comercio, N° 32, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero-junio.
- CEPAL (2012), “Posibilidades de inserción de los países de América Latina en cadenas globales de valor en servicios: Un análisis de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- D. Suárez (ed.), (2013), “Cadenas globales de valor, offshoring de servicios y rol de los recursos humanos: Lecciones de la Argentina”, El sistema argentino de innovación: Instituciones, empresas y redes. El desafío de la creación y apropiación de conocimiento, Los Polvorines, Buenos Aires, Ediciones UNGS.
- CEPAL (2014), La competitividad de América Latina en el comercio de servicios basados en el conocimiento. Revista 113, CEPAL, Agosto 2014. Recuperado en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36956/RVE113LopezRamos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- (2017), Las empresas de servicios en América Latina: Un estudio exploratorio sobre factores de competitividad internacional, obstáculos y políticas públicas, TEC Empresarial, Abril 2017. Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/316449214_Las_empresas_de_servicios_en_America_Latina_Un_estudio_exploratorio_sobre_factores_de_competitividad_internacional_obstaculos_y_politicas_publicas
- Nemirovsky, A. & Yoguel, G., (2003), Renacimiento de Argentina a través de una Economía Basada en el Conocimiento: El rol de los profesionales Argentinos en el exterior”, documento preliminar, Knowledge for Development Program. World Bank. Recuperado en: https://www.academia.edu/3145988/Renacimiento_de_Argentina_a_trav%C3%A9s_de_una_Econom%C3%ADa_Basada_en_el_Conocimiento_El_Rol_de_los_Profesionales_Argentinos_en_el_Exterior
- Piña Maldonado, M. E. (2019) Evaluación de los resultados del Programa 111 Mil, en CABA, en el periodo 2017-2018. Recuperado en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-1532_Pin aMaldonadoME](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-1532_Pin%20aMaldonadoME)

Rozemberg, R. & Gayá, R. (2019), Los Servicios Basados en el Conocimiento en los países miembros de la ALADI, ALADI/SEC/Estudio 232. Recuperado en: [http://www2.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/549D519A6B-48B8A5032584C10052F463/\\$FILE/232.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/549D519A6B-48B8A5032584C10052F463/$FILE/232.pdf)

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Recuperado en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssf/coleccion>

Tamayo Sáez, M. (1997), El Análisis de las Políticas Públicas, en R. Bañón y E. Carrillo (Comps.) La nueva Administración Pública. Alianza Editorial.

Coordinación interjurisdiccional como herramienta de gestión de políticas públicas de abordaje integral en el área metropolitana de Buenos Aires

Autor

Iván Massucci. Magister en Administración Pública (USAL), abogado (UM), licenciado en Administración (UNA), periodista (UNDAV), especialista en evaluación de políticas públicas (UNLA), maestrando en gobierno local (UNQ), especializando en gestión del desarrollo territorial y urbano (UNDAV). Docente, investigador y extensionista (UNA).

Resumen

En el presente artículo se abordará la articulación entre los distintos niveles de gobierno como herramienta de gestión de políticas públicas territorializadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Se reflexionará sobre las particularidades que presenta la implementación de políticas sociales con enfoque integral, a partir de los roles asumidos por cada jurisdicción en un dispositivo estatal determinado. A cuyo efecto, se estudiará el caso de los Centros Integradores Comunitarios como instancia de coordinación interjurisdiccional en el periodo 2011-2019, en el distrito de Florencio Varela. Mediante un abordaje metodológico de tipo cualitativo se indagará si el cambio de signo político de gobierno (2015) a nivel nacional y provincial influyó en el funcionamiento de este dispositivo y en las formas de relación entre los diferentes estados.

Palabras claves

Área Metropolitana de Buenos Aires / Políticas Públicas / Centros Integradores/ Comunitarios / Coordinación interjurisdiccional.

1. Introducción

El corriente punto 1 introductorio partirá con una breve presentación del tema y caso a desarrollar y analizar.

El punto 2 refiere al diseño y enfoque metodológico optado para la realización de investigación efectuada.

A través del punto 3 se presenta el marco teórico sobre el que se apoya la investigación, revisando conceptualizaciones claves sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires, coordinación interjurisdiccional de políticas públicas, entre otros conceptos claves y miradas teóricas sobre la temática.

Mediante el punto 4 se lleva adelante una caracterización de los Centros Integradores Comunitarios y sobre el enfoque de integralidad de las políticas públicas.

En el punto 5 se reflejan los resultados parciales de la investigación indagando las articulaciones materializadas en los CIC y las variaciones ante los cambios de gobiernos, revisando el caso del municipio de Florencio Varela durante el periodo comprendido entre el año 2011 y el 2019.

Finalmente, por medio del punto 6 se enuncian las conclusiones arribadas para considerar la coordinación interjurisdiccional como herramienta de gestión.

Es menester señalar que el presente artículo constituye una presentación de resultados parciales del trabajo de investigación realizado en el marco de tesis de Maestría en Gobierno Local dictada por la Universidad Nacional de Quilmes.

1.2. Presentación del tema y caso seleccionado

A partir de la asunción de Néstor Kirchner al gobierno el 25 de mayo de 2003 y durante los tres periodos consecutivos de gobiernos kirchneristas, las políticas sociales cobraron un rol preponderante. Durante esta etapa, el Estado se posicionó en un lugar central como garante y artífice de la promoción social, y tomó fuerza el enfoque de integralidad de políticas públicas y el abordaje interdisciplinario de las problemáticas sociales (Gotti, 2010).

La perspectiva integral (Rofman, 2016) de las políticas públicas reviste de gran importancia para comprender la necesidad de articulación entre los distintos agentes estatales (Acuña, 2019) y de cooperación para alcanzar las metas comunes (Börzel, 1997), a fin de favorecer el desarrollo del capital social de esas organizaciones públicas (Echebarría Ariznabarreta, 2001) a partir de un sistema de coordinación transversal (Echebarría Ariznabarreta, 1998).

Teniendo en cuenta que la presencia territorial del Estado nacional (Casalis, 2019) implica niveles de articulación y de tensión con los gobiernos municipal y provincial (Del Piero, 2016), resulta importante considerar las formas de las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 1997) entre los tres niveles de Estado en pos de propender a la coordinación para la integralidad de las políticas sociales (Repetto, 2010) y su complementariedad (Ilari, 2015).

Por su parte, debe considerarse las particularidades de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, dado que los gobiernos locales de Conurbano Bonaerense son heterogéneos y desiguales y tienen una autonomía de baja intensidad debido a la dependencia económica hacia el gobierno central y provincial (Pirez, 2005), distinguiéndose del resto de los de la federación argentina por sus propias características (Villar, 2010, Pirez y Escolar, 2001, Badía, 2005).

Los Centros Integradores Comunitarios (CIC) son dispositivos de presencia estatal, que fueron impulsados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), durante la gestión de la ministra Alicia Kirchner, como ámbitos de referencia territorial en materia de políticas públicas sociales integrales y con el propósito de mejorar la calidad de vida de la comunidad (Kirchner, 2007, Kirchner, 2010).

En la planificación de estos espacios cada nivel de Estado tenía un rol “asignado”. Originariamente se firmaban convenios entre el gobierno Nacional y las jurisdicciones, por los que se establecía que, una vez finalizada la obra, los Municipios asumirían la responsabilidad de mantenimiento y sostenimiento. No obstante, el rol de Nación continuaría a través de una serie de proyectos ejecutados en el dispositivo, provenientes de distintas carteras ministeriales y organismos nacionales. De la misma manera, se llevarían adelante proyectos y programas de los gobiernos provinciales.

Estos espacios contienen acciones gubernamentales de abordaje integral (Gotti, 2010), cuyos objetivos principales son velar por los derechos humanos, el desarrollo social como eje central, deporte, salud, cultura y educación, a través de diversas líneas de acción que tienen a la inclusión social, mediante la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores, generando igualdad de oportunidades para procurar el desarrollo humano en comunidad y la transformación social del territorio.

En este dispositivo se promueven y entran herramientas de la economía social, la formación y capacitación en oficios, y educación primaria y secundaria a fin de insertar laboralmente a los vecinos y las vecinas en perspectiva al desarrollo local.

En efecto, los distintos niveles de gobierno se focalizan en desarrollar una amplia batería de políticas públicas transversales a todo el núcleo familiar, propiciando acciones de encuentro, debate y participación (Del Prado, 2017) de los actores vinculados en los barrios, a fin de consolidar la realización colectiva.

2. Diseño y enfoque metodológico

Para la investigación realizada se ha optado por una metodología cualitativa, la cual enfatiza en las formas en las que el mundo social es comprendido, experimentado y producido desde la significación que las personas involucradas le otorgan (Vasilachis de Gialdino, 2009).

Mediante este abordaje metodológico de tipo cualitativo, la investigación pretende identificar las diversas prácticas y situaciones que los sujetos investigados dan a conocer. El análisis relacional (Bourdieu y Wacquant, 1995) es central como estrategia metodológica dentro del abordaje cualitativo, permitiendo establecer instancias de comparación y de relación en el proceso investigativo.

La centralidad de la investigación está dada en el estudio del caso de las políticas públicas implementadas en los Centros Integradores Comunitarios, particu-

larmente en Florencio Varela entre 2011 y 2019, lo cual implica que la misma tiene carácter retrospectivo. Para la investigación se privilegió el análisis minucioso, situado y contextualizado de las realidades asociativas estatales del territorio de dicho distrito.

Las entrevistas en profundidad constituyeron una de las fuentes principales de esta investigación. A lo largo de entrevistas realizadas a actores relevantes se pudo tomar nota sobre las vivencias personales de los entrevistados y las entrevistadas respecto al tema y caso de estudio. En las entrevistas mencionadas, se decidió mantener el anonimato de los entrevistados y las entrevistadas, destacándose funcionarias nacionales, municipales, vecinos y vecinas, talleristas y docentes.

El relevamiento de fuentes secundarias está dado por el análisis de documentos oficiales (convenio marco, resoluciones ministeriales), un análisis minucioso de normativa legal que permite constituir el entramado jurídico que rige las funciones, competencias, relaciones de las partes, y una revisión hemerográfica, a partir de la cual se permitió dar cuenta del contexto local y la preponderancia que toma la vinculación entre aquellos.

Consecuentemente, para la corriente investigación se efectuó un análisis de las realidades asociativas estatales de este territorio a través del estudio de una selección de Centros Integradores Comunitarios de Florencio Varela en el periodo 2011-2019, y se ha indagado particularmente si el cambio de gobierno (2015) a nivel nacional y provincial influyó en la dinámica de funcionamiento de los CIC de dicho Partido bonaerense y en las formas de relación entre los distintos estados.

3. Marco teórico

3.1. El Área Metropolitana de Buenos Aires y sus particularidades

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está conformada, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y veinticuatro Partidos que reciben el nombre de Conurbano Bonaerense: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

En esta área, constituida por la capital argentina y la conurbación que la rodea, confluyen las acciones de distintos niveles de Estado: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los diferentes municipios, el Estado nacional y el provincial. De este abanico estatal parten gran cantidad de políticas públicas para hacer frente a las demandas ciudadanas del territorio metropolitano. De este modo el régimen competencial de nuestro sistema federal (Cravacuore, 2014) pone en tensión la atribución de cada nivel para propender a la atención y resolución de las heterogéneas problemáticas sociales que tienen lugar en este territorio complejo.

El AMBA no es una jurisdicción administrativa-política formal (Badía, 2005), es una delimitación al servicio de la estadística, información e investigación, que, siguiendo a Pérez y Escolar (2001), es el motor de la economía argentina, siendo el principal mercado de bienes y servicios y la mayor acumulación de recursos. Esta demarcación geográfica comprende el 90% de la población urbana y cerca del 35% de la población total de Argentina, es decir, más de un tercio del electorado nacional está concentrado en esta pequeña porción del territorio argentino.

Los municipios que componen el Conurbano Bonaerense tienen sus particularidades que los distinguen de la multiplicidad de gobiernos locales que existen a nivel nacional y del resto de la provincia, ya que, entre otras características, ocupan tan solo el 1% del territorio provincial y concentran, según el último Censo Nacional del 2010 (INDEC), el 64% de la población de la provincia.

La heterogeneidad social y económica tiñe la realidad de estos municipios, ya que dentro del mismo conurbano varían los porcentajes de necesidades básicas insatisfechas (NBI), diferenciación que estará dada tanto desde lo infraestructural hasta el nivel socioeconómico de sus habitantes.

Según los datos construidos a partir del censo del año 2010, el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) provincial, se ubicaba en el 8,1%, donde el interior de la provincia tiene un NBI de 6,4% y el Conurbano Bonaerense del 9,2%. Esa diferencia se marca también en el interior del conurbano mismo, cuya zona norte tiene a Vicente López con el menor porcentaje de hogares NBI con el 2,4%, seguido por Morón con 3,5% y San Isidro con el 3,7%, mientras que en la zona sur el partido de Florencio Varela representa el mayor porcentaje con el 17%, seguido por Ezeiza con el 14% y Moreno con 12,9%.

Las municipalidades de esta conurbación dependen económicamente, en gran medida, de las asignaciones y transferencias de partidas presupuestarias por parte del gobierno nacional y provincial. De esta forma, los recursos a partir de los cuales se gestionarán los municipios, pueden ser de origen municipal, provincial o nacional. A su vez, los otros gobiernos, pueden tener presencia en los municipios a través de políticas públicas de implementación local. Todo ello, da como resultado una cuasi cogestión de las demandas ciudadanas de aquellos distritos.

Desde esa perspectiva, se reduce la autonomía de los gobiernos locales, desde una perspectiva económica, y además trae aparejado la marcación de la agenda de gestión por parte del nivel superior y subnacional. Teniendo en cuenta este punto de vista, las áreas metropolitanas constituyen un archipiélago de gobiernos locales que compiten entre sí (Pérez, 2005: 7), dado que todos los municipios requerirán la presencia del Estado nacional y provincial para afrontar y dar respuestas a las necesidades locales insatisfechas.

Edgar Varela (2015), al respecto enfatiza:

Las relaciones y formas de gobernabilidad de los territorios metropolitanos en la operación y ejecución de políticas, resultan jalonadas por dinámicas

de tipo económico y productivo que dominan la agenda de los gobiernos locales. Un tema de debate y cuestionamiento que se vislumbra es la determinación de las jerarquías en las políticas y en las agendas públicas de los territorios y áreas urbanas y metropolitanas (p.3).

En el AMBA, por un lado, está la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios con mejores capacidades de recaudación y por el otro, gobiernos locales que no pueden hacer frente a la gestión cotidiana sin la intervención directa del Estado nacional y provincial, a través de diversas acciones gubernamentales.

Por otra parte, corresponde puntualizar que las facultades que tiene un municipio pueden ser exclusivas, delegadas o concurrentes con los otros niveles de gobierno. No obstante, hoy se vivencia una ampliación del régimen competencial en cabeza de los municipios, lo cual obliga también por abogar por mayor coordinación interjurisdiccional, por las razones anteriormente detalladas. Cabe destacar que en el marco del proceso neoliberal de los años 90 los gobiernos locales vieron incrementadas sus funciones (Cravacuore, 2005) y paralelamente a ello aparecieron nuevas demandas por parte de los ciudadanos.

En consecuencia, se destaca que la provincia de Buenos Aires no suele diferenciar, en las erogaciones que efectúa, a los municipios del Conurbano con los del interior, lo cual va en detrimento de los primeros en tanto y en cuanto sus realidades socio-económicas son sustancialmente diferentes a la coyuntura de los restantes 111 Partidos bonaerenses.

Aquella lógica imprime la cotidianidad de los gobiernos locales, que no pueden desarrollarse individualmente, sino dentro de una totalidad. Por lo tanto, estos municipios son instituciones débiles, ya que dependen de las directrices provinciales a través de sus normas y recursos, generando una gran dependencia para llevar adelante sus objetivos de gestión (Pérez, 2005).

Siguiendo a Arraiza (2016), el municipio es el agrupamiento de una comunidad bajo un bien común propio. Ese bien común de la una sociedad determinada está contenido dentro de una provincia y un país, por lo tanto, aquél bien común propio debe propender hacia el bien común provincial y nacional.

Es bajo esta idea que cobra vigencia la capacidad de cada gobierno para gestionar las demandas de la ciudadanía en pos de una mejor calidad de vida dentro de un marco de desarrollo local. La capacidad estatal, en términos de Bertranou (2015), es la actitud que toman los agentes estatales para procurar los cumplimiento de los fines propuestos, la cual comprende el conjunto de acciones estatales enmarcadas en sus competencias y recursos.

3.2. Coordinación interjurisdiccional de políticas públicas

Según Tamayo Sáez (1997, p.2) las políticas públicas son un “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”.

Por su parte, las políticas sociales comprenden a las acciones estatales direccionadas al bienestar de la ciudadanía respecto a la cohesión social, acceso al hábitat y servicios públicos, empleabilidad, deporte y recreación, formación educativa y en oficios, salubridad y alimentación, entre otras.

Tal como se explicó anteriormente, el AMBA está atravesado por una serie de políticas públicas provenientes de varios niveles estatales. Sin embargo, la coordinación como herramienta de gestión no ha experimentado grandes proyecciones debida cuenta de la dificultad que implica articular políticas públicas entre las distintas jurisdicciones.

El corolario de aquello es un constructo de relaciones societales multiniveles, donde se refleja la acción de varios niveles de gobierno en convivencia con la actuación de una multiplicidad de actores por fuera de la órbita gubernamental, los cuales se encuentran entrelazados para hacer frente a una misma problemática y abordarla a través de diversas políticas públicas.

Roberto Agranoff al respecto asevera, “las relaciones intergubernamentales se refieren al análisis y la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la gestión intergubernamental hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones” (Agranoff; 1997, p.125).

Tanja Börzel afirma que la coordinación es:

Un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (1997, p.3).

Desde este punto de vista, cobra relevancia el enfoque integral de las políticas públicas, lo que implica según Repetto, “construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales” (2010, p.65), resaltando así la coordinación como herramienta de gestión.

Por su parte, Sergio Ilari (2015) explica que la articulación constituye una de las formas en que la coordinación puede darse, mediante la cual dos organismos actúan conjuntamente en el desarrollo de actividades con un objetivo común, pero manteniendo la individualidad de cada agente interviniente para lo cual, según el autor, es importante respetar la autonomía de aquellos (Ilari, 2010).

Los actores vinculados a las políticas públicas ocupan un lugar preponderante en el estudio y análisis de aquellas, es así que, para Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne:

Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen una red (frecuentemente muy) compleja de interacciones, que... A pesar de pertenecer a diferentes organizaciones y de representar intereses frecuentemente opuestos, esta multiplicidad de actores, que comparten al menos los mismos temas de debate en relación al problema planteado, forma lo que llamaríamos espacios de interacción (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne; 2008, p. 49).

Por consiguiente, la divergencia entre roles, intereses, recursos tensionan las relaciones entre los diferentes actores estatales en los procesos de articulación entre los distintos niveles de gobierno, y la de estos con sociedad civil.

Ilari (2015) al respecto a las tensiones emergentes de estas vinculaciones menciona que:

Toda coordinación horizontal se materializa a través de personas que cumplen el rol de nexos de vinculación. Y entre estas personas puede lograrse una buena relación, coincidencias en la manera de trabajar, en los valores, lo político, lo afectivo; o todo lo contrario dificultando así el proceso de articulación (p.151).

Estos actores cuentan con los recursos económicos y humanos para llevar adelante el programa en mayor o menor medida. Asimismo, cuentan con capital político para efectuar las acciones necesarias tendientes a su implementación. El rol que cada agente estatal ocupa es fundamental para la consecución de los fines del programa. Cada repartición desde su lugar realiza tareas que son funcionales al programa, ya sea desde la planificación, control, implementación.

La interjurisdiccionalidad entra en tensión con los regímenes competenciales que separan a cada gobierno provincial, local y nacional, dado que, por ejemplo, el sostenimiento de un determinado programa puede depender se manera exclusiva de una unidad de gobierno, mientras que podría haber una concurrencia de competencias en la implementación de esa política pública. Si bien ambas instancias de gobierno tienen responsabilidades marcadas y dadas respecto de un proyecto específico, el incumplimiento de sus roles puede agrietar la articulación.

Las relaciones entre los distintos agentes son del tipo complejas ya que, más allá de los aspectos técnicos-administrativos, están mediatizadas y condicionadas por factores políticos-ideológicos. Este último condicionante es determinante en los modos y tiempos de interacción intergubernamental, y tensiona en la medida en que los matices que diferencian a cada uno de los gobiernos sean pronunciados y según las características del modelo de Estado que promueven cada uno de ellos.

En ese orden de ideas, Oscar Oszlak afirma:

Los procesos de implementación se caracterizan por una alta densidad de interacciones entre actores heterogéneos, los intereses no son siempre

coincidentes, se incorporan orientaciones, expectativas y valores conflictivos, los procesos de gestión incluyen no solo a organismos públicos sino también a ONG, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, todo lo cual implica a veces largos procesos de negociación y búsqueda de compromiso (2002, p.6).

En virtud de ello, se vislumbra que en los entramados de relacionales interjurisdiccionales se pueden dar dos tipos de vínculos: uno de carácter administrativo y otro de carácter político. Por ello, debe tenerse en consideración que las gestiones coordinadas entre distintos niveles de Estado estarán atravesadas por un factor político-partidario, lo cual tendrá impacto en los resultados de las políticas públicas y en el temperamento adoptado sobre aquellas por cada gobierno de turno. Consecuentemente, allí tomar corporalidad la complejidad que conlleva la coordinación.

4. Caracterización de los centros integradores comunitarios y el enfoque integral

Los Centros Integradores Comunitarios formaron parte de un plan de gobierno llevado adelante durante los gobiernos kirchneristas, enmarcado en la territorialización de las políticas públicas y del “Estado Presente” en cada rincón del país:

(...) un lugar, un ámbito físico, colectivo, referencial de un territorio, donde se construyen proyectos y se brinda servicios y prestaciones sociales para mejorar la calidad de vida de la comunidad... Son el Estado presente en el territorio... Se proponen profundizar las acciones de promoción y prevención sociosanitarias, como también lograr una mayor participación, cooperación e integración de las instituciones involucradas en estas tareas para responder de manera integral a las demandas y necesidades planteadas (Kirchner, 2010, p. 106).

La planificación de los CIC, con su distribución territorial nacional, supone la integración de políticas públicas en un mismo espacio para una comunidad determinada. Estos espacios contienen acciones gubernamentales que velan por los derechos humanos, el desarrollo social, deporte, salud, cultura y educación. A través de diversas líneas de acción que tienen a la inclusión social como eje central, se promueven los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores, generando igualdad de oportunidades para procurar el desarrollo humano en comunidad y la transformación social del territorio. En este dispositivo se promueven y entran herramientas de la economía social, la formación y capacitación en oficios, y educación primaria y secundaria a fin de insertar laboralmente a los vecinos y las vecinas en perspectiva al desarrollo local.

En efecto, los distintos niveles de gobierno se focalizan en desarrollar una amplia batería de políticas públicas transversales a todo el núcleo familiar, propician-

do herramientas de encuentro, debate y participación de los actores vinculados en los barrios, con el propósito de consolidar la realización colectiva. En este modo de gestión en el territorio, se acentúa la noción de integración: “se busca consolidar un modelo de gestión pública integral en el territorio que tienda al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, a partir de acciones interdisciplinarias” (Kirchner, 2010, p. 97).

Focalizar en la integralidad de políticas y actores, facilita el abordaje interdisciplinario de las problemáticas sociales promoviendo la participación de los diversos actores vinculados a los CIC (Estado-vecinos-Organizaciones-instituciones). Este dispositivo estatal, desde su planificación, pretende articular las variadas políticas públicas provenientes de los distintos niveles de Estado, con el trabajo mancomunado con las organizaciones sociales e instituciones, procurando inclusive que ello se lleve adelante con la participación de los vecinos y de las vecinas.

En este sentido, Sandra Gotti detalla que: “Un abordaje integral desde la perspectiva de Desarrollo social, asume estrategias desde lo educativo, lo laboral, lo cultural, lo deportivo, el sentido de pertenencia, la identidad, desde una visión de dignidad de la persona y desarrollo a escala humana” (Gotti, 2010, p.13).

La función de cada nivel de Estado en el dispositivo se diferencia en cada una de las etapas de planificación, creación y gestión de los distintos CIC.

Desde ese punto de vista, para su puesta en marcha los CIC eran impulsados desde esa cartera nacional, garantizando la edificación de los mismos a través de las erogaciones presupuestarias correspondientes. Luego de concluida la obra pasaban, convenio mediante, a ser gestionados por los gobiernos locales, es decir, estos adquirirían la responsabilidad de mantenimiento infraestructural y pago de remuneración del personal afectado a las tareas sustantivas, garantizando el funcionamiento cotidiano del dispositivo. Por su parte, las provincias, en menor o mayor medida, aportaban equipamiento, por ejemplo, para las áreas de Atención Primaria de la Salud.

En virtud de ello, cada nivel de gobierno interviene o actúa mediante las diversas políticas sociales llevadas adelante a través de atención en salud, cursos de oficio y formación educativa, talleres, seminarios, actividades, operativos, siguiendo las líneas de acción que marcaron su planificación:

- Coordinar políticas de Desarrollo Social y de Atención Primaria de la Salud (prevención, promoción y asistencia socio-sanitaria).
- Brindar atención y acompañamiento a los sectores vulnerables.
- Realizar acciones que promuevan el desarrollo local.
- Integrar a instituciones y organizaciones comunitarias favoreciendo el trabajo en red (Kirchner, 2010, p. 107).

Esa presencia estatal, sin embargo, puede diferir según cada proyecto CIC en particular, dado que hay provincias que tienden a valorizar estos espacios a través de su presencia activa y hay otras que optan por no participar en el dispositivo.

Los municipios, si bien tienen el marcado rol de gestión, también pueden relegar su presencia en él.

Para Kirchner (2010) los Centros Integradores Comunitarios involucran la participación nacional, provincial, municipal y de las organizaciones con presencia en el territorio. Esa vinculación, como señala Gotti (2010), se da en consonancia con la promoción de una comunidad participativa en las instancias de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de las distintas actividades que se desarrollen. La vinculación de todos los actores intervinientes “se institucionaliza” a través de las Mesas de Gestión Local.

Las Mesas de Gestión Local son ámbitos formales dentro del CIC integrados por representantes de cada uno de los actores que se encuentran vinculados al proyecto. Son espacios de discusión y debate, sobre la gestión cotidiana, para la construcción de propuestas propias y necesarias en el barrio (Kirchner, 2010). Suponen el nivel micro de la institucionalización de las políticas sociales y el empoderamiento ciudadano como protagonistas en la búsqueda de soluciones a las necesidades demandadas por el territorio.

Esta nueva mirada sobre las políticas públicas, que no reduce a la comunidad como mera receptora de proyectos estancos, dota a la ciudadanía de la capacidad de ser participe y no un simple testigo de la transformación social, dando lugar a la discusión y debate sobre políticas sociales junto con las distintas instancias gubernamentales -nación, provincias y municipios- y las organizaciones de la sociedad civil.

En esa línea de ideas, según Leonel Del Prado (2017), desde los CIC se pretende que los diferentes actores se reúnan en la Mesa de Gestión a fin de que ellos mismos determinen sus problemáticas y sus posibles soluciones. Este enfoque importa una planificación de políticas públicas de tipo Bottom Up “abajo hacia arriba” a través de la cual los actores involucrados establecen sus prioridades y líneas de acción, constituyendo en un ámbito de articulación institucionalizado.

Independientemente de la procedencia de las diversas políticas sociales, el municipio reviste la condición de organismo ejecutor, en tanto y en cuanto, es quien tiene a su cargo la implementación territorial de las variadas acciones gubernamentales de nación-provincia, conjuntamente con los agentes designados por cada jurisdicción para el cumplimiento de tal fin. Desde este punto de vista, una política nacional, por ejemplo, será implementada a través de personal de la administración pública nacional que deberá articular con agentes municipales para territorializarla.

Frente a ello, las articulaciones entre las jurisdicciones pueden ser llevadas adelante en un contexto de tensión, en virtud de la procedencia-identidad de cada agente, la que puede contraponerse a la del otro en un momento y lugar determinado.

5. CIC: coordinación interjurisdiccional condicionada

Los CIC implican un proyecto de desarrollo de la política pública social con perspectiva comunitaria, con una mirada integral y focalizadas en los sectores más vulnerables para hacer “llegar al Estado” al territorio y generar espacios de participación.

A través del impulso de los CIC, el gobierno central pretendía territorializar las políticas públicas nacionales garantizando su presencia a través de estos dispositivos. No obstante, la planificación de estos espacios convoca a la participación de los demás estamentos estatales y las organizaciones de la sociedad civil que articulan en los barrios, dando como resultado la integralidad de actores y políticas públicas, todo ello en perspectiva al fortaleciendo de la articulación local.

Aquello da cuenta de la preponderancia que tenía el Estado nacional en la implementación del dispositivo, tanto en la erogación de recursos, como en la presencia a través de políticas de integración. El rol del gobierno nacional resultaba crucial para gestionar políticas públicas territoriales a través de la coordinación con los otros niveles de gobierno.

Como se mencionó anteriormente, allí se llevan adelante gran variedad de políticas sociales tanto municipales, como provinciales y nacionales. Implica la cercanía del Estado, la presencia del Estado en el barrio, especialmente del provincial y nacional que se encuentran “en otra orbita” diferente al barrio.

Así pues, emerge la necesidad de coordinar acciones entre las jurisdicciones para que haya una distribución y utilización eficiente de los recursos, dado que los mismos, en muchas oportunidades suelen ser escasos, más aún para un nivel local de gobierno, y las demandas, por otra parte, resultan ser exponenciales. Consecuentemente, la coordinación pretendería además evitar una superposición de políticas públicas, apostando a una complementariedad entre todos los niveles de Estado.

El análisis de las formas de interacción entre los actores estatales vinculados con el diseño e implementación de las políticas sociales en los CIC en el periodo 2011 a 2019, dejó entrever que, en primera instancia mediaba un convenio marco entre el gobierno nacional y el municipal para la puesta en marcha del dispositivo en un distrito determinado, a partir del cual, una vez finalizada la obra, el municipio asumía la responsabilidad de administración y mantenimiento del mismo.

En efecto, el municipio designaba a quien lo coordina, se encarga del mantenimiento, del personal médico, del personal administrativo. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) debía monitorear el cumplimiento del objeto del dispositivo y acompañar a sus equipos locales.

A partir del relato de entrevistados y entrevistadas, se puede sintetizar que el objetivo del gobierno central era federalizar las políticas públicas a través de procesos de consolidación de la participación comunitaria en todo el país, focalizándose en sitios complejos donde el Estado Nacional no estaba presente y así coadyuvar a las gestiones de los gobiernos locales y provinciales.

En el periodo que va del año 2011 al 2015, la articulación de los gobiernos locales con otros niveles se daba mayormente con Nación, con acciones que resultaban complementarias a las que el municipio realizaba. La dinámica de vinculación era a través del Ministerio de Desarrollo Social, tanto de provincia, como de nación. La articulación partía, generalmente, entre el intendente y autoridades nacionales, en este caso, del MDSN, y aquel les indicaba quien resultaba ser el enlace de dicha cartera nacional para territorializar en el distrito las políticas acordadas.

Asimismo, durante esa etapa, se procuró desde el Estado Nacional el fortalecimiento para los CIC en cuanto a equipamiento y capacitación, desde mesas, sillas, cocinas, hasta equipamiento tecnológico, como, por ejemplo, computadoras a fin de capacitar a la comunidad y reducir la brecha digital.

El 10 de diciembre del año 2015 asumió el gobierno la Alianza Cambiemos cuya concepción del Estado y las políticas públicas difería a la llevada adelante durante los gobiernos kirchneristas. A partir del cambio de gobierno, se produjo nuevamente la descentralización de las políticas públicas que anteriormente centralizaba el ejecutivo nacional.

Por lo tanto, el cambio de paradigma puesto en marcha a partir del año 2015 respecto a la forma en la que se “piensa” al Estado nacional conllevó a distintas maneras de planificar y ejecutar políticas públicas, relegando su rol conductor en la articulación con las jurisdicciones y distanciándose de la perspectiva territorial de las acciones de gobierno, que dieron forma al “Estado Presente” de la gestión anterior.

Se pudo reconstruir a través de los relatos de las entrevistadas y los entrevistados, que los procesos de cambio de signo político de los gobiernos nacional y provincial (2015) afectaron notablemente las dinámicas de coordinación de políticas públicas sociales. En efecto, se experimentó una ausencia-retirada del Estado Nacional, en lo que respecta a su presencia en el CIC a través de una multiplicidad de políticas públicas que durante la gestión anterior allí se territorializaban, dado que se han subejecutado diversos proyectos y/o reducido las partidas presupuestarias correspondientes a los mismos. Asimismo, el gobierno provincial redujo la intensidad de sus acciones públicas, a pesar de que el accionar de la provincia con anterioridad al 2015 era limitado en comparación con las políticas nacionales.

La situación anteriormente descrita, dio como corolario, a su vez, la disociación de las áreas sociales y de salud de los CIC, es decir, que se ha dejado lado el abordaje territorial integral y coordinado para el que fueron planificados, y tendiendo hacia un perfil asistencialista y no de prevención y promoción.

Al respecto, se observó en el AMBA que al finalizar la gestión de Cambiemos en la provincia, las áreas de salud se habían extendido hacia las instalaciones sociales, es decir, han expandido el área del nivel primario de la salud, relegando el sector de promoción social, lo cual implica un corrimiento del objeto social y la mirada integral del proyecto CIC, reduciéndose así la posibilidad de desarrollar diversas acciones de integración social comunitaria.

Desde esa perspectiva, se vislumbró que en muchos gobiernos locales se ha llevado adelante un proceso de “municipalización” de los CIC, que conllevó el menoscabo del objeto social y la pérdida de los objetivos básicos del dispositivo respecto de las mesas de gestión y participación comunitaria, transformándolos en Centros de Atención Primaria a la Salud, Zoonosis, bases de la policía local, entre otros destinos.

En consecuencia, a partir del cambio de gobierno nacional y provincial (2015) se observó una mayor presencia municipal en los CIC, dado que ha habido una cierta retirada de las otras jurisdicciones, persistiendo el gobierno local con sus limitadas capacidades y recursos. Por lo tanto, hubo municipios que tuvieron los recursos y la voluntad de seguir sosteniendo los espacios con la perspectiva por la que fueron planificadas y otros municipios que la desatendieron totalmente. Ello, tuvo como resultado un déficit institucional y de equipamiento y mantenimiento de las instalaciones.

5.1. Los CIC en Florencio Varela ante el cambio de gestión nacional y provincial

Resulta interesante señalar que un 35% de los CIC radicados en la provincia de Buenos Aires se encuentran emplazados en el Conurbano Bonaerense, que como parte integrante del Área Metropolitana de Buenos Aires, como se ha remarcado, tiene sus particularidades, entre las que se destacan las relativas a la cantidad de habitantes y la disposición de recursos y capacidad de gasto de cada gobierno local.

Si se toma la geolocalización de los CIC en esa conurbación, cerca del 60% de estos dispositivos están concentrados en los distritos de la tercera sección electoral de Florencio Varela, Berazategui, Quilmes y Almirante Brown. Florencio Varela es el municipio que más CIC tiene en el país con 9 establecimientos.

De la etapa que va del año 2015 al 2019, se experimentó un corrimiento por parte del gobierno nacional y provincial en su presencia a través de políticas públicas, donde han quedado mayormente activas las que surgieron, financiaron y realizaron a través de los gobiernos locales.

El cambio de gobierno nacional y provincial en el 2015 significó un decaimiento de actividades en los CIC, dado que la presencia del Estado Nacional era de gran envergadura, aunque la provincial estaba en menor medida, particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Para el caso del distrito de Florencio Varela, de acuerdo a lo relevado, el aparato estatal nacional, a través de distintas áreas ministeriales y organismos descentralizados, estaba dispuesto para la concreción de talleres, cursos, actividades que empoderaba a la ciudadanía, en virtud de lo cual, ante la baja en la intensidad de la presencia gubernamental conllevó que el nivel municipal tuviese que efectuar acciones que anteriormente realizaba otro nivel de gobierno o mancomunadamente.

Los cambios en las carteras de Educación y Trabajo a nivel nacional, provocaron la suspensión de cursos de formación que con anterioridad se llevaban ade-

lante en los CIC. El incremento de requisitos y recortes en políticas territoriales, imposibilitaron el dictado en los CIC, por la imposición de trabas burocráticas y limitaciones. En ese sentido, se han dejado de facilitar cursos y talleres como, por ejemplo, los que se correspondían a capacitaciones y formación con perspectiva laboral propiciados a través del Ministerio de Trabajo.

En consecuencia, algunos talleres que en otro periodo de gobierno se realizaban a través de docentes pagos, han tenido que ser dictados por “voluntarios y voluntarias” ad honorem, cuya organización corrió por cuenta del municipio.

Cabe destacar que durante el gobierno anterior al 2015, a través del Estado Nacional se acercaban hasta estos establecimientos, por ejemplo, operativos de ANSES y ATAJO (Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia), tramitación de DNI y pasaportes, Garrafa Social, Carnes y Verduras Para Todos, entre otras tantas.

Por otra parte, la provincia de Buenos Aires ante el cambio de gobierno, continuó con su escasa presencia en el dispositivo, a través del programa Envión, el plan de entrega de Copa de Leche y se vivenciaron entregas retaceadas de medicamentos en la gestión de Cambiemos.

En virtud del relevamiento efectuado, se concluyó que durante la etapa que inicia el 10 de diciembre de 2015 lo que ha tenido lugar fue el acercamiento de políticas públicas de los tres niveles de gobierno, pero no de forma coordinada o articulada, sino de manera aislada y con una menor intensidad que en la etapa anterior. Ello se cristaliza cuando algún nivel de Estado deja de llevar adelante las acciones que durante otro gobierno se efectuaba, y por tanto deja de considerar al problema como tal, ya que problema-agenda son indisolubles.

Atento lo detallado, el municipio tuvo la responsabilidad presupuestaria del mantenimiento de sus instalaciones en cuanto a infraestructura y limpieza, los administrativos, el personal médico y de docencia. De esa forma, el gobierno local promovió y profundizó los talleres y actividades en estos espacios a fin de mantener la vinculación con el barrio y profundizar los lazos comunidad-Estado.

A partir del cambio de gobierno (nacional y provincial) y signo político en el año 2015, la presencia estatal fue mayoritariamente del municipio, por lo que el gobierno local resultó ser un actor fundamental en la gestión cotidiana de los CIC, respecto a la posibilidad de garantizarle a la ciudadanía el acceso a derechos de educación, salud, formación, capacitación, deportivos y culturales.

En ese orden de ideas, el gobierno local propició la continuidad de actividades, como por ejemplo las del Programa Envión ante el recorte de recursos por parte de la provincia, fraccionó y produjo semillas que eran entregadas por el INTA para darle continuidad a los talleres de huertas, y a través de voluntarias y voluntarios ad honorem permitió que gran cantidad de vecinos y vecinas sigan formándose con perspectiva laboral, en los diferentes talleres de carpintería, mimbrería, corte y confección, porcelana fría, entre otras acciones de contención.

A la municipalidad de Florencio Varela le ha tocado hacerse cargo de responsabilidades que anteriormente se daban de manera concurrente, quedando éste,

con sus recursos limitados, al frente de las demandas de sus vecinas y vecinos. El gobierno local se vio en la obligación de dar respuesta a las necesidades de la comunidad procurando su presencia y supliendo la de los otros niveles de gobierno.

6. Conclusiones para la consideración de una herramienta de gestión estatal

Las desigualdades del territorio metropolitano y el desequilibrio de poder y recursos económicos del sistema federal argentino, imponen la necesidad de abogar por la satisfacción de necesidades ciudadanas de forma coordinada entre las distintas jurisdicciones.

Frente a ello, las oficinas municipales resultan el primer mostrador al que los vecinos y las vecinas se acercan con sus demandas, persiguiendo su satisfacción. Por todo lo que se ha planteado hasta aquí deviene necesario sintetizar que los limitados recursos de los gobiernos locales afectan notablemente las capacidades de estos para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Así pues, los procesos de articulación deben ser considerados a fin de propender al fortalecimiento de las capacidades municipales.

Frente a ello, la respuesta que emerge es la coordinación de las diferentes instancias gubernamentales a través de la gestión de variadas políticas públicas de implementación local que se focalicen en la resolución de las principales problemáticas radicadas en este territorio.

Consecuentemente, es importante indagar sobre los modos de interacción de diferentes unidades gubernamentales, a fin de dar cuenta si las políticas públicas sociales de implementación local, en un dispositivo determinado, se dan de manera aislada o coordinada, siendo esto último el punto de análisis central.

Los Centros Integradores Comunitarios implican un dispositivo de enlace de los distintos niveles de Estado, en el cual, a pesar de la clara diferenciación jerárquica de origen, en este dispositivo las relaciones se suponen de igual nivel, teniendo en cuenta que allí se enlazan todos los actores intervinientes con un propósito común.

Ese espacio supone articulación entre el gobierno nacional, provincial, la municipalidad, las organizaciones de la sociedad civil, los titulares de derechos para construir conjuntamente estrategias de desarrollo humano desde un abordaje integral y participativo. Por consiguiente, la divergencia entre roles, intereses, recursos tensionan las relaciones entre los diferentes actores estatales en los procesos de articulación entre los distintos niveles de gobierno, y la de estos con sociedad civil.

Ello es así ya que las políticas públicas que se llevan adelante en los CIC si bien facilitan el abordaje integral de las problemáticas particulares de la comunidad, sus actores tienen intereses, roles, valores, recursos que en algunos casos son opuestos, lo que genera que haya tensión en las relaciones humanas.

Las relaciones interjurisdiccionales suponen, y con el caso de estudio se confirma, tensiones en las formas de coordinación de políticas públicas sociales y en

la presencia-ausencia de cada Estado en un dispositivo determinado, más aún cuando existen distancias pronunciadas en los modelos de gobierno, proyecto político y procedencia partidaria.

Además, todo ello entra en tensión con el régimen competencial de cada Estado y se exagera con las particularidades que acarrea estructuralmente el Área Metropolitana de Buenos Aires dado que, el Conurbano Bonaerense es un territorio complejo, particular, heterogéneo y desigual donde tienen lugar relaciones conflictivas marcadas por el bajo grado de autonomía de los gobiernos locales y su dependencia para con el gobierno nacional y provincial.

Por lo tanto, y tal como se esbozó en otras ocasiones, es menester propender a una articulación ordenada que permita explotar de mejor manera los recursos. Esto es así ya que en los CIC se pretende, y precisa, de la participación de los tres estados, no solo porque ello fue lo planificado para esta política pública, sino también en virtud de la preponderancia que tiene para el Conurbano Bonaerense la presencia del gobierno nacional y provincial.

Esa presencia es vital dado que, por un lado, es un territorio con grandes masas poblacionales con intensas demandas insatisfechas y por el otro gran parte de los gobiernos locales que componen ese cordón que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen limitados recursos para hacer frente a las necesidades poblacionales.

Por todo ello, emerge como camino posible para la satisfacción de las demandas sociales la coordinación interjurisdiccional de políticas públicas, y que la misma se de forma dialógica y complementaria a las que ya se materializan, en perspectiva a concretar la tan ansiada integralidad de las mismas.

Referencias

- Agranoff, Robert (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps), La nueva administración pública, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Arraiza, Eduardo [comp.] (2019). Manual de gestión municipal – 2da versión ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung.
- Badia, Gustavo y Pereyra, Elsa (2005). Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana. La Plata: Universidad Nacional de General Sarmiento - Ediciones Al Margen.
- Bertranou, J. (2015). “Capacidad estatal revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. En Revista Estado y Políticas Públicas, Nº4., pp. 37 59.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic (1995). La práctica de la antropología reflexiva, en Respuestas. Por una Antropología Reflexiva. México, Grijalbo.
- Börzel, Tanja (1997), ¿Qué tienen de especial los policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. European Integration Online Papers 16.
- Casalis, Federico A [et al.] (2019). Políticas municipales y agenda local en el conurbano bonaerense: una aproximación a partir del análisis de caso. Compilado por Alejandro Federico Casalis. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libros Libres, 2019. Libro digital, PDF
- Cravacuore, D. (2005); “Innovación en los municipios argentinos. ¿Qué innovación? ¿Qué municipios?”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago (Chile), 19 de octubre de 2005
- Cravacuore, D. (2014). El sistema municipal argentino. Trabajo preparado para presentación en el XI Congreso Chileno de Ciencia Política, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014.
- Del Prado, Leonel (2017). Las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios: ¿participación de la comunidad y democratización de las políticas

sociales? De Prácticas y discursos, Universidad Nacional del Nordeste, Centro de Estudios Sociales. Año 6, Número 7, 2017 (enero-julio).

- De Piero, Sergio (2016). El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo (1998). La gestión de la transversalidad. Revista CIFA, Diputación de Barcelona, 1 de julio de 1998.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001.
- Gotti, Sandra Viviana (2010). Mesa de Gestión, una oportunidad de reparación social en línea. Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Salud Comunitaria.
- Ilari, Sergio Raul (2010). Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas, en Fernandez Alles, Joaquin y Gloria Trocello (coords.), Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional, Madrid, AECID.
- Ilari, Sergio (2015). “La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana”, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Kirchner, Alicia. (2007b), CIC. Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la organización. Cuadernillo N° 1. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.
- Kirchner, Alicia. (2010a). Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular (Vol. 1). Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Massucci, Ivan (2022) Promoción municipal de políticas públicas de educación como parte de la nueva agenda de desarrollo local: el rol del municipio de Florencio Varela en la creación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Tesis de Maestría, Universidad del Salvador. <https://racimo.usal.edu.ar/view/creators/Massucci=3Aivan=3A=3A.html>
- Oszlack, O. y O'Donnell, G. (1982). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1, Caracas.
- Pirez Pedro y Escolar Marcelo (2001). ¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal Argentina. Trabajo preparado para ser presentado

al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Washington, Septiembre 6/2/2001.

- Pirez, Pedro (2005). Ponencia en el VII seminario nacional de la red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. “El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina”. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre de 2005.
- Repetto, Fabían (2010). “Coordinación de políticas sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Acuña Carlos (comp), Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rofman, Adriana [et al] (2016). Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Compilado por Adriana Rofman. - 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Subirat, J, Knoepfel, P, Larrue, C., Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, Ariel, España.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (2009). La investigación cualitativa; en “Estrategias de investigación cualitativa”, Vasilachis de Gialdino coordinadora; Gedisa Ed.; Barcelona; España, p.23-60.
- Villar, Alejandro (2010). El área Metropolitana de Buenos Aires ante el bicentenario, tensiones y desafíos. En García Delgado (comp). Rol del estado, desarrollo productivo inclusivo. FLACSO. Buenos Aires. Pag. 113-124.

Hacia una gestión eficiente y regida por un paradigma igualitario en la Secretaría de Economía Social

Autor

Matías Alejandro Payva es Ingeniero Industrial por la Universidad de Buenos Aires especializado en Economía Popular y Gestión Integral e Inclusiva de Residuos Sólidos Urbanos por la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Latinoamericana de las Periferias y Magíster en Administración Pública por la Universidad del Salvador. Se desempeña como docente en la materia Políticas Públicas y Análisis Político de la Maestría en Administración Pública de la USAL, en la carrera de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ingeniería de la UBA y en la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini.

Se desempeña como técnico profesional de Programas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resumen

El presente trabajo propone la necesidad de realizar una reforma organizativa que optimice no solo los procesos de gestión de las políticas sociales al interior de la Secretaría de Economía Social (recientemente devenida Subsecretaría), sino también su impacto en los destinatarios, que conforman la Economía Popular.

En el marco de un abordaje cualitativo, a partir de la realización de entrevistas a trabajadores y funcionarios del organismo y a Cooperativas de Trabajo, se desprende la necesidad de realizar un balance de la gestión 2019-2023 de manera de potenciar las fortalezas en materia organizativa y combatir sus debilidades.

En ese sentido, creemos en la necesidad de promover un paradigma igualitario que incluya tanto las voces de la gestión de gobierno de turno como las de los trabajadores del organismo y de las organizaciones de la Economía Popular.

En consecuencia, proponemos una reforma sustentada en dos ejes principales: el diseño de políticas públicas a través de diagnósticos a partir de los cuales las propias organizaciones de la Economía Popular puedan participar en la elaboración de las intervenciones de conjunto con el organismo; y la incorporación de instancias de coordinación entre los diferentes equipos de trabajo

de la Secretaría de manera de optimizar los recursos, a fin de reducir la redundancia funcional a través de herramientas de simplificación administrativa y favoreciendo el intercambio que potencie el efecto de las políticas sociales.

Palabras clave

Economía Popular / enraizamiento / legitimidad / simplificación / articulación / eficiencia / eficacia / simplificación.

Introducción

Desde la crisis política, económica y social del año 2001, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha crecido vertiginosamente, siendo al menos hasta fines del año 2023 uno de los tres que mayor presupuesto ejecutaba (Ministerio de Economía, 2022). Este crecimiento estuvo vinculado al desarrollo de políticas sociales que dieran respuesta a la diversidad de necesidades que se demandaban con urgencia desde los sectores de la ciudadanía más afectados por aquella y otras crisis que la sucedieron.

En ese contexto, comenzó a consolidarse la Economía Popular, representada por “actividades, procesos y unidades productivas propias de los sectores populares que surgieron con la contracción relativa del mercado formal de trabajo” (Grabois, 2014).

Desde el Ministerio de Desarrollo Social, los Programas generados en el marco de dichas políticas sociales estuvieron destinados en un primer momento a reconocer esas experiencias, promoviendo la creación de Cooperativas de Trabajo y seguidamente a fortalecerlas mediante el financiamiento de: insumos para la producción, equipamiento y maquinaria, complementos al salario, capacitaciones, otorgamiento de créditos, entre otras.

La Secretaría de Economía Social (SES) es, dentro del Ministerio, el organismo encargado de diseñar e implementar la mayor parte de las políticas sociales destinadas a grupos asociativos. Para ello, cuenta con áreas de trabajo, que llamaremos reparticiones, que se multiplicaron a medida que se fueron generando nuevos Programas.

Este crecimiento dentro de la SES no ocurrió de manera planificada, en parte debido a la urgencia de las demandas. Sin embargo, también es preciso mencionar que a lo largo de los últimos veinte años se sucedieron gobiernos regidos por paradigmas diversos, con modelos de gestión, tecnologías y culturas organizaciones por momentos antagónicas en cuanto al abordaje de las problemáticas sociales (Suarez y Felcman, 1974, p. 115).

En resumen, el proceso de crecimiento no planificado de la SES sumado al paso de sucesivas gestiones de gobierno ha devenido en la coexistencia de reparticiones con procesos de trabajo que en muchos casos se superponen y con escasa comunicación entre ellas.

En consecuencia, los resultados hacia afuera, es decir, el impacto de esas políticas sociales, es menor al que se podría esperar si se optimizaran y articularan esos procesos, mejorando de esta forma la mirada que muchos trabajadores de la Economía Popular tienen del abordaje realizado desde la SES.

A modo de resumen, comprendiendo que la mayor parte de las organizaciones suelen crecer de manera análoga a la SES, generando reparticiones que funcionan como “islas mal unidas entre sí” (Gore, 2018), no se debe descuidar la coordinación entre ellas si se pretenden mejorar los resultados hacia adentro y hacia afuera del organismo.

¿Modernización o transformación?

En función de esta evidente dificultad para coordinar las intervenciones y realizar un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en la búsqueda no sólo de una Secretaría de Economía Social, sino de una Administración Pública Nacional (APN) más eficiente, gran parte de las reformas que se han llevado adelante han estado vinculadas a recortes presupuestarios relacionados con reducción de la infraestructura pública (cesión de empresas estatales a privados, eliminación o fusión de Ministerios), despidos o barreras al ingreso de trabajadores y discontinuación de Programas.

A su vez, determinados gobiernos han intentado implementar un proceso de modernización promoviendo el traslado de tecnologías de gestión propias del sector privado al público, proceso que se denominó *New Public Management* (López y Zeller, 2008). La experiencia más reciente es el Plan de Modernización del Estado del año 2016, que proponía la introducción de nuevas tecnologías en paralelo a un intento de flexibilización de las relaciones laborales (Von Zeschau, 2019). Estas experiencias, propias de un paradigma innovativo regido por modelos de gestión individualistas (Felcman, 2016), provocaron un debilitamiento del Estado que le impidió dar respuestas suficientes a los momentos de crisis que las sucedieron.

A su vez, entre estas gestiones de gobierno de carácter neoliberal, existieron experiencias vinculadas al neodesarrollismo, es decir, de crecimiento del Estado, a partir de la creación de políticas públicas (Cao y Laguado Duca, 2014). En el caso de la Secretaría de Economía Social, estas últimas no surgieron de un diagnóstico preciso de las necesidades de la Economía Popular, históricamente relegada a un rol pasivo como receptora de subsidios, y no puesta en valor por su rol de generadora de trabajo genuino y propuestas concretas para su abordaje desde el Estado.

Esto trajo como consecuencia que los sucesivos gobiernos comenzaran el desarrollo de sus políticas públicas con déficits de información (es decir, ausencia de datos certeros), unos de los problemas más recurrentes al interior de la APN (Andrenacci, 2016).

Durante el neodesarrollismo, la creación de Programas trajo consigo la incorporación poco planificada de nuevos equipos de trabajo, resultando en un aumento de la redundancia funcional, es decir, de la cantidad de reparticiones que

realizan tareas similares. En la mayoría de estos casos, se trató de gestiones que promovieron un paradigma jerárquico, en las cuales, si hubo intentos de transformar el organismo, estos se toparon con una cultura organizacional apática y apegada a las reglas preexistentes. Hacia el final, los gobiernos a cargo padecieron el debilitamiento de la gestión que derivó en un nuevo resurgir de propuestas neoliberales, en un ciclo que parece difícil de cambiar.

Esto nos demuestra que, por un lado, no fueron acertados los intentos por reducir a la APN, como si fuera un monstruo a domesticar, como plantea el modelo liberal (Brugué, 2004).

Por otro lado, no es suficiente la creación de políticas públicas desde una gestión de gobierno, si en el diseño de las mismas no participan tanto los trabajadores del Estado como los destinatarios de esas políticas. Entonces, ¿cómo implementar una reforma organizativa exitosa que optimice los procesos de trabajo al interior de la Secretaría de Economía Social y, como consecuencia, los resultados hacia afuera de ella? ¿Cómo transformarla de manera de colocarla a la altura del nuevo orden social?

La estructura organizativa de la SES durante el período 2019-2023

La Secretaría de Economía Social estuvo gobernada hasta fines del año 2023 por un agrupamiento de organizaciones sociales que forman parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Respecto a la propuesta organizativa, desde el año 2019 se había implementado una distribución de las áreas de trabajo en función de las ramas productivas relacionadas con cada una de estas organizaciones. Es decir, las reparticiones de la SES estuvieron gestionadas por movimientos sociales que agrupan trabajadores de la Economía Popular de determinados rubros: construcción, textil, alimenticio, reciclado, medios de comunicación comunitarios, Empresas Recuperadas, ferias, entre otras.

Desde el punto de vista del diagnóstico territorial, esta distribución representó una ventaja comparativa interesante. Fueron trabajadores de la Economía Popular quienes estuvieron a cargo del diseño de las políticas sociales. Difícilmente un Estado sin participación de las organizaciones sociales pueda establecer unilateralmente y de manera precisa las necesidades que los mismos atraviesan. Además, son los propios destinatarios quienes pueden determinar qué políticas no fueron exitosas y es necesario evitar replicar.

En relación a esto, Pedro Amado, presidente de la Empresa Recuperada Maxim, nos comentó cómo la creación de una Dirección de Empresas Recuperadas, les facilitó la articulación con el organismo, a partir de la centralización en un Programa específico de todas las demandas de un sector con necesidades particulares dentro de la Economía Popular (Payva, 2022).

Sin embargo, como todas las gestiones que llegan al gobierno de la SES, estas organizaciones se encontraron con una serie de obstáculos que ralentizaron ese

impulso inicial por intentar dar respuesta de una manera rápida y efectiva a las diversas problemáticas del sector.

I. La inercia organizacional propia del paradigma jerárquico

En primer lugar, el ímpetu con el que la aquella gestión llegó en 2019 al organismo con el objetivo de realizar cambios profundos encontró su primera resistencia en la burocracia precedente. Desde un primer momento se confrontaron una racionalidad política, representada por los recién llegados y una racionalidad administrativa, personificada en la planta de trabajadores estatales de la SES, que no necesariamente comparte esa orientación política (Rubinstein, Lopez (s/f).

De esta manera, muchas reparticiones realizaron el intento de modificar el diseño estructural, representado por circuitos administrativos extensos y procedimientos con eslabones prescindibles. Sin embargo, al poco tiempo desistieron y terminaron cayendo en la cuenta de que para agilizar los tiempos de implementación de sus propuestas, era inevitable ajustarse a los procesos estandarizados preexistentes.

Como consecuencia, los trabajadores de la SES, que hasta ese momento habían quedado ajenos al armado inicial de la intervención, fueron convocados en las diferentes reparticiones para acompañar los circuitos administrativos.

II. El desequilibrio entre la capacidad interna y los factores externos

En segundo lugar, ya adaptados a los procedimientos burocráticos, las reparticiones se entregaron a la tarea de tramitar la mayor cantidad de expedientes de financiamiento de proyectos posible. De esta manera, se requirió documentación a las Cooperativas o Municipios interesados, se solicitaron aperturas de cuentas bancarias, se llenaron formularios de solicitud de los diversos Programas, se redactaron los informes técnicos correspondientes, entre otras tareas.

Al finalizar el ejercicio las reparticiones notaban que la cantidad de expedientes tramitados era considerablemente mayor a la de los que finalmente se pagaban. La diferencia se acrecentaba aún más con aquellos que se rendían y se les daba un cierre administrativo. “Muchas veces siento que armando tantos proyectos que finalmente no se pagan hice un trabajo en vano”, comentaba al respecto una trabajadora estatal del Programa Mercados de Cercanía (Payva, 2022).

Las causas respecto a estas diferencias eran diversas: la Cooperativa o Municipio abandonaba el proceso ya comenzado; desde la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio emitían un dictamen desfavorable respecto al proyecto cuyas observaciones, no eran subsanadas en tiempo y forma; se ponía en marcha una política de reducción del déficit fiscal en el Estado suspendiendo o postergando el pago de los financiamientos en circuito; entre otras.

Respecto a la demora en las rendiciones de los proyectos financiados, la dificultad radicaba en la capacidad del equipo administrativo de la repartición para

realizar esta tarea en simultáneo con la tramitación de nuevos expedientes, generalmente priorizando esta última. “La rendición de cuentas está colapsada porque el mismo equipo a la vez debe cumplir otras tareas”, sentenciaba una trabajadora estatal del Potenciar Trabajo Construcción (Payva, 2022).

A su vez, los tiempos de pago de los financiamientos desde el Ministerio eran determinantes a la hora de utilizar los fondos del proyecto para lo que habían sido propuestos ya que debido al aumento de los precios (en algunos casos los pagos excedían los seis meses), era necesario reajustar la propuesta, generando dificultades en la rendición. “No pudimos cambiar la cinta transportadora de la amasadora porque tuvimos que recortar el proyecto por la inflación”, relataba Pedro de la Cooperativa Maxim (Payva, 2022).

En conclusión, a la necesidad de afianzar una SES que no esté aislada de su entorno, se suma la responsabilidad de dimensionar la capacidad de la repartición. Es evidente que mientras menos alcance tenga una repartición, más factores le serán externos y se encontrarán fuera de su control (Ricardo, 2015). Los ejemplos anteriores muestran mayormente dificultades originadas a partir de hechos sucedidos fronteras afuera de la SES.

Por lo tanto, es necesario considerar tanto las capacidades del resto del Ministerio para procesar los expedientes que desde la SES se tramitan, como así también la de las Cooperativas para llevar adelante las tareas que implica la gestión de sus proyectos, de manera de equilibrar ambas con el valor organizacional (o interno) de la repartición. Este trabajo, estrechamente vinculado al planeamiento estratégico, significaría una mejora tanto hacia dentro del organismo, evitando invertir tiempo en procesar expedientes que quedarán inconclusos, como hacia afuera, evitando generar expectativas en los destinatarios de esos Programas que después no puedan ser satisfechas.

III. Las lógicas internas de las organizaciones sociales

Hasta aquí las dificultades habían sido, en líneas generales, las que venían atravesando la mayoría de las gestiones que asumen el gobierno de la SES. Focalizando ahora en una cualidad específica de la última de ellas, cuyos funcionarios fueron trabajadores de la Economía Popular, podríamos afirmar que la inclusión de los trabajadores de la SES a las lógicas participativas que comúnmente promueven las organizaciones sociales, fue escasa.

En primer lugar, porque al no compartir necesariamente la orientación política de aquellas organizaciones, difícilmente esa incorporación se hubiera podido dar de manera espontánea.

En segunda instancia, por estar en muchos casos los trabajadores de la SES simbólicamente identificados desde esas mismas organizaciones con un Estado que no había podido dar respuesta a los problemas estructurales de la Economía Popular. “Teníamos un grupo de trabajadores histórico, muchos desde el comienzo en el año 2004, muy comprometido con el Programa. Muchos se están yendo

a otras áreas porque acá no tenemos diálogo, no nos comunican”, comentaba un trabajador estatal del Manos a la Obra, que a mediados del año 2020 decidió trasladarse en Comisión a otro Ministerio.

En función de lo anterior, surgieron dificultades para la comunicación interna desde funcionarios a trabajadores de la SES. No fue frecuente encontrar, salvo contadas excepciones, instancias de encuentro periódicas entre funcionarios y trabajadores, donde se pusieran en común objetivos, planificaciones y metas para la gestión. A su vez, también se dificultó el armado de organigramas internos donde existiera delegación de responsabilidades en los equipos (Payva, 2022). “Todo pasa por el Director. Dos compañeras del MNER [Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas] tienen algún nivel de responsabilidad, pero todo lo define él. No hay una distribución clara de responsabilidades. El resto vamos recibiendo tareas según van surgiendo”, nos relataba una trabajadora estatal de la Dirección de Empresas Recuperadas.

Por último, si bien los equipos administrativos de la SES habían sido puestos en valor ante la necesidad de la nueva gestión de ajustarse a los procedimientos normativos vigentes, no ocurrió lo mismo con los equipos territoriales, cuya tarea fue, sobre todo en los inicios, mayormente realizada por la propia organización, compuesta en gran parte por militantes sociales.

IV. Las ramas productivas no contempladas

Por último, una estructura organizativa como la propuesta en 2019 por la gestión generó inconvenientes para abordar ramas productivas que excedieran a las elegidas originalmente y para las cuales, en consecuencia, no existió un Programa específico. En ese sentido, resulta operativamente imposible contar con tantas reparticiones como rubros productivos existan dentro de la Economía Popular y es necesario el diseño de Programas que puedan ser transversales a varias ramas productivas.

De igual forma, Programas con historia y relevancia dentro de la SES que habían sido diseñados desde esa lógica transversal a toda rama productiva, como el Manos a la Obra o el Compre Social, no encontraron su lugar dentro de aquel esquema. El primero estaba destinado originalmente a fortalecer Cooperativas de Trabajo a partir del financiamiento para equipamiento y maquinaria; y el acompañamiento territorial de un equipo técnico en vinculación con otras instituciones según el rubro (INTA, INTI, otros Ministerios, etc.) Durante la última gestión de gobierno funcionó a pedido de otras reparticiones con necesidad de financiar sus proyectos a través de algún canal burocrático ya aceitado.

El Compre Social, por otro lado, pensado para fortalecer la comercialización de las Cooperativas de Trabajo a través de capacitaciones y ventas de sus productos a diferentes dependencias del Estado, no estuvo asignado a ninguna repartición y funcionó gestionando unas pocas órdenes de compra para algunas Cooperativas del rubro textil. “Ningún funcionario se dio el tiempo desde el 2015 a hoy de sen-

tarse a entender cómo funciona el Compre. Solo el equipo de trabajo sabe cómo funciona”, expresaba una trabajadora estatal que se desempeña en el Programa desde hace doce años (Payva, 2022).

De una forma u otra, cada una de las reparticiones fueron encontrando alternativas para sortear los obstáculos mencionados anteriormente y encarar el desafío de, o bien reformular un Programa preexistente de manera que pueda responder a las necesidades de su población objetivo o, lo que ocurrió mayormente, diseñar desde cero una política pública ajustada a las demandas de su rama productiva.

Sin embargo, por ser representantes de un sector al cual pertenecen desde hace décadas, ya contaban al momento de pensar la intervención con un diagnóstico preciso de las problemáticas a atender, lo cual, como dijimos en párrafos anteriores, resultó primordial.

Algunas de las políticas sociales más relevantes de la SES

Respecto a experiencias de rediseño de políticas previas, podemos encontrar el Programa Mercados de Cercanía, perteneciente a la Coordinación de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas, que a partir de su creación por Resolución N°338 del año 2020, recupera algunos lineamientos del Programa Mercados Solidarios del año 2018, para

impulsar el desarrollo de capacidades, mecanismos y oportunidades concretas de comercialización de las unidades productivas de la Economía Popular, Social y Solidaria, generar estrategias para aumentar los canales y mecanismos de comercialización de dichas unidades y promover la generación de espacios de intercambio comercial que consoliden cadenas de comercialización y fortalezcan el desarrollo de sus mercados específicos (Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

Por otro lado, dentro del diseño de políticas de la SES creadas a partir del año 2019, es de relevancia el Programa Recuperar, gestionado por la Dirección de Empresas Recuperadas, cuyo objetivo es fortalecer a las Empresas Recuperadas, sus circuitos de comercialización y aumentar el valor agregado a los bienes y servicios que producen (Ministerio de Desarrollo Social, 2021). También encontramos al Programa Argentina Recicla, dentro de la Dirección de Reciclado, creado por Resolución N°642/2021, que busca “promover la inclusión social y laboral de aquellos trabajadores y trabajadoras no reconocidos que realizan tareas de recolección y recuperación de Residuos Sólidos Urbanos y dan un servicio ambiental fundamental” (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

Sumados a estos ejemplos existen otros tantos Programas que hasta fines del año 2023 atendieron las necesidades de cada una de las ramas productivas propuestas por aquella gestión de la SES.

Sin embargo, en los últimos cuatro años, no se modificó oficialmente el organigrama previo. Por lo tanto, desde el punto de vista institucional y a los fines de los trámites administrativos, las reparticiones mantuvieron las denominaciones precedentes: en relación a los ejemplos anteriores, la Dirección de Empresas Recuperadas era oficialmente la Dirección de Programas de Inclusión Económica; la Dirección de Reciclado era la Dirección Nacional de Economía Popular. Lo mismo ocurrió con el resto de las ramas productivas y reparticiones.

Por último, independientemente de su nivel jerárquico oficial, todas las reparticiones articularon de manera directa con la SES. Solo se respetó la jerarquía del organigrama cuando así lo requirieron los trámites oficiales (Payva, 2022).

En conclusión, la acertada readaptación y creación de Programas para abordar las problemáticas específicas de cada rama productiva no estuvo acompañada de una comunicación interna suficiente. Ante la convivencia de denominaciones diferentes para las reparticiones y relaciones jerárquicas poco claras entre las mismas, prevaleció cierto nivel de desconcierto entre los trabajadores de la SES hasta familiarizarse con el esquema organizativo propuesto.

El paradigma igualitario para lograr la eficacia

De lo analizado hasta ahora podemos mencionar algunos resultados. En primer lugar, es preciso realizar una transformación (y no una modernización) del Estado, prescindiendo de instrumentos y recetas universales. Esta transformación debe contemplar el nuevo orden social e ir modificando la arquitectura jurídica y normativa existente, que, si bien otorga transparencia a los procedimientos, también funciona como barrera para el acceso de la ciudadanía a las políticas sociales. “Sin el acompañamiento de un técnico del INTI, Maxim no habría podido completar las cuarenta y cinco páginas de la aplicación al Manos a la Obra”, comentaba Pedro (Payva, 2022). En resumen, se debe poner en marcha un proyecto institucional que vaya transformando el diseño estructural (Bernazza, 2015).

En segundo lugar, podemos resaltar las ventajas de la última gestión de la SES respecto al acierto en el diagnóstico territorial para el diseño de políticas sociales. Este último refleja de forma precisa no solo la necesidad del sector a abordar, sino también la propuesta de parte de ese sector de cómo resolver el problema. La estructura organizativa por ramas productivas y la creación de Programas específicos fue una evidencia de esa fortaleza. Entre sus ventajas, dio lugar al enraizamiento, es decir, la interacción entre los sujetos estatales y los actores externos a la administración; y la legitimidad del sujeto estatal relacionada con el respaldo que encuentra la gestión en la ciudadanía para el desarrollo de esa política pública (Andrenacci, 2016).

En tercer lugar, identificamos que existieron ciertas barreras para integrar a los trabajadores del Estado a la propuesta de las organizaciones sociales. Por un lado, los primeros están estrechamente vinculados a la racionalidad administrativa, con un preponderante apego a las reglas y una jerarquización de lo procedimental. Por

el otro, entre las organizaciones sociales a cargo predominó una racionalidad política que en su urgencia por realizar cambios profundos sumada al hermetismo que genera la preservación de su identidad, descuidó el rol de los trabajadores de la SES.

En resumen, estas dificultades tuvieron como consecuencia que los objetivos propuestos en las políticas sociales se vuelvan difíciles de alcanzar, o en el mejor de los casos, que los plazos para alcanzarlos se extendieran más de lo previsto, bajo la amenaza de que el proceso quede inconcluso al finalizar el mandato.

A partir de los resultados anteriores, y ante la necesidad de generar políticas públicas que se consoliden dentro del esquema de la SES y trasciendan a una gestión de gobierno en particular, una propuesta es la promoción de una administración deliberativa donde participen tanto los funcionarios de gobierno como los trabajadores de la SES para el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Para lograrlo es preciso generar instancias periódicas de encuentro entre funcionarios y trabajadores y promover la delegación de responsabilidades al interior de las reparticiones.

La implementación de una administración deliberativa, por las características de la gestión saliente en 2023, hubiera implicado de hecho la inclusión de la voz de los trabajadores de la Economía Popular, sin los cuales el abordaje carecería de toda legitimidad. Sin embargo, entendiendo que actualmente las organizaciones no forman parte de la gestión de gobierno, es preciso también promover instancias en las cuales se sigan trabajando en los diagnósticos generados y se pongan en valor las propuestas del sector.

En ese sentido, desalentamos el uso de diagnósticos participativos en los cuales las organizaciones son solo integradas a los fines de la extracción de datos, pero no al momento de reflexionar y sistematizar aquellos en el diseño de una intervención (Astorga A., Van del Bijl, 2005).

En resumen, un puntapié inicial para transformar la SES apuntando hacia la eficacia de sus políticas en cuanto al cumplimiento de los objetivos, sería reforzar un paradigma igualitario con modelos de gestión participativos donde prime el intercambio de ideas entre los diferentes actores, para ir generando gradualmente una cultura organizacional integrativa. Para ello deben existir mesas de trabajo periódicas, donde puedan sentarse a diseñar y dar seguimiento a esas intervenciones funcionarios de gobierno, trabajadores de la SES y trabajadores de la Economía Popular.

La gestión por procesos en el financiamiento de proyectos

Tanto los Programas tomados como ejemplo en los apartados anteriores como la gran mayoría de los que se encuentran dentro del marco de la SES, contemplaron instancias de financiamiento de proyectos. Para gestionar los expedientes vinculados a estos últimos, como ya dijimos, se enmarcó el procedimiento administrativo dentro de normativas preexistentes, de manera de evitar generar una nueva arquitectura burocrática para cada uno de ellos.

En un primer momento, la mayor parte de los Programas recurrieron a la Resolución N° 2458 de la SES, creada en el año 2004 para el otorgamiento de subsidios a “emprendimientos o servicios asistidos, servicios educativos, de salud, atención de la familia, otras actividades con componente comunitario y servicios como asimismo de nuevas prácticas ocupacionales y de organización social, que promuevan el desarrollo de habilidades de gestión y de trabajo en red para el mejoramiento de la calidad de vida”. En el contexto de origen de esta norma, recién estaban teniendo lugar las primeras experiencias asociativas de producción. En concordancia con ello, los montos asignados eran relativamente bajos.

Como consecuencia, finalizada la primera mitad del mandato del último gobierno de la SES, se desaconsejó a las reparticiones seguir utilizando este método de financiamiento, por estar destinado a inversiones mínimas comparadas con las que demandan las Cooperativas en función de las necesidades del presente.

Otra fuente de financiamiento utilizada fue el Programa Manos a la Obra, creado también en el año 2004 por la Resolución N° 1375. Si bien tuvo su origen en un contexto similar a la Resolución 2458/2004, sufrió modificatorias que fueron adaptando sus competencias al crecimiento y organización de la Economía Popular. Sin embargo, por encontrarse bajo la órbita de la Coordinación del Programa Manos a la Obra, la capacidad de gestionar desde esa repartición expedientes de financiamiento para el resto de los Programas de la Secretaría resultó ser un cuello de botella que determinó que, a fines del año 2021, la Secretaría instara a todas las reparticiones a utilizar una misma herramienta de financiamiento creada específicamente para tal fin: el Programa Potenciar Trabajo.

El Potenciar Trabajo, creado en el año 2020 por la Resolución N° 121, además de su prestación económica individual denominada Salario Social Complementario, ofrece otra de índole colectiva, destinada a “garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios” (Ministerio de Desarrollo Social, 2020). Si bien algunas reparticiones, como la Dirección de Desarrollo de Infraestructura Local, destinada al rubro construcción, ya venían utilizando este Programa como fuente de financiamiento desde el comienzo de la gestión, fue a partir del año 2022, cuando se dispuso que todas las reparticiones que requieran financiar proyectos en el marco de sus Programas respectivos, lo hicieran a través del Potenciar Trabajo (Payva, 2022).

Más allá de la elección por una u otra fuente, los procesos involucrados en la gestión de los expedientes vinculados a los proyectos, suelen constar de las siguientes etapas:

- Recopilación de documentación legal de la Cooperativa o Municipio y de la fundamentación y contenido del proyecto.
- Validación de la propuesta mediante una visita al territorio.

- Armado de expediente electrónico, carga de documentación e inicio de circuito administrativo para la aprobación del proyecto.
- Comienzo del plazo de ejecución del proyecto – Seguimiento técnico
- Finalización del plazo de ejecución del proyecto – Rendición técnica y contable. Cierre del expediente electrónico.

Cada una de las tareas anteriores es asignada en función del organigrama interno de cada repartición en la implementación del Programa correspondiente. Sin embargo, suelen ser operaciones que los trabajadores de la SES ejecutan desde hace muchos años de manera rutinaria y, por lo tanto, se encuentran mayormente estandarizadas. Este tipo de gestión suele denominarse “por procesos” y es característica del paradigma jerárquico (Hintze, 2003).

A partir de la propuesta organizativa por ramas productivas, se acrecentó aún más la redundancia funcional para llevar adelante las tareas antes mencionadas en cada una de las reparticiones. En otras palabras, diferentes áreas acabaron realizando operaciones prácticamente similares, lo cual es una de las cualidades de las distribuciones divisionales, en contraposición a las funcionales regidas por un criterio de especialización (Hintze, 2007).

A su vez, cada repartición articulaba casi exclusivamente con la SES, saltando jerarquías intermedias y con una vinculación horizontal poco frecuente. “Las articulaciones son para algo puntual que se requiera en ese momento, por ejemplo, nosotros de vez en cuando hablamos con el área de Ferias [Coordinación de Fortalecimiento de la Economía Social y Popular], porque son mercados en sí mismas”, comentaba una trabajadora estatal del Programa Mercados de Cercanía.

Si bien la distribución divisional permite un mayor control en función de la burocratización existente, la falta de coordinación, entre las reparticiones puede tener efectos negativos en la implementación de los Programas de la SES.

Por dar solo un ejemplo, la Cooperativa Maxim, Empresa Recuperada en el año 2011, que fabrica tostaditas, había sido beneficiaria tanto del Programa Manos a la Obra en el año 2017 como del Programa Recuperar en el año 2021. Tanto la Coordinación del Programa Manos a la Obra como la Dirección de Empresas Recuperadas habían solicitado a dicha Cooperativa su documentación legal y las guías de formulación de cada uno de los Programas. En ambos casos la Cooperativa demandaba financiamiento para materia prima, herramientas y repuestos de maquinaria. Por otro lado, habían concurrido a la Cooperativa equipos técnicos de ambas reparticiones a validar los respectivos proyectos, desconociendo el abordaje previo desde la otra repartición. Cuando se avanzó en la tramitación del financiamiento a través del Programa Recuperar en el año 2021, los técnicos a cargo se encontraron con que la Cooperativa adeudaba un documento de la rendición del financiamiento por el Manos a la Obra, pero no estaba notificada. En conclusión, hubo que realizar dicha subsanación antes de continuar con el nuevo proceso (Payva, 2022).

En resumen, la falta de coordinación implicó la solicitud de documentación por duplicado desde distintas reparticiones a una Cooperativa. En segunda instancia, dio lugar a una superposición de abordajes en el territorio.

Por último, quizás aún más importante que lo anterior, debemos mencionar la potencialidad que resultaría de la combinación de los abordajes para el fortalecimiento que se proponen desde cada Programa, no solo en función de evitar un despilfarro de recursos innecesarios sino también con el objetivo de multiplicar el impacto de esas intervenciones.

Como conclusión, si bien la gestión por procesos parece ser la respuesta más acertada al acompañamiento en el financiamiento de proyectos, es necesario generar una propuesta que “eficientice” dichos procesos y que promueva, a la vez, una mayor articulación entre reparticiones.

La simplificación registral y la articulación transversal para lograr la eficiencia

Podríamos decir, a priori, que la propuesta referida a la instauración de un paradigma igualitario obedece a una fundamentación ideológica propia de la racionalidad política. Sin embargo, bajo la premisa de que la definición organizativa puede generar un mayor impacto en cuanto al cumplimiento de objetivos, podemos concluir que existe una estrecha vinculación con una racionalidad técnica.

Esto es, generar diagnósticos y propuestas de intervención acertados con la participación de los trabajadores de la Economía Popular permitiría superar los *déficits de información*, producto de la falta de datos. A su vez, incorporar a los trabajadores de la SES a la planificación estratégica de cada una de las reparticiones contribuirá a saldar los *déficits decisionales*, que atraviesan los sucesivos gobiernos en la toma de decisiones independientemente de sus características.

No obstante, creemos que es insuficiente proponer esquemas participativos si no van acompañados de cambios de igual tenor en el aspecto técnico operativo. Es decir, la implementación de esas intervenciones no garantiza la superación de los *déficits organizacionales* (Andrenacci, 2016), representados por superposiciones de tareas y abordajes en paralelo dentro del territorio. Es por eso que es necesario comenzar a implementar herramientas que permitan mejorar la gestión de las políticas de la SES, transformando las lógicas burocráticas e inmutables del paradigma jerárquico.

En ese sentido, ya puntualizamos que la gran mayoría de los Programas incluyen módulos de financiamiento de Proyectos con procesos de gestión prácticamente similares. Un mecanismo para reducir esta redundancia funcional podría obtenerse mediante la implementación gradual de una Ventanilla Única para el acceso a financiamientos. La propuesta se fundamenta en el concepto de simplificación registral, entendido como el mecanismo que permite que, si una Cooperativa entregó documentación a la Secretaría, ésta no deba volver a pedirla para otro trámite que la requiera desde otra repartición. De este modo, el principal objetivo

de la Ventanilla Única es generar, valga la redundancia, una única interfaz para la recepción de información o la realización de gestiones.

Para lograrlo, es necesaria una correcta y ajustada coordinación. La implementación debe ser gradual en función de evitar generar un cuello de botella en el inicio del proceso realizando un correcto dimensionamiento de los recursos necesarios para su funcionamiento.

A la vez, todo el proceso debe regirse por un criterio de mejora continua. Las condiciones mínimas necesarias para que la Ventanilla Única funcione, ya sea en su modalidad física o electrónica, son las siguientes: simplificación máxima del expediente de solicitud (un solo formulario prioritariamente circulado de manera electrónica); unificación del canal de entrada del trámite, es decir, evitar que otra repartición en paralelo esté realizando el mismo ingreso de información; integración secuencial de todas las reparticiones involucradas en el Proceso Único, para evitar reprocesos (Rubinstein D., Lupis M.A., 2009). Cabe aclarar que se debe validar la propuesta con representantes de la Economía Popular de manera de que la Ventanilla sea a la medida de las necesidades y capacidades de los destinatarios.

Para ser exitosa, la implementación de una Ventanilla Única requiere de la coordinación entre las diferentes reparticiones involucradas. Por lo tanto, es necesario promover instancias de articulación entre las reparticiones de la SES que gestionan estos Programas para lograr trabajo conjunto, no solo en la búsqueda de evitar duplicar las energías destinadas a la tarea sino también con la intención de potenciar los efectos de las intervenciones.

Estas instancias, en conclusión, se prevé que aborden cuestiones estratégicas y otras meramente operativas. De esta manera, se logrará un mayor aprovechamiento de los recursos de la SES y se alivianará la tarea de los destinatarios en la presentación de documentación, resultando en una gestión más eficiente.

Caso de éxito: el Programa Argentina Recicla

Para finalizar, queremos poner de ejemplo un Programa que además de haber sido diseñado a partir del diagnóstico de las organizaciones sociales, involucró desde un primer momento a los trabajadores de la SES. En ese sentido, la propuesta es innovadora y su impacto hasta finalizado el año 2023 ha sido notable.

Los comienzos de la gestión

María Inés Castillo, Directora Nacional de Economía Popular (DNEP), fue la primera cartonera en ocupar un cargo de gestión en la APN. Su experiencia previa como líder de la Cooperativa Jóvenes en Progreso de Lomas de Zamora, que junto con sus compañeros debieron reconstruir tras un incendio ocurrido en el año 2018, le dejaron dos enseñanzas que fueron determinantes a la hora de asumir su cargo en el Ministerio de Desarrollo Social: nunca bajar los brazos y siempre contar con un equipo detrás.

De esta manera, María, que además es referente de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, en su entrevista nos cuenta que dio comienzo a su gestión a fines del 2019 con un diagnóstico de las necesidades del territorio y con una propuesta de cómo llevar adelante su intervención. Sin embargo, pocos meses transcurrieron hasta que la pandemia por COVID-19 sumió a la sociedad en un aislamiento prolongado que impidió desarrollar el abordaje territorial de dicha intervención, reduciéndola a la gestión de expedientes de financiamiento para las diferentes Unidades Productivas del sector.

A diferencia de otras reparticiones que acotaron el equipo de trabajo a miembros de las organizaciones sociales, María armó una Coordinación de Expedientes conformada por un equipo administrativo con trabajadores de la Secretaría que conocían los procedimientos a la perfección. Esto permitió a la Dirección agilizar la gestión de los financiamientos de proyectos, así como también posteriormente su ejecución y rendición. Según María, la arquitectura burocrática es necesaria para transparentar los procesos, pero no está pensada en función de las necesidades de las Cooperativas, para las que muchas veces dichas instancias funcionan como barrera de entrada a los Programas de la SES.

El origen del Programa Argentina Recicla

Mientras a través de la Resolución 2458 nombrada anteriormente se procesaban los primeros expedientes de financiamiento, un grupo de trabajadores de la repartición junto con María y otros miembros de la organización comenzaron a elaborar conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Guía para la Implementación de la Gestión Integral e Inclusiva de Residuos Sólidos Urbanos (GIIRSU).

En líneas generales, dicho documento proponía una implementación gradual de una gestión de residuos reciclables con inclusión social (de allí la competencia de ambos organismos) basada en la experiencia del sector en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, incorporaba herramientas para afrontar la problemática en todo el territorio nacional, donde los Municipios seguían postergando el abordaje, la organización del sector suele ser más dispersa y las condiciones de trabajo son por lejos más precarias y en Basurales a Cielo Abierto.

A modo de resumen, la Guía plantea el fortalecimiento de todas las etapas del sistema de reciclado, que en orden secuencial son las siguientes:

- ♦ Promoción ambiental: como método de concientización de la ciudadanía e instituciones para la correcta separación de los residuos.
- ♦ Recolección “puerta a puerta”: visibilizando el rol esencial de los recuperadores urbanos y garantizando que sean ellos quienes reciban de los vecinos los residuos sólidos reciclables evitando disposiciones intermedias que perjudican la calidad de los materiales.

- Clasificación y acondicionamiento: que consiste en la creación de Centros Verdes operados por los propios recuperadores, donde se recibe el material proveniente del “puerta a puerta” y de grandes generadores de residuos para su posterior clasificación por corriente (plástico, cartón, vidrio, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, etc.) y acondicionamiento, que mayormente consta de su compactación (o enfardado).

- Comercialización colectiva: relativa a la venta a las empresas recicladoras de cada una de las corrientes acopiadas en los Centros Verdes. Esta forma de comercialización, permite a los recuperadores acceder a mejores precios de venta en comparación con la venta a intermediarios.

- Agregado de valor: se propone avanzar en molienda, agrumado, “pelletizado” e inyección de plásticos.

En ese contexto, María insistía con la necesidad de crear un Programa Nacional que afanzara los lineamientos propuestos en la Guía y a la vez representara un antecedente normativo para futuras gestiones de gobierno.

De esta manera, en el año 2021 se creó a través de la Resolución 642 el Programa “Argentina Recicla”. Acostumbrada, en razón de su experiencia anterior como miembro de una Cooperativa a los financiamientos aislados otorgados a fin de mejorar la imagen de los respectivos funcionarios, la Directora Nacional de Economía Popular se opuso a la idea de resignar el acompañamiento territorial de los proyectos.

Más aún, su intervención incluyó el armado de Sistemas Locales de Reciclado en cada Municipio del país, con mesas de cogestión en la que participaran los recuperadores urbanos. Es por ello que resultó indispensable la creación de una Coordinación de Nodos Territoriales que acompañara esos procesos relevando las necesidades de cada lugar, ofreciendo formaciones en gestión de residuos a los Municipios y promoviendo la implementación de la GIIRSU.

El crecimiento de la DNEP y la organización del trabajo

Así fue como, en coincidencia con el pago desde el organismo de los primeros expedientes de financiamiento de proyectos, se incorporaron trabajadores a la nueva Coordinación para realizar dicho acompañamiento en territorio. Los trabajadores se organizaron en duplas que realizarían el abordaje en cada una de las seis regiones del país: Noroeste, Noreste, Cuyo, Centro, Patagonia y Provincia de Buenos Aires.

A diferencia de otras experiencias, el crecimiento de la repartición estuvo acompañado de una clara distribución de responsabilidades y tareas. Y si bien la Directora admitió que en un principio la delegación de responsabilidades implicó una dificultad, el tiempo demostró que la creación de la Coordinación de Expedientes y de Nodos Territoriales facilitó la atención por parte de ella de cuestiones de índole estratégica y situaciones puntuales que requerían de su presencia. Al fi-

nalizar su gestión, la DNEP presentó una evaluación intermedia realizada por otra repartición del Ministerio que detalla los logros y desafíos futuros del Programa.

Actualmente, ya con una nueva gestión de gobierno en curso y en plena transición, el desafío está en poder sostener esta política pública con resultados positivos para uno de los sectores más postergados de nuestra sociedad.

Conclusiones

Para finalizar, queremos recapitular algunas cuestiones que creemos esenciales al momento de repensar la organización interna de la SES.

En primer lugar, las políticas sociales serán *efectivas* si los objetivos que se proponen son expresados en función de las necesidades de los trabajadores de la Economía Popular a través de diagnósticos participativos y diseños conjuntos de la política pública.

En segundo lugar, debe promoverse una administración deliberativa dentro de la SES en la que sus propios trabajadores no solo participen en la planificación estratégica de cada gestión de gobierno, sino que también sean, junto a los destinatarios de las políticas sociales quienes garanticen su continuidad, evitando que los cambios de gobierno obliguen a comenzar la mayor parte de los procesos nuevamente, sin poner en valor los antecedentes.

En tercer lugar, el cambio de paradigma debe venir acompañado de la implementación de nuevas herramientas que favorezcan una gestión más *eficiente*. Evitando caer en recetas universales propias del modelo neoliberal, no debe descuidarse la necesidad de innovar en materia de procesos. La simplificación registral a través de una Ventanilla Única y la creación de instancias planificadas de intercambio entre las reparticiones son dos ejes primordiales para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y un mayor impacto de las intervenciones.

Por último, entendemos que la promoción de un paradigma igualitario y la incorporación de nuevas herramientas de gestión deben extenderse no solo al resto del Ministerio de Desarrollo Social sino a toda la APN. Lamentablemente, nos encontramos con la llegada de una nueva gestión de gobierno que promueve la reducción del Estado, estigmatizando a los trabajadores estatales y a las organizaciones sociales, con signos propios de un paradigma que ya nos ha tocado superar en otros momentos de nuestra historia, donde el individualismo y la competencia se promueven por sobre valores que creemos superadores y que acompañan el espíritu de este artículo.

Sin embargo, seguiremos abonando, no solo a reivindicar el rol del Estado y de las políticas públicas en nuestra sociedad, sino también a generar debates que nos permitan mejorar la gestión y aprender de los errores del pasado para definitivamente transformar la realidad.

Referencias

- Andrenacci (2016). Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina. Buenos Aires. Nuevos desafíos a la luz de la investigación.
- Astorga A., Van del Bijl B. (2005). El diagnóstico participativo. En compilación de Trabajo Comunitario. Selección de lecturas. FEPAD. La Habana.
- Bernazza C., Comotto S., Longo G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4.
- Brugué, Quim (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Caracas. Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Boletín Oficial (2020). Ministerio de Desarrollo Social. Decisión Administrativa 723/20 y sus Anexos. “DECAD-2020-723-APN-JGM - Estructura organizativa”. Recuperado de:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228763/20200507>
- Boletín Oficial (2021). Ministerio de Desarrollo Social. Resolución 1868/2021. Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y desarrollo local “Potenciar Trabajo”. Recuperado de:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255566/20211231>
- Cao Horacio, Laguado Duca Arturo (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 60, Oct. 2014, pp. 131-160, ISSN 1315-2378.
- CIPPEC (2019). GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019. Recuperado de:
<https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>
- Hintze, Jorge (2003). Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública

“Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad”. Córdoba.

Hintze, Jorge (2007). Modelos Organizativos y Redes Institucionales. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Grabois, Juan (2014). Precariedad laboral, exclusión social y economía popular. Pontifical Academy of Sciences, Extra Series 41, Vatican City. Recuperado de: www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-grabois.pdf

Gore, Ernest (2018). Las Organizaciones no son monstruos monolíticos sino islas mal unidas entre sí. Recuperado de:

<https://www.linkedin.com/pulse/las-organizaciones-son-monstruosmonol%C3%ADticos-islas-mal-ernesto-gore/>

Lopez, Zeller (2008). *Argentina: Un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia*. Recuperado de: <http://politicayplanificacion.blogspot.com/p/reformas-de-la-administracion-publica.html>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Guía para la Implementación de la Gestión Integral e Inclusiva de Residuos. Edición: Dir. Nacional de Economía Popular (MDS). Buenos Aires. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/guia_para_la_implementacion_giirsu_24_feb_2022.pdf

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Resolución 642 / 2021. Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales “Argentina Recicla”. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-642-2021-349949>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020). Resolución EX-2020-50469444-APN SES#MDS. Programa Mercados de Cercanía.

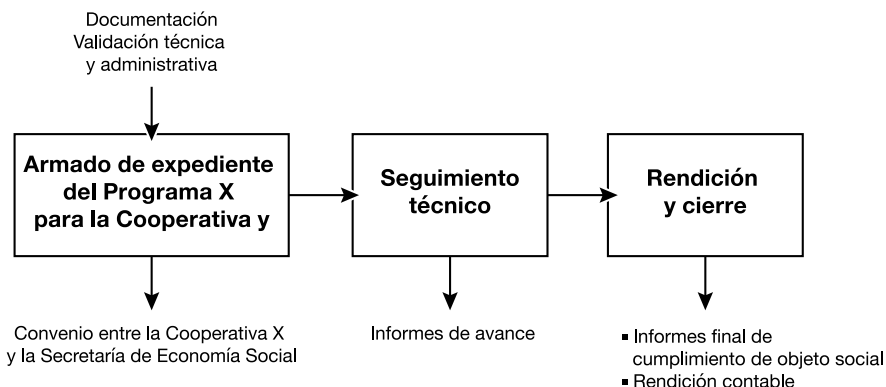
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Programa Recuperar. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/programas/recuperar>

Ministerio de Economía (2022). Presupuesto 2022. Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2021>

- Payva, Matías A. (2022). *Gestión pública para el Desarrollo Social: Hacia una reforma organizativa en la Secretaría de Economía Social*. Universidad del Salvador. Buenos Aires. <https://racimo.usal.edu.ar/7984/>
- Ricardo E. (2015). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimientos institucional. CONICET. Bogotá.
- Rubinstein D., Lupis M.A. (2009). Ventanilla Única de Trámites: una aproximación Conceptual. Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan.
- Rubinstein D., Lopez G., Laguna Weinberg L. (s/f.). Muchas razones en busca de una perspectiva. Un análisis de las distintas formas de pensar el concepto de racionalidad en las organizaciones públicas.
- Suarez, F., y Felcman, I. (1974). Tecnología y Organización. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.
- Von Zeschau, Juan (2019). Pensando el empleo público argentino a futuro. El análisis del Plan de Modernización del Estado (2016) desde la planificación y la prospectiva públicas. De la compilación “Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública”. USAL. Buenos Aires.

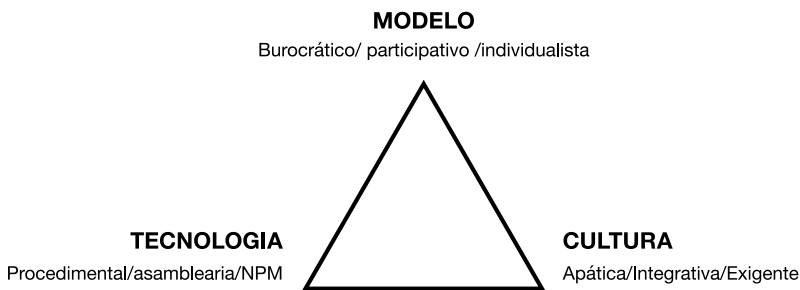
Cuadros, tablas y gráficos

Diagrama de procesos de financiamientos de proyectos en la SES



Fuente: elaboración propia a partir del abordaje cualitativo noviembre 2022

Relación “modelo de gestión-tecnología-cultura organizacional” en la APN



Fuente: elaboración propia

El Derecho a una buena administración

Autora

Daniela Natalia Pérez. Abogada (UBA). Maestrando en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Especialista en Abogacía del Estado (ECAE - PTN). Diplomatura Federal en Contrato Administrativo de Obra Pública (FECIC). Diplomatura en Derecho Administrativo: Delitos contra la Administración Pública (CPACF - Universidad de Kennedy). Docente USAL. Ayudante Docente UBA de la materia Elementos de Derecho Administrativo. Secretaria de Primera Instancia y Auxiliar Fiscal de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Resumen

Este artículo aporta un análisis sobre el derecho humano a una buena administración pública, su regulación a nivel global, remarcando los principios que lo componen.

El trabajo analiza asimismo la implicancia de dicho derecho en la lucha contra la corrupción, destacando en este sentido, cómo el mismo es receptado en el sistema interamericano y en especial en nuestro país.

Palabras clave

Buena administración / derechos humanos / corrupción / derecho administrativo / debido proceso.

I. Introducción. El derecho global

La globalización, en tanto proceso económico, político, social y cultural a escala mundial, consistente en la creciente comunicación e interdependencia en dichos procesos entre los distintos países del mundo, incidió en la Administración Pública determinando la creación de una Administración global, la cual se aprecia a través de la existencia de ordenamientos jurídicos supranacionales que repercuten en los ordenamientos jurídicos regionales e internos de los Estados.

Este orden global del derecho administrativo ha orientado el funcionamiento del Estado hacia un nuevo modelo que parte de la noción de “Buen gobierno” o “Buena Administración” y que implica una Administración eficiente, transparente, ejercida conforme a la ley y que se centra en el interés público y en el ciudadano

como colaborador de ella; la cual, se encuentra regida por determinados valores o principios (Mensa Gonzalez, Andrea, 2021, pp 212).

Bajo este rol, es que se tendió al equilibrio de los derechos individuales y de la sociedad en su conjunto, superando la vieja concepción basada en una Administración autoritaria, limitadora de derechos fundamentales y libertades públicas, teniendo como eje central la reformulación de la relación con el ciudadano (Ivanega, Miriam, 2020, pp 33).

Es que, “en un mundo globalizado, el derecho administrativo debe actualizarse y dar un nuevo enfoque a la gestión administrativa” (Mensa Gonzalez, Andrea, 2021, pp211), justamente a partir de las pautas dadas por la globalización.

II. El concepto de “buena administración”

Tal como se expuso, el concepto de Buena Administración importa el cumplimiento de ciertos estándares de correcta práctica administrativa para satisfacer de un mejor modo el interés público que la misma debe proteger.

Así, se compone por una larga nómina de principios y derechos que le dan sustento y que determinan el accionar de la misma de una manera eficiente y eficaz; principios que fueron precisados por la doctrina y jurisprudencia internacional como reglas de buenas prácticas administrativas reconocidos por instrumentos jurídicos fundamentales, “configurándose así un derecho humano propio de los ciudadanos” (Mensa González, Andrea, 2021, pp 212/213).

En efecto, este derecho presenta una triple faceta. Por un lado, determina el establecimiento de derechos para los ciudadanos, otorgándole un marco de protección frente al accionar de la Administración; por el otro, importa el establecimiento de prácticas y procedimientos obligatorios para la Administración; y finalmente implica determinados principios de relevancia que vienen también a determinar el actuar de la Administración, en tanto complementan y ordenan armónica y coherentemente el ordenamiento jurídico.

Es decir, constituye un principio, un derecho y un deber, por cuanto los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración; y por cuanto la Administración está obligada, en toda democracia, a orientar su actuación cotidiana hacia la satisfacción del interés general en consideración de los intereses individuales de los ciudadanos.

En sentido concordante, la doctora Miriam Ivanega (2010) ha sostenido que “esta nueva noción implica tanto un derecho como un deber: el derecho a una buena administración en cabeza del ciudadano, y el deber en cabeza de la propia administración” (pp. 12).

Así, en líneas generales, este modelo “exige calidad de la organización pública, ética, eficacia, eficiencia, transparencia, comunicación con la sociedad, objetividad, responsabilidad de los funcionarios, rendición de cuentas” (Ivanega, Miriam, 2020, pp 32), así como también se destaca la legalidad, no discriminación, proporcionalidad, objetividad e imparcialidad del personal público.

Entonces, “la novedad que introduce este precepto es el reconocimiento de nuevos derechos subjetivos a favor de los ciudadanos como contracara del deber de la Administración de resolver los asuntos en forma imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable” (Cassagne Juan Carlos, 2021, pp 604), pasando la persona a ser el centro de la acción administrativa, equilibrando la posición del ciudadano frente al Estado intervencionista.

Se trata de conciliar los intereses para satisfacer con eficiencia las necesidades colectivas e individuales de las personas.

III. La regulación en el orden global

En el ámbito internacional, desde el punto de vista normativo, la existencia positiva de este derecho fundamental a la Buena Administración partió de la Recomendación N° 80 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980, relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas.

Específicamente en dicha recomendación se estableció que “los principios que figuran a continuación son aplicables a la protección de los derechos, libertades e intereses de las personas respecto de los actos administrativos adoptados en ejercicio de una potestad discrecional (...) en aplicación de dichos principios, es conveniente tener debidamente en cuenta las exigencias de una correcta y eficaz Administración, así como los intereses de terceros y los intereses públicos fundamentales”.

A grandes rasgos, entre los principios mencionados se encontraban el de objetividad e imparcialidad, igualdad ante la ley evitando cualquier discriminación, plazo razonable, motivación, publicidad, control de legalidad.

De esta manera, desde 1980 se fue construyendo, poco a poco, el derecho a la Buena Administración Pública, siendo asimismo producto de una creación pretoriana de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo.

Así, en el precedente “NV IAZ International Belgium y otros vs. Comisión de las Comunidades Europeas”¹⁵ se consagró el derecho a una decisión fundada que permita al tribunal controlar la legalidad de la decisión adoptada.

Asimismo, en el caso *Nölle*¹⁶ el Tribunal hizo referencia al deber de diligencia y de Buena Administración de las instituciones comunitarias, señalando que el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico comunitario en el procedimiento administrativo reviste una importancia aún superior cuando las Instituciones dispongan de amplias facultades de apreciación.

¹⁵ Tribunal de Justicia Europeo, 8 de noviembre de 1983.

¹⁶ Tribunal de Justicia Europeo, 18 de septiembre de 1995

En igual sentido se destaca el caso *New Europe Consulting*¹⁷, donde también se refirió a la Buena Administración como un principio del que se deriva la obligación de actuar con toda la diligencia debida.

En definitiva, la jurisprudencia europea refería al término “Buena Administración, como estándar de comportamiento exigido a la Administración en sus relaciones con los Estados miembros, sus organismos y agentes, o con los propios administrados.

Posteriormente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (proclamada el 7 de diciembre de 2000), en su art. 41 recogió expresamente este derecho a una Buena Administración.

Específicamente dispone el artículo 41 citado, que:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.
 - El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
 - La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

Este artículo se complementa con el art. 42 que establece el derecho de los particulares al acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte; y con el art. 43 de dicha Carta que establece la posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo en los supuestos de “mala Administración” en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

¹⁷ Tribunal de Justicia Europeo, 9 de julio de 1999.

Ahora bien, de lo antedicho se extrae que este derecho fundamental se encuentra integrado principalmente por cuatro derechos, a saber:

- » El derecho a ser oído antes de que se adopta una decisión.
- » El derecho al acceso del expediente.
- » El derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas sean motivadas.

Finalmente, el derecho a la reparación de los daños ocasionados por la actuación u omisión de las instituciones, es decir, la obligación de indemnizar en los supuestos de responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración.

En este aspecto cabe resaltar que, en realidad, una Administración que debe indemnizar es una mala Administración por causar con frecuencia daños a los ciudadanos, resultando mejor administración aquella que indemniza menos porque ocasiona menos daños a los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento de su actuación.

En síntesis, el derecho a la “buena administración Pública” es un derecho fundamental consagrado en forma independiente en el ámbito europeo y conforme al cual todo ciudadano tiene derecho a que las resoluciones que dicten las instituciones europeas sean imparciales, equitativas y razonables en cuanto al fondo y al momento en que se produzcan, otorgando al ciudadano el debido derecho de defensa y de peticionar.

Se trata de un derecho que sirve como límite para el funcionamiento de la Administración Pública en favor del derecho de los administrados.

IV. Principios y derechos que componen el derecho a una buena administración

Este derecho fundamental, como se ha señalado, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos ciudadanos que adquieren una relevancia singular. Estos derechos componen, junto con las consiguientes obligaciones, el estatuto jurídico del ciudadano ante la Administración pública.

Así, de acuerdo con la jurisprudencia se pueden mencionar los siguientes principios y derechos que lo componen:

1. Principio de juridicidad, en cuya virtud toda la actuación administrativa se debe someter plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.
2. Principio de racionalidad en la actuación administrativa.
3. Principio de igualdad de trato, que implica que los ciudadanos que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, prohibiéndose expresamente toda discriminación injustificada hacia los ciudadanos.

4. Principio de eficacia, en cuya virtud las autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad.
5. Principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo, conforme al cual las autoridades deben dar a conocer a los ciudadanos y a los interesados, sus actos, contratos y resoluciones, aun sin mediar petición alguna.
6. Principio de proporcionalidad, conforme al cual las decisiones administrativas deben ser proporcionadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, evitándose el abuso de poder, ya sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
7. Principio de imparcialidad e independencia conforme el cual los agentes públicos deberán abstenerse de toda actuación arbitraria que ocasione trato preferente por cualquier motivo, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que pueda afectarse la parcialidad del mismo en función de sus propios intereses o de terceras personas, es decir, evitándose la configuración de situaciones de conflicto de intereses.
8. Principio de responsabilidad, por el que la Administración debe responder por las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos que ocasione como consecuencia de su actuación ya sea lícita o ilícita.
9. Principio de rendición de cuentas, por el cual la Administración pública debe rendir cuentas de sus actuaciones y publicar los resultados obtenidos.
10. Principio de celeridad, en cuya virtud las actuaciones administrativas se deben realizar optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable e impulsando de oficio los procedimientos.
11. Principio de transparencia y acceso a la información conforme el cual todos los ciudadanos deben poder acceder a la información relacionada con la actuación de la Administración Pública.
12. Principio de debido proceso conforme al cual las actuaciones administrativas se deben realizar de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en el ordenamiento jurídico, con plena garantía del derecho de defensa.

Por su parte, en cuanto a los derechos que lo componen, se pueden destacar los siguientes:

1. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, conforme al cual todas las actuaciones de la Administración, ya sea, actos, resoluciones, contratos, etc. deben estar fundadas.

2. Derecho a la tutela administrativa efectiva, conforme al cual, durante la sustanciación del procedimiento administrativo, se debe garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio de su derecho de defensa.
3. Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable, conforme al cual las autoridades administrativas deben resolver los expedientes en plazos razonables que permitan una defensa adecuada de los ciudadanos. Cabe destacar que esta razonabilidad refiere al tiempo en el cual una resolución puede ser realmente eficaz, en relación al derecho del ciudadano.
4. Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas, conforme al cual la resolución que se adopte en cada procedimiento administrativo debe ser conforme a derecho y equitativa.
5. Derecho a ser oído y a participar en las actuaciones administrativas siempre antes de que se adopten decisiones o medidas que les puedan afectar.
6. Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos de los particulares como consecuencia de la actuación de la Administración que ocasione responsabilidad del Estado.
7. Derecho de acceso a los expedientes administrativos en los cuales pueda afectar a los particulares.
8. Derecho de acceso a la información de interés general.

V. La regulación en el sistema interamericano y en nuestro país

Ahora bien, los principios consagrados a nivel europeo han sido recogidos por otros sistemas, siendo de gran influencia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia Europeo.

En efecto, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado que goza de jerarquía constitucional en los términos del art. 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional, se consagran las garantías judiciales, disponiendo que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8 inc. 1). Asimismo, se establece el principio de legalidad (art. 9), el derecho a indemnización en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial (art. 10) y de igualdad ante la ley (art. 24).

Asimismo, en el Protocolo de San Salvador¹⁸, se consagró la obligación de no discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 3).

En igual sentido, la Carta Democrática Interamericana, establece que son componente del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública (art. 4). Por su parte dispone que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad; que es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia y que promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (art. 6). De igual manera también consagra que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana (art. 9).

A su vez, la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el año 2013, recepta el derecho a una Buena Administración en su triple faceta, como principio, como deber y como derecho.

En efecto, emerge de su preámbulo que tal derecho adquiere una triple funcionalidad: 1) es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al derecho administrativo; 2) es una la obligación de toda Administración Pública derivada de la definición del Estado social y democrático de derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social, y; 3) desde la perspectiva de la persona, un genuino y auténtico derecho fundamental que se deriva de una serie de derechos concretos, que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

Asimismo, en el capítulo tercero se define el derecho fundamental a una Buena Administración como aquella en la que los asuntos de naturaleza pública son “tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”. Agrega así, que “en concreto, el derecho fundamental a la Buena Administración Pública se compone, entre

¹⁸ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país”.

Va de suyo que entre los principios y derechos mencionados se encuentran el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, a la tutela administrativa efectiva, el derecho a una resolución administrativa equitativa y justa y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale, el derecho a ser oído, el de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, el derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública, acceso a la información, entre otros.

De modo que, si bien en nuestro ordenamiento jurídico no contamos contemplado en forma precisa con este derecho a una Buena Administración, el *corpus iuris* interamericano lo recepta como principio.

En este sentido, cobran virtualidad los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, en el caso Baena¹⁹, sostuvo que, en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.

En lo que aquí interesa agregó que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. Asimismo, que, en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos y que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la Administración excluida de cumplir con este deber.

En definitiva, consideró que las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

Por su parte, en Barbani Duarte²⁰ concluyó que el procedimiento administrativo especial resultó inefectivo, debido a que el Banco Central realizó un examen incompleto del fondo de las peticiones, por lo cual el Estado incurrió en una violación del ámbito material del derecho a ser oído.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, 2 de febrero de 2001

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Barbani Duarte y otros vs. Uruguay”, 13 de octubre de 2011

Finalmente se destaca lo sostenido en el caso *Claude de Reyes*²¹, donde la Corte Interamericana reconoció que el acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión.

Específicamente dijo que:

El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas.

En definitiva, de los precedentes mencionados se extrae el nacimiento del derecho a una Buena Administración Pública, sobre la base de la defensa de los derechos que componen el derecho a una Buena Administración, fortaleciéndose así el sistema democrático.

Cabe recordar que el carácter vinculante de la jurisprudencia internacional para los tribunales argentinos fue imponiéndose en la doctrina de nuestro Máximo Tribunal, desde el fallo *Ekmekdjian c/ Sofovich*²² donde se sostuvo que aquella jurisprudencia debía servir como guía de interpretación para los magistrados locales.

Demás está decir que, a partir del precedente *Mazzeo*²³, replicando la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Almonacid Arellano*²⁴ se consideró que el Poder Judicial debía ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las de la Convención, debiendo tener en cuenta no solo el tratado sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interprete último de la Convención.

Va de suyo que, si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere puntualmente a la Convención Americana de Derechos Humanos, en general habla de “tratado” mencionando al Pacto de San José de Costa Rica a modo

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*Claude Reyes y otros vs. Chile*”, 19 de septiembre de 2006.

²² CSJN, Fallos 315:1492 – 1992

²³ CSJN, Fallos 330:3248.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*Almonacid Arellano y otros vs. Chile*”, 26 de septiembre de 2006.

de ejemplo. Entonces se infiere que ese control de convencionalidad corresponde efectuarlo en relación a todos los tratados celebrados por el Estado.

Ahora bien, más allá que en nuestro ordenamiento jurídico no se encuentra consagrado normativamente este derecho fundamental a una Buena Administración, lo encontramos de algún modo consagrado en forma indirecta.

En tal orden de ideas, encontramos presentes en el derecho argentino de los “subderechos” que integran o componen el concepto; tanto en nuestra Constitución Nacional como en los tratados internacionales con jerarquía constitucional o supra-legal tal como se mencionó, en decretos del Poder Ejecutivo nacional o en principios que integran nuestro derecho administrativo. Veamos.

En primer término, su construcción podría efectuarse a partir de los derechos no enumerados del art. 33 de la Constitución Nacional.

Asimismo, podría ser construido, a partir del art. 1 de la Constitución que consagra la forma republicana de gobierno, así como mediante la mención a la calidad y eficiencia en los servicios públicos que refiere el art. 42 de la misma, el cual tiene un efecto expansivo a toda la Administración.

Ahora, introduciéndonos en los principios y derechos en concreto que componen este derecho fundamental a la Buena Administración podemos decir que, en lo referente al derecho al debido proceso, en la Constitución Nacional se encuentra consagrado el derecho de defensa (art. 18), así como el derecho de peticionar ante las autoridades (art. 14).

Por su parte emerge específicamente este derecho del art. 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549, comprendiendo el derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba, y a una decisión fundada (inc. f). Agregándose que también en dicho artículo se consagran los principios de celeridad, eficacia y economía (art. 1 inc. b).

Por su parte, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público también recepta este derecho al debido proceso (art. 29), remitiéndose en tal sentido a las prescripciones de la Ley de Procedimientos Administrativos.

En cuanto al tratamiento de asuntos dentro de un plazo razonable, se encuentra implícita en una serie de mandas constitucionales, principalmente en el art. 28 de la Constitución Nacional referente al principio de razonabilidad.

A nivel supranacional, reiterando, encontramos el art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con jerarquía constitucional conforme el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna, el cual dispone que “toda persona tiene derecho tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal o juez competente, independiente e imparcial”.

Regulación similar se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos del Hombre.

Por su parte, nuestro Máximo Tribunal de Justicia, en el caso Astorga Bracht²⁵ consideró que en este mismo artículo (junto con el art. 25 del mismo tratado -que reconoce el derecho a interponer un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo- y otras normas) se encuentran las bases de la “tutela administrativa efectiva”.

De igual manera, en la causa Losicer²⁶ invalidó la resolución de un sumario administrativo sancionador que se había extendido por más de 20 años, sosteniendo que la “la irrazonable dilación del procedimiento administrativo resulta incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la CN y por el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica”.

En cuanto a la obligación de la Administración de motivar sus decisiones, ello surge como requisito esencial del art. 7º de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549.

En este sentido, la Corte Suprema Nacional ha resaltado tal deber de motivación en varios precedentes como “Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos”²⁷, o “Schnaiderman”²⁸, donde en líneas generales dijo que la circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549, entre ellos el de la motivación.

En otro orden de ideas, la Ley de Ética Pública N° 25188 recepta distintas normas tendientes a garantizar la imparcialidad de los funcionarios públicos, evitándose la configuración de posibles conflictos de intereses.

Asimismo, contamos con normativa específica como la Ley de Acceso a la información N° 27.275, derecho que también resulta una manifestación del derecho a una Buena Administración, teniendo por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

En cuanto al sistema de control y de rendición de cuentas, principio también integrante de una Buena Administración, la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control dispone entre sus objetivos, un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna (art. 4 inc. d) apartado ii).

En sentido concordante, la Resolución de la SIGEN N° 172/2014, que aprobó las normas de control interno para el Sector Público Nacional, basado en el modelo

²⁵ CSJN, 14 de octubre de 2004, fallos 327:4185.

²⁶ CSJN, 26 de junio de 2012, fallos 335:1126.

²⁷ CSJN, 23 de junio de 1992, fallos 315:1361.

²⁸ CSJN, 8 de abril de 2008, fallos 331:735

COSO (reconocido internacionalmente como modelo para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad), establece principios de control interno que representan conceptos fundamentales que deben aplicarse a fin de alcanzar un control efectivo.

Entre ellos y en relación al componente de control interno “ambiente de control”, se destaca el principio “Responsabilidades y rendición de cuentas”, que importa, entre otros, especificar los pertinentes mecanismos de rendición de cuentas, necesarios para la reducción de los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos.

Es que un sistema de control interno efectivo proporciona una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización.

Finalmente, en cuanto al derecho a la reparación por los daños causados por el Estado o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, este deber surge de los artículos 1, 14, 16, 17, 19, 28 de la Constitución Nacional. Asimismo, contamos con la Ley N° 26944 de responsabilidad del Estado que rige la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas, consagrando una responsabilidad del Estado objetiva y directa.

A modo de conclusión, nuestro ordenamiento jurídico recepta los derechos que componen este Derecho a la Buena Administración.

VI. La buena administración y la lucha contra la corrupción

En este aspecto, en primer lugar, se destaca que se entiende por corrupción, “*la utilización de potestades públicas para el interés privado cuando éste difiere del general*” (Sabán Godoy A, 2020, pp 22).

Así también se ha considerado que deben concurrir ciertos elementos para su configuración:

la infracción de normas relativas al interés general; un intercambio clandestino entre los mercados político, social y económico; la finalidad de dar a individuos o grupos medios de acceso o de influencia en los procesos de decisión política y administrativa; y, la presencia de beneficios materiales o de otra clase para todas o algunas de las partes (Padioleau J. G., 2020, pp 93).

Como puede observarse la corrupción afecta a todas luces a una Buena Administración ya que incide en las instituciones estatales vinculándose directamente con la ineficiencia administrativa del Estado.

De hecho, una mala administración implica que el órgano público no actúe de acuerdo a una regla o principio que lo sustente (Defensor del Pueblo Europeo —reporte anual 1997— <https://www.ombudsman.europa.eu/es/speech/en/311>).

Así es dable advertir que la corrupción es propiciada por la ausencia de controles adecuados y/o por las deficiencias de los procedimientos establecidos.

Al decir de Cartolano Mario Jorge (2020), “la ineficiencia alimenta la corrupción, puesto que el escaso rendimiento de funcionarios y empleados públicos im-

pulsa el surgimiento de intercambios ilícitos dirigidos a agilizar los trámites y obtener respuestas en menor tiempo por parte de la Administración” (pp 117).

De modo que encontramos una vinculación entre mala administración y corrupción pública.

En efecto, la mala administración en tanto ineficiencia administrativa provoca la desconfianza de los administrados para hacer efectivos sus derechos. Esta situación podría llevar a que los particulares busquen canales de acceso privilegiado a las decisiones públicas, con el objeto de asegurarle la prestación de un servicio público, la participación en procesos de contratación del Estado, la designación de un puesto dentro de la Administración, etc. En un segundo plano, este fenómeno supone la selección de aquellos particulares que pagan los sobornos más elevados, acrecentándose de esta manera la ineficiencia de los organismos involucrados, que solo funcionan respecto de este círculo de administrados (Cartolano Mario Jorge, 2020, pp 119).

Por ello es que, la Buena Administración importa un instrumento prominente para combatir las prácticas administrativas deficientes (Mensa González, Andrea, 2021, pp 214), siendo una herramienta central para combatir la corrupción.

En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley N° 26097, en su art. 1 define como su finalidad, promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y, promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Asimismo, prescribe entre las medidas preventivas que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas (artículo 5).

En sentido concordante, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en nuestro país por Ley N° 24759, entre las medidas preventivas consagra el establecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las que deben estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, y que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento; sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas; sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción; entre otros (art. III).

De modo que una Buena Administración no es posible si no se desarrolla dentro de un marco de transparencia.

Así, como manifestara Miriam Ivanega (2011), el derecho a una Buena Administración tiene

dos efectos: a) es determinante de la calidad de la organización pública; y b) como una suerte de rompiente frente a prácticas administrativas corruptas (pp 1).

De ahí también la importancia de su consagración y del establecimiento de los derechos, principios y garantías que lo componen.

VII. Conclusiones

Como puede observarse, si bien la conceptualización de una Buena Administración se inserta en un proceso global, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio de paradigma de las administraciones públicas.

Ahora, si bien tanto en el sistema interamericano como en nuestro derecho interno, no se cuenta con normativa expresa y directa como en el sistema europeo, este derecho a una buena administración se encuentra consagrado de modo indirecto.

En otras palabras, se integra con la totalidad de los principios generales del derecho administrativo de nuestro ordenamiento jurídico.

Si bien siempre resulta más eficaz la consagración concreta de derechos, como en este caso específico a una buena administración, al contar con una regulación expresa de todos los derechos y principios que la componen, se entiende que el mismo puede ser invocado y peticionada su protección sin lugar a inconveniente alguno, teniendo derecho los ciudadanos a que las instituciones traten sus asuntos conforme los mismos.

Es que como se expuso, la “buena administración” constituye una relectura de elementos ya existentes en nuestro derecho argentino.

En definitiva, la buena administración resulta de relevancia por cuanto condiciona todo el actuar de la administración en función del interés público y de los ciudadanos, a la vez que propende a un mejor control, favoreciendo la lucha contra la corrupción, en tanto se orienta hacia una administración ajustada a derecho.

Es que con la buena administración se limita la discrecionalidad administrativa, evitando el ejercicio arbitrario e irracional de su actuación.

Va de suyo, que uno de los límites de la discrecionalidad lo componen los principios generales del derecho, los que operan como garantías que impiden el abuso de estas potestades discrecionales de la Administración, pues si aquellos son la causa o la base del ordenamiento jurídico, no puede concebirse que el ejercicio de los poderes discrecionales pudiera llegar a controvertirlos (Cassagne Juan Caros, 2021, pp 159/160), agregándose que la discrecionalidad no implica un arbitrio ilimitado ni absoluto.

Por ende, un ejercicio destemplado, al margen de la motivación que le es inherente, deviene en abuso de poder y en arbitrariedad, siendo ésta la ausencia del derecho, la anulación de los derechos ciudadanos en relación con la Administración.

Es que un gobierno no arbitrario implica la existencia de un poder limitado por principios estructurales de justicia que operan procedimentalmente, es decir, sin vínculo con una definición sustantiva del bien y la verdad como su fundamento o su meta. Estos principios sientan las bases del derecho constitucional (Cuadros Oscar Álvaro, 2021, pp 43).

Agregándose que la Buena Administración reposa sobre el sentido de justicia, que deriva de un justo procedimiento, así como de una interpretación justa y razonada del derecho aplicable (Mensa González Andrea, 2021, pp 223).

Así, para poder hablar de una buena administración se debe observar en primer lugar si la actuación de la misma se orienta hacia la satisfacción del interés general; ello por cuanto una mala Administración repercute indudablemente en la ciudadanía.

Referencias

Ivanega, Miriam, “Control Público”, Ediciones RAP, 2020.

Ivanega, Miriam, “Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa”, Buenos Aires, RAP, 2010.

Ivanega, Miriam, “La Administración pública del Siglo XXI: entre la utopía y la realidad”, Revista jurídica argentina La Ley, diario del 2 de marzo de 2011.

Cassagne Juan Carlos, “Grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)”, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2021.

Cuadros Oscar Alvaro, “Derecho Administrativo. Razonabilidad, gobierno y equidad”, Ed. Astrea, 2021.

Cartolano Mariano Jorge, en “Análisis integral de la corrupción. Del disvalor ético a la sanción penal”, Ed. Fabián J. Di Plácido, CABA, 2020.

Mensa González, Andrea, 2021, “El derecho a la Buena Administración, ejemplo de convergencia entre la integración regional y los derechos humanos”, en “Integración regional y derechos humanos. Puntos de Convergencia” de Calogero Pizzolo, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2021.

La responsabilidad del Estado y la influencia de los clubes sociales y deportivos de barrio en la comunidad

Autor

Jonathan David Pérez. Licenciado en Administración de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salvador (USAL)

Resumen

Los clubes sociales y deportivos de barrio son un símbolo cultural de nuestro país, son instituciones que han transmitido valores en los ciudadanos a lo largo de los años y que han tenido una trascendencia significativa en la historia idiosincrática argentina.

Al analizarse asociaciones civiles sin fines de lucro, y estas no estar destinadas a cubrir necesidades primarias, debemos considerar que están circunscriptas a la situación económica del país, y del fomento que se le dé por parte del Estado tanto a la práctica de actividades deportivas como a la preponderancia que le asigne a la contención y socialización que pueden brindar estas entidades.

El presente trabajo propone reflexionar acerca de la situación actual de los clubes deportivos de barrio, la trascendencia que tienen estos mismos en nuestra sociedad, y el accionar del estado respecto a estas instituciones a partir del siglo XXI.

Palabras clave

Estado/ Políticas Públicas/ Deporte/ Club Social y Deportivo/ Plan/ Programa/ Proyecto/ Barrio/ Inclusión/ Socialización/ Marginalidad

1. La importancia de los clubes de barrio

La pandemia de COVID-19 ha dejado un sin fin de consecuencias en la población mundial las cuales son de público conocimiento. Se considera necesaria la referencia porque justamente a partir de la misma se ha instalado mucho más que en otros tiempos el debate acerca de la importancia que tiene para el ser humano el socializar y realizar actividades de esparcimiento para la salud mental. Este justa-

mente es uno de los arcos troncales en los que fundamentamos la relevancia que a nuestro entender se le debería dar a los clubes sociales.

El tiempo libre es un factor importante para el desarrollo y el bienestar de la sociedad, ya que en el mismo se incrementan las probabilidades de prácticas comunitarias, inclusión social, ante una necesidad psíquica, física y social de los jóvenes en un espacio psicológico para el desarrollo humano, el bienestar actual y futuro de los adolescentes.

El confinamiento estricto que fue iniciado a partir del 20 de marzo de 2020, y que perduró alrededor de 4 meses (varió según los diferentes municipios), dimensionó las diversas actividades que uno disfruta en su tiempo libre y que tal vez, uno no era tan consciente de ello.

Dentro de las diversas actividades que se pueden realizar en el tiempo libre, la práctica de deportes es una alternativa importante, y la que a raíz del estado sedentario provocado por la cuarentena estricta es la que en el último tiempo estuvo más en boca de todos. Las consecuencias que trajo aparejado en las personas dicho sedentarismo según un estudio realizado por el Observatorio de Psicología Social aplicada de la Facultad de Psicología de la UBA (2020) fueron: ansiedad (64.1.9%), tristeza (40.9%), ira (27.9%), y temor (23.8%).

Claramente las prácticas deportivas (las cuales dentro de los clubes se puede identificar como uno de los espacios más propicios para desarrollarlas) no solo son beneficiosas para la salud física y mental del individuo, sino que preponderamos que los roles principales que estas tienen son la formación de valores, la socialización y la inclusión en los más chicos.

Hoy los clubes de barrio volvieron a estar como tema de debate, pero por causas ajenas a las recién mencionadas; la razón a la que se debe esto es el origen de todos los jugadores que integraron el plantel de la selección argentina campeona mundial de fútbol, la cual como todos sabemos, movilizó a millones de personas en festejos que duraron días enteros y nos llenó de orgullo.

Este hecho resulta sumamente significativo debido a la trascendencia que tuvo en nuestra sociedad, y no hay que olvidar que muchos de los jugadores que participaron en este logro tal vez nunca se hubiesen dedicado profesionalmente si no tenían un club de barrio donde poder practicar e interiorizarse en el deporte.

Para ejemplificar esto detallaremos el listado de los jugadores que participaron en la copa mundial, y el origen de los mismos:

Emiliano Martínez - General Urquiza (Mar del Plata), Franco Armani - Aprendices (Casilda), Gerónimo Rulli - Ateneo Popular (La Plata), Juan Foyth - Victoria (La Plata), Gonzalo Montiel - El Tala (González Catán), Nahuel Molina - Náutico Fitz Simon (Embalse Córdoba), Germán Pezzella - Km 5 (Bahía Blanca), Lisandro Martínez - Urquiza (Gualedguay), Marcos Acuña - Don Bosco (Zapala), Cristian Romero - San Lorenzo (Córdoba), Nicolás Tagliafico - Villa Calzada (Buenos Aires), Rodrigo De Paul - Deportivo Belgrano (Sarandí), Exequiel Palacios - Junta Vecinal (San Martín), Nicolás Otamendi - Barrio Nuevo (Villa Devoto), Guido Rodríguez

- Cristo Rey (Santos Lugares), Leandro Paredes - Sociedad de Fomento La Justina (San Justo), Enzo Fernández - La Recova (Villa Lynch), Thiago Almada - Santa Clara (Ciudadela), Alejandro Gómez - Los Rojos (Gerli), Alexis Mac Allister - Parque (BA), Lionel Messi - Abanderado Grandoli (Rosario), Paulo Dybala - Sportivo Laguna Larga (Córdoba), Julián Álvarez - Club Calchín (Córdoba) Ángel Di María - El Torito (Rosario), Ángel Correa - 6 de Mayo (Rosario), Lautaro Martínez - Liniers (Bahía Blanca).

Volviendo al rol socializador de los clubes a partir del deporte, hacemos hincapié en el mismo debido a que, en los más chicos, las vivencias que tengan en estas instituciones son determinantes en su desarrollo. Aquí es donde el niño puede encontrarse con otra realidad, siendo el espíritu de solidaridad transmitido por el deporte quien sirva de escuela en su formación.

La intención que tenemos es poder transmitir la importancia de que todos los chicos tengan la posibilidad de poder encontrar un espacio en donde encuentren amistades y puedan soñar ser como alguno de sus ídolos y ser ellos los propios campeones del mundo jugando, divirtiéndose.

En ocasiones estos espacios pueden lograr abstraer al niño de una realidad mucho más compleja, es por esto, que uno de los factores fundamentales a considerar al analizar la importancia de los clubes sociales y deportivos de barrio, es que, a partir de todas las vivencias, y lo que las enseñanzas que dichas instituciones transmiten al individuo, pueden generar una tendencia positiva en la persona alejándolos de prácticas nocivas.

Lamentablemente la marginalidad en muchos casos conduce a que los chicos pasen más tiempo en la calle, lo cual los expone una situación de vulnerabilidad en donde se encuentran más propensos a desarrollar malos hábitos. Los clubes ciertamente pueden ser ese lugar en donde estos menores puedan encontrar la contención que los aleje de estos peligros, por lo cual es algo que en lo que Estado no puede estar ajeno y es necesario que dimensione los trascendente que son estas instituciones para nuestro país.

2. Actualidad de los clubes de barrio

La situación que atraviesan los clubes de barrio a lo largo y ancho del país podemos diagnosticarla como crítica, destacando dentro de sus principales dificultades problemas de infraestructura (los cuales generan cada vez un mayor obstáculo para ejercer la función social y deportiva para las cuales fueron concebidos), la falta de recursos económicos, la falta de socios, la escasez dirigencial, entre otras cosas.

A estas problemáticas que ya se venían acumulando hace años, podemos sumarle un último gran cimbronazo que fue la pandemia de COVID-19, la cual se afrontó con un confinamiento estricto como medida gubernamental, deteriorando de esta manera económicamente a miles de clubes de barrio, llevándolos en muchos casos al borde del colapso.

Ante tal crisis que afectó de manera mundial, fueron estas mismas instituciones las que en numerosos ejemplos han sido un gran apoyo para el Estado Nacional ofreciendo sus espacios como centros de vacunatorio. Paradójicamente, asociaciones que por momentos parecen olvidadas por las mismas políticas públicas.

Es fundamental entender que son múltiples las razones por las cuales los clubes están lejos de su apogeo que han sabido tener en otros tiempos y que no basta con asignarles más recursos para que la ecuación cierre y vuelvan a su esplendor. Muy alejado de esto, es necesario hacer un análisis profundo de todas las causas que repercuten en estas instituciones y que deben ser tratadas detenidamente.

En primer término, podemos considerar como el factor más trascendente de la situación actual de estas instituciones, la crisis económica del país. La misma incide directamente en el poder adquisitivo de las familias de clase media y media/baja, siendo estas las mayorías que acuden a los clubes de barrio y las que aportan y sustentan en su calidad de socios. A medida que avanza esta problemática económico-laboral, el salario de estas masas apenas alcanza para cubrir las necesidades básicas, siendo aquellas actividades que no consideran prioritarias lo primero que terminan dejando.

A raíz de la misma inestabilidad económica del país, pasamos a otro gran inconveniente que tienen estas asociaciones en la actualidad, la cual es la idoneidad de las personas que componen las comisiones directivas de los clubes sociales y deportivos de barrio.

Son estas comisiones directivas las que tienen que enfrentar todos los aumentos que mes a mes se ven reflejados en una inflación que resulta agobiante para estas instituciones, teniendo en sus manos las complejas decisiones económicas que se toman como subir por ejemplo la cuota social para no perder poder adquisitivo, asumiendo el riesgo de perder socios, o de índole legal como ¿qué hacer con el trabajo informal/ seminformal? (situación que se da cotidianamente en estas asociaciones).

Para entender porque este es un problema, es necesario describir las razones por las cuales es complejo encontrar clubes que tengan dirigentes idóneos que sepan sortear las dificultades que tienen estas instituciones en la actualidad. Para comenzar, los miembros que integran las comisiones directivas no perciben ingresos monetarios y el motivo que los mueve a ocupar esos puestos que implican una gran responsabilidad son solamente el amor propio que tienen por el club. Es por esto, que es común encontrar que los dirigentes encargados de llevar adelante las diferentes políticas que se practican en los clubes, sean gente que vincule fuerte sentimientos con estas asociaciones, pero que no necesariamente tengan los conocimientos suficientes para poder llevarlos a cabo.

Si bien los mismos socios son los encargados de elegir a los miembros de la comisión directiva de un club, no necesariamente quienes se postulen para cumplir con estos cargos sean las personas más idóneas, y esto se debe a que la única recompensa que se tiene por asumir esa responsabilidad es la propia satisfacción

de ayudar a la institución que los vio crecer y retribuirle de alguna manera intentando dar lo mejor.

Por otra parte, la reforma del Código Civil hace al alcance de la responsabilidad de los administradores en las personas jurídicas en general y a las asociaciones civiles en particular. Esto incluye una norma que habla expresamente del deber de lealtad y diligencia que deben tener los administradores, y que implica responder en forma ilimitada y solidaria por cualquier daño causado en el ejercicio de sus funciones sea por acción u omisión.

De esta manera podemos comprender que es muy complejo que profesionales con experiencia busquen participar e involucrarse en estas asociaciones debido a que demanda tiempo, no existe ningún tipo de recompensa por hacerlo y las responsabilidades que conlleva no son premiadas de ninguna manera. Esto a nuestro entender, es una problemática que el Estado debe rever, debido a que es el mismo que ampara directamente a esta situación mediante el marco legal que establece.

3. Breve repaso de las políticas que atravesaron el nacimiento, auge y deterioro de los clubes de barrio

Es necesario entender que no solo las políticas direccionadas específicamente a los clubes de barrio van a afectar a estas instituciones, sino que al ser asociaciones que atraviesan de múltiples maneras a la población (ya sea por factores de socialización, educación, deportivos, etc), las distintas decisiones gubernamentales que se fueron implementando en el país determinaron su nacimiento, su apogeo y también gran parte de su deterioro.

Así podemos notar que el nacimiento de los clubes fue marcado por la política inmigratoria que se dio en el país a fines del siglo XIX, ya que produjo un cambio profundo en el conjunto de la sociedad, especialmente en los sectores populares, que se transformaron sustancialmente.

Estos sectores fueron los promotores de un fenómeno asociacionista que involucraba a diversas instituciones como bibliotecas populares, mutuales, sociedades de fomento, o clubes de barrio entre otras. Como resultante, se comenzó a gestar un proceso de identificación de los sectores populares provenientes principalmente de la inmigración europea el cual carecía de articulaciones definidas, de sistemas de relaciones estables, de puntos de reunión e intercambio. Este proceso se vio beneficiado por determinaciones políticas que sentaron las bases de la educación popular en la Argentina durante esos años entre los que se destacan la realización del congreso pedagógico internacional (1882), la creación del Consejo Nacional de Educación (1882) y la sanción de la Ley de Educación (1884) permitiendo que los inmigrantes y sus hijos adquirieran conocimientos y se dotaran de otra preparación general.

Luego podemos identificar una segunda etapa en el nacimiento de los Clubes Sociales la cual fue el gran auge de estas instituciones. A esta etapa se la podría ubicar cronológicamente a partir de la década de 1930. El origen de la misma se

fundamenta en los grandes movimientos internos que ocurrieron en el país; por lo cual podemos inferir que las políticas económicas del país generaron indirectamente esa migración.

Los clubes de barrio, junto a las bibliotecas populares, centros de fomento y sociedades de inmigrantes fueron fundamentales en este proceso de traslado del campo a la ciudad, debido a que en estas instituciones se constituían los principales puntos de reunión de los vecinos de esta nueva sociedad moderna. Los mismos fueron generando en la población un fuerte sentido de pertenencia identitaria.

El apogeo de los clubes de barrio podemos identificarlo por la década de 1940. Para entender ese fenómeno, hay que analizar qué tipo de políticas públicas fueron las que se desarrollaron en esos años y el efecto que han tenido.

Para comenzar resulta fundamental resaltar la ideología que tenía el presidente Juan Domingo Perón, el cual resaltaba que era necesario que los ciudadanos pudiesen equilibrar mente, alma y cuerpo; y para esto consideraba como necesidad atender la escasa formación en el aspecto físico del pueblo, ya que esto era sumamente necesario para poder lograr ese ideal de pueblo íntegro.

De esta manera se aumentó el presupuesto en educación del 5,6% en 1943 al 13,5% en los años 1953-1954, entre otras cosas, incorporando el área de deporte y propiciando desde el Ministerio de Educación la actividad deportiva para todo chico que se encuentre atravesando la etapa escolar. Para los no escolarizados, por su parte, en 1949 se promovieron los “Campeonatos Deportivos Evita” y también se realizaron distintos torneos entre clubes organizados por la Federación de Entidades Culturales, Sociales y Deportivas Amateurs.

El hecho que podemos identificar como “coronante” de este período fue la inclusión dentro de la Constitución Nacional de 1949 el capítulo III que comprendía como Derecho Constitucional a la Cultura Física. Años más tarde, nuevamente Juan Domingo Perón (ya en su tercer mandato) se promulgó la Ley Nacional del Deporte, hecho sumamente significativo debido a que la misma sentó las bases fundamentales sobre la promoción integral de las actividades deportivas en el país.

De la mano con todas estas medidas llegaron los resultados deportivos: campeones mundiales de básquet (1950), 7 medallas en los juegos Olímpicos de Londres 1948, 5 medallas en los Juegos Olímpicos de Helsinki 1952, primer puesto en el medallero de los Juegos Deportivos Panamericanos de 1951 y segundo puesto en los del año 1955.

A partir de aquí, haremos énfasis en las políticas propiamente deportivas y los aspectos sociales que fueron concatenándose durante los siguientes años debido a que fueron estos a nuestro entender los que mayormente determinaron el deterioro de los clubes sociales que llevaron con los años a la situación actual.

Una de las primeras debacles en el auge del deporte en el país la podemos identificar a partir del golpe de estado cívico militar de 1955, donde instituciones sociales, culturales y deportivas fueron intervenidas. Así podemos referirnos como

ejemplos a la Fundación Eva Perón (organizadora de los Juegos Evita), o la Confederación Argentina de Deportes (CAD), institución “madre” del deporte nacional que desde el año 1921 albergaba a todas las Asociaciones y federaciones deportivas.

Otro hecho importante a mencionar de ese período el cual detractó a la actividad deportiva fue la creación del Decreto N° 4161/56, mediante el cual se prohibía cualquier tipo de elementos de afirmación ideológica o propaganda peronista. A partir de esta reglamentación fue suspendida la actividad a gran cantidad de deportistas de elite de nuestro país por el “delito” de haber dedicado sus triunfos al gobierno anterior. Entre las suspensiones más destacadas se encuentran la del equipo campeón del mundo de básquetbol, a Eduardo Guerrero (campeón olímpico de remo en 1952), o la tenista Mary Terán de Weiss, entre otros.

Nuevamente, el resultante de las políticas públicas fue reflejado en los resultados deportivos, ya que estos no se hicieron esperar. La prueba más clara fue que haciendo la sumatoria de los galardones obtenidos en los siguientes 3 juegos olímpicos (Melbourne 1956, Roma 1960 y Tokio 1964) dieron el total de las mismas cantidades de preseas que las obtenidas en el año 1952, habiendo una baja notoria del rendimiento, lo cual inferimos como lógico, debido al nulo interés estatal de aquellos años por impulsar políticas que fomenten la actividad deportiva.

La misma política de intervencionismo mencionada de los años 1955 para hacerse cargo del deporte nacional, también se replicó con el Golpe de Estado de 1976, en donde haciendo uso de las facultades transferidas por la Junta Militar, se designó a cargo de la CAD a Miguel Bruno. Durante este período también se han perseguido a varios deportistas que al día de hoy constan en una lista de desaparecidos.

El mensaje que estas políticas transmitían claramente dejaron una huella en la población. Así como en los años 40 y principio de los 50 la práctica deportiva era fomentada por el mismo Estado, en donde se podía observar el gran apogeo de los clubes de barrio; como contraparte las dictaduras militares generaron ese miedo a estar en grupo, a compartir.

Con la vuelta a la democracia luego de este último periodo de gobierno militar, tampoco existieron grandes políticas que supieran revertir la decadencia arrastrada de los anteriores años respecto al deporte en general. Las ideas de “Menemismo” de reducción de la burocracia y gasto estatal para volverlo más “eficiente”, condujo a una retirada del Estado de los asuntos económicos y sociales.

4. Aspectos normativos por considerar

Para poder abordar adecuadamente las políticas públicas que se ejecutaron a partir del nuevo siglo, resulta conveniente nombrar algunas reglamentaciones vigentes que nos servirán para entender porque cierto tipo de decisiones gubernamentales que tienen como finalidad ayudar al crecimiento de los clubes de barrio, pueden llegar a funcionar, y porque algunas otras no logran prosperar debido a ciertas limitaciones propias de estas mismas leyes.

Para comenzar, hay que entender que en virtud de lo establecido en el Artículo 104 de la Constitución Nacional que dispone “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”

A su vez, el federalismo fiscal que rige en el país, condiciona las autonomías políticas locales, ya que las autoridades subnacionales tienen su margen de manobra acotado y dependiente a la distribución proporcionada por la Administración Pública Nacional, que termina siendo como un intermediario para conseguir financiamiento y llevar adelante sus políticas.

Resulta trascendente nombrar a la ya antes mencionada Ley Nacional 20655 de 1974, ya que, si bien se enfoca de manera genérica en la promoción de actividades deportivas, indirectamente estas políticas afectan a nuestras instituciones bajo estudio.

De esta manera, acorde a esta Ley Nacional de Deporte, y atento a lo previamente expuesto, las jurisdicciones subnacionales siguen la política deportiva nacional; donde podemos ejemplificar los casos de las provincias de Buenos Aires (a través de la Ley Provincial 12108 de Promoción y Fiscalización del Deporte), La Pampa (con la Ley Provincial del Deporte N° 858), Jujuy (a partir de la Ley Provincial del Deporte N°4222), o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con su Ley 1624 del Deporte Amateur y Profesional).

Otra cosa que podemos identificar son leyes o programas provinciales que contemplan las problemáticas de los clubes de barrio, como por ejemplo se pueden mencionar la Ley 1.807 de Fomento y Promoción de las Actividades de los Clubes de Barrio de 2005 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la Ley Provincial de Deporte 10.554 de 1991 (Santa Fé), o los Programas Provinciales “Nos Vemos en el Club” de 2008 (Córdoba) y “Recuperemos Nuestro Querido Club de Barrio” (Santiago del Estero), entre otros.

Por último, respecto a otra normativa vigente que brinda un beneficio a los clubes a nivel nacional y que se remonta a un período previo al que propiamente haremos foco, es la Ley Nacional “Boca Juniors” 16.774 del año 1965, la cual exime de todo impuesto y tasas nacionales a aquellas entidades deportivas que efectuaran obras de construcción, refacción o ampliación de estadios o instalaciones deportivas.

5. Políticas públicas que afectaron los clubes sociales a partir del siglo XXI

La idea esbozada anteriormente sobre la eficiencia del estado en el gobierno de Carlos Menem, fue rotundamente modificada con la llegada del kirchnerismo. Con el primer gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 y la continuidad Cristina Fernández de Kirchner en los siguientes mandatos, se iniciaron diversos programas los cuales tuvieron como objetivo ampliar distintos derechos sociales. El

foco de acción que se trabajó durante estos gobiernos fue la problemática de la inclusión.

En concordancia con lo expuesto anteriormente sobre la intención por parte del gobierno de Néstor Kirchner de retornar a un Estado presente en los aspectos sociales, podemos visualizar este rol protagónico del mismo destacando la Ley Nacional de Educación 26206, promulgada a fines del año 2006. En la misma se establece, entre otras cosas, el poder lograr el máximo aprovechamiento de las capacidades y recursos educativos de la comunidad en los planos de la cultura, el arte, el deporte, la investigación científica y tecnológica; a la vez que también se destaca el papel preponderante del deporte en la educación al especificar la necesidad de brindar una formación corporal, motriz y deportiva.

Respecto a las políticas que tuvieron impacto sobre las prácticas deportivas podemos identificar el “Plan Estratégico del Deporte Argentino 2008-2012” el cual plasmó los ideales de aquel gobierno respecto a estas actividades. Dentro de los objetivos del mismo Plan Nacional se pueden identificar los lineamientos que se comenzaron a plasmar durante esos años, dentro de los cuales podemos destacar:

- Contribuir con el desarrollo pleno, integral y equilibrado del ser humano en todo el territorio.
- Incluir la mayor cantidad de personas a los beneficios de la práctica de la actividad física y el deporte, independientemente de la edad, género, raza, etnia, religión, nivel de aptitud física o grupo socio-económico.
- Favorecer por medio de la actividad física, el deporte y la recreación, la calidad de la educación, la salud integral y la capacidad productiva.
- Fortalecer el valor y alcance del deporte tanto en su dimensión social como de representación nacional.
- Promover la creación, remodelación y mantenimiento de infraestructuras adecuadas para la práctica de la actividad física y el deporte.

Dentro de este plan nacional, la Secretaría de Deportes de la Nación diferenció el deporte y realizó una clasificación en “Deporte Social”, “Desarrollo Deportivo” y “Deporte de Representación Nacional” para abordar de manera independiente cada una de las necesidades.

Siendo el Deporte Social la sección que más interesa analizar para este trabajo, dentro de dicho apartado se enumeraban los distintos y proyectos que se realizarían para encausar las diferentes problemáticas. Principalmente podemos destacar la incorporación del Programa “Nuestro Club”, el cual se proyectó por primera vez dentro de este período, pero realmente se comenzó a ejecutar unos años más tarde con el lanzamiento del *Plan Nacional de Deporte Social (2013-2016)*”. Si bien no hubo políticas concretas que abordaran la situación de los clubes sociales y deportivos de barrio debido a los pocos ingresos destinados a estas políticas (el presupuesto deportivo nacional entre los años 2010-2014 es un escaso 0,3% de

promedio del gasto total del Estado Nacional), después de mucho tiempo estos volvieron a aparecer dentro de la agenda del gobierno.

Pasando justamente al Plan Nacional de Deporte Social que recién mencionamos, podemos ver qué mismo abarcó los mismos Programas que su predecesor, con la diferencia que los mismos comenzaron a ejecutarse paulatinamente. Sin grandes resultados aparentes debido al mismo inconveniente presupuestario, pero dejando como muy superador todas las leyes que se sancionaron dentro de este período (ninguna todavía ha sido reglamentada) acorde a los lineamientos propuestos por dicho plan. Estas leyes a destacar son:

- Ley 27098 Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo (2014)
- Ley 27211 Derecho de Formación Deportiva (2015)
- Ley 27201 Asignación Universal por Hijo en el Deporte (2015)

Haciendo un breve repaso de las mismas, la Ley 27.098 “Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo” (2014), es la ley “madre” para estas instituciones. La misma aborda desde la definición de lo que es un club de barrio, pasando por los requisitos de inscripción, las autoridades de aplicación, funciones, unidad de asistencia, asignación de fondos, destinos de los mismo, sanciones, etc. Resumiendo, una ley sumamente completa que al día de hoy no se encuentra reglamentada, lo cual no logra entenderse, porque con su implementación sería un gran paso para que estas asociaciones logren tener ciertos beneficios de los que hasta la fecha carecen.

Por su parte, la Ley 27211 “Derecho de Formación Deportiva” (2015) podemos decir que, entre otras cosas, establece que cuando el deportista es profesional (en aquellos deportes colectivos federados), cada vez que se produzca una transferencia de derechos federativos a otra entidad deportiva, esta última debe abonar a las entidades formadoras en concepto de derecho de formación deportiva, la suma del cinco por ciento sobre el valor bruto de transferencia.

De esta manera varios clubes de barrio se han favorecido por esta ley, cobrando sumas que para este tipo de instituciones son significativas. Como ejemplos tenemos el caso del club Unión Florida que en el año 2018 cobró un cheque de un millón de pesos por la transferencia del jugador de fútbol Ramón Ábila del Cruzeiro a Boca Juniors y también previamente a esto ha podido percibir ingresos por los derechos de formación del jugador Javier Correa.

Por último, tenemos la Ley 27201 “Asignación Universal por Hijo en el Deporte” la cual establece el pago de la cuota de estímulo deportivo de los beneficiarios en las asociaciones civiles deportivas comprendidas en la ley 20.655 a los titulares de derecho que perciban la Asignación Universal por Hijo para Protección Social prevista en el inciso c) del Artículo 1° de la ley 24714. Hasta el momento, a falta de reglamentación, solo en la provincia de Chaco se está implementando.

Volviendo a los planes nacionales elaborados durante el período de análisis, nos toca mencionar al elaborado dentro del mandato de Mauricio Macri como presidente de la Nación, el “Plan Estratégico del Deporte Argentino (2016-2020)”. El mismo fue diseñado por la entonces Secretaría de Deporte, Educación Física y Recreación. En sí, abarcaba diferentes temas vinculados al deporte en general, pero a diferencia de los planes nacionales anteriormente mencionados, los fondos fueron destinados preponderantemente hacia el desarrollo del deporte de alto rendimiento.

Uno de los proyectos que abarcaba este Plan Nacional fue el *Registro Nacional de Clubes* (el mismo que se encontraba establecido dentro del Artículo 4 de la Ley 27098 *Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo* de 2014) y que finalmente se formalizó. Lo podemos considerar como un avance, debido a que una gran problemática actual que se tiene a nivel gubernamental sobre los clubes de barrio, es que no se tienen datos certeros sobre la cantidad que existen dentro del país, lo cual dificulta enormemente para considerar el alcance de las políticas públicas a realizar para abordar este tema.

Ya pasando al cambio de gobierno a fines del año 2019, en donde Alberto Fernández asumió la presidencia de la Nación, se debió afrontar la emergencia sanitaria por el COVID-19, lo cual dificultó el poder proyectar políticas a futuro que puedan fortalecer a los clubes sociales y deportivos de barrio debido a las urgencias que demandaban un trato inmediato por la propia pandemia.

En este contexto, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, a través de su Secretaría de Deportes, anunció en mayo del 2020 el *Programa de Apoyo en la Emergencia para Clubes*, que consiste en subsidios especiales de hasta 60 mil pesos. Este apoyo podía ser utilizado para campañas de prevención conforme a las medidas y pautas sanitarias establecidas desde el gobierno nacional, capacitaciones para trabajadores, capacitaciones para socios y dirigentes, servicios e infraestructura, entre otros.

También a fines de mayo de 2020 el gobierno nacional oficializó la inclusión de los clubes deportivos en el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), a través de la decisión administrativa 887/2020. Este subsidio lo que contemplaba, entre otros puntos, principalmente es el apoyo del Estado para pagar hasta el 50% de los salarios de los trabajadores.

Asimismo, para agosto de ese mismo año se prorrogó esta asistencia debido a que el gobierno nacional incorporó a los clubes de barrio como sector crítico, y de esta manera, aquellos que cumplieran con los requisitos básicos establecidos para tramitar esta asistencia accedieron a los beneficios del ATP respecto de los salarios complementarios y las contribuciones patronales.

Al igual que el ATP que es una medida gubernamental la cual no fue ideada para los clubes de barrio, pero que los mismo fueron alcanzados por estos beneficios, también podemos mencionar la Ley 27541 la cual, para finales del año 2019 (previo a la pandemia de COVID-19) declaraba la Emergencia Pública.

Otra asistencia estatal muy importante fue la brindada a partir de la resolución 173/2020, en la que se estableció que a los clubes de barrio y sociedades de fomento no se les realizarán cortes de los servicios de luz, gas por redes y agua corriente, telefonía fija e internet y TV por cable, en el caso de falta de pago de hasta tres facturas consecutivas con vencimientos desde el 1 de marzo de 2020.

Ya por fuera de la pandemia recién mencionada podemos observar otras políticas públicas que tuvieron como objeto fortalecer a los clubes de barrio, entre ella podemos mencionar el lanzamiento del Relevamiento Nacional de Clubes y Entidades Deportivas (RENACED) a principios del 2021, con el objeto de fomentar el empadronamiento de clubes.

El lanzamiento de este relevamiento resultó fundamental, ya que evidenció la falta de datos que hubo en períodos anteriores al momento de planificar políticas que afecten a los clubes de barrio; inconveniente que desde hacía años venían denunciando diversas asociaciones indicando que una de las principales problemáticas en el diseño de planificaciones concretas que permitan cubrir las necesidades reales de estas Instituciones, es el mismo desconocimiento por parte del Estado de la situación de los clubes.

También podemos señalar que a partir del 2021 el Ministerio de Turismo y Deportes ofrece becas completas para la diplomatura en *Clubes, economía social y gestión democrática* con la idea de “fortalecer a los clubes argentinos a través de la capacitación” (Proyecto *Formación de Dirigentes Deportivos* dentro del Programa *Nuestro Club*).

Ya para finalizar podemos mencionar el lanzamiento del programa “Clubes en Obra” que hasta fines de 2021 alcanzó a más de 1100 clubes de barrio y 580 municipios generando según la misma página web oficial de dicho organismo más de 7000 puestos de trabajo. Este programa es un subsidio económico para realizar mejoras en infraestructura y proyectos de refacción, ampliación y mantenimiento de sus instalaciones.

6. Conclusiones

El confinamiento estricto decretado a partir de la pandemia de COVID-19, ha dejado en una situación de vulnerabilidad sin antecedentes a estas instituciones. La situación definitivamente fue muy compleja y posterior a los hechos es mucho más sencillo opinar y criticar, por lo cual solo nos remitiremos a mencionar que esa medida adoptada dejó en una situación crítica a estas asociaciones deportivas.

A partir de esto, lo que sí podemos considerar sumamente positivo, es que los clubes de barrio fueron un tema de preocupación y se lo vio muy presente en la agenda pública nacional. El interés por estas instituciones se ha podido verificar en la gran cantidad de medidas implementadas para ayudar a que estas asociaciones regularicen su situación, y especialmente en lo que concierne a los últimos años haciéndose presente con políticas subsidiarias en un contexto de crisis.

Previo a esto, se ha podido visualizar un acercamiento por parte del estado nacional a estas entidades barriales, pero el mismo tenía un mayor peso desde lo discursivo que en las medidas ejecutadas empíricamente, ya que, más allá de los planes nacionales (como lo fue el “Plan Nacional de Deporte Social”), los recursos económicos destinados a resolver los inconvenientes expuestos en los mismos no configuraban una relación real.

Es por esta razón que ante los múltiples lineamientos establecidos en los diferentes programas, las iniciativas aplicadas por los gobiernos locales se han visto dispersas y poco articuladas, ya que por el mismo esquema de federalismo fiscal argentino establecido por nuestra Constitución Nacional, estas jurisdicciones dependen de los recursos coparticipables transferidos hacia ellas para implementar todas estas medidas estipuladas.

Por otra parte, entendemos que las políticas aplicadas a partir del 2019 tienen una clara tendencia a ser un salvataje temporal, con programas que han ayudado a muchos clubes, pero las mismas realmente no brindan herramientas para que estas asociaciones puedan volver a crecer y de esta manera expandir sus servicios a una comunidad más amplia.

Creemos igualmente que el camino que se ha iniciado es el correcto, y estamos completamente de acuerdo con el discurso político de estos tiempos acerca de la importancia que tienen los clubes de barrio para nuestra sociedad. Por esta razón, esta manifestación por parte de las autoridades del gobierno la consideramos como un gran paso para empezar a fortalecer a estas instituciones, pero más allá de esto, las políticas adoptadas hasta la fecha para atender esta problemática, todavía no pensamos que resulten ser suficientes como para lograr las soluciones reales que pretendemos a partir de nuestra interpretación.

Referencias

- Aguilar, J.M, Chebel, E y Francis, C. El origen de los clubes en la Argentina y el rol del Estado frente a las entidades deportivas. *Revista Digital - Buenos Aires - Año 9 - N° 61 - Junio de 2003*. Recuperado de <https://www.efdeportes.com/efd61/clubes.htm>
- Beltrami, M. G. (2015). *Fortalecimiento institucional de clubes de barrio*. (Tesis de Maestría). Villa María: Universidad Nacional de villa María. Recuperado de: http://pa.bibdigital.uccor.edu.ar/720/1/TM_Beltrami.pdf
- Caneva, V. y Mendoza Jaufret H. (2007). Clubes Sociales: Espacios de reconstrucción y consolidación de identidades urbanas. *UNLP. Cuadernos de H Ideas, Año 1, N° 11*. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33317/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba (2011). *Investigación diagnóstica de personas que viven en situación de calle*. Recuperado de <https://defensorcordoba.org.ar/archivos/publicaciones/ipsc2011.pdf>
- Forselledo, A.G. (2001). Niñez en situación de calle Un modelo de prevención de las fármacodependencias basado en los derechos humanos. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño N° 236 – Enero 2001*. Recuperado de http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Ninez_en_situacion_de_calle.pdf
- Galera. G. (2013). *Deporte Social: La inclusión de los sectores más desprotegidos de la sociedad a través de los programas deportivos provinciales*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Pampa. Facultad de Ciencias Humanas. Recuperado de http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/rdata/tespo/h_galdep265.pdf
- García C.M, González Jurado J.A. (2017) “Impacto de la inactividad física en la mortalidad y los costos económicos por defunciones cardiovasculares: evidencia desde Argentina”. *Rev Panam Salud Publica*.
- Hopenhayn, M. y Sojo, A. (Ed.). (2011). *Sentido de Pertenencia en sociedades fragmentadas: America Latina en una perspectiva global*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Horvath, J. (2016) “Programa Nacional Nuestro Club: un análisis desde las relaciones intergubernamentales(2015)”

- Junco Supa, J. (2020 13 de julio) “Ocupación del tiempo libre en tiempos de pandemia COVID-19” informativo de la facultad de estudios superiores Iztacala. Recuperado de <https://fenix.iztacala.unam.mx/?p=28661>
- Levoratti, A (2016) Un estudio sobre política pública deportiva en Argentina: Nociones del deporte social en el Menemismo y el Kirchnerismo. *Movimiento*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre, 2016, (p.1091-1104) Escola de Educação Física Rio Grande do Sul, Brasil
- Lupo, V. (2017) *El deporte en la cultura del encuentro “deporte y fe”*. Ediciones Fabro
- Organización Mundial de la Salud (2010) *Recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud*. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44441/9789243599977_spa.pdf?sequence=1
- Parrilla, G (2017, 23 de abril). *El deporte y su función socializadora*. recuperado de <https://www.gricelaparrilla.com/2017/04/23/el-deporte-y-su-funcion-socializadora/>
- Pereira, F. y Faccone, B. (2008) *Análisis de las alternativas de Gestión en los Clubes Deportivos y Sociales*. Tesina. Universidad del CEMA recuperado de: https://ucema.edu.ar/posgrado-download/tesinas2008/mba_faccone.pdf
- Pérez, Jonathan David (2022) La responsabilidad del Estado y la influencia de los clubes sociales y deportivos de barrio en la comunidad. Tesis de Maestría, Universidad del Salvador. https://racimo.usal.edu.ar/view/creators/Perez=3AJonathan_David=3A=3A.html
- Ursino, D. J., Villa, J., Katz, E., Silva, M., Carbone, L., Rodríguez Giuranna, B., Della Vella, C. y Barrios, R. (2020). *La influencia de la cuarenta en el deporte y ejercicio físico*. Buenos Aires, Argentina. Observatorio de Psicología Social Aplicada, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.psi.uba.ar/opsa/#informes>.
- Vianna J. – Lovisolo, H. (2009) – Proyectos de inclusión social del Deporte: Notas sobre evaluación. *Movimiento, Porto Alegre, V. 15, n° 03 Julio/Septiembre de 2009*
- Zambaglione Daniel, M.Sc., Fitipaldi Gerardo M.Sc., Levoratti Alejo M.Sc., Maiori Marco, M.Sc., Cañueto Matias, M.Sc (2014). *Los clubes de barrio: deporte social y recreación en un espacio de inclusión social*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Normas;

Ley 16774 (1965) *Exímese a entidades deportivas del pago de impuestos y tasas en diversas obras*. Boletín Oficial de la República Argentina

- Ley 20655 (1974) *Ley Nacional de Deporte*. Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 858 (1985) *Régimen para el fomento y desarrollo de las prácticas deportivas en la Provincia*. Boletín Oficial Provincia de La Pampa
- Ley 4222 (1986) *Ley del Deporte y la Recreación*. Boletín Oficial Provincia de Jujuy
- Ley 10554 (1991) *Adhesión provincial a Ley 20655 de promoción del deporte* Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fé
- Ley 1624 (2005) *Regulación del deporte amateur y profesional y la actividad físico-recreativa a nivel comunitario y en edad escolar*. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires
- Ley 1807 (2005) *Fomento y Promoción de las Actividades de los Clubes de Barrio*. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires
- Ley 26206 (2006) *Ley de Educación Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 26994 (2014) *Código Civil y Comercial de la Nación*. Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 27098 (2014) *Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo*. Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 27201 (2015) *Asignación Universal por Hijo en el Deporte*. Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 27211 (2015) *Derecho de Formación Deportiva*. Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 27562 (2020) *Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública*. Boletín Oficial de la República Argentina Resolución 173/2020. Boletín Oficial de la República Argentina
- Plan Estratégico del Deporte Argentino 2008-2012
- Plan Estratégico del Deporte Argentino 2016-2020
- Plan Nacional de Deporte Social 2013-2016

Un largo camino hacia la profesionalización de los trabajadores públicos nacionales

Autor

Juan Pablo Romero. Licenciado en Administración Pública de la Universidad Nacional de General San Martín y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salvador (USAL). Docente titular estable, miembro del Comité Académico y coordinador de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la USAL. Autor de varias publicaciones

Resumen

La profesionalización de los trabajadores públicos contribuye a proveer 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 que es una actualización y mejora de varias publicaciones del autor 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.

Palabras claves

Capacitación / Negociación colectiva / Reformas administrativas / Convenciones Colectivas / Competencias laborales / Administración Pública / Carrera administrativa

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° 24185/1992, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, Ley N° 25164/1999, las transformaciones realizadas a través del primero y segundo Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la APN y, por último, el CCTS del SINEP, Decreto N° 2098/2008, vigente hasta la actualidad.

Asimismo, habrá un capítulo destinado a cómo se fue transformando la profesionalización de los empleados públicos de acuerdo con 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.

1. Marco histórico de reformas administrativas en la República Argentina

En la 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. 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 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° 22140).

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 14810 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° 23696) y de Emergencia Económica (Ley N° 23697), 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 ese tipo de reformas como *Reformas de primera generación*, las cuales se aplicaron en la mayoría de los países del mundo durante

fin de la década del '80 y durante la década del '90. Asimismo, previó que las “reformas de segunda generación” mejorarían el 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 reordenamiento 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 tuvieran 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 por 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° 24185 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° 23328/1986) y 154 *Fomento de la negociación colectiva* de la OIT, a la que adhiere nuestro país.

Cuatro años después se sancionó la Ley N° 24629 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 Reconversión 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. In-

dependientemente del número de empleados, subsistían problemas 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° 25164, 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, esa 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 Permanente 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°25152.

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 compensasen 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, Eduardo Camaño Adolfo Rodríguez Saá 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° 25164. 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 4 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 de Gremios Estatales (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° 24185, y el CCTG p/APN, llevando a cabo una serie de medidas de fuerza y denunciando a la República Argentina ante la OIT. 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 el 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 ese 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.

Entre uno de los aspectos a destacar del segundo CCTG es la creación de la Comisión de Administración del FoPeCap que se había establecido en la Ley N° 25164. Esa comisión paritaria es integrada por representantes del Estado empleador como por las organizaciones sindicales que suscriben el CCTG (ATE y UPCN de acuerdo con su representatividad) y ambas partes financian dicho Fondo. Entre algunas de sus funciones se establece que deberá “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”; “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” y “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”.

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° 20744 de acuerdo con el 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 al 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) y la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. 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° 25164, el CCTG p/APN posee más de treinta CCTS, o en algún caso todavía

queda un antiguo escalafón, que aún no fue renovado a través de la negociación colectiva, como por ejemplo el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Decreto N° 2098/1987).

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 1 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 obtuvieron su primer CCTS en el marco de las convenciones colectivas de trabajo para la APN.

El Estado Empleador consideró el acuerdo de ese convenio como indicador de la nueva etapa de la historia administrativa nacional y del fortalecimiento de la capacidad institucional de un Estado en democracia al servicio de la gente.

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), en un inicio se redujo la dotación de personal. Por otro lado, posteriormente estableció un retiro voluntario del personal de la APN, el cual como en el pasado volvió a afectar la calidad de los recursos humanos con que contaba la APN. Antes de finalizar su gobierno modifica tanto el CCTG como el CCTS integrando en ambos el Régimen para el Personal Integrante de la Alta Dirección Pública (ADP). La ADP tenía como fin incluir a directores nacionales, generales y simples y coordinadores que hasta el momento estaban y están regulados principalmente por el SINEP, estableciendo para ellos, a diferencia de lo que estipulaba el Convenio hasta el momento, una escala salarial diferenciada y superior al escalafón vigente y la posibilidad de ser indemnizados en caso de que sean despedidos de la administración pública.

El Régimen de ADP no entró en vigencia porque fue suspendido por el presidente Alberto Fernández (2019-2023) hasta que por Decreto N° 191/2023 se deja finalmente sin efecto. El mismo Decreto define “Incorporar, a partir del 1 de enero de 2023, el Régimen de Dirección Pública”, el que entraría en vigencia a partir del 1 de junio de 2024, y elimina conceptos de indemnización en función del régimen de carrera.

Este Régimen de Dirección Pública (RDP), a la fecha del presente trabajo no ha entrado en vigencia.

En cuanto al SINEP, a casi 15 años de su creación, quedan por reglamentar nuevos regímenes que afectan directamente la carrera administrativa del personal y, por tanto, a la profesionalización de los trabajadores públicos.

Para terminar, es importante destacar que, durante la presidencia de Alberto Fernández, vigente durante el desarrollo del presente trabajo, el Consejo Económico Social, creado en febrero del 2021 por Decreto N° 124, trabaja sobre un proyecto

para seleccionar y capacitar a mil “Innovadores Gubernamentales” que faciliten la implementación de proyectos estratégicos en la postpandemia y se sumen al ya mencionado Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Este Consejo dentro de la órbita de la Presidencia de la Nación fue creado para diseñar políticas de Estado a largo plazo y está conformado por integrantes provenientes del área sindical, social, empresaria y de las ciencias sociales y la investigación.

En dicho contexto, entre uno de sus proyectos proponen recuperar la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, con el fin de fortalecer las capacidades del Estado a través de un cuerpo especializado y permanente.

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 algunas 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 artículo n° 55 al 62 inclusive.

En el artículo n° 55 se determinó que, a los 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 artículo 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 artículo 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 desarrollarse en las distintas jurisdicciones con la supervisión del referido Instituto.

Luego en su artículo 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 (artículo n°59).

El artículo 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 artículo 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 artículo 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° 24185 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 artículo n°5 del Decreto N° 447/1993, reglamentario del artículo n°6 de la Ley N° 24185, 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 artículo 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 artículo 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 artículo n°66, se prescribió que cada organismo elaboraría un plan de capacitación anual, tanto general como específico en base a las propuestas elevadas 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°25164 y su decreto reglamentario N°1421

El Poder Legislativo consagró una Ley Marco como regulación del nuevo régimen convenionado.

En su artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 Exsubsecretaría 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, en otros.tre

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 artículo n°120 del mencionado convenio.

2.5. Resolución N°51/2003 de la Exsubsecretaría 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 artículo n°72 expresó y expresa que:

el objetivo es asegurar la formación y promoción en la carrera del personal, su desarrollo y el perfeccionamiento de sus competencias laborales para elevar su profesionalización, el acceso y dominio de nuevas tecnologías de gestión y la mejora continua de la prestación de los servicios de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación. Para ello, el INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA podrá establecer trayectos formativos y actividades de capacitación y/o entrenamiento.

Por el artículo 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 artículo 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, contemplando, 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 artículo 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°25164. 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 investiga-

ciones, estudios o informes inéditos, complejos o especiales y demás actividades equivalentes (...).

Por el artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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. Pero este artículo por Decreto N°192/2023, sufre modificaciones al incorporarse el nuevo y ya mencionado Régimen de Dirección Pública, que entrará en funcionamiento en junio de 2023. A decir:

Con la misma finalidad y plazo que lo establecido en el artículo precedente, quienes desarrollaran una función de jefatura deberán elevar sus propuestas en materia de capacitación del personal a su cargo, consolidadas a nivel de Dirección o Dirección General o Nacional, o equivalentes conforme el Régimen de Dirección Pública, según corresponda.

El artículo 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 SI-NEP 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.

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.

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. 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° 24185 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 y voto. En el mismo año se sancionó la Ley N° 25164 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° 25164 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 Fernando 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 al capital humano 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, tuvo un punto de inflexión en las negociaciones colectivas en el sector público nacional cuando a principio de 2006 se homologó el segundo CCTG p/APN, considerándose como un convenio colectivo de avanzada que notablemente mejoró al primero y amplió los derechos de los trabajadores. 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.

Entre uno de los aspectos a destacar del segundo CCTG es la creación de la comisión de administración del FoPeCap que se había establecido en la Ley N° 25164. Dicha comisión paritaria es financiada por ambas partes y poseen funciones estratégicas sobre la capacitación de los trabajadores y su profesionalización. Desde su creación ampliaron a lo largo del tiempo la oferta de capacitación en la APN y desarrollaron carreras propias con innumerables instituciones académicas, universidades privadas y públicas de acuerdo con las necesidades y demandas de formación y capacitación de los trabajadores.

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 embargo, a casi 15 años de la homologación del CCTS del SINEP todavía no se aprobaron nuevos reglamentos con la esencia y principios enunciados en el mismo.

Posteriormente, durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), vimos que en un inicio se redujo la dotación de personal. Y posteriormente, se estableció un retiro voluntario que volvió como en el pasado a afectar la calidad de los recursos humanos con que contaba la APN. Antes de finalizar su gobierno modifica tanto el CCTG como el CCTS integrando en ambos el Régimen para el Personal Integrante de la Alta Dirección Pública (ADP) que tenía como fin incluir a directores nacionales, generales y simples, y coordinadores estableciendo diferenciaciones de lo que estipulaba el Convenio hasta el momento. Dicho régimen no entró en vigencia porque fue suspendido por el presidente Alberto Fernández (2019-2023) hasta que por Decreto N° 191/2023 se deja finalmente sin efecto

Durante la presidencia de Alberto Fernández por Decreto N° 103/2022 se creó a través de un acuerdo paritario, el Régimen de Promoción por Evaluación y Mérito, transitorio, excepcional y voluntario, que establece que por única vez y hasta el 31 de diciembre de 2023 los trabajadores de planta permanente del SINEP, que reunieran los requisitos para el acceso a un nivel escalafonario superior, podrán solicitar su reubicación en hasta dos niveles superiores sin concurso, conservando grado y tramo.

Esta política de empleo, que es producto del trabajo paritario, viene a reconocer la falta de concursos para el ascenso vertical de los trabajadores de planta permanente que durante algunas décadas no tuvieron la posibilidad de promover verticalmente.

En cuanto a las problemáticas planteadas se podría concluir que se considera necesario:

- Afianzar los mecanismos de diálogo y acuerdo social a través de las convenciones colectivas de trabajo
- Seguir fortaleciendo la labor del FoPeCap que posee funciones estratégicas sobre la capacitación de los trabajadores y su profesionalización y que a lo largo del tiempo desarrollo una amplia oferta académica
- 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

- 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
- Garantizar la operatividad del principio de igual remuneración por igual tarea, y que no resulte un mero enunciado abstracto
- Fortalecer la planificación de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo de la APN
- Aprobar un nuevo reglamento de evaluación de desempeño para el CCTS del SINEP

Y en particular, se recomienda confeccionar el régimen de capacitación del CCTS del SINEP en correlación con su esencia y enunciación de sus principios y los que se establezcan a futuro.

Dicho régimen se debe aprobar por acuerdo de las partes en el marco de las convenciones colectivas de trabajo. Al respecto, 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.

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 públicos.

Referencias

- 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.
- 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_Competencias_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>
- Cruceli, M. Andrea – ROMERO, Juan Pablo, “Los derechos de los trabajadores públicos en tiempos de teletrabajo”, libro “Una Administración Pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos” Unión del Personal Civil de la Nación. Compilado por Federico Dávila. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020. ISBN 978-987-1506-41-5
- 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.
- 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. Revista 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.
- 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 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.
- Romero, Juan Pablo - TRIVISONNO, María Karina, “Capacitación en la Administración Pública Nacional Argentina como aporte a la profesionalización de la función pública”. XXIV Congreso Internacional del CLAD: Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2019.
- Romero, Juan Pablo, “Avances en la profesionalización de los trabajadores públicos de la República Argentina”, libro “Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública”, Unión del Personal Civil de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019. ISBN 978-987-1506-34-7.
- Romero, Juan Pablo, “La capacitación de los trabajadores públicos en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público”. Biblioteca de la Universidad del Salvador, Tesis de Maestría en Administración Pública, Bs. As., 2015. <https://racimo.usal.edu.ar/7935/>
- Romero, Juan Pablo, “Reformas Administrativas en la Administración Pública Nacional”, Génesis Profesional, Bs. As., 2009.
- Romero, Juan Pablo, “SINEP – Los trabajadores del SINAPA obtienen su primer Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial”, Génesis Profesional, Bs. As., 2008.
- Strada Sáenz, Gerardo - GARCÍA MITHIEUX, Pablo, “Principios para la Reforma del Estado Nacional”, Fundación para el Cambio, 2002.

Normas consultadas

Constitución de la Nación Argentina.

Ley N° 23328 (B.O. 08/09/1986).

Convenio N° 154 de la OIT “Fomento de la negociación colectiva” ratificado por la Ley N° 23544 (B.O.15/01/1988).

Ley N° 14250 (B.O. 20/10/1953) “Convenciones Colectivas de Trabajo”.

Ley N° 20239 (B.O. 13/05/1973) “Personal Civil de las Fuerzas Armadas”

Ley N° 20744 T.O. Decreto N° 390/1976 (B.O. 21/05/1976) “Ley de Contrato de Trabajo”.

Ley N° 22140 (B.O. 25/01/1980) “Régimen Jurídico Básico de la Función Pública”.

Ley N° 22431 (B.O. 20/03/1981) “Sistema de Protección Integral de Discapacitados”

Ley N° 22520 (T.O. 1992) “De Ministerios”.

Ley N° 23109 (B.O. 01/11/1984) “Ex-Combatientes de Malvinas”.

Ley N° 23179 (B.O. 03/06/1985) “Eliminación de la discriminación contra la mujer – Naciones Unidas”.

Ley N° 23451 (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° 23696 (B.O. 23/08/1989) “Emergencia administrativa”.

Ley N° 23697 (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° 24629 (B.O. 08/03/1996) “Reorganización del Sector Público Nacional”.

Ley N° 24632 (B.O. 09/04/1996) “Aprobatoria de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”.

Ley N° 24557 (B.O. 04/10/1995) “De Riesgos de Trabajo”.

Ley N° 25152 (B.O. 21/09/1999) “Responsabilidad Fiscal”.

Ley N° 25164 (B.O. 08/10/1999) “Marco de Regulación de Empleo Público Nacional”.

Ley N° 25188 (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 Organizativas”.
- 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° 24185”.
- 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° 11672 (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° 25164”.

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”.

Decreto N°124/2021 (B. O. 22/02/2021) “Creación del Consejo Económico y Social”

Decreto N°103/2022 (B.O. 03/03/2022) “Régimen de Promoción por Evaluación y Mérito, transitorio, excepcional y voluntario”.

Decreto N° 191/2023 (B. O. 10/04/2023) “Modificaciones al CCTG”.

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”.

La incorporación de nuevas tecnologías y las relaciones laborales en la Administración Pública Nacional

Efectos originados en las competencias laborales del Capital Humano de la Sindicatura General de la Nación a raíz de la incorporación de la Firma Digital

Autor

Magíster Ignacio Agustín Romero Lamas. Licenciado en Relaciones Laborales de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad John F. Kennedy (UK) y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Salvador (USAL). Analista en Capacitación y Desarrollo del Instituto Superior de Control de la Gestión Pública (ISCGP) en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Miembro de mesa examinadora y jurado ante defensas de trabajos finales de Maestría.

Resumen

Los objetivos de un organismo de la Administración Pública Nacional y su Capital Humano están entrelazados y, a través de ellos, se busca cumplir con la misión, visión, valores y funciones establecidos para el mismo. La permanente incorporación de nuevas tecnologías y la capacitación para su uso, es lo que permite al personal de un organismo llevar a cabo productivamente sus tareas de manera eficiente y eficaz.

En el presente artículo, a través de la comparación en la implementación de la tecnología de Firma Digital en la Sindicatura General de la Nación y en dos casos analizados -uno a nivel nacional y otro a nivel internacional- y, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación y algunas de las recomendaciones y orientaciones propuestas en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, se sugirieron modificaciones en el perfil por competencias del Organismo bajo estudio.

Palabras claves

Capital Humano / Capacitación / Nuevas Tecnologías / Firma Digital / Competencias Laborales / Administración Pública Nacional.

Introducción

El presente documento tuvo la finalidad de realizar un estudio comprensivo acerca de la adopción, por parte de la Sindicatura General de la Nación (en adelante, SIGEN), de una tecnología informática específica aplicada a proteger y asegurar sus procesos administrativos.

Los avances tecnológicos en informática están presionando permanentemente a las organizaciones para introducir —y finalmente adaptarse para avanzar— cambios fundamentales en su modalidad de gestión documental.

Como expresa la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública:

La innovación supone repensar, adaptar y transformar las políticas, las arquitecturas institucionales y los planes de formación orientándolos al desarrollo de la cultura emprendedora y de innovación en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscar la máxima eficacia y eficiencia del sector público (CLAD, 2020, pág. 5).

La SIGEN es un organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional (en adelante, APN) dependiente directamente del Poder Ejecutivo Nacional, siendo su misión ser el Órgano Rector del sistema de control interno, contribuyendo al logro de los objetivos de gobierno. En la actualidad cuenta con una dotación de personal de 528 agentes.

En el año 2015, la SIGEN inició un proceso de despliegue intensivo de la implementación de la Firma Digital en todas las áreas que pudieran utilizarla para un desempeño más productivo de sus actividades, con la colaboración técnica y participación activa de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (en adelante, ONTI).

La incorporación de nuevas tecnologías —entendiendo por éstas al Conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información (Gilbert, 1992, pág. 1) — en los ámbitos de competencia del área de gestión de las relaciones laborales, se visualiza a través del desarrollo y utilización de aplicaciones que sistematizan a varios procesos propios de sus funciones.

Para llevar adelante el análisis, se realizó una comparación entre la implementación en el Organismo bajo estudio y otros dos casos testigo: uno denominado “Estudio de la implementación de la notificación electrónica y la Firma Digital dentro del ámbito del poder judicial de la provincia del Chaco” realizado en el año 2017 y el otro titulado “Análisis de la implementación de la Firma Digital en la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN”. Este último fue realizado en Lima, Perú, en el año 2021.

Para ello, se buscó comprender si la implementación de la Firma Digital en la SIGEN produjo entre otras cosas —además de seguridad— un mejor uso del tiempo por parte de los agentes de la misma, logrando una mayor eficiencia del capital humano y un compromiso con el ambiente al reducir el uso de papel.

En principio, fue necesario determinar qué entendemos por “Capital Humano” y dónde se ubica el área organizacionalmente dentro de la SIGEN. Si bien hay muchas formas de definirlo, en este trabajo se designará como Capital Humano a los Agentes del Organismo. Vale destacar que antes se denominaban Recursos Humanos, lo que implica que hace más de una década se ha dejado de entender a las personas como un recurso. El área de competencia de sus funciones es la Gerencia de Capital Humano, dependiente de la Secretaría Administrativa.

Por otra parte, la Ley N° 25506 de Firma Digital en su artículo 2° considera a la misma como:

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 (Ley N°25.506, 2001).

La encargada de la implementación y otorgamiento de los certificados de Firma Digital en la APN es la ONTI, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La ONTI define en su página web a la Firma Digital como “Una solución tecnológica, segura y confiable que permite firmar digitalmente documentos electrónicos”.

A su vez destaca las siguientes características:

- Validez jurídica: los documentos electrónicos firmados digitalmente tienen la misma validez jurídica que aquellos firmados de forma hológrafa.
- Autenticidad e integridad: permite identificar al autor fácilmente y verificar si ese documento fue alterado.
- Seguridad: garantizada por la criptografía asimétrica (ONTI, 2022).

Las nuevas tecnologías y su incidencia en el mundo del trabajo

Las nuevas tecnologías cambian al mundo a medida que se desarrollan. Cada día estamos más familiarizados con dichos progresos en todas sus formas: no sólo hay un aumento en el uso de tabletas, celulares inteligentes, lectores de libros digitales (e-Readers), consolas de juegos, sino que se utilizan cada vez a una edad más temprana.

Indiscutiblemente, el incremento en el uso de las tecnologías conlleva enormes ventajas como la comodidad y celeridad (por ejemplo, en el pago de un servicio), pero a su vez tiene como puntos negativos la generación de una dependencia a la tecnología y también una mayor posibilidad de ser víctima de los fraudes digitales

Se habla de fraudes digitales ya que, varias personas malintencionadas utilizan ese mayor uso de la tecnología para cometer estafas a usuarios que no tienen gran conocimiento al respecto.

Una solución tecnológica que permite evitar esos fraudes es la Firma Digital, que otorga, como ya mencionamos, seguridad, validez jurídica, autenticidad e integridad, es decir que al recibir un documento firmado digitalmente genera mayor confianza.

Entonces, partiendo de los avances tecnológicos, no solo son las personas las que se ven obligadas a habituarse a los cambios, sino que también lo hacen las empresas y organismos gubernamentales.

Todo parece indicar que la razón principal por la cual se implementa la Firma Digital, en este caso en un organismo, es para ampliar la seguridad en la información. Pero si bien esto es real, no es la única razón válida. También se pueden mencionar otros beneficios valorables a raíz de su implantación: una reducción en el uso y transporte de papel (no solo se ve beneficiado el organismo, sino también el ambiente) y, una mayor eficiencia y un menor costo operativo (gracias a la posibilidad de realizar operaciones de manera “online” en lugar del traslado de personas, optimizando así su tiempo).

Por ello, se buscó analizar si la aplicación de la Firma Digital en la SIGEN produjo entre otras cosas, además de seguridad, un mejor uso del tiempo por parte de los agentes del organismo, produciendo mayor eficiencia del capital humano y un compromiso con el ambiente al reducir el uso de papel.

Competencias laborales en la APN

Para avanzar en la investigación, fue importante realizar un abordaje sobre las competencias laborales, sus distintas definiciones, las herramientas con la que cuenta la APN para incorporarlas y cómo las utilizaban en la SIGEN.

La Oficina Nacional de Empleo Público (en adelante, ONEP), actualizó su Directorio Central de Competencias Laborales en el año 2021, siendo esta última la cuarta versión del documento. Del mismo se han obtenido definiciones y material de análisis para llevar a cabo la exploración.

En primer término, se observa que se define claramente a qué se considera un “Directorio de Competencias”, describiéndolo como un instrumento que reúne a los diferentes tipos de cualificaciones junto con sus descriptores de resultados deseables, otorgando la posibilidad de cuantificar las capacidades del capital humano en sus principales tareas y funciones.

Asimismo, se pueden utilizar sus contenidos como una herramienta apropiada para la elaboración —o reformulación de perfiles de puesto— determinando las competencias requeridas para cumplir las funciones y tareas del mismo. También aplica para emplearlo en la detección de las competencias necesarias a la hora de enfrentar el análisis de los problemas, amenazas y oportunidades con eficacia y eficiencia.

Para facilitar el avance en el análisis temático, a continuación se transcriben algunas definiciones del término “Competencia”, empezando por la que se encuentra en la *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*, que indica que por ella se entiende al: “desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de una organización real” (CLAD, 2016, pág. 7).

Otra definición útil es la del propio Directorio de Competencias, quien las define como “un conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y valores que debe reunir una persona para desempeñar exitosamente sus funciones en una determinada organización” (ONEP, 2021, pág. 8).

Tomando estas dos definiciones como referenciales —dada la extensa lista de acepciones del término— se pudo avanzar en el entendimiento de las competencias laborales como el conjunto de elementos, saberes (conocimientos y habilidades), predisposición y disposición (aptitudes y actitudes) y principios éticos y morales (valores) que debe poseer una persona a la hora de ejercer una tarea.

Luego de la determinación de dichas competencias, dentro de cada una en particular, se le debe asignar un Nivel de Destreza, tal como lo afirma la *Guía Metodológica para la utilización del Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones SINEP* quien lo divide en tres grandes grupos: inicial, medio y avanzado (ONEP, 2020, pág. 7).

Dentro de estas categorías, se consideran diferentes factores para la competencia asignada como, por ejemplo, grado de autonomía, responsabilidades, calidad y cantidad de tareas, entre otros.

Continuando con el análisis del documento, este define los tres niveles como progresivos según su grado de desarrollo, otorgando el nivel a cada trabajador de acuerdo con las necesidades propias del puesto por ocupar. Así, los describen de la siguiente manera:

Inicial: es para aquellos trabajadores con bajo nivel de autonomía dentro de las pautas establecidas, con un nivel mínimo de competencia necesario para el puesto.

Medio: para trabajadores con nivel de autonomía intermedio, cierta experiencia en el desempeño de sus funciones habituales y nivel medio de desarrollo de dicha competencia.

Avanzado: o también denominado “alto” por otros autores, para trabajadores con mayor nivel de autonomía y experiencia en sus funciones. Tener el nivel más alto de la competencia requerida implica que dicha competencia resulta imprescindible para la concreción de sus funciones.

Una vez definidas las competencias laborales, y clasificadas en tres niveles —de acuerdo con las necesidades del puesto a ocupar— profundizamos en la clasificación de las mismas según a los niveles de posesión. Teniendo en cuenta al “Directorio Central de Competencias Laborales”, dichas competencias se dividen en tres grandes grupos: Institucionales, Funcionales y de Gestión.

Las competencias laborales institucionales son aquellas con las que deben contar todos los trabajadores de una organización. Se conciben como parte de la cultura organizacional y es una forma de comunicar la misma. Es decir, son una serie de competencias requeridas de forma igualitaria para todos los agentes u empleados, ya que las mismas son las que constituyen un nexo entre los valores institucionales y los comportamientos deseados para sus empleados.

Las competencias funcionales, o antiguamente denominadas “competencias técnicas”, son aquellas directamente vinculadas a las propias del puesto a ocupar y se asocian de forma automática con las tareas a realizar. Dentro de este grupo, para todos los autores examinados, se encuentran el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (en adelante, TIC).

Por último, se encuentran las competencias de gestión asociadas directamente con los puestos de conducción, es decir, aquellas personas que tienen a cargo la gestión operativa y el monitoreo de las personas para velar por la eficacia, eficiencia y concreción de los objetivos de la organización.

A partir de todo lo expuesto en el Directorio de la ONEP, sus autores consideraron valioso crear una *Guía Metodológica del Directorio Central de Competencias Laborales* y es allí donde en su ítem II.2 se plantean muchos interrogantes a raíz de la competencia examinada «Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación».

Esta Guía tiene un apartado en donde va a enmarcar al Directorio de Competencias Laborales como una “herramienta fundamental para la confección de perfiles” (ONEP, 2021, pág. 9).

Por ello, se utilizó lo expuesto en la guía para analizar como propuesta de mejora en el perfil por competencias de la SIGEN, la posibilidad de otorgarle a la denominada “Uso de las TICS” el valor de Competencia Institucional (y no considerarla una aptitud que solo es requerida de acuerdo al puesto que ocupe en la Institución).

Comparación de casos

Se realizó una comparación entre la SIGEN y otros tres casos de organismos que habían implementado una tecnología similar. Para enriquecer dicha tarea, uno de los trabajos elegidos fue a nivel nacional, en el Poder Judicial de la Provincia de Chaco, y el otro fue tomado de un estudio realizado en Perú sobre dos Organismos Públicos de dicho País, la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN.

El análisis consistió en contrastar las experiencias a partir de la selección de dimensiones específicas, para luego extrapolar los datos obtenidos y así poder cuantificar y/o cualificar, de acuerdo sea el caso de cada aspecto comparado. A continuación, se detallan los aspectos más relevantes:

La primera distinción refirió a la cantidad de agentes a los que se les otorgó la FD. Es decir, el alcance de personal que tuvo. Se pudo observar que en la SIGEN

se le concedió al 100% de los trabajadores, mientras que en el PJ de Chaco y en los Organismos de Perú solo fue tramitado para personal jerárquico.

El segundo aspecto por destacar fue la dispersión geográfica de los agentes en los organismos analizados. En SIGEN los agentes se encuentran alrededor de todo el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), mayormente en el radio del centro porteño, donde queda su sede central y la gran mayoría de los ministerios, y organismos que cuentan con oficinas. Acá no hay grandes diferencias con los organismos comparados, ya que en el de Chaco se encuentran dispersos en toda la provincia, y en los organismos de Perú uno de ellos tiene cuatro sedes: tres en la ciudad capital, Lima, y una en Miraflores. Solo el INEN cuenta con una sola sede.

Otra dimensión relevante fue el detalle de los procedimientos que se vieron involucrados gracias a la implementación de la FD.

En la SIGEN se utilizó para: a) firma de recibo de sueldo (empleador y agentes del organismo); b) solicitud de licencias de personal; c) inscripción a cursos de capacitación; d) sistema de Archivo Digital; e) sistema SISAC (formulación y aprobación de los planes anuales de auditoría UAI); f) firma de actas de comité de control; g) firma de Informes de Auditoría, entre otros. En el PJ de Chaco se destinó para: firmar digitalmente las asistencias, tardanzas y ausencias del personal, y también como Notificación Electrónica para la tramitación de los expedientes judiciales. En el INEN se utilizó únicamente en las FUA (Formato Único de Atención) y en el PCM se empleó para la emisión de documentos oficiales, de actos resolutivos, contrataciones menores y/o iguales a 8 UIT y para el otorgamiento de viáticos.

Como se pudo observar, la gran distinción fue que en la SIGEN la FD se utilizó en gran cantidad de procesos, mientras que en los otros organismos quedó relegada para trámites muy limitados. Esto se entiende que se debió a que la FD fue dada a algunos trabajadores y no a todo el personal.

Para finalizar, los dos ítems de la comparación que se consideraron más relevantes fueron la reacción de los usuarios en los organismos analizados tanto ante la implementación como también al momento de tener que utilizar la FD.

En cuanto al comportamiento de los agentes ante la implementación de esta nueva herramienta en la SIGEN, en un principio hubo resistencia por parte de los usuarios, sobre todo en lo que fue el procedimiento para la obtención del certificado. El proceso les resultaba confuso y engorroso, había constantes errores en la información otorgada y validación de los datos. En el trabajo de Chaco no menciona la reacción de los usuarios en cuanto a la ejecución.

En el INEN, el personal médico y administrativo calificó de muy importante su implementación, mientras que en el PCM los servidores civiles de dicho organismo manifestaron que contribuyó a optimizar los procesos, siendo este un avance en modernización del Estado, cuya característica destacada es su practicidad. Los mismos agregaron que es una gran herramienta para la gestión pública y permite ejecutar el despacho de manera ordenada y en tiempo real, disminuyendo los

tiempos de espera de los trámites internos y, sobre todo, porque abarata los costos y evita el uso de papel.

Por último, con respecto a la reacción de los usuarios ante su uso se observó que, en la SIGEN una vez adquirido el certificado, con una breve explicación sobre el mismo y algunos manuales e instructivos creados a tal fin, se dio paso a una aceptación parcial en su utilización. Sin embargo, había usuarios resistentes que insistieron en continuar realizando los trámites en papel (solicitud de licencias, inscripción a cursos, entre otros) requiriendo siempre excepciones para no utilizar la tecnología.

En el trabajo del PJ de la provincia de Chaco, los funcionarios manifestaron que la implementación de la Firma Digital les fue sencilla, que no les entorpeció sus funciones diarias y que les garantizó a ellos y a los receptores de las notificaciones, que las mismas habían sido remitidas por los firmantes y que les aseguraba la entrega. Mientras que, en el INEN y el PCM el 52% de los funcionarios estaba totalmente de acuerdo con el uso de la Firma Digital, el 36% señaló estar de acuerdo, el 3% indicó no estar de acuerdo ni en desacuerdo, el 3% afirmó estar en desacuerdo y el 6% totalmente en desacuerdo.

Luego del análisis de las circunstancias observadas a raíz de la incorporación del uso de la FD en la SIGEN, y de los casos valorados para la investigación, se advirtió que el avance de las TIC es disruptivo y en consecuencia poco predecible para ser anticipado, siendo necesario por ello que todos los perfiles de la institución cuenten con la capacidad para adaptarse a los cambios, de los cuales los tecnológicos son los más imprevistos.

Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública

En línea con lo expuesto en el apartado anterior, se incorpora un resumen de los temas tratados en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020). Publicada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (en adelante, CLAD), y aprobada por la Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, en el Principado de Andorra en el año 2020, se encuentra compuesta por un preámbulo, diez capítulos y dos disposiciones adicionales. En este documento se define, en un primer momento, el concepto de innovación:

como la necesidad que la Administración Pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano- administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos (p. 3).

Indica que la tecnología es un instrumento, y que para su optimización es fundamental que la APN se actualice y modifique conceptos y paradigmas. Inno-

var se entiende por repensar, adecuar y transformar políticas públicas enfocadas al desarrollo de una nueva cultura en pos del bien común, intentando la mayor eficacia y eficiencia. Y vuelve a definir la innovación, pero en este caso en relación a la gestión pública:

como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (p. 8).

Luego propone y analiza una Administración Pública inteligente e innovadora, y entiende como pilar fundamental la visión estratégica para lograr adelantarse y adaptarse de forma anticipada: “La elaboración de potenciales escenarios de futuro (visión proactiva) debe ser uno de los puntales de la gestión del conocimiento y de la inteligencia colectiva” (p. 9).

Posteriormente, hace mención a la gestión del conocimiento, la inteligencia colectiva y el avance de la inteligencia artificial en la APN, hasta llegar a enumerar los componentes y dimensiones a tener en cuenta en la innovación en la gestión pública. Entre muchos de ellos resaltamos el siguiente:

La innovación pública es multifacética, aunque puede subdividirse en dos grandes ámbitos: 1) Servicios a la ciudadanía: creación y mejora de políticas, bienes y servicios de impacto directo en la ciudadanía; y 2) Procesos internos: mejora de procesos y políticas de gestión internas dentro de la administración. Lograr la primera es muy difícil sin trabajar en la segunda, que suele ser la más compleja (p. 12).

Al avanzar, la Carta ahonda en los conceptos de Teletrabajo y organización flexible abierta al trabajo, conceptos que son aplicables a este documento puesto que “(...) no hay que confundir el teletrabajo como opción de futuro, con el trabajo en casa que se ha implementado con la crisis del covid-19” (p. 15).

El capítulo noveno, dedicado a la inteligencia artificial y la robótica en la APN y su impacto en el empleo público, es importante para sustentar este trabajo, en cuanto a las competencias laborales ante el uso de las tecnologías, ya que expresa que:

Se puede pronosticar que un volumen significativo de los actuales puestos de trabajo del ámbito público pueden ser sustituidos por la inteligencia artificial y la robótica en los próximos años” (pág. 20). Y agrega que “La inteligencia artificial y la robótica, al igual que las revoluciones tecnológicas anteriores, van a eliminar puestos de trabajo, pero a cambio, van a crear otros totalmente nuevos (p. 21).

Hacia el final de la Carta, llegamos a las disposiciones adicionales, que son varias —y aconsejamos leer con detenimiento—. A continuación, se enuncian a las más significativas y adaptables a este ensayo:

- Implantar las herramientas tecnológicas y las bases de capacitación de los empleados públicos que fomenten y faciliten el teletrabajo que favorezca reforzar las lógicas colaborativas de gestión del conocimiento e innovación en el marco de un modelo de trabajo más eficaz, eficiente y sostenible (p. 23).
- Modificar los sistemas de selección de los nuevos empleados públicos conforme a las nuevas competencias vinculadas con una visión holística, la capacidad de un aprendizaje continuo y las competencias digitales. Incluir en los planes de formación de los empleados públicos los conceptos y prácticas en visión proactiva, gestión del conocimiento, inteligencia colectiva e inteligencia artificial (p. 25).

Por otra parte, se analizó también la Carta Iberoamericana de la Función Pública (en adelante, CIFP) la cual indica, de acuerdo con lo mencionado por Iacovello y Longo y transcrito por ellos mismos en su capítulo titulado “Planificación (¿estratégica?) de Recursos Humanos en los Gobiernos Latinoamericanos” que:

La CIFP, en cuanto a la planificación del capital humano en la APN, detecta que no se realiza un estudio de “las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo” (pág. 11). Entendemos fundamental para la obtención de eficacia y eficiencia en la ejecución de las actividades —tanto de la SIGEN como en otros organismos públicos— un estudio del personal existente donde se detecten las necesidades actuales y se prevean las futuras, para la concreción de los objetivos y metas de la institución (siendo la primordial de la APN, el bien común de la ciudadanía).

Como indica Echebarría (2006) es necesario “mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto, modernizar la gestión de servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información” (p.18)

Se enfatiza la importancia de una planificación del desarrollo del potencial humano considerando que ella “implica la coordinación de acciones y la orientación de actores en la implementación del plan” (Von Zeschau, 2019, pág. 358). Surge entonces que, si el capital humano no se encuentra alineado con los objetivos institucionales de un organismo, no será tarea fácil lograrlos, y mucho menos aún, si su personal no posee las competencias necesarias para tal fin.

De ese modo, se fortalecen nuestras sugerencias tal como resume Dávila (2019) cuando indica 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, incluso la relación con la APN se desarrolla a través de internet” (pág. 91)

Siguiendo el concepto expresado por el autor, remarca la importancia de que ningún trabajador se sienta excluido a la hora de la incorporación de las nuevas tecnologías y hace énfasis en lo expresado por otros autores cuando indica “la necesidad de formar al trabajador y confiar en él” (pág. 92).

En síntesis, la idea de modernizar la APN tanto en sus procedimientos como en todo lo abordado a lo largo de este artículo, se fundamentó en la sugerencia de reformular los perfiles profesionales dentro del marco de las competencias laborales. Esto se sustenta y respalda en consonancia con Rivolta (2019) quien indica que “una política de modernización de la APN debe contemplar ambas facetas: la simplificación administrativa y la reducción de cargas. Están íntimamente relacionadas y apuntan al mismo objetivo: hacer más sencillos y ágiles los procedimientos administrativos y la actividad de la APN (pág. 210).”

Se concibe a la actividad de la APN como el trabajo de los agentes de la misma, en pos de alcanzar los objetivos de la institución con eficacia, eficiencia y productividad. Como indica Romero (2019), “la profesionalización de los trabajadores públicos contribuye a proveer a la ciudadanía de un Estado más eficiente y eficaz” (pág. 263).

Es el mismo autor quien haciendo referencia a una exposición del CLAD en el 2016 indica que:

Si hablamos de mejorar 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 la destrezas y habilidades que se han desarrollado, que el “saber saber”, con 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 (Romero, 2019, pág. 277).

Asimismo, haciendo hincapié en el concepto de diseñar e implementar políticas para la modernización del Estado, basándose fundamentalmente en el Capital Humano que lo compone

es imposible pensar en un Estado moderno, ético, eficaz, eficiente, con políticas públicas de excelencia y calidad de servicio a la ciudadanía, sin que esto se refleje también en el funcionamiento interno del propio Estado esto exige modelos de gestión pública innovadores que hagan foco en el capital humano, es decir en el motor de las políticas pública (Trivisonno, 2019, pág. 322).

Una herramienta para la investigación: el análisis FODA

A raíz de todo lo indagado, se realizó un análisis FODA, el cual consistió en detectar y describir las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del Organismo, a fin de respaldar la idea sostenida. A continuación, se describen sus ítems más relevantes:

Fortalezas: poseer un área de desarrollo de Sistemas de Información que diseña e implementa software/ aplicaciones específicas para la SIGEN; la posibilidad de utilizar las actividades propias del Instituto Superior de Control de la Gestión Pública (ISCGP) para capacitar al personal; poseer un Capital Humano con un rango etario que presenta menor resistencia al cambio y motivados hacia la mejora y presentar baja conflictividad laboral contando con la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT).

Debilidades: dependencia institucional directa del Poder Ejecutivo Nacional para la toma de decisiones de la gestión de gobierno; transitoriedad debido a los cambios de autoridades en el organismo con cada cambio de gobierno; dilación en la revisión y actualización de las dimensiones utilizadas en la evaluación de desempeño y la dispersión geográfica de las dependencias donde los agentes del Organismo ejecutan sus actividades.

Oportunidades: mejorar la evaluación de desempeño actual considerando los cambios sugeridos en las competencias laborales; redactar el plan estratégico institucional en forma quinquenal, el cual contribuye a la formulación del Plan Anual; crear un plus otorgado a aquellos que obtengan un desempeño destacado y celebrar convenios de capacitación con otros organismos de la APN generando alianzas estratégicas.

Amenazas: percepción de pérdida de oportunidades en los agentes del Organismo; desmotivación en el capital humano por miedo al cambio; aumento de ausentismo por frustraciones personales y la no retención del personal por sentirse excluidos ante las exigencias de competencias laborales de TI.

La Matriz FODA se ha utilizado en este artículo, como una herramienta para identificar factores positivos y negativos dentro del Organismo bajo estudio. Considerando que las Fortalezas y Debilidades son factores internos de la institución, mientras que las Oportunidades y Amenazas refieren a factores externos a la misma.

Este análisis fue realizado originalmente, como un método de sustento para la propuesta de mejora. A su vez esta técnica, nos brindó como valor agregado identificar las oposiciones que vamos a encontrar al momento de la implementación efectiva de la iniciativa. Por último, nos proporcionó una orientación para futuras mejoras institucionales.

Para finalizar, luego del FODA se presentaron una serie de sugerencias para optimizar el efecto deseado, a partir de la incorporación de la competencia “Uso de las TIC” en la cultura organizacional del Organismo:

- 1) Capacitar a los agentes del Organismo que no satisfagan los nuevos requerimientos para que no se sientan desplazados por la exigencia de poseer nuevas competencias debiendo, de ser necesario, reasignarles otras actividades en la institución
- 2) Ofrecer la movilidad laboral a aquellos agentes que, a raíz de los cambios, se sientan impedidos de llevar a cabo las nuevas actividades necesarias en su puesto actual
- 3) Crear un área o comisión interna en la Institución para impulsar la concreción de la propuesta, pero no desde la órbita informática sino desde el costado humano, es decir, pensando en el desarrollo de las personas como tales y no solo como trabajadores
- 4) Promover la movilidad entre las diferentes áreas del Organismo, teniendo en cuenta las necesidades del personal en cada una de ellas, comunicando a los agentes las competencias requeridas para postularse en otras funciones a las actuales
- 5) Aprovechar el impulso de todos estos cambios y adoptar una modalidad de trabajo mixto, que abarque el trabajo presencial y el teletrabajo

A modo de cierre

Al momento de pensar una problemática en el Organismo bajo estudio, se planteó analizar los efectos que produce la introducción de una nueva tecnología en la APN. Principalmente, lo que se intentó identificar fue si dicha implementación podría provocar una incidencia en las competencias laborales del capital humano de la SIGEN y, a medida que se fue avanzando en la investigación, se desarrolló una propuesta de mejora.

Para este análisis se debieron tener en cuenta ciertos conceptos teóricos que, si bien no se encuentran contextualizados a lo largo de este artículo, fueron considerados en el trabajo final de maestría, especialmente los de desempleo tecnológico, polivalencia y flexibilidad laboral. A su vez, fue necesario considerar aspectos tales como los efectos sobre los trabajadores ante la incorporación de nuevas tecnologías y las repercusiones en los propios puestos de trabajo ante cambios en las TIC utilizadas en el Organismo.

El desempleo tecnológico, de acuerdo a la bibliografía consultada, se aplica tanto al despido de trabajadores por falta de calificación o de capacitación luego de un cambio tecnológico, como a la imposibilidad de la masa desempleada en busca activa de trabajo, de acceder a puestos en los que se requieren competencias acordes al uso de dicha tecnología (Keynes, 1930).

En relación con la polivalencia o trabajador polivalente, este concepto surgió al observar las transformaciones que la tecnología les impone a los procesos dentro de las organizaciones. De esta forma, los organismos y/o las empresas apuntan tanto en su selección de personal, como a la hora de decidir promociones, a traba-

jadores que presenten la capacidad de realizar tareas diversas y se ajusten rápidamente a nuevas condiciones y necesidades laborales (Chiavenato, 2000, pág. 203).

Por último, se consideró relevante el concepto de flexibilidad laboral, aplicable tanto a los individuos —que muestran permeabilidad en el uso del tiempo, del espacio, entre otros—, como a las organizaciones que encuentran formas de ajustar sus estructuras a fin de garantizar la competitividad (Chiavenato, 2000, pág. 233).

A raíz del análisis efectuado, se detectaron beneficios provenientes de la incorporación del uso de la Firma Digital, así como de otras herramientas y aplicaciones informáticas, que podrían utilizarse al momento de la implantación efectiva de una nueva modalidad laboral como es el teletrabajo.

A su vez, se llegó a la conclusión de que los despliegues de políticas de transformación deben ser paulatinas y considerando la opinión del capital humano, atendiendo a sus necesidades. Es decir, que las decisiones de cambio se deben planear estratégicamente y deben comunicarse de forma clara y transparente a los trabajadores.

A través de esta investigación, comprendimos que la introducción de la FD en la SIGEN permitió, en principio, la readecuación de algunos puestos laborales —en las gerencias de Capital Humano y de Tecnología Informática— fundamentalmente durante el proceso de implementación y, posteriormente, sustentó la creación de nuevos roles para gestionar el mantenimiento y la renovación de los certificados de FD.

Esta herramienta, a su vez posibilitó la simplificación de varios trámites que afectaban al capital humano tales como: solicitud de licencias, inscripciones a cursos de capacitación, firma de sus recibos de sueldo, entre otros, en una primera etapa.

Posteriormente, el uso de la FD se fue consolidando en el Organismo y se empezó a utilizar en varios Sistemas de Información, por ejemplo, en la aprobación de los planes anuales de auditoría, en los informes que antes se preparaban e imprimían en papel y se firmaban hológrafamente y se confeccionan, actualmente, mediante un sistema propio que permiten que sean firmados digitalmente.

Efectuado el análisis, se comprobó que la incorporación de la FD en la SIGEN no produjo la desaparición de puestos de trabajo en forma directa, sino que ocasionó que algunas tareas específicas se transformen en obsoletas. Ejemplo de ello fue la verificación que antes de la irrupción de la FD en el Organismo, varios de sus agentes tenían una actividad sustantiva que era la de intercambiar documentación en papel firmado holográficamente, entre el conjunto de sedes que componen a la SIGEN.

Todos estos documentos —principalmente informes de situación empresarial, memorandos internos, informes de auditoría, etcétera— hoy se encuentran en formato digital y, al poseer la FD de los funcionarios que lo elaboraron, tienen el mismo valor que el firmado de forma manuscrita. La adopción de la FD, en todos

los procesos mencionados, creó la necesidad urgente de capacitar a los agentes involucrados en su uso.

Asimismo, a raíz de la implantación hace pocos años en toda la APN de un sistema informático denominado GDE (Sistema de Gestión Documental Electrónica), el cual utiliza el proceso de firmado digital y electrónico, se sustituyó definitivamente a todos los trámites realizados en papel, al formato digital. Por otra parte, con la publicación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), se puso de manifiesto un compromiso hacia la profesionalización en relación con las políticas de Gestión del Empleo y Capital Humano.

A su vez, a raíz de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, se sustentó la idea de ir un paso por delante de los cambios y tendencias tecnológicas ya que las mismas, en muchas ocasiones, se presentan y establecen con más celeridad que la propia capacidad de reacción de los organismos ante ellas.

Esta iniciativa se fundamenta en lo expuesto por Romero (2015) en cuanto a que se procurará llevar a cabo un cambio cultural en los organismos públicos, modificando las reglas de juego que sean necesarias, mediante un sólido compromiso de las partes, en pos de ampliar la profesionalización en el empleo público y garantizar la ejecución de las políticas públicas con eficacia y eficiencia en busca del bien común (pág. 109). Es por la totalidad de lo investigado y las conclusiones a las que arribamos, que se propuso incorporar la competencia denominada “Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación” a las competencias de tipo Institucionales, resultando en el caso bajo estudio que todos los agentes del Organismo pasarían a contar con dichas habilidades y, por ello, con esta decisión se transformarían en parte de la cultura organizacional de la SIGEN.

Al finalizar el artículo —y releerlo metódicamente— se comprendió la riqueza de la experiencia adquirida en el desarrollo de la investigación enmarcada en el trabajo de cierre de la maestría en Administración Pública en la Universidad del Salvador (USAL).

Dado que el trabajo es creativo en su planteo y desarrollo, se entiende que brinda propuestas y conclusiones que son estrictamente para el caso de estudio. No obstante, puede resultar una información útil o de consulta para casos similares.

En tal sentido, la identificación de los factores que intervienen en la comprensión y el desarrollo de las estrategias para atenuar la problemática son contextualizados. Los mismos pueden, como se explica precedentemente, replicarse a otras instituciones del mismo tipo dentro del ámbito de la APN.

Referencias

- Argüello Barbará, G. (2017). Universidad Siglo 21. Recuperado el 06 de 2022, de ESTUDIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA Y LA FIRMA DIGITAL DEL ÁMBITO DEL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO.: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/14933>
- Buono y Kerber, K. W. (2010). Intervention and organizational change: Building organizational change capacity. . (J. Sandoval Duque, Editor) Recuperado el 08 de 2022, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232014000200008
- Chiavenato, I. (2000). Administración de Recursos Humanos. Obtenido de https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/administracion_de_recursos_humanos_-_chiavenato.pdf
- CLAD. (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. Recuperado el 08 de 2022, de Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>
- CLAD. (2020). CARTA IBEROAMERICANA DE INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Andorra: CLAD. Recuperado el 08 de 2022, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Cruceli y Romero, J. (2020). Una Administración Pública de cara al futuro. Recuperado el 07 de 2022, de https://fceye.usal.edu.ar/archivos/fceye/docs/una_administracion_publica_de_cara_al_futuro.pdf
- Dávila, F. (2019). Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Recuperado el 03 de 2021, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/cdn/USAL.pdf>
- De Board, R. (1994). El psicoanálisis en las organizaciones. Buenos Aires.: Paidós.
- Decreto N° 378. (2005). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-378-2005-105829/texto>

- Echebarría, K. (2006). EL SERVICIO CIVIL: ELEMENTO CLAVE DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO . Recuperado el 08 de 2022, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Fernandez Rios, M. B. (2009). Flexibilidad organizacional, diseño y eficacia. Revista de investigaciones y aplicaciones en psicología del trabajo y de las organizaciones., 107-125.
- Franco, A. (2012). El decreto que reglamenta los procedimientos de negociación para empleados públicos. Obtenido de [https://books.google.com.ar/books?id=gd30DwAAQBAJ&pg=PA201&lpg=PA201&dq=%E2%80%A2-09Franco,+Alfonso+\(2012\).+%E2%80%9CEl+decreto+que+reglamenta+los+procedimientos+de+negociaci%C3%B3n+para+empleados+p%C3%ABlicos%E2%80%9D&source=bl&ots=WQWd3RMypi&sig=ACfU3U](https://books.google.com.ar/books?id=gd30DwAAQBAJ&pg=PA201&lpg=PA201&dq=%E2%80%A2-09Franco,+Alfonso+(2012).+%E2%80%9CEl+decreto+que+reglamenta+los+procedimientos+de+negociaci%C3%B3n+para+empleados+p%C3%ABlicos%E2%80%9D&source=bl&ots=WQWd3RMypi&sig=ACfU3U)
- Gilbert. (1992). Obtenido de <https://www.revistacomunicar.com/indice/articulo.php?numero=03-1994-04>
- Godio, J. (2001). Sociología del Trabajo y Política. Buenos Aires: Atuel.
- Gordillo, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Recuperado el 09 de 2022, de https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
- Keynes, J. M. (1930). El Desempleo Tecnológico.
- Ley N° 23.156, L. d. (1992). Infoleg. Recuperado el 09 de 2022, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
- Ley N°25.506, L. d. (2001). Recuperado el 08 de 2022, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/norma.htm>
- Longo e Iacoviello, n. (2010). Planificación (¿estratégica?) de Recursos Humanos en los Gobiernos Latinoamericanos. Recuperado el 06 de 2022, de https://www.researchgate.net/profile/Jorge-Walter/publication/276290568_Planificacion_Estrategica_Nuevos_desafios_y_enfoques_en_el_ambito_publico/links/5556081a08ae6fd2d8235c69/Planificacion-Estrategica-Nuevos-desafios-y-enfoques-en-el-ambito-publico.pdf
- Nuñez. (2020). Firma digital versus firma electrónica: ¿cuál es la diferencia? Recuperado el 08 de 2022, de Signaturit Blog: <https://blog.signaturit.com/en/electronic-signature-versus-digital-signature-whats-the-difference>
- ONEP. (2020). Guía Metodológica para la utilización del Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones SINEP. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/n_guia_metodologica_del_nomenclador_28052020.pdf

- ONEP. (2021). Directorio Central de Competencias Laborales. Recuperado el 08 de 2022, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dc_directorio_de_competencias_25.03.2021.pdf
- ONTI. (2022). Firma Digital. Recuperado el 07 de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/innovacion-administrativa/firma-digital>
- Pérez, C. (2009). INAE Academia. Recuperado el 09 de 2022, de http://132.248.45.5/academia/inae/images/ProgramasyLecturas/lecturas/inae_ii/Revolucionestecnologicasparadigmastecnoeconomicos.pdf
- Plan Anual. (2012). Sindicatura General de la Nación. C.A.B.A.
- Rivolta, M. (2019). Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Recuperado el 06 de 2021, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/cdn/USAL.pdf>
- Romero, J. P. (2015). La Capacitación de los Trabajadores Públicos en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público. Buenos Aires: Universidad del Salvador.
- Romero, J. P. (2019). Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Recuperado el 03 de 2021, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/cdn/USAL.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. Recuperado el 06 de 2021.
- Trivisonno, K. (2019). Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Recuperado el 08 de 2021, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/cdn/USAL.pdf>
- Vázquez, N. (2019). Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Recuperado el 09 de 2022, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/cdn/USAL.pdf>
- Von Zeschau, J. (2019). Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Recuperado el 03 de 2021, de <https://www.upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/cdn/USAL.pdf>
- Waissbluth. (2008). Gestión del Cambio en el Sector Público. Chile: Universidad de Chile. Obtenido de https://www.mariowaissbluth.com/descargas/gestion_del_cambio.pdf
- Yacsahuache Goicochea y Castillo Diaz, M. P. (2021). Análisis de la implementación de la firma digital en la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas – INEN Periodo 2018 -2020. Recuperado el 07 de 2022, de <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/3159656>

La importancia de la gestión del capital humano para la profesionalización de la Administración Pública

Autora

Paula V. Sanz. Licenciada en Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con Especialización de Posgrado en Gerenciamiento y Control de Gestión en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y Magister en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Salvador (USAL). Columnista de Opinión en la revista *Escenarios* de la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN). Más de diez años de experiencia en áreas de recursos humanos de diferentes organismos de la Administración Pública Nacional (APN)

Resumen ejecutivo

Este artículo busca poner en escena la importancia del Sistema de Gestión de Capital Humano como elemento clave para la profesionalización de nuestras Administraciones Públicas. Entender al talento humano como un insumo esencial y estratégico en la cadena de producción y valor de toda organización; y existiendo una relación directa e intrínseca entre una gestión eficaz y eficiente de las personas con el grado de consecución de los objetivos organizacionales; resulta de interés hondar a cerca de las políticas de capital humano y profesionalización al interior de la Administración Pública. Para ello, se propone una breve introducción a la temática, para continuar con el desarrollo de la cultura como una cuestión clave para la determinación de los modelos de gerenciamiento y adentrarnos en los sistemas de gestión del capital humano, donde se abordarán cada uno de los subsistemas y se planteara la buropatología como uno de los problemas de las estructuras organizativas actuales.

Palabras claves

Profesionalización / Administración Pública / Gestión de Capital Humano / Empleo Público

Introducción

Mucho se habla acerca de la importancia de la profesionalización de la Administración Pública; en este sentido desde lo discursivo la Argentina no ha escatimado en gestos. La firma y suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en Santa Cruz de la Sierra en 2003 en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, evidencia un fuerte compromiso hacia la profesionalización en relación a las políticas de Gestión del Empleo y Recursos Humanos. Asimismo, y por su parte cada uno de los principios rectores que la Carta propone como inspiradores del sistema de Función Pública y de las políticas de gerenciamiento de recursos humanos, son base del ordenamiento jurídico argentino para la regulación del empleo público nacional; siendo de este modo inspiradores de las leyes, convenios colectivos de trabajo y demás normas que versan en la materia.

De este modo, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional al igual que los Convenios Colectivos de Trabajo retomaran los principios de igualdad, transparencia, idoneidad y merito, como principios inquebrantables que debieran regir no solo a la relación de empleo y el concepto de carrera, sino también a las políticas y prácticas de capital humano; a esto se le suma la idea de eficacia, efectividad y eficiencia de las políticas y procesos de gestión del recurso humano perfilando así un “deber ser”, que ha quedado un tanto lejos de la realidad de nuestra Administración Pública.

Cuestiones culturales, mezquindades y miserias de la propia política, que ven en el empleo público un botín de guerra en disputa, hacen muchas veces que estos principios suscriptos por el propio Estado sean vulnerados. Son estas cuestiones de clientelismo y patronazgo, las que nos muestran una realidad que nos señala que aún falta mucho por hacer, debiendo pasar de la frontera del papel a la acción y al hecho. Sin lugar a dudas que esto tiene sus consecuencias, y muchas veces ocasiona el detrimento de la competencia profesional en pos de una Administración Pública ineficiente, cuyas respuestas brindadas están muy lejos de las demandas ciudadanas. En este sentido, es la propia Carta Iberoamericana de la Función Pública la que señala en su preámbulo que “para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria”. Con esta afirmación coincide el Secretario General de la Unión de Personal Civil de la Nación cuando nos dice “(...) en la medida en que los trabajadores estén profesionalizados con su propia responsabilidades y carrera, esto hace que enriquezcamos al Estado y que sea lo que siempre debe ser: un servicio hacia la comunidad eficiente, de buena calidad (...)” (Andrés Rodríguez. Revista Escenarios N° 50, 2020)

Por su parte, cuando uno entiende a la profesionalización como un factor clave para la jerarquización del Estado y comprende por “profesionalización” un concepto que va más allá de las credenciales académicas, refiriendo a la construcción de una identidad propia y un status conferido producto de la posesión por parte de

los servidores públicos de una serie de cualidades como el mérito, la idoneidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia; termina por entender la importancia de concebir a la organización pública y a la Gestión del Capital Humano desde la óptica de un enfoque sistémico, donde el todo sea más que la suma de cada una de sus partes. En este sentido, la misma Carta Iberoamericana indicará que la función pública tiene que ser concebida como un sistema integrado.

Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003).

El desafío aquí por parte de los gestores y la propia Administración Pública, pareciera estar en entender la importancia que tienen las lógicas de gerenciamiento y los modelos de gestión para la profesionalización, y el buen desempeño de las organizaciones públicas.

Comprender la cultura una cuestión clave para entender los modelos de gerenciamiento

Hace años que el concepto de cultura se extendió a las organizaciones, haciendo referencia principalmente a los procesos de construcción de identidad que tienen lugar en su interior, a las maneras de relacionarse entre las personas, las distintas áreas y/o equipos de trabajo; como a las actitudes, valores, creencias y hábitos que priman en el desempeño organizacional. De este modo, decodificar la cultura implica entender en cierta medida los modelos o mapas mentales que operan en el funcionamiento de la organización. Es así, como la intersección entre la cultura y organización tiene una perspectiva funcional e instrumental. La cultura ejerce un rol, capaz de influir poderosamente en el comportamiento organizacional, inclusive hasta el punto de condicionarlo o mejor dicho determinarlo. Por ello, no resulta extraño que la cultura organizacional se exprese y manifieste a través de sus estrategias, planes, estructuras y sistemas de gerenciamiento. Pensar que la gestión del capital humano ha escapado a ello simplemente es una visión equivocada; hecho que quedará en evidencia, a la hora de contrastar el funcionamiento de los subsistemas de recursos humanos en la Administración Pública. Al respecto, Stephen Robbins y Timothy Judge presentan en su obra titulada *Comportamiento Organizacional* las distintas funciones de la cultura dentro de una organización, así dirán.

la primera es que define fronteras; es decir, crea diferencias entre una organización y las demás. La segunda es que transmite un sentido de identidad a

los miembros de la organización. La tercera función es que facilita la generación de compromiso con algo más grande que el mero interés individual. La cuarta es que mejora la estabilidad del sistema social. La cultura es el aglutinante social que ayuda a mantener unida la organización al proveer estándares apropiados de lo que deben decir y hacer los empleados. Por último, la cultura sirve como mecanismo que da sentido y control para guiar y conformar las actitudes y comportamiento de los empleados (2009, p. 555).

“Las instituciones en la actualidad son consideradas como un sistema socio cultural con sus propios componentes ideológicos y particulares principios, valores, mitos, y creencias establecidas (...)” (Sevilla Gelanzé, 2014). Esta manera de concebir a las organizaciones no fue siempre así; esta cosmovisión organizacional viene con la gerencia moderna, irrumpiendo primero en el mundo de la empresa, para con posterioridad sus postulados pasar a ser aceptados en el espacio de las organizaciones públicas. Esta idea de sistema socio cultural implica entender que tanto el desempeño de la organización como del individuo se dan en el marco de diferentes procesos relacionales (internos y externos), y entre situaciones propias y particulares a los grupos humanos. Por ello, la importancia en la comprensión de la cultura resulta fundamental; siendo necesaria la identificación de cada uno de sus elementos y quienes la conforman.

Por su parte las instituciones públicas, cuya existencia se corresponde con la atención de necesidades del entramado social difícilmente puedan ser ajenas a esta definición de “sistema socio cultural”. Desde este punto de vista, es posible visualizar a las entidades públicas como organizaciones dotadas de sus propias culturas, no encontrándose dos organismos con culturas análogas entre sí; si bien pueden presentar similitudes en algunos aspectos. Esto principalmente se debe a que la cultura está conformada por personas, las que a su vez forman grupos y/o equipos de trabajo basados en el logro de metas y objetivos institucionales; quienes a su vez ejercen el rol de “sujetos creadores de culturas”. Esta idea de sujeto creador de culturas, sucede cuando al interior de la propia organización existen prácticas y acciones que se institucionalizan, y terminan funcionando y operando como normas de carácter implícito.

La cultura de una organización es un conjunto de significados que son contruidos a través de las prácticas cotidianas de los actores, es el instrumento mediante el cual, una vez interiorizada, los individuos pueden interpretar lo que acontece en ella y adecuar sus comportamientos a las normas establecidas. No disponer o no asumir tales pautas, dificulta cuando menos nuestra integración, generándose comportamientos erráticos y disfuncionales. En este sentido, las organizaciones se crean y se desarrollan desde el marco interpretativo de la cultura, basado en un sistema “ideacional” acerca de lo que se pretende que sea la organización. Como se citó en (Rodríguez Fernández, y otros, 2014, pág. 246).

Por lo expuesto hasta aquí, es posible afirmar que el entramado administrativo del aparato público es producto de un gigantesco número de institucionalizaciones. La transformación o modificación de esas tipificaciones entraña una tarea difícil de resolver en el corto plazo, y requiere de estrategias que ataquen nudos centrales de acción. Con esto no se pretende decir que todas las institucionalizaciones sean malas, sino que hay que prestarles la debida atención y trabajar sobre aquellas que puedan resultar tóxicas para el desempeño del grupo y el logro de los objetivos organizacionales; muchas de estas se ponen en evidencia ante un interrogante tan simple como a veces tan difícil de responder, y es el cuestionamiento al porqué de determinadas acciones. Cuando en una organización le preguntamos a algunos de sus miembros el ¿por qué determinada tarea se hace así y no se puede hacer de otra manera?; y las respuestas que surgen son: “es lo que hay”, “las cosas siempre se han hecho así” o “alguien dijo que se hace así y así lo hacemos” estamos ante lo que denominamos institucionalizaciones tóxicas; siempre que no se permita ver que hay otras maneras de resolver las cosas, que pueden resultar igual de eficiente o aun superadora. Este tipo de institucionalizaciones que son muy comunes de ver en los organismos públicos, son un límite para la mejora continua por el solo hecho de no permitir la reflexión. Cuando una organización no permite el cuestionamiento, está limitando el progreso y los procesos de aprendizaje tanto de sí misma como de sus miembros.

Hasta aquí hablamos de las funciones de la cultura, de las institucionalizaciones que suceden al interior de las organizaciones, pero no la hemos definimos. Si bien definiciones hay muchas, todas versan en torno a las mismas cuestiones, para este trabajo elegimos la del investigador y docente Argentino Manuel Sbdar (2009) quien define a la cultura como un “conjunto de reglas, procedimientos y procesos que rigen el funcionamiento de una organización y que se traducen en un conjunto de valores, patrones de comportamiento y supuestos compartidos por todos sus miembros” (p. 22).

Si tuviéramos que describir la cultura de la organización pública en líneas generales y desde la superficie como meros observadores, podríamos llegar a reconocer el hecho de que existen rasgos de una cultura organizacional transversal a las instituciones públicas. Esto principalmente viene dado por el sistema de normas y principios que las rigen y regulan. En este sentido tomaremos los aportes de la investigación *Modelos de Cultura organizacional en la Administración Pública Argentina*, la cual revela que:

1. La cultura organizacional pública se nutriría esencialmente de valores laborales básicos y sociales, lo cual incidiría en la escasa presencia de los valores de autorrealización y reconocimiento
2. El sistema de valores indicarían que en la cultura organizacional pública pesan más los valores asociados al colectivismo que al individualismo

3. La cultura organizacional pública habría moldeado de tal forma el esquema mental de los empleados públicos que éstos tienden a aferrarse y defender los valores que la caracterizan frente a situaciones de cambio (Felcman, Blutman, & Méndez Parnes, Modelos de la Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina, 2001)

Partiendo de esta base y viendo en mayor profundidad nos podremos dar cuenta, que cada una de estas organizaciones que conforman el entramado público son muy diferentes las unas a las otras, teniendo sus propias caracterizaciones e institucionalizaciones que las dotan de una identidad particular. A nadie se le ocurriría decir que el Hospital Posadas, el Ministerio de Defensa, Cancillería o el Ministerio de Economía comparten la misma cultura, si bien pueden tener algunas cuestiones en común, hay muchas otras que las diferencian y las hacen únicas como por ejemplo el lenguaje (las formas en las comunicaciones), el sistema de valores, premios y castigos, o sus propias creencias e institucionalizaciones. A su vez también nos daríamos cuenta, que cada organización presenta a su interior lo que se denominan subculturas, que por lo general quedan definidas por los organigramas y los equipos de trabajo, de este modo la organización presenta una cultura que se puede decir dominante, y un conglomerado de pequeñas subculturas que son propias de un departamento, equipo de trabajo o grupo de compañeros. Quien se incorpore a la organización primero deberá comprender la cultura dominante o núcleo, que como dijimos no es más que los “significantes compartidos” por todos los miembros de la organización; y luego la cultura propia del equipo de trabajo y área a la cual se integra.

Tratar de responder aquí ¿cuál es la cultura de la organización pública? es un tanto ambicioso, no alcanza con dedicarle un apartado; dicho esto buscaremos dar respuesta a esta pregunta desde el conocimiento teórico y las generalidades.

Las primeras manifestaciones visibles que aparecen como elementos representativos de la cultura, e impactan en quienes integran estas organizaciones y quienes las visitan, está ligada a esa primer imagen y percepción que uno se hace cuando atraviesa las puertas de un organismo público; el diseño edilicio, la iluminación, la decoración de los interiores y la disposición de los espacios de trabajo, en compañía con las formas de trato y comunicación, la organización del trabajo y las estructuras, constituyen sin dudas impactos bien distintos si nos adentramos en organizaciones privadas o públicas. Esta primera aproximación ya es un adelanto de la configuración de la identidad de la organización, por esa razón hoy no resulta extraño que muchas organizaciones reparen en estas cuestiones, a la hora de pensar en la imagen que quieren proyectar hacia el exterior. Ahora la pregunta que deberíamos hacernos aquí es, ¿cuál es la primera impresión cuando entramos a una dependencia de la Administración Pública Nacional? Muchos de nosotros vamos a coincidir que se percibe un ambiente frío o mejor dicho rígido, de trato distante, estando todo organizado y distribuido a lo largo de distintos estamentos

de poder e instancias de control. Esto, que para muchos ciudadanos no significa más que tener que pasar por sucesivas ventanillas a la hora de hacer un trámite, no es más que el reflejo de la connotación negativa que en la actualidad de hace de la “burocracia. Ante esta representación construida por la propia organización, percibida y comprendida por su contexto; es que se puede dilucidar que la base cultural de las instituciones públicas aún hoy sigue siendo el control y la verificación, a pesar de los sucesivos intentos transformadores y algunas apariciones incipiente de nuevos paradigmas de gestión, que si bien sumaron nuevas metodologías no significaron una transformación cultural de fondo.

Del sistema de gestión de capital humano

Aún no hemos dicho que entendemos por sistemas integrados de Capital Humano, y como esto contribuye a la profesionalización. Cuando hablamos de Sistemas de Gestión de Capital Humano, hablamos de los principales procesos que hacen a la gestión de las personas; pudiéndose agrupar cada una de estas actividades en pequeños subsistemas que conforman sistemas en sí mismos, que de funcionar todos de manera articulada y en sinergia deberían, no solo posibilitar sino también facilitar una gestión eficaz y eficiente en materia de recursos humanos, alineada a los propósitos y objetivos de la organización pública. En este sentido la Carta Iberoamericana de la Función Pública indicará que, para el cumplimiento de sus finalidades la administración pública debe ser diseñada y funcionar como un sistema integrado de gestión, cuyo principal propósito sea la adecuación de las personas a la estrategia de la organización, para la producción de resultados acordes con prioridades estratégicas de la gestión.

A continuación, se exponen los Subsistemas que componen a la Gestión de Recursos Humanos, tomando como base el modelo de Francisco Longo siendo uno de los principales referentes en temas de gobernanza, gestión pública y recursos humanos.



Como verán en la imagen, la puerta de entrada al sistema de gestión de recursos humanos es la “Planificación”, palabra que siempre está presente en la agenda política por diferentes cuestiones; pero ¿Qué es la planificación en materia de recursos humanos?; en este sentido no es muy distinto de lo que es en las ciencias sociales, como decía Carlos Matus “la planificación es la herramienta para pensar y crear futuro”. Esta concepción no solo operativa sino también estratégica de la planificación, es la que permitirá dar coherencia e integración al resto de los subsistemas que hacen a la gestión de las personas; si no hay planificación difícilmente el resto de los subsistemas funcionen de manera articulada y en sinergia, por el contrario, lo harán de manera independiente y desarticulada. La planificación es importante ya que viene a responder a la pregunta ¿Qué perfil de personas se necesitan, para hacer qué tareas y en qué momento? de manera de cumplir con los objetivos y metas de la institución, de este modo la planificación lo atraviesa todo. Si no conocemos las necesidades de personal ya sea en términos cuantitativos como cualitativos, difícilmente podamos dar respuesta de una manera eficaz y eficiente a las demandas ciudadanas. Es así que la planificación está muy asociada a la previsión, de manera de responder lo más eficientemente posible ante escenarios futuros e inciertos, algo tan característico como necesario en los tiempos actuales. Ahora la pregunta que tenemos que hacernos aquí es: ¿existe al interior de la Administración Pública planificación en materia de recursos humanos? Desde las generalidades y siempre que el reclutamiento y la selección funcionen como procesos que no son llevados a la práctica de una manera estratégica, y no respondan a necesidades reales sino más bien a cuestiones de otra índole, muchas veces vinculadas al clientelismo y el patronazgo político del gobierno de turno; se hace muy difícil pensar en la existencia de una planificación como instrumento clave para la Gestión del Empleo. Adjudicar esta responsabilidad como hacen muchos, solo a lo largo, complejo y burocratizado del régimen de selección no sería justo. Si bien es cierto que aún estamos bastante lejos de la adopción de enfoques flexibles en materia de Gestión del Capital Humano, tal como lo aconseja la propia Carta de la Función Pública; el desarrollo y la implementación de sistemas de mérito e idoneidad a la Gestión de Capital Humano más precisamente a las políticas de Gestión del Empleo, no necesariamente debieran implicar rigideces a los procesos de reclutamiento y selección. Si bien no hay dudas que el concurso es el mecanismo básico a aplicar, por el cual se garantiza la máxima constitucional de igualdad mediante la única condición de la idoneidad para el ingreso al empleo público, determinada por el artículo 16 de la Constitución Nacional; como los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y mérito establecidos en la Carta Iberoamérica y el Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto N° 214/06), el mismo no puede ser visto y llevado a la práctica de manera disociada de los objetivos organizacionales; y lamentablemente esto es algo que hoy sucede. La mayoría de los llamados a concursos públicos abiertos en los últimos años, responden más a una necesidad de regularización laboral del personal contratado,

que a una cuestión estratégica pensada en función del cumplimiento de objetivos organizacionales.

Asimismo, el actual régimen de selección está bastante lejos de las tendencias actuales en materia de selección, es cuasi un procedimiento concebido desde una lógica administrativista y no de gestión. Cuando en el mundo las tendencias giran en torno a la selección en base a competencias, y se comienza hablar de las primeras experiencias de aplicación de técnicas de inteligencia artificial a este proceso, desde la Administración Pública como organización se sigue promoviendo una selección exclusivamente en base a conocimientos y credenciales formales, algo que parece estar arraigado a una antigua premisa hace décadas desmitificada; que indicaba que bastaba con el conocimiento técnico para asegurar un buen desempeño en el puesto de trabajo. Otorgarles un rol secundario y poco preponderante a las competencias blandas, habilidades y actitudes; sumado a la falta de visión estratégica y planificación de los procesos de selección, son cuestiones que golpean a la gestión del empleo desde adentro, más si pensamos que muchas veces quienes ingresan como personal contratado, ni una entrevista de selección tienen.

Recordemos que en la Argentina desde 1994 hasta 2015 rigió el congelamiento de vacantes presupuestarias para el llamado a concursos públicos; si bien en este periodo es posible encontrar algunos concursos, los mismos son parte de sucesos aislados que no llegan a configurar una política real de gestión del empleo público. En este mismo sentido, los concursos públicos realizados con posterioridad al 2017 bajo la figura de convocatoria interna (Resolución N° 3/2017 modificatoria de la Resolución 39/2010) han sido un mecanismo destinado a regularizar la situación laboral de miles de trabajadores que venían hace años y hay quienes décadas, con contratos anuales y renovaciones consecutivas. Dicho esto, aun así, aunque el congelamiento de cargos fuera una medida tomada en un contexto económico particular ante las exigencias de los organismos internacionales de crédito; su promulgación en el tiempo no solo allanó sino que también facilitó el camino a que la política se metiera o avanzara por sobre la gestión del empleo público, a través de la aparición de modalidades de contratación más flexibles que posibilitaron y facilitaron la proliferación de prácticas clientelares resultando en una desprotección del empleado público como sujeto de derechos.

Claro está, que cuando se opta por la incorporación de personal mediante mecanismos más laxos, se vulneran cada uno de los principios enunciados; dando paso a un manto de sospechas y suspicacias que terminan por dañar no solo a la gestión del empleo y con ello al servidor público, sino también a la imagen que se construye de la Administración Pública ante la ciudadanía, llegando inclusive muchas veces a presentar un sesgo para la corrupción y la deslegitimación del Estado y lo público. Quienes defienden y justifican el uso por demás excesivo de estos mecanismos, a menudo lo hacen amparándose en los vínculos de lealtad y confianza, posición que muchas veces termina en última instancia por colocar al empleado en la situación de rehén, solo por el hecho de encontrar su relación

laboral sujeta a arbitrariedades ajenas, donde sin la necesidad de mediar causa uno puede ser desvinculado, siendo su continuidad contractual una decisión que queda en manos de las autoridades de turno. Recordemos que los únicos trabajadores que tienen como derecho la estabilidad absoluta son los de planta permanente, aquellos que ingresaron a la administración mediante el régimen de selección de personal; el resto de los empleados que fueran incorporados por fuera de este régimen no gozan de tal estabilidad, siendo su contratación por un periodo acotado marcado por el ejercicio presupuestario.

Como indican Iacoviello, Zuvanic y Tommasi:

El Subsistema de Empleo es extremadamente sensible a los intereses políticos, observándose la existencia de mecanismos que pueden permitir discrecionalidad en la selección. Existen en la normativa procedimientos y mecanismos de garantía que tienen como objetivo evitar la arbitrariedad y la politización, tales como los mecanismos de composición de los órganos de selección, la exigencia de publicación de las convocatorias, la publicación de sus resultados, y la aplicación de plazos determinados para los procesos involucrados (2003, p. 16-17).

Claro está que todos estos mecanismos, son sorteados cuando se elige la incorporación de personal por métodos más abreviados; como la contratación bajo figuras como la conocida de Ley Marco, locación de obra y/o servicios profesionales autónomos. Lamentablemente muchas son las veces en el que el uso de estas contrataciones pareciera esconder prácticas clientelares o de patronazgo, en cada cambio de gobierno se puede ver como el que ingresa incorpora centenares de personas bajo estas figuras. Así el proceso de selección pareciera estar casi pura y exclusivamente basado en el principio de clientelismo y favoritismo político, en desmedro no solo del mérito y la idoneidad para la función o puesto, sino también de los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia que deberían regir a la relación de empleo público. En este mismo sentido Mercedes Llanos quien se ha dedicado en los últimos años a estudiar este tema dirá:

El grado de enraizamiento y expansión del patronazgo en América Latina ha dificultado la plena institucionalización de sistemas de mérito en la mayoría de los países de la región. Esa longeva práctica informal, que se remonta al período colonial, no ha cesado de desafiar y resistir los sucesivos intentos modernizadores. La politización ha ido progresivamente socavando el alcance de las reformas hasta el punto de desvirtuar, e incluso transgredir, las regulaciones y prácticas vinculadas a los nuevos sistemas, dejándolos, en muchos casos, obsoletos (Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada, 2017).

Los procesos de reclutamiento y selección no son los únicos que hacen a este subsistema, también está la movilidad y la desvinculación como parte de la gestión

del empleo. Mientras que la primera refiere a la historia de la persona y su paso por diferentes puestos de trabajo dentro de la organización lo que puede vincularse en cierta medida con la carrera; la segunda está vinculada a las causales de extinción de la relación laboral. Estos procesos si bien están presentes al interior de las organizaciones públicas, son más que rígidos y de carácter administrativo, motivo por el cual en este artículo no profundizaremos en ellos.

Volviendo al esquema presentado por F. Longo, el hecho de posicionar la Gestión del Empleo por detrás de la Organización del Trabajo no solo es la comprensión de la mirada sistémica que venimos señalando; sino que termina por resignificar la importancia de la organización del trabajo como subsistema a la vez que refuerza el valor de la gestión del empleo, al poner a las personas en relación con las tareas, vinculo del cual resulta la producción bienes y/o servicios por parte de la organización pública.

A diferencia de lo que sucede con la Organización del Trabajo donde la definición de las estructuras organizativas es prerrogativa exclusiva del propio Estado, tema sobre el cual volveremos más adelante; el resto de los subsistemas que hacen a la gestión del capital humano se encuentran fuertemente regulados, teniendo delimitado su accionar por un acabado compendio legal que va desde la Constitución Nacional, pasando la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, los Convenios Colectivos de Trabajo y las resoluciones de organismos rectores en la materia de empleo público.

La Gestión del Rendimiento o Desempeño, también es otro de los subsistemas claves en la gestión del capital humano; aquí la planificación juega un papel fundamental. Si entendemos que el grado de consecución de los objetivos de un puesto, tiene su correlato en los resultados organizacionales, siendo cuestiones que requieren de ser planificadas con el fin de permitir su seguimiento y posterior evaluación; entenderemos que gestionar el desempeño va más allá de calificar la conducta, valorar el grado de compromiso o demás cuestiones que puedan resultar subjetivas, por el contrario evaluar el desempeño debiera implicar objetividad al medir el grado de consecución de los objetivos y metas del puesto; es por esta cuestión que relacionamos el desempeño con la planificación; es necesario saber que metas debemos lograr y en qué plazos, para permitir una evaluación real que resulte sustantiva y permita detectar oportunidades de mejora. En este sentido, el funcionamiento del subsistema de Gestión del Desempeño al interior de los organismos públicos, está muy lejos de funcionar en base a los propósitos para los cuales fue pensado. Cuando la evaluación del desempeño es vivenciada al interior de la Administración Pública como una herramienta reducida a la simple confección de un formulario; donde los aspectos que se relevan poco tienen que ver con la consecución de metas, objetivos y/o resultados del desempeño en el puesto; no quedando claro que es lo que efectivamente se evalúa y en base a qué, se termina por desvirtuar el proceso de evaluación y la gestión del rendimiento como tal. De este modo, no resulta extraño que el incentivo que está ligado al puntaje obtenido

en la evaluación carezca de sentido; al no funcionar como un factor motivacional, siempre que la evaluación no muestre ni refleje las aptitudes y los resultados que se pretenden premiar y reforzar. A estas cuestiones, hay que sumarle que el instrumento de evaluación que se utiliza es estandarizado en relación al tipo de funciones que se desempeñan y a la categoría que el empleado reviste; desprovisto de objetivos e indicadores claros y bien definidos que hagan posible una métrica objetiva, de modo que el resultado refleje el desempeño real en el puesto y no la mera apreciación subjetiva del ojo del evaluador. En este sentido pareciera tratarse más bien de un instrumento de carácter administrativo que de gestión. Si a esto le agregamos, el hecho que la “bonificación por desempeño destacado” solo pueda ser percibida por un porcentaje del personal que haya obtenido los máximos puntajes dentro de una unidad organizativa el sistema termina por quedar absolutamente desdibujado; restándose valor, importancia y seriedad a dicho proceso como instrumento de gestión, tanto para el evaluado como para el evaluador.

Uno de los objetivos que la carta Iberoamericana de la Función Pública le confiere a la Evaluación de Desempeño como herramienta de gestión, es la de servir como instrumento para la toma de decisiones en base a evidencias, para el desarrollo de políticas y prácticas en materia de gestión del capital humano al interior de la organización. Aquí es donde la Gestión del Desarrollo cobra importancia, y lo hace como un subsistema más dentro del Sistema de Gestión del Capital Humano. La idea de gestionar el desarrollo evoca tanto a acompañar como planificar el crecimiento individual del empleado dentro de la organización, dando lugar a procesos de formación y de carrera, donde si bien el foco está puesto en el empleado, lo es en función de las necesidades y los objetivos de mediano y largo plazo que pueda tener la organización. De este modo podemos decir que las prácticas de desarrollo del capital humano, guardan una relación directa con la mejora de los procesos y los resultados organizacionales.

Si tuviéramos que responder a la pregunta de ¿cómo se dan estos procesos al interior de la Administración Pública?; al igual que venimos advirtiendo como que sucede con el resto de los subsistemas, la gestión del desarrollo pareciera funcionar de manera aislada, desarticulada y disociada de la organización y sus necesidades. Esto en parte sucede porque las áreas de recursos humanos no funcionan de manera integrada a la idea de negocio o misión de la organización, muchas veces ocurre que desde dichas áreas no hay una idea acabada de los objetivos y las tareas que la organización encarna. Esta desconexión sin dudas que tendrá un impacto negativo en la organización como sistema.

Cabe mencionar que tanto la capacitación como la carrera de personal son cuestiones que son abordadas por los propios Convenios Colectivos de Trabajo tanto General (CCTG) como Sectorial, en este último caso siendo de nuestro interés el SINEP. Dicho esto, es la propia legislación en materia de empleo público la que introduce estas cuestiones, estableciendo en el prólogo del CCTG que las partes signatarias declaran en su elaboración haber tenido el compromiso de

asegurar a través del mismo “la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquéllos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria”; para ello “han considerado que, entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones”. Claro está que, en el espíritu de dicho convenio, queda en manifiesto la importancia del trabajador público como pieza clave para la producción de los bienes y servicios que el Estado a través de las Administraciones Públicas brinda y ofrece a la ciudadanía; planteando asimismo la relación directa e intrínseca entre una gestión eficaz y eficiente de las personas, con el grado de la calidad y desempeño de las organizaciones públicas. En este sentido, tanto la Ley Marco de Regulación del Empleo Público como el CCTG, reconocen como derechos del personal permanente la igualdad de oportunidades en la carrera y la capacitación. Es la Ley la que establece que la carrera administrativa deberá contemplar los principios de transparencia, publicidad y mérito; cuestión con posterioridad retomada por el CCTG.

Asimismo, es el propio Convenio General el que ha definido como se estructura la carrera del personal; la misma consistirá en el acceso del agente a distintos niveles, grados, categorías, agrupamientos o funciones; previendo la promoción horizontal dentro del propio nivel o categoría escalonaría, solo a exigencia de una cantidad de calificaciones adecuadas del desempeño del agente y la acreditación de las competencias laborales o actividades de capacitación; siendo la promoción vertical una posibilidad conforme a los mecanismos de selección (Artículo N° 52 – 55. Decreto N° 2414/06). Si bien tanto el CCTG como el SINEP (Convenio Sectorial) han establecido normativamente el Régimen de Carrera, no han definido así las prácticas de gestión en torno al mismo; son las instituciones públicas y sus gestores quienes terminan por definir la manera y el temple que tomara la gestión de las personas. La falta del gerenciamiento de la formación de los trabajadores, quienes muchas veces realizan actividades solo por sumar créditos o por mero interés personal, sin que la capacitación atienda a necesidades y objetivos reales del propio trabajador como de la organización; no es responsabilidad del corsé normativo sino producto de las voluntades de las autoridades políticas y de quienes conllevan responsabilidades de conducción principalmente en materia de recursos humanos, de querer hacer de estas cuestiones parte de una política integral de empleo público. Si no hay una gestión de la formación pensada y planificada en relación a la figura del trabajador individualizado; y mayormente se trata de la oferta de actividades de capacitación que terminan por traducirse en créditos, sin que ello implique un plan de crecimiento profesional real, pensado y planificado por la organización y el trabajador, sino solo una promoción que se traduce en términos salariales, se hace muy difícil creer que al interior de la Administración

Pública existan mecanismos reales de gestión del desarrollo del capital humano. Cambiar esta situación es posible, pero no se puede hacer sin el involucramiento y compromiso de los gestores públicos; quienes necesariamente deben dejar de ver a sus empleados como un insumo, rompiendo así con las lógicas de los sistemas administrativistas donde todo pareciera tratarse como un recurso que nace listo para ser usado; y pasar a la lógica de los paradigmas sociales, donde por el contrario no se busca deshumanizar la relación existente entre la organización y el trabajador, sino que se trata de ver y concebir a las personas como uno de los mayores patrimonios de la organización.

Si bien es cierto que las normas parecen considerar parte de la gestión de las personas como un hito; las organizaciones públicas a través de sus gestores, son quienes tienen el desafío de hacer de la aplicación de las normas procesos y prácticas en continuo movimiento e interacción; rompiendo la concepción burocratizada y administrativa que se hace en torno al gerenciamiento de las personas.

Si bien quizás lo más rico y distintivo de la Gestión del Capital Humano está en estos tres subsistemas hasta aquí vistos, no se puede dejar de mencionar a la organización del trabajo y a la gestión de la compensación, como partes constitutivas de este “todo”. Cabe mencionar que es la organización del trabajo como ya señalamos, es el único subsistema que ha sabido escaparse del marco regulatorio siendo una prerrogativa exclusiva del poder ejecutivo definir la estructura organizativa de su Administración Pública, es en la definición de las estructuras que también se definen de manera implícita las tareas y los procesos de trabajo, las descripciones de puestos debieran ser el resultado de este subsistema y el principal insumo para los procesos de reclutamiento y selección.

Por su parte, la idea de gestionar las compensaciones parece un tanto más compleja. Si pensamos que se tratan de organizaciones de carácter público, donde los salarios son concebidos por gran parte de la ciudadanía y muchas veces por el propio Estado como una parte constitutiva del gasto, quedando frecuentemente las paritarias por no decir normalmente sujetas a los condicionamientos propios de la Ley de Presupuesto; la idea de “gestión” se torna un tanto difícil pero no por ello debiera resultar imposible. Quizás sea esta una de las cuestiones, que hace que el subsistema de Gestión de la Compensación que opera al interior de la Administración Pública sea más bien de carácter tradicional, entendiendo a la compensación como la remuneración que recibe el trabajador a cambio de los servicios que presta, sin que ello implique la existencia de una mirada integral que conciba una política de remuneraciones en función del establecimiento de un esquema que funcione bajo la lógica de premios y castigos, que es lo que proponen los esquemas de remuneración variable. En este sentido la Carta Iberoamericana de la Función Pública dirá que: “las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.” Las preguntas que nos tenemos que hacer aquí, es si ¿se cumple con esta premisa?

Si bien es verdad que los convenios colectivos de trabajo instituyen la conformación de la remuneración, estableciendo que la retribución que perciba el trabajador estará compuesta por la asignación básica del nivel y los distintos adicionales, suplementos, incentivos y bonificaciones que correspondan de acuerdo a su situación de revista; hay ciertas cuestiones que a la fecha no se han logrado instrumentar que permitirían gestionar la compensación en línea con lo suscripto en la Carta Iberoamericana; el tema de incentivos es una de ellas, y es algo que podría ir alineado con la idea de estímulo y motivación presente en la carta. En este sentido cabe mencionar que quienes se resisten a este tipo de compensaciones, manifiestan que sería muy difícil medir la productividad en determinados puestos de trabajo; esta expresión no es más que un error entorno a la concepción y definición que hacen de la productividad, asimilándola al pago a destajo en la producción fabril; la productividad no solo se mide en unidades, sino que es posible a través de mecanismo más sofisticados establecer indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, que permitan dar cuenta de ella. Es así que el SINEP incluye dos supuestos en este sentido, uno por mejoras o incorporación de nuevas modalidades que generen una mayor eficacia y eficiencia en la gestión del área; y otro destinado a incrementar los ingresos del organismo en el caso que tengan actividades aranceladas específicas. Si bien los supuestos están, aun no se ha logrado avanzar sobre la instrumentación de estas cuestiones; es necesario que el Estado de lugar a esta discusión si su compromiso con la profesionalización es real. Son estas cuestiones propias de un esquema retributivo tradicional las que muchas veces atañen contra la idea de equidad interna; ya que el empleado cobra en función de su situación escalafonaria, la que en gran medida se determina por el nivel de formación y la experiencia; y no en función del puesto de trabajo, los resultados obtenidos y el impacto de estos en los objetivos organizacionales, de modo de reconocer el esfuerzo y el aporte del desempeño individual. Por su parte la idea de bonificaciones por desempeño, hoy es algo que, se ve desnaturalizado de sus principales fines, producto de la distorsión y mal funcionamiento del sistema de Gestión de Desempeño. De este modo pensar en la Gestión de la Compensación como una herramienta destinada tanto a captar como retener personal resulta un tanto difícil, más aún en empleados altamente calificados o de profesiones de alta demanda o de poca oferta en el mercado laboral, donde la competitividad salarial con el sector privado es casi nula. Por este rol que se le da a la gestión de la Compensación muchos hablan de ella como subsistema de mantenimiento de recursos humanos, sumando a la seguridad e higiene y a las relaciones laborales como eslabones del mismo. En este artículo nos detendremos aquí, entendiendo que el espacio que ocupan las cuestiones anteriormente mencionadas es claramente delimitado por el accionar normativo y las comisiones paritarias.

La estructura organizativa y el problema de la buropatología

No podemos hablar de gestión del capital humano sino hablamos antes de organización del trabajo. No hay dudas que en toda organización existe una estructura, ya sea formal o informal, es en la estructura donde se pueden traslucir algunas de las principales características de toda organización; podremos hacernos una idea del grado de formalidad, la asignación de responsabilidades y la toma de decisiones, la morfología de los procesos si estamos ante una lógica horizontal o verticalista, el grado de control y supervisión, etc. En palabras del Dr. Jorge Hintze (1999):

Diseñar la estructura organizativa implica establecer, entre otras cuestiones, cuáles serán las áreas en que se dividirá la responsabilidad al interior de la organización (lo que se suele representar a través de organigramas), cuál será la autoridad de estas áreas sobre el uso de recursos y también sobre otras áreas, y cuáles serán las relaciones de coordinación y articulación entre las mismas. Todos estos aspectos implican decisiones estratégicas hacia dentro de la organización y también sobre cómo debe configurarse la misma (p. 2).

Coincidiendo con lo planteado por el autor, es así que cuando se diseñe la estructura, hay que pensar en el esquema más apropiado para lograr los objetivos en base a la estrategia y planeamiento organizacional, de modo de facilitar la realización de las actividades o tareas a lo largo de toda la cadena de producción de la organización. Lo que se quiere decir con esto, es que no existe un diseño universal que nos asegure la eficiencia, sino que el mismo deberá ser pensado en función a las particularidades y objetivos de la propia organización. Son estas cuestiones las que nos invitan a compartir las conclusiones de Lawrence y Lorsh (1967) cuando dicen que no existe una única estructura idónea, sino muchas distintas que cambian según las condiciones de la organización y que la organización necesita ser sistemáticamente adecuada a las condiciones ambientales. De este modo, podemos entender que es de particular importancia para el diseño de las organizaciones públicas los postulados del enfoque “contingencial”, lo que no significa más que establecer las estructuras en función de las demandas ciudadanas, que son las que en primera instancia debieran marcar los objetivos y las acciones de política pública.

Hasta aquí nada dijimos acerca de la morfología de nuestras estructuras organizativas; claro está que nuestra Administración Pública presenta una estructura piramidal, fuertemente jerarquizada, basada en los principios de autoridad, legalidad y control tan presentes en la teoría burocrática *weberiana*. Esta lógica imperante, avasalla todas y cada una de las actuaciones administrativas, teniendo un fuerte correlato en una departamentalización funcional que muchas veces puede resultar excesiva. Este tipo de estructuras como las denomina Joan Prats “burocráticas decisionales jerárquicas”; claro está, que ya no pueden representar

la realidad de la gestión pública, ni mucho menos asegurar la eficiencia como se creía en un principio. Si bien este diseño implica ventajas como: una matriz de responsabilidades clara y definida donde todo se centra en la alta gerencia, una exhaustiva especialización profesional con fuerte énfasis técnico, lo que facilita la capacitación y supone medios rigurosos de supervisión y canales de comunicación claros y establecidos; son estas mismas ventajas las que terminan por convertirse en desventajas, haciendo muchas veces de este diseño de ingeniería organizacional un obstáculo para la gestión pública. Cuando la toma de decisiones esta tan concentrada, se hace muy difícil que la organización pueda responder rápido ante cualquier eventualidad. Cuando la departamentalización pareciera convertirse en un objetivo en sí mismo; se pierde de vista los objetivos organizaciones y con ello la misión de la organización. Cuando la supervisión corre por un carril paralelo al de los sistemas de control interno y evaluación, la planificación comienza a perder sentido. Cuando la información no fluye y los canales de comunicación son rígidos, se dificulta una visión integral y la toma de decisiones termina por ser sesgada; todas y cada una de estas cuestiones pueden ocasionar la aparición de nuevos problemas. Así lo que en un primer momento parecieran ser ventajas; en un escenario de contextos cambiantes termina por convertirse en anclas, que impiden que la organización pueda responder rápidamente a los cambios e incertidumbres del entorno.

Las organizaciones que se adaptan a condiciones inestables, son aquellas que ante la aparición de nuevos problemas que no pueden ser atendidos por los cargos especializados dentro de la estructura; no crean nuevos departamentos o áreas, sino que por el contrario buscan fragmentar o descomponer en partes el problema y darle un abordaje integral al mismo, siendo esto más compatible con una lógica horizontal y de procesos que con una lógica mecanicista y jerárquica.

Las estructuras por proceso se caracterizan por tener una visión de la gestión más enfocada en la entrega final de productos y/o servicios públicos, a través de una serie o conjunto de procesos distribuidos a lo largo de su cadena de valor; poniendo el foco tanto en la eficacia (lograr los resultados) como en la eficiencia (con el menor costo posible). Esta manera de ver a la organización a través de esquemas más planos que verticales, desde sus productos y/o servicios, es la que termina por ubicar al cliente (en nuestro caso al ciudadano) como centro de la escena. Con estas características, la Gestión por Procesos (GpP) se presenta como una herramienta que ayudaría a facilitar el empoderamiento de la Gestión Pública; pero para ello hay que dejar de concebir las estructuras como refugios y espacios de poder; y ponerlas realmente al servicio de las demandas ciudadanas.

El contexto, una cuestión clave para entender la gestión del capital humano

Entender la gestión de las personas sin comprender la cultura organizacional ni detenernos en el contexto, con ello me refiero a los procesos de modernización

que atravesaron las organizaciones públicas a lo largo de su historia; sería descontextualizar el análisis e ir a lo abstracto. A partir de la década del 30 podremos identificar los primeros intentos de reformas, si bien las mismas no llegaron a significar verdaderos planes modernizadores, fueron intentos reales que dejaron huella en el sector público. En 1933 la Ley 11.671 de Presupuesto General resulto ser el primer intento de reforma, con la aparición del concepto de racionalización alrededor del término de administración pública. Será recién en los años 90 y bajo la presidencia de Carlos Menem, cuando la idea de “modernización” encontrará su mayor y más violenta expresión, tanto a nivel político como institucional; implicando un cambio sustancial de paradigma hacia el interior del Estado y de las administraciones públicas; reconfigurándose fuertemente la relación entre el estado y la ciudadanía. Este periodo de la historia estará principalmente marcado por el abandono de las políticas keynesianas del estado de bienestar; y la adopción de las recetas del Consenso de Washington, que implicarán promover y prolongar la lógica mercantil al funcionamiento del propio Estado, dirigiendo a la administración pública por los principios, valores y técnicas del sector privado. De este modo la idea de “racionalización” parece ser lo que motive todas las decisiones. Medidas de reestructuración, privatización y ajuste fiscal serán presentadas a la ciudadanía, bajo las promesas de resultados de crecimiento económico, un Estado más eficiente y moderno. En esta etapa, el país será testigo de un desguace del estado sin precedentes. Conceptos e ideas como eficacia, eficiencia y efectividad fueron la excusa para procesos de desregularización, flexibilización y extranjerización de nuestra política económica.

Esta idea de modernización que venía de las recetas y recomendaciones de países del norte, implicó para el Estado reformas profundas, tanto a nivel político y estructural como endógeno; dando lugar a una verdadera metamorfosis en la concepción del Estado y lo público, en su relación con la ciudadanía. De esta manera, la política abre paso a medidas de corte neoliberal, donde su mayor expresión se verá en la política económica de ajuste fiscal que caracterizará al país por aquellos años; y su mayor consecuencia estará caracterizada por la polarización y la segregación social.

Por su parte, el neoliberalismo también implicó cambios hacia adentro de la propia administración; vinculados a los procesos de modernización administrativa y transformación de las organizaciones del sector público. Estas reformas, al igual que el resto, estuvieron marcadas por el principio de reducción del gasto público. En este contexto y por decreto presidencial será aprobado el “Programa de Reforma Administrativa” (Decreto N° 2476/90), el cual implicará la racionalización de las estructuras organizativas; lo que significó en muchos casos la eliminación de cargos del personal de planta permanente y con ello la pérdida de un gran andamiaje técnico. Este desguace del Estado será presentado bajo las premisas de un Administración más moderna; en este contexto también tendrá lugar la reestructuración del Instituto Nacional de la Administración Pública

(INAP); la elaboración de un régimen general de concursos y evaluación, para la selección del personal en la Administración Pública Nacional; la especialización y revalorización de la atención al público, para lo cual se prevén líneas telefónicas propias; la tercerización de servicios no esenciales a las jurisdicciones; la reducción de dotaciones y la jerarquización de la Administración Pública, aprobándose el régimen de cargos con funciones ejecutivas y un nuevo escalafón para el personal de la Administración Nacional, jerarquizando así el rol de los servidores públicos (SINAPA). Pudiéndose citar también en este periodo, la Ley de Negociaciones Colectivas para el Sector Público (N° 24185), la aprobación del primer Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto N° 66/99) y la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (N° 25164), la cual significara entre otras cuestiones un nuevo régimen de contratación del personal flexibilizando el ya existente. Esta etapa de modificaciones que podemos llamar de segunda generación duró poco, siendo difícil ocultar que el verdadero foco de la modernización estaría puesto en la fuerte reducción del presupuesto; siendo el ajuste fiscal la política central del gobierno, y en donde en realidad terminó por abocarse la reforma.

En síntesis, lo característico de estas reformas impulsadas bajo la presidencia de Carlos Menem fue el profundo debilitamiento del rol del estado frente a los mercados; donde la modernización, profesionalización, eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas no fueron más que pretextos, para la instauración de políticas de corte neoliberal. Esta idea de modernización del estado no será abandonada por los gobiernos subsiguientes, si bien es verdad que con diferentes enfoques y matices.

Conclusiones

De lo expuesto, podemos concluir que se hace muy difícil hablar de “Profesionalización del Estado” cuando al interior de las organizaciones públicas no hay Sistemas de Gestión de Capital Humano, cuyo principal propósito sea el gerenciamiento de las personas en torno a la estrategia y la misión organizacional; lo que nos posiciona ante el peligro de una mirada reduccionista y cortoplacista de la política pública.

La idea de hablar de Capital Humano y no Recursos Humanos es un primer paso para dar el cambio que la profesionalización requiere. Entender que hay que gestionar a las personas como lo que son, “seres humanos y no recursos”, implica en cierta medida romper con la antigua mirada administrativista donde las áreas de recursos humanos son más bien oficinas de personal dedicadas a cuestiones del cotidiano diario, separadas de la gestión; para pasar a una visión más integral y global que nos permita vislumbrar los resultados de la gestión pública, en función del gerenciamiento y las políticas en materia de talento humano.

Pensar que la concepción administrativista es producto de los Convenios Colectivos de Trabajo, que han regulado en cierta medida casi todo el Sistema de Gestión de Capital Humano, es pensar que todas las regulaciones son malas y

sería desconocer las bases de derechos, deberes y obligaciones que ellas asientan. Si bien es cierto que parecen haber encorsetado en muchos aspectos gestión, ha establecido límites a la discrecionalidad del gestor público, de manera de garantizar el cumplimiento de los principios de la función pública que a lo largo de este artículo hemos venido enunciando.

De este modo, me parece más acertado concluir, que la concepción administrativista, es el resultado de como el propio Estado a través de sus gestores han instrumentado las distintas prácticas y procesos de recursos humanos; que no es más que el reflejo de la cultura de la propia organización. Con esto, lo que queremos decir es que no debiera sorprendernos que una organización con una fuerte cultura burocrática limite la gestión de las personas, a papeles y expedientes. En este sentido, es necesario repensar los paradigmas de gestión que operan al interior de las organizaciones públicas; de manera que estos sean compatibles con una gestión del capital humano en los términos que la venimos definiendo. Debemos consolidar la gestión en base a modelos de gerenciamiento que conciba a la organización como un todo donde la planificación sea una herramienta clave; y propongan una lógica de gestión en función principalmente de los resultados esperados, si logramos esto seguramente estaremos más cerca de lograr una gestión de capital humano inteligente. Si la gestión por resultados es ese paradigma, es una respuesta que les debo, podría serlo, pero hoy su implementación es inconclusa como para saberlo.

Por último, no hay que dejar de decir que para que la profesionalización sea posible, es el propio Estado el que debe hacer de la Gestión del Capital Humano y más precisamente de la Gestión del Empleo Público, una política pública de cabecera. Con esto no estoy diciendo que no haya que rever algunas cuestiones normativas que contribuyan a facilitar el carácter sistémico que debiera guiar la Gestión del Capital Humano; pero arrancar por las normas sin antes buscar modificar las prácticas, que son las que terminan por definir la cultura sería un error. Hoy la profesionalización del Estado pareciera ser una deuda pendiente e inconclusa.

Referencias

- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia del 14 al 15 de noviembre.
- Felcman, I., Blutman, G., & Méndez Parnes, M. S. (2001). Modelos de la Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Obtenido de http://asociacionag.org.ar/pdfcap/1/felcman_blutman_Mendez_parnes.htm
- Hintze, J. (2001). Gestión Presupuestaria de Estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. Buenos Aires: CLAD.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L., & Tommasi, M. (2003). Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en la Argentina. Panamá.
- Llano, M. M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. Revista Enfoques, Vol XV, Núm 27.
- Rodríguez Fernández, A., Díaz Bretones, F., Martín Quirós, M. A., Montalbán Peregrín, M., Sánchez Santa-Bárbara, E., & Zarco Martín, V. (2014). Psicología de las Organizaciones. Barcelona: UOC.
- Robbins, S., & Judge, T. (2009). Comportamiento Organizacional. México: PEARSON Educación.
- Sanz, Paula Vanesa (2021) La gestión del capital humano en un modelo de gestión por resultados, mirando el Sistema Nacional de Empleo Público. Tesis de Maestría, Universidad del Salvador.
- https://racimo.usal.edu.ar/view/creators/Sanz=3APaula_Vanesa=3A=3A.html

Sevilla Gelanzé, F. (2014). Cultura organizacional en la administración pública. Una mirada teórica a la eficiencia en la gestión. ANUARIO.Volumen 37, 283-304.

Normas Consultadas

Decreto N° 214/2006, sus complementarias y modificatorias. Homológase el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. (B.O 01-mar-2006)

Decreto N° 2098/2008, sus complementarias y modificatorias. Homológase el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público. (B.O 05-dic-2008)

Ley N° 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. (B.O 08-oct-1999)

Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46.

Recomendaciones para un sector público más sostenible

Autora

Graciela Scavone es Contadora Pública (UBA), Doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Económicas, Especialista Ambiental de la Universidad Austral y ha realizado un posdoctorado sobre la medición y revelación del desempeño sustentable de las organizaciones.

En su trayectoria laboral, ha sido Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y de empresas públicas y privada; y también se desempeñó como Directora de Promoción del Desarrollo, Producción Limpia y Consumo Sustentable en la Secretaría de Medioambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Se ha desempeñado en distintos cargos directivos en empresas públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Es profesora titular de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; subdirectora de la Maestría en Contabilidad Internacional de la misma universidad. Profesora Titular de cursos de doctorado en FCE-UBA y en la UNR; directora y codirectora de proyectos de investigación en la FCE en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador; directora de la carrera de Contador Público de la Universidad del Salvador; Investigadora Categorizada Nacional, Evaluadora externa de proyectos de Universitarios y estratégicos nacionales, y autora de más de 100 publicaciones referidas a su especialidad

En la actualidad, asesora empresas en temas relacionados con contabilidad, cumplimiento e información, impulsando verdaderos cambios culturales que contribuyan al desarrollo con una visión de mejora continua.

Resumen

Reflejar oportunidades y modelos de gestión pública que sean compatibles con los desarrollos innovadores que requiere el siglo XXI es un desafío que no admite postergaciones. En este capítulo estimulamos el reconocimiento de buenas prácticas de gobierno que permitan avanzar hacia un sistema de información del sector público basado en la respuesta oportuna, confiable y transparente, que promueva la comunicación eficiente y eficaz de las acciones que se realizan en un sector público responsable, comprometido con la evolución de una comunidad, con un sentido de mejora continua.

Palabras clave

Gobernanza del Sector Público - Sostenibilidad – Integridad de la información

Introducción

La información que se brinda en el sector público requiere responder a nuevos desafíos a fin de mejorar la calidad de la información gubernamental, y considerar los requerimientos no solo de información financiera sino las demandas actuales de información no financiera que incluya cuestiones tales como la transparencia, el cumplimiento ético y la sustentabilidad, como ejes prioritarios para la rendición de cuentas.

En este sentido, existen distintas iniciativas que los distintos entes del estado, tanto nacionales como en cada uno de sus niveles, necesitan incorporar tanto en la gestión como en los sistemas de generación de información para toma de decisiones internas y para difusión pública. La honestidad, la ética y la rendición de cuentas transparente debe ser una meta que demuestre la transformación necesaria e inevitable.

Se pone énfasis en la importancia de que exista una convergencia hacia lineamientos que puedan ser adoptados por todas las naciones para una gestión comparable, eficiente y eficaz, que brinde respuesta a las necesidades de la comunidad y que esté en diálogo con todos los grupos interesados en la gestión pública, informando acerca de las estrategias de buena gobernanza y de desarrollo sustentable.

La presentación de información financiera, tanto en las empresas como en el sector público, ha resultado insuficiente para las demandas de gestión responsable de las partes interesadas. Sin embargo, la información financiera de sector público presenta un proceso de homogeneización hacia el devengo que permita generar información de mayor calidad, comparabilidad y que responda a principios contables generalmente aceptados.

Desde la perspectiva de la presentación de información no financiera, cada una de las partes interesadas, como las distintas iniciativas a nivel global, coinciden en la necesidad de contar con una mayor transparencia asociada a una gestión responsable. Cuestiones tales como la responsabilidad social organizacional, el cumplimiento ético y la sustentabilidad en cada una de sus dimensiones (económicas, sociales, ambientales y de gobernanza) forman parte del conjunto de ejes rectores para la presentación de reportes para la rendición de cuentas.

La principal característica de las administraciones públicas modernas es la de prestar servicios sin contraprestaciones directas y financiadas a través de impuestos, y entre sus responsabilidades se incluye la de buscar el bienestar social de sus ciudadanos, en todos los ámbitos, por la que deben mostrar políticas activas en la gestión social y ambiental de sus obligaciones, así como de comunicar a sus interesados el resultado de esos procesos, y en particular demostrar el valor sostenible de los servicios prestados.

En este ensayo se brindan recomendaciones acerca de las distintas alternativas de generación de información de gestión para el sector público desde la perspectiva de una organización ágil, que genera información necesaria y suficiente para la toma de decisiones, basada en una estrategia que prioriza a las personas, cuida el ambiente y respeta la rendición de cuentas como un medio eficaz de mostrar una gestión transparente y comprometida con el bienestar de la comunidad.

Revisión de conceptos relevantes

Resulta interesante revisar las opiniones y conceptos de autores que han contribuido al desarrollo del sector público con sus ideas, sus propuestas y su entusiasmo. A continuación, compartiremos la visión de aquellos autores e instituciones que han influido en nuestra evolución conceptual y pragmática de lo que debe ser parte de la comunicación efectiva del sector público.

En esta línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE: 2015) recomienda la incorporación de buenas prácticas de gobernanza en el sector público:

El buen gobierno de las empresas públicas es fundamental para la existencia de mercados eficientes y libres tanto en el ámbito nacional como internacional. En muchos países, estas entidades son las principales prestadoras de servicios públicos clave, incluidos los suministros públicos, lo que supone que sus operaciones influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos y en la competitividad del resto de la economía. En los mercados internacionales, las empresas públicas son agentes cada vez más destacados. Cerciorarse de que desarrollan su actividad en un marco regulatorio y de competitividad sólido resulta crucial para mantener un régimen abierto de comercio e inversión que sustente el crecimiento económico (OCDE: 2015, pág. 9).

Por otra parte, compartimos lo manifestado por Montecinos, V. y Brusca, I. (2022) con respecto a la información no financiera que incluye los aspectos de la sustentabilidad:

Los recientes desarrollos que están teniendo lugar a nivel internacional plasman la relevancia de la información de sostenibilidad en el ámbito de las administraciones, y la necesidad de llevar a cabo un proceso de normalización, similar al que está teniendo lugar en el sector empresarial. Asimismo, el compromiso de las administraciones públicas con la Agenda 2030, aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2015, y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en ella, requiere que las administraciones den cuenta de su contribución al cumplimiento de los mismos, haciendo todavía más relevante la información sostenible.

Para cumplir acabadamente con el propósito que acaba de señalarse, la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de la Federación

Internacional de Contadores Públicos (IFAC), con el objeto de mejorar la calidad de la información financiera pública, ha presentado un Manual de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público completas actualizados al 2022 (NICSP: 2022). Estas NICSP promueven una contabilidad pública basada en el devengo, que facilita la comparación de entidades públicas a nivel global.

Según la IFAC (2023), las normas de presentación de informes de sostenibilidad específicas del sector público fomentarán la transparencia, permitiendo que los gobiernos rindan cuentas de los impactos a largo plazo de sus intervenciones, y contribuyan a una toma de decisiones mejor informada. Entre los aspectos más relevantes a incluir en la información, la presentación de informes sobre la inversión en adaptación y mitigación al cambio climático es requerida para cumplir con los objetivos de la política nacional inserta en las prerrogativas de Acuerdo de París, y alineada con las metas de las Naciones Unidas a 2030.

Es preciso remarcar que la integridad pública se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas orientadas a mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público (OCDE: 2017).

Es evidente que la integridad pública se plantea como una estrategia necesaria ante la corrupción, bajo la mirada de que la corrupción perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución del ingreso, y socavando las oportunidades de participación equitativa en la vida social, económica y política.

Iniciativas internacionales para el sector público

La información tradicional es insuficiente para dar respuesta efectiva a los nuevos escenarios de cambio mundial constante (IPSASB, 2014), considerando que los objetivos actuales de las administraciones superan lo estrictamente financiero. Según diversos autores, la información oportuna y disponible para todos es un desafío para las administraciones públicas que no puede ser postergado (Katsikas et al., 2016).

Debido a esta situación, han surgido diferentes iniciativas a nivel nacional e internacional que merecen ser comentadas para inspirar el camino muchos administradores públicos que desean brindar servicios más eficientes a la comunidad.

La IPSASB, (IFAC: 2023) con el objeto de impulsar la presentación de reportes que incluyen información de sustentabilidad a nivel global, estableció su Comité Directivo de Sostenibilidad en enero de 2023 para liderar esta primera fase crítica de investigación y alcance. Los temas de investigación priorizados por la Junta son:

- Requisitos Generales para la Divulgación de Información Financiera Relacionada con la Sostenibilidad
- Divulgaciones relacionadas con el clima, y
- Recursos Naturales – Divulgaciones no financieras

Además, el IPSASB estableció un Grupo de Trabajo sobre Temas relacionados con el Clima para brindar experiencia y asesoramiento relacionados con el clima para apoyar la ejecución del proyecto. Asimismo, creó un Grupo de Referencia de Sostenibilidad para brindar asesoramiento sobre su programa general de desarrollo de estándares de informes de sostenibilidad.

Otra iniciativa ha sido promovida por el Instituto de Finanzas Públicas y Contabilidad de Reino Unido (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy Accountancy, CIPFA*), juntamente con el marco de información integrada (IIRC (2016), han publicado una guía de aplicación de la información integrada para el sector público, en la que se pone de manifiesto los beneficios que este nuevo modelo de reporte puede tener en el ámbito del sector público. Esta guía reconoce ventajas para la información integrada en el sector público tales como:

- a) Incrementar la rendición de cuentas a los grupos de interés. Se pretende crear valor para todas las partes interesadas en la organización, incluyendo empleados, ciudadanos, proveedores, reguladores, gestores y políticos. Un informe integrado brinda información sobre la naturaleza y calidad de las relaciones de la organización con sus principales interesados, incluyendo información relativa a la adecuación de los servicios prestados a las necesidades e intereses de sus ciudadanos.
- b) Impulsar la prestación de servicios sostenibles, dado que el informe integrado proporciona una visión estratégica de la organización
- c) Contar con una visión a largo plazo en la gestión, comuna prospectiva de impacto futuro para informar las actividades de la organización tanto en el corto, medio y largo plazo. Sin duda este enfoque crea valor para los grupos interesados, y para la comunidad en particular

Los beneficios de esta nueva orientación incluyen un enfoque holístico en la toma de decisiones, que se centra en la creación de valor en el corto, medio y largo plazo; definición de objetivos y estrategias más robustas e integradas; consideración de los riesgos y oportunidades de la organización en el proceso de toma de decisiones; mejor comprensión del proceso de prestación de servicios e identificación de posibles lagunas en todo este proceso; mayor conexión de la comunicación interna y externa. (CIPFA, 2016, p. 20):

Estas iniciativas impulsan conceptos fundamentales como la creación de valor que se deriva del incremento, disminución o transformación de los capitales utilizados en las actividades de la organización, y el impacto obtenido condicionado por el entorno, los recursos disponibles, y las relaciones con los grupos de interés. En cuanto a los capitales, es importante los siguientes tipos: Capital financiero, Capital industrial, Capital intelectual, Capital humano, Capital social y Relacional y Capital natural. El reconocimiento de los resultados a partir de la consideración de los capitales mencionados, podrían aportar una mirada más amplia de los beneficios que aportan, por ejemplo, empresas del estado las cuales pueden tener

una evaluación distorsionada si solo se las juzga por resultados estrictamente financieros.

El proceso de creación de valor se basa en la incorporación de todos los capitales anteriores en el modelo de negocio de la organización, y permite obtener impactos en los capitales, en los que la creación de valor puede haber repercutido de una forma positiva o negativa. Como esta iniciativa descrita, la que fue elegida por ser una de las pioneras, y por su identificación precisa de la formación de valor desde el sector público, existe una convergencia en la necesidad de ejercer y comunicar las ventajas de la sustentabilidad y la información de gestión en las organizaciones modernas. Esto se acelera cuando se advierte que existe una comunidad más informada y sensibilizada en los aspectos esenciales que hacen a su bienestar.

Buenas prácticas de gobernanza

A nivel internacional, la OCDE cuenta con las Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (OCDE:2015), que aportan recomendaciones para el sector público acerca de cómo garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia, de modo que se puede monitorear sus responsabilidades. Además, las directrices establecen que, tal y como ocurre con las empresas privadas, haya también consejeros independientes y comités/comisiones especializadas (auditoría, riesgos, nombramientos y retribuciones y ahora sostenibilidad) que supervisen la actividad de la organización y aseguren la imparcialidad en cualquier proceso. En este sentido, la OCDE insta a las empresas públicas a continuar avanzando en la madurez de sus modelos de gobernanza, equiparando sus estructuras, procesos y políticas a las prácticas seguidas por el sector privado (De la Colina, J., et al. : 2021, Pág. 31).

La implementación de buenas prácticas, además de satisfacer las demandas de los grupos de interés y contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible, aportan una mirada hacia el reconocimiento de beneficios significativos relacionados con las oportunidades de las acciones hacia la sustentabilidad. En esta línea, la evaluación de riesgos es una herramienta de gestión fundamental. La evaluación de riesgos en sí misma es un beneficio significativo que ayuda a la organización a prepararse adecuadamente para dar respuesta a eventuales problemas que puedan comprometer su desempeño.

Acciones alineadas hacia el fortalecimiento de la organización según los especialistas consultados (Fransen, et al, 2017), están agrupadas en los siguientes aspectos:

- **Gestión de riesgos**

- riesgos climáticos (riesgos de transición y riesgos físicos) están integrados en el proceso de gestión de riesgos y el registro de riesgos de una organización. Es necesario familiarizarse con el análisis de escenarios

a fin de prever las acciones de respuesta inherentes a la actividad de la organización.

- Capacidad mejorada en generar modelos cuantitativos y análisis de datos
 - Mayor rigor y sofisticación en el uso de conjuntos de datos, y supuestos que respaldan la definición de escenarios
- **Comunicación externa**
 - Consistencia del mensaje en diferentes medios de información
 - Cambio de enfoque hacia los interesados externos
 - Contenido de las divulgaciones debe estar más alineado con el interés de los ciudadanos.
 - Enfoque que se desplaza hacia oportunidades y estrategias prospectivas
 - Formación sistemática de los miembros del Gobierno Corporativo,

Transparencia e integridad y cumplimiento ético

Las organizaciones actúan como mediadores del desarrollo sustentable particularmente cuando son observadas por la sociedad, quien juega un rol fundamental en la influencia política, y en la toma de conciencia general.

El estado puede impulsar el comportamiento responsable de sus grupos de interés en general, brindando una función de prevención basada en información cuantitativa relacionada con buenas prácticas, para lo cual una herramienta fundamental es cualquier tipo de información oportuna, confiable y precisa, en la cual se manifiesten los avances de las acciones de la organización hacia un desarrollo estratégico.

La demanda social de comunicación es un criterio para la legitimidad y el desempeño. La sociedad actual está profundamente marcada por una actitud de desconfianza hacia los centros tradicionales de poder. Por eso es importante el desarrollo de una estrategia de comunicación profesional y sistemática, basada en un monitoreo continuo de las acciones definidas, en un marco de mejora continua. Los temas asociados a la emisión de gases efecto invernadero, y a la responsabilidad organizacional en general, vienen evolucionando en un escenario de grandes desafíos para la sociedad. En este contexto, la comunicación como una práctica asociada a la responsabilidad gubernamental, permite a los grupos de interesados evaluar las acciones y las prácticas de las organizaciones estableciendo como referencia sus valores, las condiciones del sector en el que se desenvuelven, y su forma particular de concebir el mundo y de relacionarse con su entorno.

No es posible concebir una gestión responsable sin un ejercicio reflexivo de la comunicación con los grupos de interés, en el cual se apueste a una comunicación

incluyente, transparente, respetuosa de la dignidad de las personas, pedagógica y comprometida con forjar una sociedad posible para todos.

La democratización de la información y de los canales de comunicación apoyado en el desarrollo de las tecnologías, en particular la Internet, significan una creciente exposición y riesgo para las organizaciones quienes además están forzadas a mostrar mayor transparencia y hacer que sus acciones sean más consistentes con las demandas de los grupos de interés.

Cada gestión comunicacional tiene sus propias particularidades, las cuales convergen hacia el desarrollo futuro responsable y comprometido. Por ello, es esencial evitar el comportamiento negativo, dada la amplia cobertura y la expansión de los medios de comunicación, lo que permite difundir en tiempo real noticias tanto positivas como negativas,

La gestión profesional de la responsabilidad pública implica una internalización previa por parte de los responsables específicos del escenario o panorama actual en el que se desarrolla la gestión. Acompañar este camino con la generación de políticas de buenas prácticas, en consonancia con una estrategia coherente propia de una organización responsable, es uno de los desafíos que enfrenta una Administración pública moderna, las cuales van a permitir un cambio hacia políticas que tengan en cuenta el contexto donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos, y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad.

Resulta interesante destacar las recomendaciones de la OCDE (2017) para la implementación de un programa de integridad efectivo:

- **Un sistema de integridad coherente y completo**
 - **Compromiso:** los altos directivos desarrollan los marcos legales e institucionales necesarios y demuestran altos estándares de decoro personal
 - **Responsabilidades:** los organismos del sector público se coordinan bien entre ellos, con responsabilidades claramente definidas. Queda claro “quién hace qué
 - **Estrategia:** utilizando datos e indicadores de evaluación y, en base a riesgos legítimos a la integridad, se desarrolla una estrategia delineando objetivos y prioridades
 - **Normas:** reglas y valores del sector público se ven reflejados en leyes y políticas organizativas, y son comunicados con eficacia
- **Una cultura de Integridad Pública:**
 - **Sociedad:** empresas, individuos y actores no gubernamentales defienden la integridad pública y no toleran la corrupción

- **Liderazgo:** los directivos guían con integridad a los organismos del sector público; labran la 'agenda de integridad' y la comunican a la organización
 - **Meritocracia:** el sector público procura emplear individuos profesionales y cualificados que tengan un compromiso profundo con los valores de integridad del servicio público
 - **Formación:** los servidores públicos cuentan con las habilidades y capacitación necesarias para aplicar las normas de integridad
 - **Apertura:** los planteamientos de integridad son discutidos abiertamente y libremente en el lugar de trabajo y es seguro reportar sospechas de faltas a la integridad
- **Rendición de cuentas eficaz**
 - **Gestión de riesgos:** existe un sistema eficaz de administración y control de riesgos de integridad en los organismos del sector público
 - **Sanción:** la corrupción y otras violaciones a la integridad son detectadas, investigadas y sancionadas
 - **Supervisión:** órganos de supervisión, agencias de cumplimiento normativo y tribunales administrativos llevan a cabo actividades de control externo
 - **Participación:** un gobierno transparente y abierto permite la participación de todas las partes interesadas en el desarrollo e implementación de las políticas públicas

Como puede observarse, estas recomendaciones esbozan principios y mecanismos para garantizar la integridad y frenar la corrupción en el sector público (integridad, transparencia, ética, cumplimiento, participación, accesibilidad, contratación electrónica, supervisión y control). Los reportes no financieros del sector público deberían transparentar sus avances en la implementación de las buenas prácticas de gobernanza y el desarrollo de estrategias de integridad, que muestre los resultados obtenidos de su correcta implementación, medición y control.

Reflexiones finales

Reflejar oportunidades y modelos de gestión pública que sean compatibles con los desarrollos innovadores que requiere el siglo XXI es un desafío que no admite postergaciones.

Una de las recomendaciones para fomentar una gestión gubernamental sólida, eficiente y cercana a sus grupos de interés es destacar la importancia de la medición adecuada y la revelación de información confiable, oportuna, precisa y auditable, que sirva al fin de alentar la divulgación de las acciones alineadas a lograr armonización, comparabilidad, consistencia y transparencia.

Para ello, es imprescindible contar con una sociedad sensibilizada, que valore el derecho a requerir rendición de cuentas por parte del estado, y a administrado-

res públicos capacitados adecuadamente para brindar servicios eficientes ante el desafío de estos nuevos escenarios. El progreso debe ser más acelerado. Las divulgaciones de hoy permanecen lejos de la escala que se necesita para canalizar las demandas de las comunidades.

Es nuestra obligación como ciudadanos formados continuar alentando y facilitando la implementación de revelaciones de información de calidad para el mejor desarrollo de un Estado Moderno, integrado y enfocado en las necesidades de la comunidad, a fin de progresar más aceleradamente en este camino crítico, proporcionando modelos e informes que contemplen las mediciones cuantitativas y cualitativas de las mejores prácticas de la gestión pública.

Referencias

- ACCA (Association of Chartered Certified Accountants) (2013): Understanding investors: directions for corporate reporting. Disponible en: <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDFtechnical/financialreporting/polafbui02.pdf> (acceso 28 de julio de 2017).
- Dagnet, Y., M.T. Rocha, T. Fei, C. Elliott, and M. Krnjaic. 2017. "Mapping the Linkages between the Transparency Framework and Other Provisions of the Paris Agreement. Working Paper. Washington, DC: Project for Advancing Climate Action Transparency (PACT). <http://www.wri.org/publication/pact-linkages-transparency-framework/>.
- De la Colina, J., García, V., Gómez, A. y Ordovás, M. (2021). La Sostenibilidad en las empresas públicas desde la triple perspectiva ESG. Compromiso con los nuevos marcos regulatorios de sostenibilidad de la UE. Recuperado de: https://foretica.org/wp-content/uploads/sostenibilidad_empresas_publicas_perspectiva_esg.pdf
- Fransen, T., E. Northrop, K. Mogelgaard, and K. Levin. 2017. Enhancing NDCs by 2020: Achieving the Goals of the Paris Agreement. Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. https://www.wri.org/sites/default/files/enhancing-ndcs-2020-achieving-goals-paris-agreement_0.pdf.
- Hood, C., and C. Soo. 2017. Accounting for Mitigation Targets in Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement. OECD/IEA Climate Change Expert Group Paper 2017/05. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development and International Energy Agency. <http://dx.doi.org/10.1787/63937a2b-en>.
- Hood, C., G. Briner, and M. Rocha. 2010. GHG or Not GHG: Accounting for Diverse Mitigation Contributions in the Post-2020 Climate Framework. OECD/IEA Climate Change Expert Group Paper 2014(2). Paris: Organization for Economic Co-operation and Development and International Energy Agency. https://www.oecd.org/env/cc/GHG%20or%20not%20GHG_CCXGsentout_May2014_REV.pdf.
- IFAC (2023). Informes de sostenibilidad. Recuperado de: <https://www.ipsasb.org/focus-areas/sustainability-reporting#>

- IIRC and CIPFA (2016): Focusing on value creation in the public sector, disponible en: http://integratedreporting.org/wpcontent/uploads/2016/09/Focusingonvaluecreationinthe public sector_vFINAL.pdf (acceso 28 de julio de 2017). KPMG (2012): Applying
- Integrated Reporting principles in the public sector. Recuperado de: <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2013/04/applyingirprinciples.pdf> (Accessed 11 June 2016).
- IPSASB. (2014). The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities. Chapters 1 to 4. Role and Authority of Framework; Objectives and Users; Qualitative Characteristics; and Reporting Entity. The International Federation of Accountants.
- Kasikias, P. 2014. Climate Policy Implementation Tracking Framework. Washington, DC: World Resources Institute. https://www.wri.org/sites/default/files/climate_tracking_framework_working.pdf.
- OCDE (2015). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264258167-es.pdf?itemId=/content/publication/9789264258167-es&mimeType=pdf>
- OCDE (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- Parlamento Europeo (2014). Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos. <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095> (acceso 28 de julio de 2017).
- Parlamento Europeo (2017). Directrices sobre la presentación de informes no financieros (Metodología para la presentación de información no financiera) (2017/C 215/01) Disponible en: [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)&from=ES](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705(01)&from=ES) (acceso 28 de julio de 2017).
- PNUD. (2013). El Ascenso del Sur: Progreso Humano en un Mundo Diverso. Informe sobre el desarrollo humano 2013. New York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pollitt, C. (2011). 30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern? World Bank's consultation exercise. <http://blogs.worldbank.org/go>

vernance/30-years-of-public- management-reforms-has-there-been-a-pattern

- Scavone, G. M. y Viegas, J. C. (2023). "Contabilidad Superior – Fundamentos". Editorial Osmar Buyatti, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina.
- Scavone, G. M. y Viegas, J. C. (2017b). "Contabilidad Superior – Buenas Prácticas de Gobierno". Editorial Osmar Buyatti, 1ª ed., Buenos Aires, Argentina.
- Scavone, Graciela María. (2019). Buenas prácticas de gobierno para una gestión responsable-III Simposio Internacional de Responsabilidad -Social de las Organizaciones (SIRSO)Avances y Propuestas en América Latina. www.economicas-online.com Julio2019
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2003. National Communications: Greenhouse Gas Inventories from Parties Included in Annex 1 to the Convention. UNFCCC Guidelines on Reporting and Review. FCCC/ CP/2002/8. March 28. Recuperado de: <https://unfccc.int/resource/docs/cop8/08.pdf>.
- Washington, DC: WRI. <http://www.ghgprotocol.org/policy-and-action-standard>. WRI and UNEP DTU Partnership. 2018. Sustainable Development Guidance: Guidance for Assessing the Environmental, Social and Economic Impacts of Policies and Actions. May2018 version. Initiative for Climate Action Transparency. Recuperado de: <http://www.climateactiontransparency.org/icat-guidance/sustainable-development/>. Revista Española de Control Externo • vol. XIX • n.o 57 (septiembre 2017), pp. 13-38
- Watter, R. et altri (2016). Mitigation Accounting under the Paris Agreement. Technical Paper. Cape Town: Energy Research Centre, University of CapeTown. http://www.erc.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/119/Papers2018/Mitigation%20accounting%20under%20the%20Paris%20Agreement_0.pdf.WRI.

EL Convenio 190 de la OIT y su impacto en el Empleo Público.

Autoras

María Karina Trivisonno es Licenciada en Psicología, especializada en Género y Políticas Públicas de FLACSO. Docente en la Maestría Administración Pública (USAL). Secretaria de Organización de Unión Personal Civil de la Nación, Seccional Emplead@s Públicos Nacionales. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato.

Susana Gonzalez es 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 Unión Personal Civil de la Nación, Seccional Emplead@s Públicos Nacionales. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato.

Resumen

En el presente artículo ponemos en contexto y abordamos de manera integral la relevancia del Convenio 190 de la OIT y su recomendación 206, destacando su enfoque innovador en la regulación laboral y su inclusión de la perspectiva de género, haciendo principal hincapié en las acciones tomadas por Argentina para adaptar su legislación y prácticas laborales al convenio internacional, incluyendo la adecuación del Convenio de Trabajo Colectivo General N° 214/06.

Se resalta la necesidad de sensibilización, formación y prevención en relación con la violencia y el acoso en el trabajo, así como la importancia de promover un ambiente laboral ético y libre de discriminación. Se concluye reflexionando sobre la importancia de implementar estos cambios y la ética en la Administración Pública Nacional para promover un ambiente de trabajo respetuoso y promotor del bienestar de los trabajadores.

Palabras claves

OIT (Organización Internacional del Trabajo), Convenio 190 (C.190), CCTG 214/06, Violencia y acoso laboral, Igualdad de Género, Recomendación 206, Derechos laborales, Dignidad Humana.

Contexto

OIT. Misión. Visión. Función.

En primer término, nos parece relevante contextualizar dónde surge el Convenio 190 y el rol de la República Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con respecto al Convenio 190 (C.190).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un organismo especializado y adscrito a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creada para ocuparse de los asuntos pertinentes a la legislación del trabajo y las relaciones laborales.²⁹

Su estructura está compuesta por representantes de los gobiernos, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empleadores. De los cuales Argentina es miembro activo.

Se fundó en 1919 y su sede se encuentra en Ginebra, Suiza. Su trabajo lo realiza a través de tres órganos fundamentales, los cuales cuentan con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, a saber:

- La Conferencia Internacional del Trabajo que establece las normas internacionales del trabajo y define las políticas generales de la Organización, se reúne una vez al año.
- El Consejo de Administración que es el órgano ejecutivo de la OIT y se reúne tres veces al año. Toma decisiones sobre la política de la OIT y establece el programa y el presupuesto, que después es sometido a la Conferencia para su adopción.
- La Oficina internacional del trabajo es la secretaría permanente es responsable por el conjunto de actividades de la OIT.

Las Funciones que tienen son:

- Promover y fortalecer la cooperación para el desarrollo institucional y la modernización de la formación profesional entre los países de América Latina y el Caribe y entre la región de las Américas y otras regiones del mundo.
- Contribuir al diseño y la gestión de políticas públicas de formación profesional acordes con el programa de trabajo decente y en el marco de las estrategias y planes nacionales definidos entre la OIT y los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Desarrollar una comunidad de aprendizaje y gestión del conocimiento en formación profesional a través de la recuperación crítica, sistematización y diseminación de información, experiencias e innovaciones.
- Promover la investigación relacionada con la institucionalización de la formación, atendiendo criterios de eficiencia, competitividad, productividad, calidad, equidad social y respeto de las normas internacionales del trabajo.

²⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

Argentina. Estado Miembro

La República Argentina es Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación en el año 1919, y ha participado activamente en el desarrollo de sus cuestiones específicas ratificando 82 Convenios y 2 Protocolos, destacándose especialmente su intervención en la elaboración del Convenio 190 que refiere a la Violencia y Acoso en el mundo del trabajo, junto con otros Estados Miembros posibilitando que el mismo adquiriese vigencia.³⁰

La República Argentina ratificó el Convenio 190 y la Recomendación 206, mediante el dictado de la Ley 27.580 sancionada y ratificada ante la OIT el 23 de febrero de 2021.³¹

Nuestro país, a partir de la acción de los Sindicatos y en especial de la Internacional de Servicios Públicos, ISP, tuvo un rol fundamental en la inclusión de los trabajadores públicos en este Convenio.

Debe resaltarse que la Constitución Nacional establece en su Artículo 75, inciso 22 que los Tratados Internacionales y Concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, principio que brinda fuerza y jerarquía a dichos instrumentos jurídicos propios del derecho internacional aplicable a la materia de que se trata.

Marco en la Administración Pública Nacional

Ahora bien, antes de avanzar sobre el contenido del convenio 190 y la recomendación 206, nos parece importante analizar en qué situación nos encontrábamos en la Administración Pública Nacional respecto a los temas que aborda el convenio internacional al momento en que entra en vigencia el mismo.

El convenio colectivo de trabajo general para la administración pública nacional, homologado por el Decreto 214/06, es un instrumento que comparado con similares en otros países de la región es de avanzada y en el Sector Público es marco para otros convenios sectoriales.

Cuando se firmó el Convenio 214/06,³² y sobre el tema que abordamos, contemplaba varios aspectos, a saber:

- Contiene un prólogo donde ya se manifiesta la voluntad de las partes en velar por el buen clima laboral, manifestando que se van a profundizar relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato.
- Establece el principio de no discriminación como eje en las relaciones laborales. En su artículo 121, manifiesta que el principio de no discriminación es

³⁰ <https://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/argentina/lang--es/index.htm>

³¹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/238503/20201215>

³² <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=114315>

un valor por el cual se va a regir tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral.

- Define la violencia laboral y la considera una falta grave. Instrumenta el mecanismo mediante el cual se puede denunciar e investigar.
- Crea un espacio paritario que aborda las cuestiones vinculadas a la violencia laboral, a la discriminación y otorga herramientas para la prevención y la sanción de dichos actos.
- Por otra parte, en la definición de violencia laboral contempla la violencia de género.
- Impone como una obligación para el empleador la acción de detectar y propiciar soluciones emanadas de los riesgos psicosociales producirlos en relación con el trabajo a través de servicios de Salud Ocupacional.
- Crea un espacio paritario que se ocupa del tratamiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo.

Es decir que por el periodo de 17 años transcurridos desde la entrada en vigencia del convenio (febrero 2006) se llevó a cabo una política orientada a la prevención y erradicación de la violencia laboral, sosteniendo espacios paritarios que abordaron puntualmente la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

El mundo fue avanzando y movimientos internacionales promovidos por mujeres principalmente y secundados por toda una sociedad a nivel global, han ido gestando y verbalizando una conciencia de los derechos de las mujeres y disidencias, y de una sociedad ideal en la que los seres humanos se relacionan en paz, armonía y equidad.

El ámbito laboral no ha sido ajeno a ello, los reclamos de igualdad de trato, de no discriminación, hicieron eco y se fueron gestando marcos normativos como limitantes y transformadores de las relaciones laborales.

Ejemplos de estos avances son las nuevas licencias que se plasmaron en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Dto. 214/06), que reflejan aquellos reclamos y se aggiorna a la realidad actual, a saber:

- Licencia por violencia de género, tanto para varones como para mujeres
- Licencia por nacimiento, ampliando días y considerando a la persona no gestante
- Licencia por acceso a la salud integral, para quienes requieren tratamiento por adecuación de su género.
- Licencia por adopción, ampliación de días y para ambas personas adoptantes
- Franquicia para atención a personas con discapacidad a cargo.
- Franquicia para la asistencia a actos escolares y adaptación escolar.

Es importante disponer de una norma internacional que aborde y proponga acciones tendientes a la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, sin desconocer que el CCGT 214/06 desde su firma es sumamente evolucionado respecto al tema de violencia laboral, discriminación en todas sus formas, y sobre todo al considerar a la violencia como una conducta sancionable y que ha sido parámetro para otros convenios colectivos dentro de la APN.

Convenio OIT 190. Su importancia

La violencia y el acoso en el trabajo por razones de género es un problema universal que afecta a todos los países, ocupaciones y modalidades de trabajo.

El Convenio 190 es la primera norma internacional del trabajo, jurídicamente vinculante, y que proporciona un marco común para prevenir, remediar y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género.

Además, aporta una perspectiva innovadora en materia de regulación laboral ya que agrupa la igualdad y la no discriminación con la seguridad y salud en el trabajo en un solo instrumento y sitúa la dignidad humana y el respeto en su centro. Como así también el concepto de un trabajo decente es aquel que está libre de violencia.

Todas las trabajadoras y los trabajadores están expuestos a violencia y/o a acoso en el mundo del trabajo. La violencia y el acoso en el trabajo son difíciles de medir, si embargo de acuerdo con las estadísticas disponibles y algunos análisis, las más expuestas a situaciones de violencia y acoso son las mujeres.

Un eje relevante y a destacar es la inclusión de la violencia de género, en base a la certeza de que las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

En este sentido y próximo al primer aniversario de la publicación de la Ley 27.580, se realizó una Encuesta Nacional sobre Violencia y Acoso en el Mundo del Trabajo en Argentina ³³ cuyos resultados reflejan que:

- 6 de cada 10 trabajadores y trabajadoras experimentaron o experimentan alguna situación de violencia en el trabajo, mientras que 3 de cada 10 dijeron padecerla en su actual trabajo.
- La violencia psicológica es la que mayores menciones acaparó (78 por ciento de los casos), seguido de situaciones ligadas a la discriminación (67 por ciento), y finalmente, violencia sexual (52 por ciento) y física (35 por ciento).
- La violencia laboral es mayor entre mujeres y personas no binarias, 65,5 por ciento y 87,6 por ciento respectivamente, mientras que entre los varones el porcentaje alcanza al 43,5 por ciento.

³³ https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_831312/lang--es/index.htm

- La violencia laboral tiene mayor prevalencia en los trabajadores y trabajadoras de más de 30 años y entre quienes poseen mayores niveles educativos. De la misma manera, para el 15,8 por ciento de los trabajadores y trabajadoras, las situaciones de violencia aumentaron a partir del inicio de la pandemia de la COVID-19, mientras que para el 3,3 por ciento aparecieron por primera vez durante ese momento

La Recomendación 206 brinda una guía más detallada sobre cómo se debe implementar el C190. Contiene sugerencias de cambios en las leyes y prácticas nacionales y programas gubernamentales que podrían ayudar a prevenir y abordar la violencia y el acoso en el mundo de trabajo.

En ese sentido desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Oficina de Violencia Laboral en el informe del 2021, se realiza una comparativa sobre las denuncias que recibe:

- Durante el periodo de enero a julio de 2021, la OAVL recibió 865 consultas para asesoramiento. El 65% de estas consultas fueron realizadas por mujeres, mientras que el 32% restante corresponde a las efectuadas por varones.
- En el año 2019: un 69% de las consultas fueron realizadas por mujeres y un 31% por varones.

Asimismo, como la oficina recibe las denuncias del ámbito privado expresa que los rubros que más se destacan son: Salud, comercio, educación y transporte.

Con relación a la Administración Pública Nacional, la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), en el informe de gestión 2016-2023 que difundió entre las delegaciones CIOT de cada jurisdicción, detalla la cantidad de denuncias recibidas, si bien no hay un detalle si son todas pertinentes, si menciona cantidades y se observa un gran crecimiento en el periodo 2020-2023

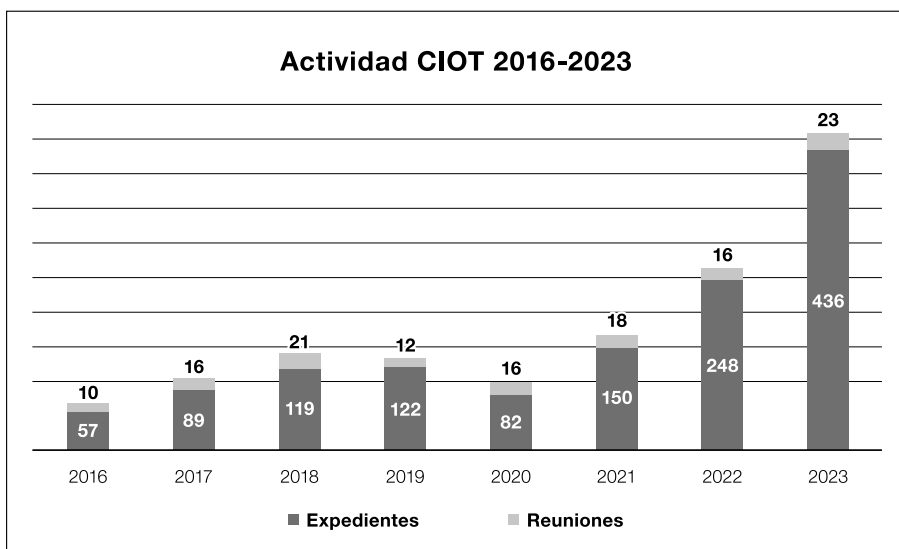


Ilustración 1 - Cuadro de elaboración propia según datos del informe CIOT

El cuadro pone en relieve el incremento de situaciones que son percibidas como violentas. No surge del informe si todos los expedientes/denuncias fueron encuadrados como violencia laboral.

Otro aspecto a destacar del C 190, es el alcance a la definición del mundo del trabajo, que abarca más allá del espacio físico del trabajo y fundamentalmente por ser la primera vez que se logra una definición, un alcance y un enfoque claro, completo e integrados para prevenir y erradicar la violencia y el acoso en el trabajo en todo el mundo, designando responsabilidades claras para los empleadores públicos y privados, los trabajadores, las trabajadoras, sus respectivas organizaciones gremiales y los gobiernos.

Adecuación del CCT 214/06. Definiciones.

Adoptar un convenio internacional por parte de un país, conlleva algunas obligaciones, en particular con este convenio: la de cumplir con el objeto de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, tales como:

- El derecho a la negociación colectiva.
- Realizar acciones tendientes a eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el trabajo decente y seguro.
- Adoptar la legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación.
- Legislar sobre la prohibición de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con inclusión de la violencia y el acoso por razón de género.

Unos de los compromisos asumidos por nuestro país al adoptar el C. 190 es la adaptación de la normativa a la letra de este nuevo instrumento. En tal sentido y para la Administración Pública Nacional en particular, se hizo la adaptación del Convenio Colectivo de Trabajo 214/06.

Esta tarea estuvo a cargo de la COMISION DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO, atento su expertiz en la materia sobre el abordaje de situaciones de violencia laboral. Se adjunta dístico publicado por la CIOT, donde se evidencian los resultados de la negociación colectiva. (anexo I)

Es de mencionar que esta Comisión, está creada en el Convenio 214/06, desde el momento en que se homologó y se trata de un espacio paritario con representación de los sindicatos firmantes (ATE y UPCN) y del Estado Empleador. La misma funciona ininterrumpidamente desde el año 2006, abordando las cuestiones relativas a la discriminación, a la igualdad de oportunidades y de trato y a la violencia laboral.

Violencia

La OIT define a la violencia laboral como toda acción, incidente o comportamiento que se aparta de lo razonable mediante el cual una persona es agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma.

El Convenio 190 se refiere a la violencia y el acoso como un único concepto compuesto que abarca «**un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables** o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, **que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género**».

En el CCT 214/06 la definición de violencia quedó redactada así:

ARTICULO 124.- Erradicación de la violencia y acoso en el mundo del trabajo. Las partes signatarias acuerdan en reconocer que la violencia y acoso laboral impiden la consecución del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades, constituyendo una vulneración de los derechos humanos, contraponiéndose a los principios éticos que rigen el empleo regulado por el presente convenio.

Se entiende por violencia laboral a todo comportamiento y práctica inaceptable, omisión, segregación o exclusión, realizada por una persona o varias personas, que afecte o degrade las condiciones de trabajo, la dignidad, los derechos, la salud física, mental, social y/o moral, de la persona, que pueda comprometer su futuro laboral.

La comisión de cualquier acto de violencia laboral configura falta grave en los términos del artículo 32 inciso e) del Anexo a la Ley N° 25.164, en virtud de lo previsto en el artículo 37 inciso i) del presente. De manera similar se procederá en los casos del personal comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de dicha norma o la que la sustituya

Asimismo, y en consecuencia de la clara distinción que hace sobre la violencia de género se agregó un nuevo artículo que aborda dicha violencia,

ARTICULO 124 bis.- Erradicación de la violencia de género. Las partes signatarias acuerdan en reconocer por violencia y acoso por razón de género a todo comportamiento y práctica que estén dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, incluyendo el acoso sexual. Para ello adoptarán las medidas necesarias y apropiadas, para prevenir, sancionar y erradicar todo comportamiento y/o práctica, o amenaza de tales comportamientos y/o práctica.

La comisión de cualquier acto de violencia y acoso de género en el mundo del trabajo, configura falta grave en los términos del artículo 32 inciso e) del Anexo a la Ley N° 25.164, en virtud de lo previsto en el artículo 37 inciso i) del presente. De manera similar se procederá en los casos del personal comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de dicha norma o la que la sustituya.

Es relevante que en el C.190 se haya incluido la perspectiva de género en la definición de violencia.

En tal sentido expresa que la “«violencia y acoso por razón de género» van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual”

Hay que reconocer que las mujeres y diversidades, son las personas más afectadas por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y fuera de él también.

Con relación a ello en el C.214/06, se modificó un artículo resaltando la importancia de la promoción de estos colectivos.

ARTICULO 122.- Promoción de las mujeres y personas LGBTIQ+ trabajadoras. Las partes signatarias garantizarán los principios enunciados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por las Leyes Nros. 23.179 y 24.632 y el Decreto N° 254/98, y lo establecido en las Leyes Nros. 26.743, 27.636 para lo cual se adoptarán las medidas necesarias, sean estas permanentes o de carácter temporal, para evitar y suprimir la discriminación en todas sus formas y manifestaciones y promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades.

Lugar de Trabajo

Es importante destacar que el C.190 valora todo lo relacionado con el trabajo, y el lugar ya no es estrictamente “la oficina” o “la fábrica”, sino se aplica a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo

Su concepción es amplia: en el lugar de trabajo, inclusive en los espacios públicos y privados cuando son un lugar de trabajo; en los lugares donde la persona trabajadora toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios; en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación; en el alojamiento proporcionado por el empleador, y en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

Junto con el C.190 la OIT dicto la Recomendación 206 que profundiza algunas cuestiones tratadas en el convenio. En ese sentido destacamos aquellas que resultan relevantes y se las puede vincular con el convenio de la APN.

Los ítems que replica son:

Enfoque inclusivo e integrado

El instrumento internacional requiere el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo en la legislación relativa al trabajo y el empleo, la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación

Argentina promovió desde el Ministerio de Trabajo diversas acciones tendientes a sensibilizar en ámbitos propios, sindicales y empresariales la importancia del abordaje de las relaciones laborales de erradicar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Una de ellas es la creación del FORO FEDERAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO, con la participación del sector público nacional y provincial, el sector empleador, el sector sindical y la sociedad civil para el debate e intercambio de experiencias, la promoción del diálogo tripartito ampliado y el enriquecimiento de las distintas estrategias para la prevención y el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

En este espacio de trabajo se convocó a la COMISION DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO para la coordinación del módulo referido al empleo público.

Principios Fundamentales

Refuerza la necesidad de respetar la negociación colectiva y que las personas trabajadoras disfruten plenamente de los derechos sindicales.

En la Administración Pública Nacional, se requirió a la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato la elaboración de la propuesta de la adecuación del convenio a la letra del internacional. Transformándose en el primer convenio en adecuarse.

Asimismo, invita a mitigar el impacto de la violencia doméstica en el mundo del trabajo.

Tal como se mencionó al inicio en la APN hay una licencia por violencia de género y fue también la CIOT, quien propuso su incorporación como así también la redacción de los protocolos pertinentes. Si bien ya estaba redactada, se hace un trabajo de seguimiento permanente con los equipos de orientación que en cada jurisdicción hay.

Protección y prevención

Contempla la protección de las personas que se encuentran atravesando situaciones de violencia, preservando la confidencialidad del tema y cuidado de la persona.

En el CCT 214/06, este aspecto ya se encontraba contemplado y se refuerza en la modificación. La posibilidad de exponer la situación ante una denuncia implica un tratamiento de confidencialidad discreción, imparcialidad y celeridad.

Se agrega a las funciones que la CIOT tenía de difusión, evaluación, desarrollo de políticas, las de capacitación no solo desde este espacio paritario sino también desde las delegaciones CIOT, que funcionan en cada jurisdicción, permitiendo ello la elaboración de capacitaciones acordes al área de que se trate.

Entendiendo también que los riesgos psicosociales perjudican a las personas trabajadoras, se estableció el trabajo mancomunado con la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (CyMAT).

Control de la Aplicación. Reparación

Si bien el C. 190 contempla el resarcimiento y vías judiciales, entre otras formas de reparación. En el marco de la APN, se encuentra establecido un sistema de denuncia por hechos de violencia y acoso ante la CIOT.

En la adecuación del CCT 214/06, se incluyó una atribución a esta comisión, que es la de solicitar información a las jurisdicciones sobre el estado de los trámites que se derivan bajo el título de Violencia Laboral.

Orientación, formación y sensibilización

Conocer es una forma de prevenir. Es por ello que la recomendación 206 hace foco en la difusión, en la formación y sensibilización.

El CCT 214/06 contempla la capacitación en materia de violencia y acoso en el mundo del trabajo, recayendo tal atribución a la Comisión de igualdad de Oportunidades y de Trato, sin que ello limite o imposibilite que el empleador haga lo propio desde el rol de estado empleador.

Reflexiones finales

Hasta acá hemos realizado un recorrido comparando lo novedoso que el Convenio OIT 190 y su recomendación 206, traen al mundo del trabajo respecto a la violencia y el acoso. También hemos puesto en evidencia que el CCT 214/06 incluía muchas de las directrices que se imparten sobre el tema y que si bien hubo una adecuación al mismo no ha sido tan radical, sino que permitió ampliar algunos aspectos.

Los cambios a resaltar serían:

- No se considera la necesidad de reiteración de los hechos para que se considere violencia.
- No se considera la exclusividad de que exista una relación jerárquica.
- Como producto de la experiencia, se otorga a la CIOT la posibilidad de hacer un seguimiento y consultar sobre el tratamiento de las denuncias.
- Se ha explicitado en dos artículos distintos que es una falta grave tanto la violencia laboral, como la de género.
- Se ha profundizado la capacitación y el abordaje de los riesgos psicosociales.

Como docentes de la materia Ética Pública, que se dicta en la Maestría de la Administración Pública, queremos reflexionar sobre la importancia de estos cambios y de su implementación.

En primer término, recordar lo expresado en “Nuevos Paradigmas en la Administración Pública Nacional” (Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública)

Es imposible pensar en un Estado moderado, 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 considerado servidores públicos, efectores de las políticas, con condiciones dignas de trabajo en un clima armonioso, respetuoso, promotor de la discriminación y la no violencia y de valores éticos que reflejen la importancia de su capital social para el fortalecimiento de un bien común (p.322)

Sostenemos que un estado ético debe ser no solo hacia lo externo sino internamente. Las personas trabajadoras deben ser respetadas y deben tener un ambiente libre de violencia y discriminación donde ejercer sus tareas.

Tal como lo mencionamos nuestro convenio al momento en que se firma disponía de dispositivos orientados al fin de erradicar la violencia laboral y promover el principio de no discriminación. No solo se encontraba definida la violencia laboral sino también sancionada y creado un espacio paritario a tal fin.

La adecuación del CCTG 214/06 al Convenio 190 OIT, refleja no solo el compromiso asumido sino también la experiencia acumulada por la CIOT.

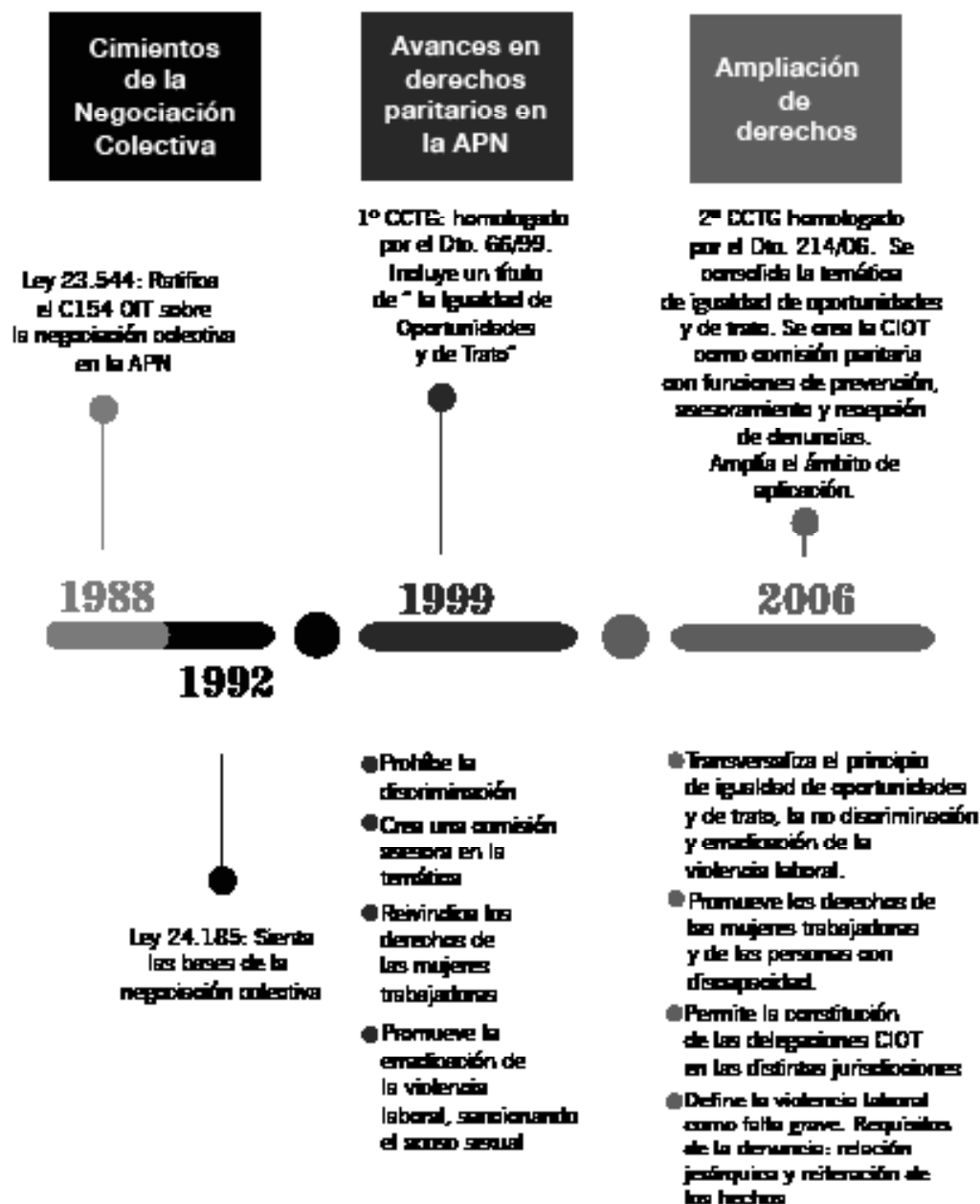
Adoptamos lo expresado por Adela Cortina, respecto al sentido de la Ética, ella dice que sirve para:

Abaratar costes en dinero y sufrimiento y crear riqueza. Propone que la manera de alcanzar este fin es a través de la confianza, que la falta crea un mundo caótico. Que aun cuando se tengan buenas leyes, y recordemos que Argentina es un país robusto normativamente, si la sociedad no se comporta con honestidad, respeto y compasión difícilmente alcancemos ese objetivo que tiene el ser humano de ser feliz, al hacer feliz a otro.

Referencias

- 214/06, D. H. (2006). *CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO GENERAL PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL*.
- ARGENTINA, O. (21 de Diciembre de 2021). <https://www.ilo.org/buenosaires>. Obtenido de https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_831312/lang-es/index.htm
- ARGENTINA, O. (28 de marzo de 2022). <https://www.ilo.org/buenosaires>. Obtenido de https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_840622/lang-es/index.htm
- ARGENTINA, P. D. (2020). *Cupo Laboral. Decreto 721/20*.
- CIOT. (s.f.). *PAGINA WEB CIOT*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/ciot>
- CORTINA, A. (2013). *¿PARA QUE SIRVE realmente? LA ETICA*. PLANETA S.A.
- MUJERES, O. (2020, junio). *PERFIL DE PAIS SEGUN IGUALDAD DE GENERO*. ONU Mujeres.
- NACION, C. S. (9 de MARZO de 2023). <https://www.csjn.gov.ar>. Obtenido de <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/6951>
- OIT. (Junio de 2019). <https://www.ilo.org>. Obtenido de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3999810:NO
- ONU. (2015). *AGENDA 2030. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE*.
- TRIVISONNO, K. G. (2020). *Que los valores decidan*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UPCN- Unión Personal Civil de la Nación.
- TRIVISONNO, Karina- GONZALEZ, Susana. (2019). Nuevos Paradigmas en la Administración Pública Nacional. En *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública* (pág. 321). BUENOS AIRES.

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES



*Ley 25164. Marco regulatoria del empleo público. DTO 1421/02

EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Nuevas Conquistas

Licencia por nacimiento (incluye persona no gestante, 15 días)

Licencia por violencia de género.

Protocolo de implementación (Res. 24/19)

Protocolo de actuación para la prevención, orientación, abordaje y erradicación de la violencia de género en el ámbito de la APN (Res. 173/19)

2018 2019

2020 2021

- Franquicia horaria por adaptación escolar de menor a cargo
- Franquicia horaria por actos escolares de menor a cargo
- Licencia para garantizar el acceso a la salud integral por identidad de género
- Protocolo marco. Se establece para el abordaje de la violencia de género en sectores de la APN que no tienen convenios, o que se rigen por otros en los que no está contemplada la temática

Adecuación a la norma internacional

C.190 OIT reconoce y establece el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. El CCTG 214/06 es el primer convenio que se adecua a esta norma internacional de la OIT

2022

- Amplía la definición de violencia y acoso en el mundo del trabajo y la define como prácticas inaceptable
- Incorpora la definición de violencia de género.
- Impone la tramitación de la denuncia con carácter de muy urgente
- Promueve los derechos de las personas LGBTQIA+.
- Establece la implementación de un plan de capacitación y sensibilización en la materia.
- Faculta a la CIOT Central a solicitar informes sobre avances, estado, resultados alcanzados y sanciones resueltas.



