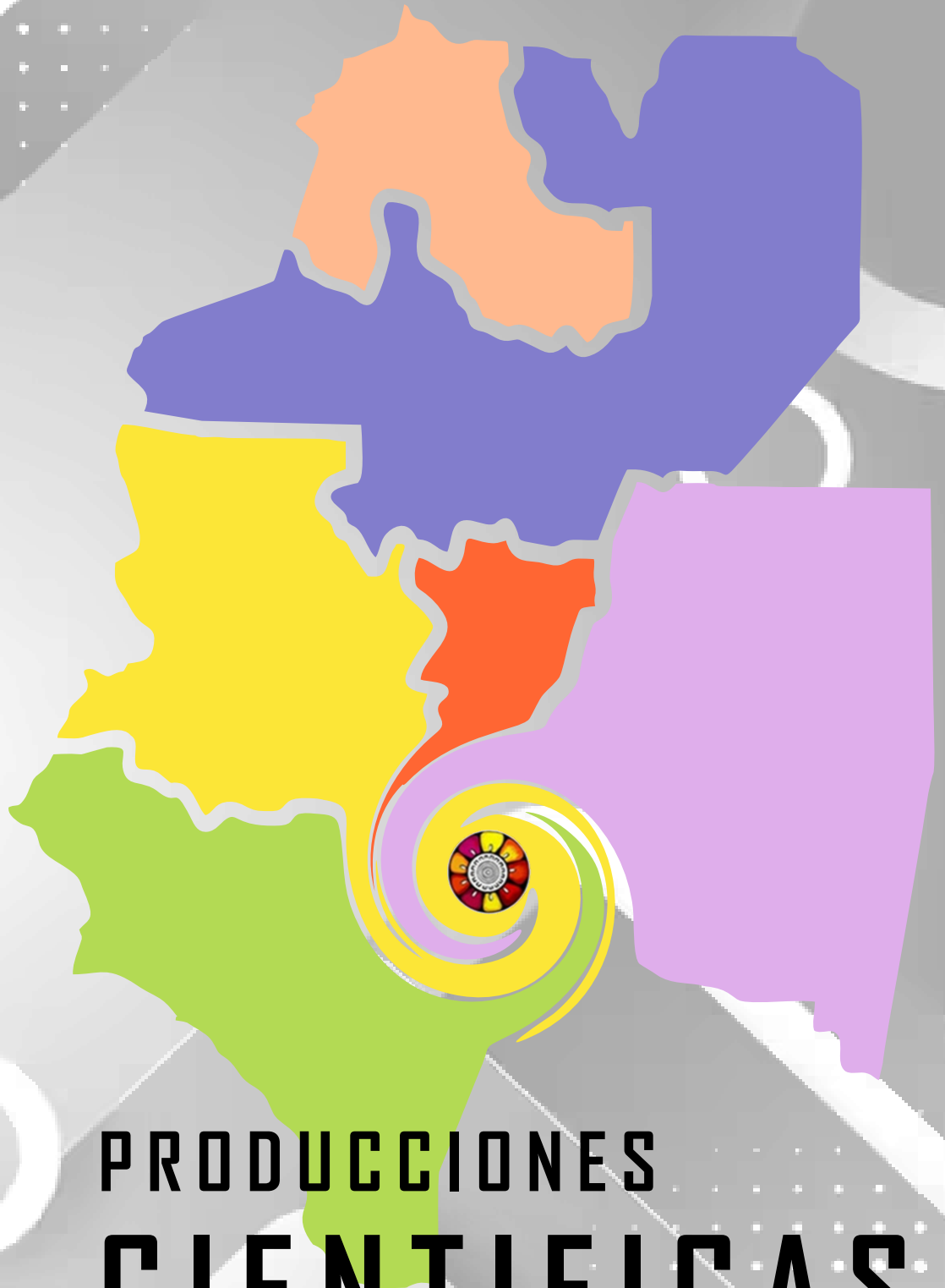


**PRIMER
CONGRESO REGIONAL
ESTADO Y ADMINISTRACIÓN**



**PRODUCCIONES
CIENTÍFICAS**



UNCA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CATAMARCA



Facultad de
Ciencias Económicas
y de Administración
50^o
ANIVERSARIO



RED DE FACULTADES DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
DEL NORTE ARGENTINO

PRIMER CONGRESO REGIONAL - ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
Producciones Científicas

I congreso regional Estado y administración : el Estado pos
pandemia / Omar Pablo Castro ... [et al.]. - 1a edición para
el profesor - Catamarca : Editorial Científica Universitaria
de la Universidad Nacional de Catamarca, 2023.

731 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-987-661-479-5

1. Administración. I. Castro, Omar Pablo.

CDD 351.07

ISBN 978-987-661-476-4

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

E.C.U. 2023

Avda. Belgrano 300 - Pab. Variante I - Planta Alta - Predio Universita-
rio - San Fernando del Valle de Catamarca - 4700 -
Catamarca - República Argentina

Prohibida la reproducción, por cualquier medio mecánico y/o electrónico,
total o parcial de este material, sin autorización del autor.

Todos los derechos de autoría quedan reservados por el autor.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“El Estado Pos-Pandemia”

**ORGANIZADO POR RED FACE - FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CATAMARCA**
Catamarca; 18 y 19 de mayo de 2023

AUTORES

COORDINACIÓN: CPN LAZARTE GUSTAVO FEDERICO - ESP. MURA RAUL

COMPILACIÓN: LIC. BAYON MARIA FERNANDA

ÍNDICE

PRÓLOGO

PRESENTACIÓN DECANO CPN GUSTAVO ALFREDO LAZARTE	1
PRESENTACIÓN COORDINADOR EJECUTIVO LICENCIADO RAUL MURA	4

CONFERENCIA

HACIA UNA DEMOCRACIA CONSENSUAL - GRAGLIA JOSE EMILIO	6
---	---

PONENCIAS PREMIADAS

PRIMER PREMIO: DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	31
---	----

SEGUNDO PREMIO: TRIPLE EMPATE

IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID19 EN EL TRABAJO PRODUCTIVO EN EL SECTOR TURISMO DE LA CIUDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	51
---	----

LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL	61
--	----

DESCRIPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA DE LAS GRANDES EMPRESAS SALTEÑAS A LA LUZ DE LA CONCEPCIÓN ÉTICA DE PAUL RICOEUR	73
--	----

TERCER PREMIO: POLICÍA TURÍSTICA: ANFITRIONES SOMOS TODOS	91
--	----

MENCIONES

GOBIERNO ABIERTO EN ARGENTINA EN EL MARCO DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2019-2022)	108
--	-----

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA SISTEMA NORMATIVO VIGENTE Y SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD ESTATAL ANTE LA NEGATIVA DE INFORMACIÓN	121
--	-----

LA INCORPORACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS DE TUCUMÁN, LA PAMPA, LA RIOJA Y CATAMARCA	136
---	-----

RELATORIA EJE 1: GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA	148
--	-----

GOBIERNO ABIERTO EN LA JUSTICIA: EL JUICIO POR JURADOS EN CATAMARCA	157
---	-----

EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU ÍNTIMA VINCULACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA	171
--	-----

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SISTEMA NORMATIVO VIGENTE Y SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD ESTATAL ANTE LA NEGATIVA DE INFORMACIÓN	179
---	-----

TRANSPARENCIA y BUEN GOBIERNO	194
-------------------------------	-----

GOBIERNO ABIERTO EN ARGENTINA EN EL MARCO DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2019-2022)	213
--	-----

AMÉRICA LATINA: GOBIERNO ABIERTO, ELECCIONES Y COVID – 19. EL CASO DE MÉXICO	227
LA BUROCRACIA EN TIEMPOS DE CRISIS. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA	237
ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO	252
FORTALECIMIENTO DEL ESTADO PROVINCIAL MEDIANTE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICA Y PROGRAMAS: CREACIÓN DE UN OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA	263
LAS TICS APLICADAS A PROCESOS - IMPACTO EN LA GESTIÓN, ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	276
RELATORIA EJE 2: EL GOBIERNO ABIERTO Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	285
EN BUSQUEDA DEL PERFIL PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN ESTADO POS PANDEMIA	294
LA REGULACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS TRIBUTARIOS PROVINCIALES: UN ANÁLISIS CONCEPTUAL Y DE VALORACIÓN	305
DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	318
EXPERIENCIAS Y DESAFIOS DEL “ESTADO ON LINE”: LA TESORERIA DE LA PROVINCIA DE JUJUY	339
CAPACITACIÓN DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE FRAY MAMERTO ESQUIÚ DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA	350
LA GOBERNAZA DIGITAL COMO RECURSO CLAVE PARA UN ESTADO ESTRATEGICAMENTE EFICIENTE: CIUDADANO DIGITAL – IMPLEMENTACION Y EVOLUCION EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN	362
LA INCORPORACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS FISCALES/TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS DE ENTRE RÍOS, NEUQUÉN, CATAMARCA Y CÓRDOBA	377
MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA. EXPERIENCIA EN LA PROVINCIA DE JUJUY	389
DIGITALIZACIÓN, SISTEMATIZACIÓN Y REINGENIERIA DE PROCESOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS	399
LA INCORPORACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS DE TUCUMÁN, LA PAMPA, LA RIOJA Y CATAMARCA	411
RELATORIA EJE 3: MODELOS DE RELACIÓN PÚBLICO – PRIVADA	423
PRESENTACIÓN DE LA PÁGINA WEB DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA FCEYA – UNCA.	430
MODELO DE EVALUACIÓN DE EDUCACIÓN FINANCIERA PARA DETERMINAR EL NIVEL DE CONOCIMIENTO FINANCIERO EN LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA	442

EL CONTADOR PÚBLICO EN EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE PEQUEÑAS EMPRESAS DE LA CIUDAD DE TUNJA	453
LA CAJA DE CRÉDITO Y PRESTACIONES PROVINCIAL (Ex CAPRESCA) – EL ENTE AUTÁRQUICO POR EXCELENCIA DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA	467
POLICÍA TURÍSTICA: ANFITRIONES SOMOS TODOS	481
IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID19 EN EL TRABAJO PRODUCTIVO EN EL SECTOR TURISMO DE LA CIUDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	498
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE MIPYMES COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO	509
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL SUPERVISADA EN LA FCEJyS DE LA UNSA: HACIA UN CÍRCULO VIRTUOSO ENTRE SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO	522
LA PANDEMIA, ¿CONSOLIDA ANCLAS O LIBERA FUTURO? REFLEXIONES DE CÁTEDRA SOBRE FILOSOFÍA, EDUCACIÓN, POLÍTICA	538
DESARROLLO ESTRATÉGICO EN LA RIOJA: ALGUNAS REVISIONES PRELIMINARES	554
DESCRIPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA DE LAS GRANDES EMPRESAS SALTEÑAS A LA LUZ DE LA CONCEPCIÓN ÉTICA DE PAUL RICOEUR	569
POLITICA PROVINCIAL Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL	587
SAPEM, APORTES PARA EL DESARROLLO LOCAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA	601
RELATORIA EJE 4: CONTROL Y AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO	611
LA AUDITORÍA DE LAS CUENTAS MUNICIPALES Y EL USO DE LAS TICs	619
SE LO QUE HICISTE LA PANDEMIA PASADA	635
HACER O NO HACER: EL DILEMA ES “CÓMO” HACER	643
RELATORIA EJE 5: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL	654
DISEÑO Y DESARROLLO DE LA MARCA TURÍSTICA DE LA CIUDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA DURANTE LA PANDEMIA	658
LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL	670
ENTRE LA CREACIÓN DE TRABAJO Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS. EL CASO DE FERIAS GESTIONADAS POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	682
GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN CUATRO MUNICIPIOS DEL NOROESTE DEL CONURBANO BONAERENSE: ANÁLISIS DE LAS RELACIONES LABORALES	696
PANEL DE CIERRE: "LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO MUNICIPAL" - INTENDENTES DE "EL RODEO", ANDALGALÁ Y BELEN	723

PRÓLOGO

PRESENTACIÓN DECANO CPN GUSTAVO ALFREDO LAZARTE

En su reunión ordinario de marzo de 2022 la Red de Facultades de Ciencias Económicas del NOA (Red FACE) encomienda a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE CATAMARCA la organización del I Congreso Regional en Estado y Administración “El Estado Pos-Pandemia”, el mismo se realizó los días 18 y 19 de mayo de 2023 en la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, Provincia de Catamarca.

El objetivo general del encuentro fue el de crear un espacio para la reflexión, el intercambio de experiencias, la difusión de investigaciones, la formación y fortalecimiento de redes comunicacionales y sociales, con el firme objetivo de propiciar la construcción de un Estado Nacional, Provincial y Local como base de una sociedad más justa para todos.

Los temas propuestos para el debate se centraron en el Estado y sus transformaciones iniciando con gobierno abierto y transparencia posicionado en la agenda de los distintos gobiernos como un conjunto de políticas y estrategias que se desarrollan e implementan como una forma novedosa de vincular a los gobiernos con sus ciudadanos; se continuó con el Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado, donde se trabajó sobre la acelerada irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la definición de las políticas destinadas a promover la inclusión digital y la capacidad de las mismas para reducir en forma efectiva las brechas sociales, educativas y tecnológicas, constituye uno de los ejes que organiza el debate.

Luego se enfocó en los modelos de relación público – privada, profundizando el debate sobre el límite, que funciona como pliegue y repliegue, hace a la vez de potencia resignificante, que puede afectar el resto del andamiaje de lo público, como una noción, en realidad, social, popular, civil o común.

Un aspecto importante desde la perspectiva de las ciencias económicas es el Control y Auditoría del Sector Público, la elemental confrontación entre lo que se hizo y lo que se debería haber hecho, la identificación de las causas que originaron las diferencias y/o desvíos, la medición del “quantum” de las mismos, las consecuentes recomendaciones y su posterior seguimiento procurando asegurar su corrección, son aspectos inherentes a la “función control”, que en esencia es única aunque susceptible de diversas clasificaciones según sea el punto desde el cual se pretenda analizar la misma: interno o externo, formal o sustancial,

administrativo o legislativo, financiero, patrimonial o de gestión, preventivo, concomitante o posterior, total o parcial, etc.

Finalmente se abordaron los temas enfocados sobre el Municipio desde la perspectiva de la Administración y Gestión Municipal, entendiendo que necesitan, pensar estratégicamente y planificarse de manera dinámica, flexible e innovadora hacia su futuro, con una convocatoria amplia y participación de todos los actores sociales, heterogénea, representativa, adecuándose a los nuevos desafíos del siglo XXI, como son la sociedad de la información, la sociedad del conocimiento, el uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC), como así también de las potencialidades de su contexto local, regional y global.

El evento se inició con la Conferencia del Dr. Emilio Graglia, cuya trayectoria brillante registra las titulaciones de Licenciado en Ciencia Política (UCC), Procurador, Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC), Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad Complutense de Madrid, Doctor en Política y Gobierno (UCC) y en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Se desempeñó como docente de grado y postgrado, e investigador de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) y la Universidad Empresarial Siglo 21. También fue docente de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y del Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasset (IUIOYG). Autor y/o coordinador de más de 12 libros y capítulos, entre ellos: "En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas" (ACEP / KAS, 2012), Director de la Colección PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) y miembro del Consejo Editorial. Director de tesis y miembro de Tribunales Examinadores de tesis en carreras de grado y postgrado, Legislador de la Provincia de Córdoba (2007-2010) y Presidente del Instituto Provincial de Capacitación Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba (2010-2011). También se desempeña como Coordinador Académico de la Escuela de Gobierno de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) y Miembro del Consejo Académico de la Asociación Civil Estudios Populares – ACEP.

Se cerró la actividad académica con un panel de Intendentes de la Provincia de Catamarca integrado por el Intendente de Andalgalá Sr. Eduardo Córdoba, Intendente de El Rodeo Sr. Armando Seco Santamarina y el Intendente de Belén Sr. Daniel Ríos quienes abordaron la modernización del Estado Municipal.

Ante este desafío, la comunidad universitaria de las Facultades de la Red y de otras universidades de varios lugares del país asistieron al encuentro presentándose cuarenta y cuatro trabajos. Se estableció un incentivo a la producción estableciendo Se destacarán los mejores tres trabajos presentados en el Congreso, los mismos se evaluarán por un jurado académico conformado por representantes de todas las Facultades de la RED FACE. El Primer premio estableció una asignación de ciento cincuenta mil pesos con 00/100 (\$150.000,00); el segundo premio una asignación de cien mil pesos con 00/100 (\$100.000,00);

género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas y; alianzas para lograr los objetivos.

La consideración de la educación como el factor necesario y herramienta básica en la búsqueda del desarrollo humano tensiona las cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales en sus concepciones históricas como legado de la modernidad, los abordajes realizados en el pasado reciente no han dado los resultados esperados y el conocimiento se ve interpelado en la búsqueda de estrategias de acción que posibiliten el tan ansiado desarrollo humano.

Las formas de concebir y hacer la política pública; diseñar, formalizar, ejecutar, conducir y controlar la actividad pública; no generaron los resultados esperados. Todos los sectores de la vida nacional y provincial sueñan con una buena gestión de Gobierno. Quieren a su vez intervenir en forma más directa en la decisión de los asuntos públicos, que la gestión tenga orden y rumbo definido, todo ello en un marco de transparencia y de información permanente, que existan buenos líderes que posibiliten la obtención de resultados finales.

Los debates contemporáneos van construyendo nuevas modalidades de instrumentación, nuevas herramientas van emergiendo en el avance del conocimiento científico y tecnológico, nuevas demandas se incorporan a la agenda de la política educativa, interpelando desde allí a los actores políticos, trabajadores del sector y usuarios – ciudadanos que esperan la respuesta que el Estado debe dar.

Por último, me queda solamente agradecer la colaboración y acompañamiento para el evento a todos y todas las personas ya mencionadas por el Decano Gustavo Alfredo Lazarte, a los miembros de la Comisión Organizadora quienes incansablemente dedicaron sus esfuerzos a la actividad y, finalmente a los integrantes del Comité Académico que con la lectura de los trabajos y la apreciación sobre los mismos contribuyeron a la calidad de la publicación que nos ocupa. Por último, a los participantes de las diferentes regiones del país que nos han visitado y compartido sus experiencias. ¡¡¡Muchas gracias!!!

PRÓLOGO

PRESENTACIÓN COORDINADOR EJECUTIVO LICENCIADO RAUL MURA

La actividad del Congreso buscaba crear un espacio para la reflexión, el intercambio de experiencias, la difusión de investigaciones, la formación y fortalecimiento de redes comunicacionales y sociales, con el firme objetivo de propiciar la construcción de un Estado Nacional, Provincial y Local como base de una sociedad más justa para todos, creemos que fue ampliamente logrado este objetivo.

Partiendo de indagar sobre el Estado Pos-Pandemia nos propusimos a través de los cinco ejes de debate y de las Conferencias presentadas poner en cuestión las situaciones disruptivas emergentes en este escenario en la dinámica de la gestión en el Estado, la fundamentación de la actividad propuesta queremos transmitirla en este prólogo.

Los efectos que plantea el escenario de la Pandemia COVID19 en el mundo, y en nuestro país en particular, van generando transformaciones en el mundo real que conocimos, los escenarios emergentes van delineando y trazando nuevos modos de vivir la experiencia de estar, transitar y vivenciar el mundo y sus placeres; imprimiendo así, en los humanos, la necesidad de repensarse, reflexionar sobre las trayectorias de vida y caminar de una manera distinta la seguridad para la existencia en sus relaciones, una mezcla que va configurando una modernidad blend, mezcla entre lo virtual y lo real.

El estado en sus diferentes niveles, ante tal situación debieron buscar un nuevo equilibrio, nuevas formas de intervenir y una fuerte impronta de reconstruir la mirada a mediano y largo plazo de la sociedad que queremos en la medida de lo posible. (Mura: 2020) Desde el comienzo de la pandemia y por las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, la Argentina se volcó en gran medida al trabajo remoto. El Estado no fue la excepción y cerca del 70% de la Administración Pública Nacional adoptó la modalidad de trabajo remoto incluyendo trámites, gestiones y tareas presenciales que vinculaban al gobierno con la ciudadanía. Esto tuvo efectos diferenciales según las tareas y jerarquías y existen áreas de oportunidad y procesos de mejora con vistas a la continuidad de las medidas sanitarias y la postpandemia. (CIPPEC: 2020)

Las nuevas concepciones del desarrollo focalizadas sobre el ser humano van posicionando nuevas demandas sociales en la agenda de las políticas públicas, este fenómeno a nivel global se ve reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que cada vez más Estados van adscribiendo, nuestra Provincia de Catamarca ha generado una unidad organizativa dentro del Estado que se encarga del seguimiento dentro de su ámbito.

Los ODS elaborados por la ONU para abordar una agenda 2030 en pos del desarrollo humano, respondiendo a las necesidades globales, construyen una visión de futuro, transversal a todas las sociedades del mundo, buscando nuevos paradigmas. Los 17 ODS son: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas y; alianzas para lograr los objetivos.

La consideración de la educación como el factor necesario y herramienta básica en la búsqueda del desarrollo humano tensiona las cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales en sus concepciones históricas como legado de la modernidad, los abordajes realizados en el pasado reciente no han dado los resultados esperados y el conocimiento se ve interpelado en la búsqueda de estrategias de acción que posibiliten el tan ansiado desarrollo humano.

Las formas de concebir y hacer la política pública; diseñar, formalizar, ejecutar, conducir y controlar la actividad pública; no generaron los resultados esperados. Todos los sectores de la vida nacional y provincial sueñan con una buena gestión de Gobierno. Quieren a su vez intervenir en forma más directa en la decisión de los asuntos públicos, que la gestión tenga orden y rumbo definido, todo ello en un marco de transparencia y de información permanente, que existan buenos líderes que posibiliten la obtención de resultados finales.

Los debates contemporáneos van construyendo nuevas modalidades de instrumentación, nuevas herramientas van emergiendo en el avance del conocimiento científico y tecnológico, nuevas demandas se incorporan a la agenda de la política educativa, interpelando desde allí a los actores políticos, trabajadores del sector y usuarios – ciudadanos que esperan la respuesta que el Estado debe dar.

Por último, me queda solamente agradecer la colaboración y acompañamiento para el evento a todos y todas las personas ya mencionadas por el Decano Gustavo Alfredo Iazarte, a los miembros de la Comisión Organizadora quienes incansablemente dedicaron sus esfuerzos a la actividad y, finalmente a los integrantes del Comité Académico que con la lectura de los trabajos y la apreciación sobre los mismos contribuyeron a la calidad de la publicación que nos ocupa. Por último, a los participantes de las diferentes regiones del país que nos han visitado y compartido sus experiencias. ¡¡¡Muchas gracias!!!

CONFERENCIA

Hacia una democracia consensual

Por José Emilio Graglia

1. Las crisis que nos quedan

Al hablar de las crisis sufridas desde la recuperación de las instituciones representativas y republicanas de la democracia argentina, se suele pensar en las crisis de 1989 y de 2001 que terminaron con los gobiernos de los presidentes radicales Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa. En rigor, habría que agregar las crisis que concluyeron con los mandatos de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde. Obviamente, también se debe agregar la crisis de 2018/2019 que impidió la continuidad de Mauricio Macri por cuatro años más al frente del poder ejecutivo nacional. Ahora bien, dichas crisis económicas y sociales, entre otras, fueron coyunturales, graves o gravísimas, pero coyunturales.

Sin embargo, hay otras que son estructurales y, a la vez, transversales. Se trata de las crisis de fondo, las que atraviesan las casi cuatro décadas pasadas y, que lamentablemente, siguen ahí. Estas son las que explican las recurrentes dificultades económicas y sociales. Me refiero a cuatro grandes crisis que se alimentan y retroalimentan, viciosamente, de la primera derivan la segunda y la tercera (Rodríguez Alba, 2018) y de estas procede la cuarta (Corporación Latinobarómetro, 2021): 1) una crisis “ética” o de los valores éticos, 2) una crisis “política” o de las ideas políticas, 3) una crisis “organizativa” o de las prioridades nacionales y 4) una crisis “institucional” o de las instituciones representativas y republicanas (Graglia, 2021).

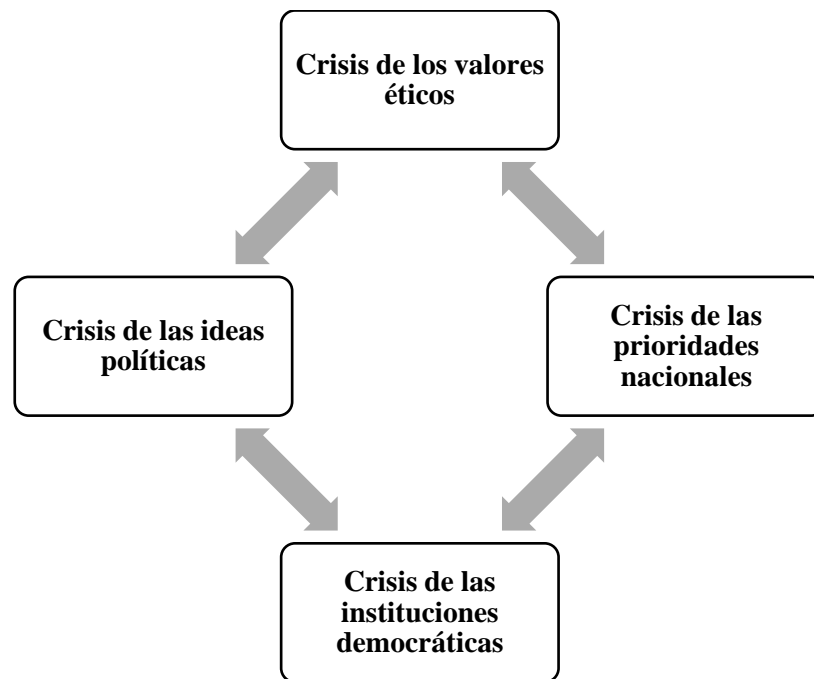


Figura 1: Las cuatro crisis de la democracia argentina

La primera y principal crisis de la democracia argentina es “ética” y se deriva de visiones “pragmáticas” que desprecian o menosprecian los principios y valores, por una parte, frente a visiones “dogmáticas” que tratan de imponer los suyos, por la otra (Graglia, 2019, pp. 65-78). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

- 1) **La crisis de las verdades únicas:** discursos de odio, mentiras políticas, partidarias y sectoriales, falsas noticias por los medios de comunicación y las redes sociales.
- 2) **La crisis de las libertades individuales:** irresponsabilidades empresariales, civiles y ciudadanas derivadas en opresiones y dependencias fácticas.
- 3) **La crisis de la justicia social:** inequidades y desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza, empeoradas por la falta de una perspectiva de género.
- 4) **La crisis de la solidaridad:** desinterés por otras personas y, en particular, por quienes tienen más necesidades y menos recursos.

En su libro “Más ética, más desarrollo”, Bernardo Kliksberg (2008 p. 13) sostiene: “En América Latina, hay una sed de ética”. Ha pasado más de una década de esa afirmación y sigue siendo válida, para Latinoamérica y, en particular, para nuestro país. “Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo”. Es la crisis de las crisis: una economía y una política, agredidas, escindidas de los valores éticos.

La segunda gran crisis de la democracia argentina es “política” y se deriva de ideologías “privatistas” que promueven un Estado ausente y una sociedad individualista, por una parte, frente a ideologías “estatistas” que propician un Estado omnipresente y una sociedad corporativista, por la otra (Graglia, 2019, pp. 35-63). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

- 1) **La crisis del rol del Estado respecto a la sociedad:** de un abstencionismo indolente a un intervencionismo bobo.
- 2) **La crisis del rol de la sociedad respecto al Estado:** de la apatía de los privados y ciudadanos a la cooptación de los factores de poder económicos y mediáticos.
- 3) **La crisis de la economía liberal de mercado:** del mercado como dueño y señor de la sociedad a la quiebra del Estado de bienestar como su protector.
- 4) **La crisis de la inserción internacional y la organización interna:** de la dependencia al aislamiento y del unitarismo a la descentralización sin recursos.

Más de una década y media atrás, Mark Paine, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2006), entre otros destacados autores, publicaron un libro llamado “La política importa”. Por aquellos años, las economías de los países latinoamericanos crecían, aunque el impacto social se hacía esperar. Pues bien, la situación económica y social de los países de América Latina ha empeorado y será mucho peor después de la pandemia del coronavirus Covid-19. Si la política importaba entonces, ahora importa muchísimo más. Porque es la política la que define las prioridades de un modelo de desarrollo integral y las instituciones de un perfil de democracia real, sin dudas.

La tercera gran crisis de la democracia argentina es “organizativa” y se deriva de teorías que creen en el “derrame” y el “eficientismo”, por una parte, frente a prácticas que confían en el “asistencialismo” y el “mesianismo”, por la otra, como fórmula de desarrollo y solución a los problemas (Graglia, 2019, pp. 79-108). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

- 1) **La crisis del desarrollo económico:** la recesión o el estancamiento, el aumento desempleo, de la pobreza y la indigencia.
- 2) **La crisis del desarrollo humano y social:** la desatención de la educación, la salud, la seguridad y la redistribución de los ingresos y la riqueza,
- 3) **La crisis de las finanzas públicas:** el déficit fiscal crónico y el insuficiente superávit comercial.
- 4) **La crisis de la transparencia y el civismo:** la corrupción política en la función pública y la anomia social respecto al cumplimiento de las leyes.

Tras tres años de crecimiento económico, Daniel García Delgado (2006, p.17) planteaba el desarrollo en un contexto postneoliberal: “El desarrollo retorna al espacio público

y al debate político y académico. Este retorno se produce tras 30 años de implementación de una verdadera revolución conservadora, que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de maximización del interés individual”. Pues bien, después de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, vino el gobierno de Mauricio Macri y, entonces, aquel enfoque se actualizó. Pero, a diferencia de entonces, hay que pensar el desarrollo tras tres años de recesión (2018-2020).

La cuarta gran crisis de la democracia argentina es “institucional” y se deriva, por una parte, de la minimización de las instituciones al “formalismo” de sus normas y al mérito de los individuos (meritocracia) o al “personalismo” de sus integrantes y la voluntad de los líderes (autocracia) (Graglia, 2019, pp. 109-138). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

- 1) **La crisis de la representatividad:** infidelidad de los representantes como mandatarios, desorganización y disfuncionalidad de los partidos políticos.
- 2) **La crisis de la rendición de cuentas:** desapoderamiento de los representados e impotencia de los mecanismos de accountability.
- 3) **La crisis de la receptividad política y la independencia judicial:** ineffectividad de los poderes políticos y parcialidad en la administración de justicia.
- 4) **La crisis de la legitimidad democrática:** desconfianza en las instituciones y pérdida de apoyo a la democracia.

Joseph Stiglitz (2013, pp.33-34) ha analizado el fracaso de los mercados y, también, el fracaso del sistema político. “La democracia real es algo más que el derecho a votar cada dos o cuatro años. (...) Un sistema político que potencia la voz de los ricos ofrece muchas posibilidades para que las leyes y la normativa –y su administración– se diseñen de forma que no solo no protejan a los ciudadanos corrientes frente a los ricos, sino que enriquezcan aún más a los ricos a expensas del resto de la sociedad. (...) la política ha condicionado el mercado, y lo ha condicionado de forma que favorezca a los de arriba a expensas de los demás”. Este fracaso del sistema político es la crisis institucional a la que me refiero.

2. En busca de consensos necesarios y posibles

Las crisis que nos quedan (de los valores éticos, de las ideas políticas, de las prioridades nacionales y de las instituciones representativas y republicanas) son los consensos que nos faltan. No tengo dudas al respecto. La mera enumeración parece una montaña difícil de subir o un río difícil de cruzar. Es cierto. Pero nadie dice que debemos hacerlo simultáneamente. Eso sería imposible o insostenible. La clave es ir paso a paso, recuperando confianzas mutuas que se han perdido. Muchos dicen que, hoy por hoy, consensuar es una utopía. No obstante, como decía Bergoglio hace más de 15 años: “La

creatividad implica proyectar utopías y, al mismo tiempo hacerse cargo de lo que hay” (2005, p. 78).

A continuación, trato de exponer lo que, creo, debemos y podemos hacer en este presente, como una modesta contribución a un gran debate nacional que sigue pendiente. Los argentinos necesitamos un conjunto de consensos: 1) una ética de mínimos, 2) una alianza estratégica Estado & sociedad, 3) un modelo de desarrollo integral y 4) un perfil de democracia real. Desde ya, no es posible que todos estemos de acuerdo con todos, ni en cada uno de los temas ni de una vez y para siempre. Ni siquiera es deseable. La democracia requiere construir consensos, pero también mantener disensos. Las diferencias son tan importantes como las coincidencias. La clave es que estas primen sobre aquellas.

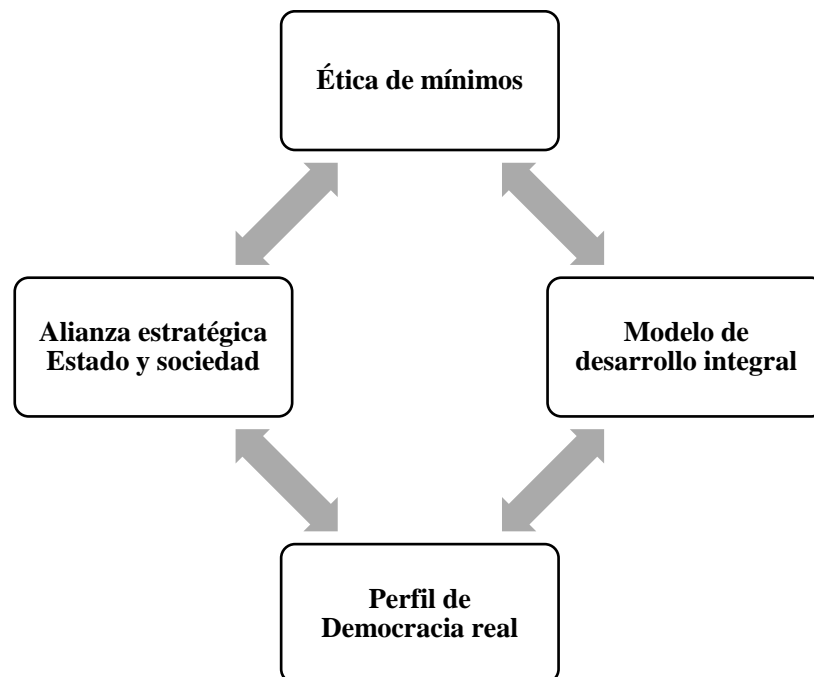


Figura 2: Los consensos que nos hacen falta

Para superar la crisis “ética”, necesitamos consensuar una ética de mínimos, a partir del respeto irrestricto a la dignidad de cada una de las personas humanas y la consiguiente búsqueda del bien común como un mínimo de bienestar para todas. Es fundamental encontrar algunas verdades compartidas, alentando el diálogo político, partidario y sectorial, garantizar las libertades individuales, fomentando la responsabilidad empresarial, civil y ciudadana, afianzar la justicia social, reparando las inequidades y desigualdades, e intensificar la solidaridad interpersonal, urgiendo el compromiso con las personas y familias que tienen más necesidades insatisfechas y menos recursos para satisfacerlas.

La ética de mínimos se inspira en esa ética común o global que plantea Joan Carrea i Carrera (2003, p. 234): “Nuestro mundo de hoy es plural. En él convivimos personas que pensamos de manera distinta, procedentes de distintas tradiciones culturales, religiosas, ideológicas. (...) Entre todos, podríamos ir buscando, en el seno de este pluralismo, aquello que nos pueda unir en el ámbito de los valores o de los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos. De este modo, podríamos construir una sociedad donde tuviera lugar la cooperación y no una mera coexistencia”. De eso se trata, de respetar las diversidades, de tolerarlas y aceptarlas, encontrando coincidencias entre las diferencias.

Para superar la crisis “política”, necesitamos consensuar una alianza estratégica Estado & sociedad, a partir de la redefinición de los roles del Estado y de la sociedad como pilares de una economía social de mercado. Es fundamental rescatar el rol de un Estado responsable, estimulando la subsidiariedad en las decisiones gubernamentales y las acciones administrativas, recobrar el rol de una sociedad destinataria, incentivando la participación en las políticas públicas, forjar una economía social de mercado, conciliando la iniciativa privada y el bienestar general, y promover la inserción internacional y la reorganización interna, procurando la integración latinoamericana y la descentralización federal.

La alianza estratégica es lo que Luis F. Aguilar Villanueva (2010, pp. 35-36) llama “gobernanza”, o sea, “el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (‘coproducen’) un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo la división del trabajo que tendrá lugar entre el sector público y el sector privado o social al momento de llevarlo a cabo, la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los sectores, así como la autoridad y la responsabilidad que cada sector participante tendrá durante el proceso de ejecución”. De eso se trata, del sector público y los sectores privados y ciudadanos trabajando juntos, en equipo.

Para superarla la crisis “organizativa”, necesitamos consensuar un modelo de desarrollo integral, a partir de un conjunto de prioridades nacionales. Es fundamental promover el crecimiento económico, aumentando el trabajo decente, disminuyendo la pobreza y erradicando la indigencia, impulsar el desarrollo humano y social, priorizando la educación, la salud, la seguridad y la inclusión, eficientizar la gestión de las finanzas públicas, procurando un equilibrio fiscal sostenido y un superávit comercial ampliado, combatir la corrupción política y la anomia social, recuperando la honestidad de los gobernantes y el civismo de los ciudadanos.

El modelo de desarrollo integral es compatible con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (Graglia, 2017). Esas deben ser nuestras

prioridades nacionales. Obviamente, hay que adaptarlos a la realidad argentina, con metas a corto, mediano y largo plazo, recalculadas a partir de la pandemia y sus secuelas. Podemos agrupar o desagrupar esos objetivos, pero son una plataforma de discusión que no debemos desconocer. Todos los gobiernos, tanto el nacional como los provinciales y municipales, de todos los partidos deberían considerarlos al establecer sus propias agendas para el desarrollo y, además, concertarlos con los sectores privados y ciudadanos. Es necesario y urgente.

Para superar la crisis “institucional”, necesitamos consensuar un perfil de democracia real, a partir de la consolidación y el perfeccionamiento de la democracia formal que tanto nos ha costado recuperar. Es fundamental fidelizar a los representantes como mandatarios, fortaleciendo los partidos políticos, empoderar a los representados como mandantes, potenciado los mecanismos de accountability, optimizar la organización y el funcionamiento de los poderes republicanos, exigiendo receptividad de los Poderes Ejecutivos y Legislativos e independencia del Poder Judicial, legitimar las instituciones democráticas, recuperando la confianza ciudadana.

El perfil de una Democracia “real” y no solamente formal ha sido genialmente sintetizado por Nelson Mandela (1918-2013) (Graglia, 2021). El gran líder sudafricano, tras 27 años encarcelado injustamente y después de derrotar al apartheid, elegido presidente de su país mediante elecciones libres y habiendo gobernado entre 1994 y 1999, supo decir: “Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”. Así es, la democracia es más que votar cada tanto y elegir un presidente, diputados y senadores. Es eso y mucho más.

2.1. Cuatro consensos para una ética de mínimos

A continuación, planteo un primer conjunto de cuatro consensos a acordar en la búsqueda de para una “ética de mínimos” que, gradualmente, pueda superar la crisis de los valores éticos. Cada uno de esos consensos que propongo, significa una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

1) Encontrar verdades algunas compartidas, alentando el diálogo político:

Una ética de mínimos requiere encontrar algunas verdades compartidas (Bergoglio, 2005), aprendiendo a razonar juntos, exponiendo los pensamientos y sentimientos propios y, a la vez, escuchando los ajenos, buscando unas pocas coincidencias entre otras muchas diferencias. Los candidatos de los diferentes partidos, alianzas o frentes, no deben estafar a los electores en las propuestas de las campañas electorales. Ni los oficialistas ni los opositores de turno deben engañar a los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones públicas.

Los ciudadanos no deben mentirse entre ellos ni deben dejarse mentir por las falsas noticias de los medios de comunicación o las redes sociales.

Para encontrar verdades compartidas, **es fundamental el diálogo político, partidario e intersectorial** (Lorenzetti, 2010), sorteando prejuicios ideológicos y ventajismos políticos a favor de partidos o sectores, construyendo de cara al futuro. Los dirigentes políticos, del oficialismo y la oposición, tienen que dialogar por encima de los beneficios partidarios de cada uno. Los directivos de empresas privadas y de organizaciones civiles tienen que dialogar por encima de los provechos corporativos de unos u otros. Los dirigentes políticos y los directivos empresariales y civiles tienen que dialogar, considerándose como adversarios circunstanciales y no como enemigos irreconciliables.

2) Garantizar las libertades individuales, fomentando la responsabilidad colectiva:

Una ética de mínimos requiere garantizar las libertades individuales, formales y reales (Bergoglio, 2005), defendiendo los derechos propios y respetando los derechos ajenos. Las libertades formales deben ser la base y el punto de partida de las libertades reales, asegurando la igualdad de derechos ante la ley y, sobre todo, la igualdad de oportunidades frente a la vida. El ejercicio de las libertades individuales debe alejarnos de la meritocracia sin igualdad de oportunidades y de la autocracia sin igualdad de derechos. Nunca, en nombre de las libertades formales, se pueden explicar las inequidades sociales y nunca, en nombre de las libertades reales, se pueden justificar las obsecuencias políticas, partidarias o sectoriales.

Para garantizar las libertades individuales, **es imprescindible la responsabilidad colectiva, particularmente de las asociaciones de empleadores y trabajadores formales e informales** (Resicco, 2019). Debemos saber que el futuro de todas las personas depende del futuro de cada una de ellas y viceversa. Las libertades individuales (formales y, sobre todo, reales) y la responsabilidad colectiva deben ser el anverso y el reverso de una misma moneda. La responsabilidad colectiva del empresariado, por una parte, del sindicalismo y de otras organizaciones de la sociedad civil, por la otra, implica la cooperación y la conjunción de la libertad de empresa y la libertad de trabajo.

Afianzar la justicia social, apuntalando la equidad distributiva:

Una ética de mínimos requiere afianzar la justicia (Bergoglio, 2013), generando oportunidades para todas las personas y familias y, en particular, para aquellas que tienen más necesidades y menos recursos. Los dirigentes políticos deben ser justos, no abusar del poder ni enriquecerse ilícitamente en el ejercicio de sus funciones públicas. Los empresarios pueden tener ganancias y los sindicalistas pueden defender conquistas, enhorabuena, pero

no perjudicar a consumidores o usuarios ni a terceros. Sin caer en el igualitarismo, lo que a algunos les sobra jamás puede ser lo que a otros les falta, como requisito de una justicia que sea capaz de reparar sin venganzas ni revanchismos.

Para afianzar la justicia social, **es indispensable la lucha contra la pobreza y la desigualdad** (Resico, 2019), enfrentando las injusticias sociales existentes como la mayor y la peor afrenta del país. La teoría del derrame de los ricos es falsa y la práctica del asistencialismo a los pobres es hipócrita, ni la una ni la otra ayudan a reparar esas injusticias. La justicia social es la gran utopía que debe reunirnos, a partir de una realidad que debe incomodarnos y sublevarnos. Las discriminaciones son siempre nefastas, sea por edad, sexo o género, por capacidades o discapacidades físicas o psíquicas, por creencias religiosas o ideologías políticas, entre tantas otras.

3) Intensificar la solidaridad interpersonal, urgiendo el compromiso comunitario:

Una ética de mínimos requiere intensificar la solidaridad (Bergoglio, 2013), dando a los otros lo que les corresponde por ser personas humanas, independientemente de la recompensa por el resultado de su esfuerzo o de las prebendas por la obsecuencia a su caudillo. Los dirigentes políticos de todos los partidos deben abandonar, de una vez y para siempre, el asistencialismo social y clientelismo electoral. Los directivos de empresas privadas u organizaciones civiles no deben confundir la solidaridad con las dádivas o las prebendas que dan o reciben. Los ciudadanos deben superar los individualismos y el “sálvese quien pueda”, comprometiéndose los unos con los otros.

Para intensificar la solidaridad interpersonal, **es primordial el compromiso comunitario** (Francisco, 2020), asumiendo comportamientos fraternales, a diario, en las grandes y, también, en las pequeñas cosas. El reclamo por los propios derechos debe realizarse, pero no puede obstaculizar la realización de los derechos ajenos. La solidaridad interpersonal se observa cuando las personas que no son pobres reclaman por la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia. También cuando quienes tienen una vivienda propia o un trabajo decente reclaman por quienes no los tienen y quienes acceden a los servicios de salud y educación reclaman por quienes no pueden hacerlo.

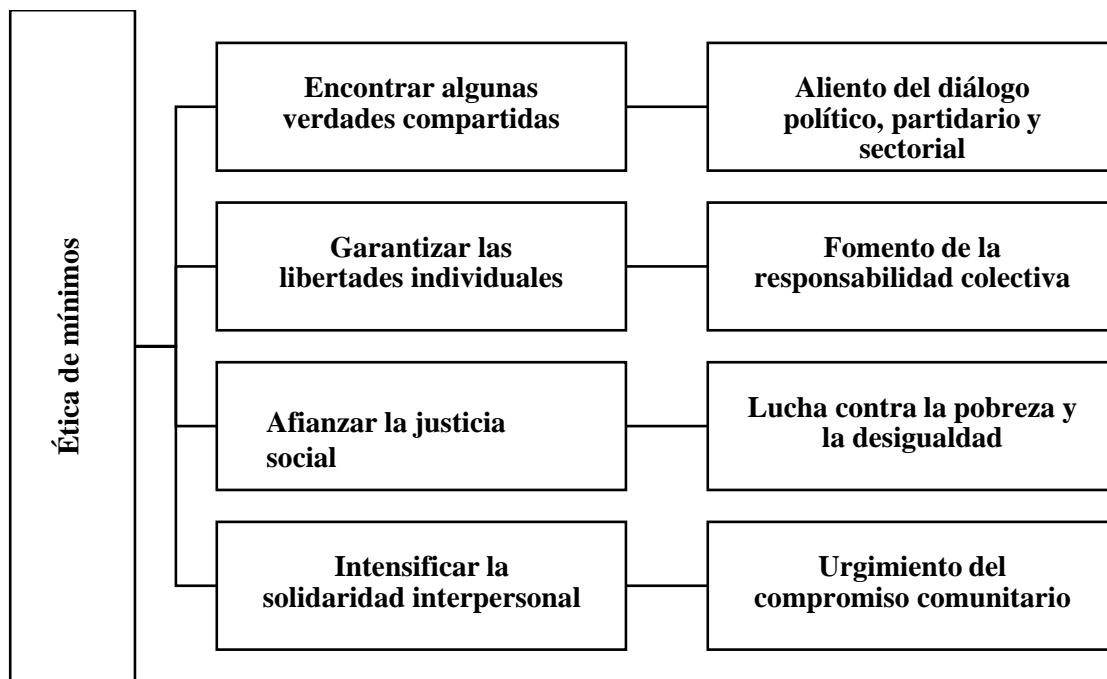


Figura 3: Consensos para una ética de mínimos

2.2. Cuatro consensos para una alianza estratégica Estado & sociedad

A continuación, planteo un segundo conjunto de cuatro consensos a concertar en la búsqueda de una “alianza estratégica Estado & sociedad” que, gradualmente, pueda superar la crisis de las ideas políticas. Cada uno de esos consensos que propongo, presupone una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

1) Rescatar un Estado responsable, estimulando la subsidiariedad:

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere rescatar el rol del Estado (Aguilar Villanueva, 2010) **como responsable principal de las políticas públicas** (Graglia, 2021), gobernando y administrando correctamente. El gobierno y la administración pública deben cumplir sus funciones específicas, siempre al servicio de la sociedad y no de gobernantes o administradores de turno. Los gobernantes deben tomar las decisiones y los administradores públicos deben implementar las acciones, cada uno en el marco de sus respectivas competencias legales. Unos y otros deben trabajar en equipo, atentos a sus responsabilidades como servidores públicos, para que las políticas públicas puedan lograr sus objetivos y resultados.

Para rescatar el rol del Estado como responsable principal de las políticas públicas, **es fundamental la subsidiariedad del y la administración** (Castillo, 2018). Las decisiones gubernamentales y las acciones administrativas deben ser subsidiarias, irrevocablemente a favor de la participación de los actores privados y de los ciudadanos. El Estado debe estar

presente e intervenir cuando haga falta, no puede desatender las necesidades sociales ni abandonar a los ciudadanos en nombre de la iniciativa privada. Asimismo, no debe ser omnipresente ni intervenir cuando no haga falta, no puede adueñarse de las necesidades sociales ni someter a los ciudadanos en nombre del bienestar general.

2) Recobrar una sociedad destinataria, incentivando la participación:

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere recobrar el rol de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010) **como primera destinataria y partícipe necesaria de y en las políticas públicas** (Graglia, 2021), buscando la satisfacción social y la consiguiente aceptación de los ciudadanos. El gobierno y la administración no deben decidir ni accionar a solas sino en colaboración con los actores privados y ciudadanos. Un buen gobierno y una buena administración se ocupan de las necesidades demandadas y se preocupan de las necesidades no demandadas. Los gobernantes y administradores públicos deben dar voz a quienes no la tienen y escucharla como una oportunidad y no como una amenaza.

Para recobrar el rol de la sociedad como destinataria y partícipe, **es indispensable la participación de los sectores privados y ciudadanos** (Castillo, 2018). La participación, tanto sectorial como ciudadana, debe ser capaz de transformar una simple sociedad en una comunidad organizada o, en otros términos, una población en un pueblo. Los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos deben ser protagonistas y no actores de reparto, reconociendo que sus intereses pueden ser contradictorios y que sus influencias son disímiles. Asimismo, deben exigir su derecho a la participación porque, a la vez, esa es su obligación, hacer valer sus intereses y ejercer sus influencias.

3) Forjar una economía social de mercado, conciliando la iniciativa privada y el bienestar general:

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere forjar una economía social de mercado (Quaas, 2008), partiendo de la subsidiariedad estatal y la participación social. Una economía social de mercado supone un Estado que interviene cuando los actores privados y ciudadanos no pueden satisfacer sus necesidades, para fortalecerlos, y se abstiene cuando pueden hacerlo, buscando siempre el bienestar general. Asimismo, supone una sociedad que se hace cargo de sus necesidades y se organiza para satisfacerlas a través de sus actores, activando la iniciativa de los dirigentes privados y ciudadanos. Los extremos ideológicos que niegan al Estado o al mercado o, por el contrario, los idolatran, atentan contra esa alianza estratégica.

Para forjar una economía social de mercado, **es primordial la conciliación entre el bienestar general y la iniciativa privada** (Jarquín y Echeberría, 2006), sabiendo que no son contradictorios sino complementarios. La responsabilidad del Estado no implica un alegato a favor o en contra de la estatización o la privatización de obras o servicios, sino la búsqueda del bienestar general de la población. La participación de la sociedad no implica la eliminación de la representatividad política, sino la incentivación de la iniciativa de sus actores. La economía social de mercado busca el bienestar general y, a la vez, incentiva la iniciativa privada, siendo un punto de encuentro entre lo mejor del bienestarismo estatal y el mercado capitalista.

4) Promover la inserción internacional y la reorganización interna, procurando la integración latinoamericana y la descentralización federal:

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere **la inserción internacional**, mediante políticas exteriores firmes y duraderas que procuren **la integración latinoamericana** (Ensinck, 2008). Dicha inserción debe darse desde la región a la que pertenecemos por geografía e historia: América Latina. El Estado nacional debe insertarse al mundo a través del MERCOSUR, por encima de los partidos o las ideologías de los gobernantes de turno de cada uno de los países integrantes. La integración latinoamericana debe ser estratégica, tanto política como económica, sin detenerse frente a los defectos del librecambismo que nos condena a la dependencia ni a los excesos del proteccionismo que nos margina al asilamiento.

Dicha alianza estratégica requiere, también, **la reorganización interna**, mediante políticas interiores estables y perdurables que procuren **la descentralización federal** (Giuliano, 2010). El Estado nacional debe reorganizarse de una vez por todas como un Estado federal, tal cual lo proclama la Constitución Argentina, para que los gobiernos y las administraciones públicas decidan y accionen cerca de sus destinatarios. La ley de coparticipación federal de impuestos debe ser modificada en los términos de la reforma constitucional de 1994. El proceso de descentralización del gobierno nacional a las provincias y de estas a los municipios debe superar los límites del ajuste ineficiente de los gastos y del reparto ineficaz de los recursos.

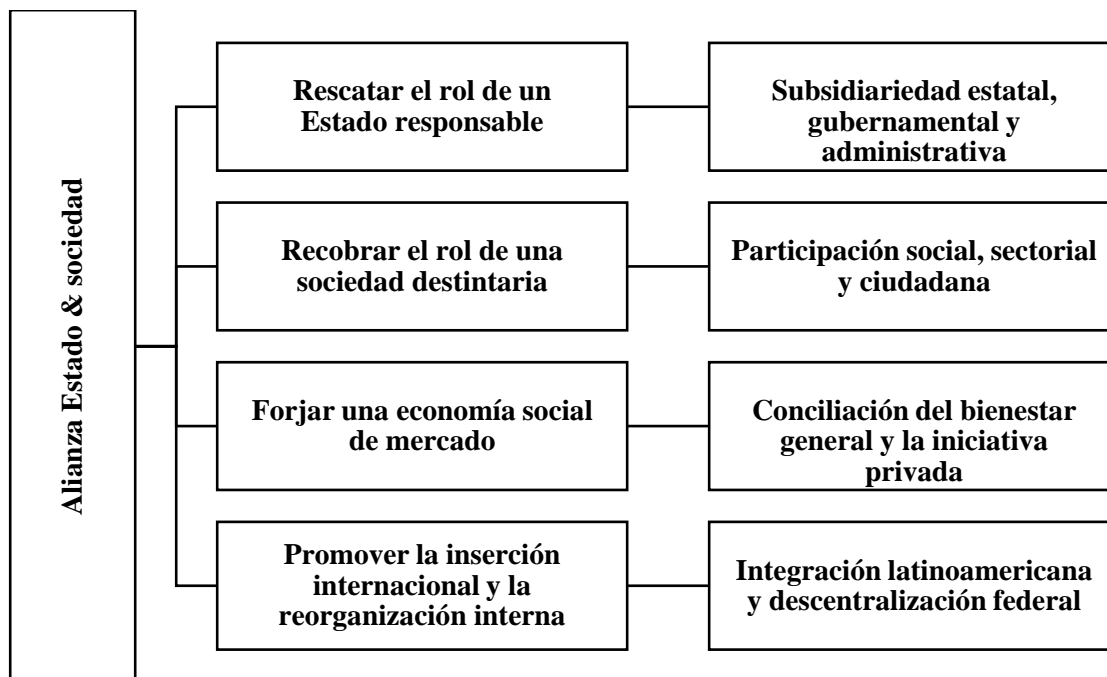


Figura 4: Consensos para una alianza estratégica Estado & sociedad

2.3. Cuatro consensos para un modelo de desarrollo integral

A continuación, planteo un tercer conjunto de cuatro consensos a convenir en la búsqueda de un “modelo de desarrollo integral” que, gradualmente, pueda superar la crisis de las prioridades nacionales. Cada uno de esos consensos que propongo, supone una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

1) Propiciar el crecimiento económico, aumentando el trabajo y disminuyendo la pobreza:

Un modelo de desarrollo integral requiere propiciar el crecimiento de la **economía** (Scandizzo, 2004), invirtiendo en la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios de calidad, como medios que mejoren la calidad de vida de las personas. Necesitamos viviendas, para que las familias puedan vivir sin hacinamientos ni marginaciones. Hacen faltan obras y servicios públicos a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, para que los derechos a una vida digna no sean una declaración sino una realidad. Precisamos inversiones, tanto públicas como privadas, para satisfacer las necesidades más urgentes y graves, sin especular con réditos partidistas ni rentabilidades especulativas.

Para propiciar el crecimiento de la economía, **es fundamental el aumento del trabajo decente y la disminución de la pobreza** (Graglia y Murúa, 2021), sosteniendo de esa manera, un círculo virtuoso. Las economías deben crecer, tanto las nacionales como las

regionales y locales, mediante el incremento de la producción de bienes y servicios. Ahora bien, ese crecimiento económico debe provocar un aumento de los puestos de trabajo y esos trabajos deben ser decentes. En el mediano y largo plazo, ese aumento del trabajo decente debe provocar la erradicación de la indigencia y una disminución de la pobreza, sin descartar la asistencia directa en el corto plazo para combatir el hambre.

2) Impulsar el desarrollo humano y social, priorizando la educación, la salud, la seguridad y la inclusión:

Un modelo de desarrollo integral requiere impulsar el desarrollo del capital humano (Cingolani, 2004) **y social** (Cáceres, 2004), superando las declaraciones políticamente correctas y avanzando en el diseño y la gestión de políticas públicas que prioricen el bienestar de las personas como seres individuales y sociales. No hay desarrollo humano sin políticas públicas de educación y salud ni desarrollo social sin políticas públicas de seguridad e inclusión. Las personas no pueden desarrollarse plenamente si no acceden a servicios educativos y sanitarios de calidad. Las sociedades no pueden desarrollarse en medio de la delincuencia y la violencia ni con desigualdades flagrantes en la distribución del ingreso o la riqueza.

Para impulsar el desarrollo del capital humano, **es indispensable la priorización de la educación, la salud, la seguridad y la inclusión** (Graglia y Murúa, 2021), como pilares de un desarrollo integral. El acceso a las escuelas y universidades debe asegurarse, la capacitación en oficios y la formación de profesionales para el mercado laboral y, sobre todo, para la vida ciudadana deben atenderse preferentemente. También debe asegurarse el acceso a los servicios sanitarios, a los dispensarios u hospitales, prevenir y curar las enfermedades. La lucha contra el delito y la violencia no debe ser a costa de los derechos civiles, focalizarse en las víctimas sin deshumanizar a los victimarios y supone revertir la desigualdad como su causa primigenia.

3) Eficientizar la gestión de las finanzas públicas, procurando un equilibrio fiscal y más superávit comercial:

Un modelo de desarrollo integral requiere eficientizar la gestión de las finanzas públicas (Scandizzo, 2004), asumiendo que no se trata de un debate ideológico entre derechas ajustadoras o izquierdas repartidoras sino de un medio a los fines de lograr otros resultados. La eficiencia financiera debe acordarse por encima de las diferencias partidarias o sectoriales. La ineficiencia financiera en la gestión de los recursos y gastos públicos limita cualquier modelo de producción. Las causas principales de este problema son el déficit fiscal

crónico que se financia con emisión o endeudamiento y, a su vez, la insuficiencia de dólares provenientes del comercio exterior.

Para eficientizar la gestión de las finanzas públicas, **es indispensable la consecución de un equilibrio fiscal sostenible y de un superávit comercial ampliado** (Graglia y Murúa, 2021), permitiendo el funcionamiento del Estado y el pago de la deuda existente. Los recursos y los gastos públicos tienen que equilibrarse, sin ajustes salvajes ni repartos indiscriminados. Las inversiones públicas y privadas tienen que servir para aumentar la producción de bienes y servicios exportables, agregando valor a nuestras materias primas y ganando mercados externos. El endeudamiento externo tiene que servir para financiar esas inversiones y no el déficit crónico y, sobre todo, ser pagable en virtud del crecimiento de la economía.

4) Combatir la corrupción política y la anomia social, recuperando la honestidad y el civismo:

Un modelo de desarrollo integral requiere recuperar la transparencia (Riorda, 2004) **de los gobernantes y la participación** (Nazareno, 2004) **de los ciudadanos** (Marques Bertinati, 2018), entendidos como bases y puntos de partida de una convivencia pacífica. Los mecanismos de prevención deben ser idóneos, minimizando las posibilidades de violar las normas legales o de incumplir las promesas electorales. El Poder Judicial debe juzgar y castigar a los corruptos, en tiempo y forma, sean gobernantes, legisladores, jueces o magistrados, empresarios o sindicalistas. La conducta cívica de los ciudadanos no debe ser tolerante frente a la indecencia sus dirigentes y, a la vez, debe ser respetuosa de las normas jurídicas vigentes.

Para recuperar la transparencia gubernamental y la participación ciudadana, **es primordial el combate a la corrupción política y la anomia social** (Graglia y Murúa, 2021), frontalmente y sin medias tintas, día a día, asumiendo que todos los corruptos son malos y que todos los ciudadanos deben respetar las leyes, sin excepciones. La decencia y la legalidad deben acordarse por encima de las diferencias partidarias o sectoriales. La corrupción de los gobernantes en la función pública y el irrespeto de los ciudadanos a las leyes limitan cualquier modelo de producción. Las causas principales de estos problemas son la falta de prevención administrativa y de sanción judicial, por una parte, y la crisis del civismo, por la otra.

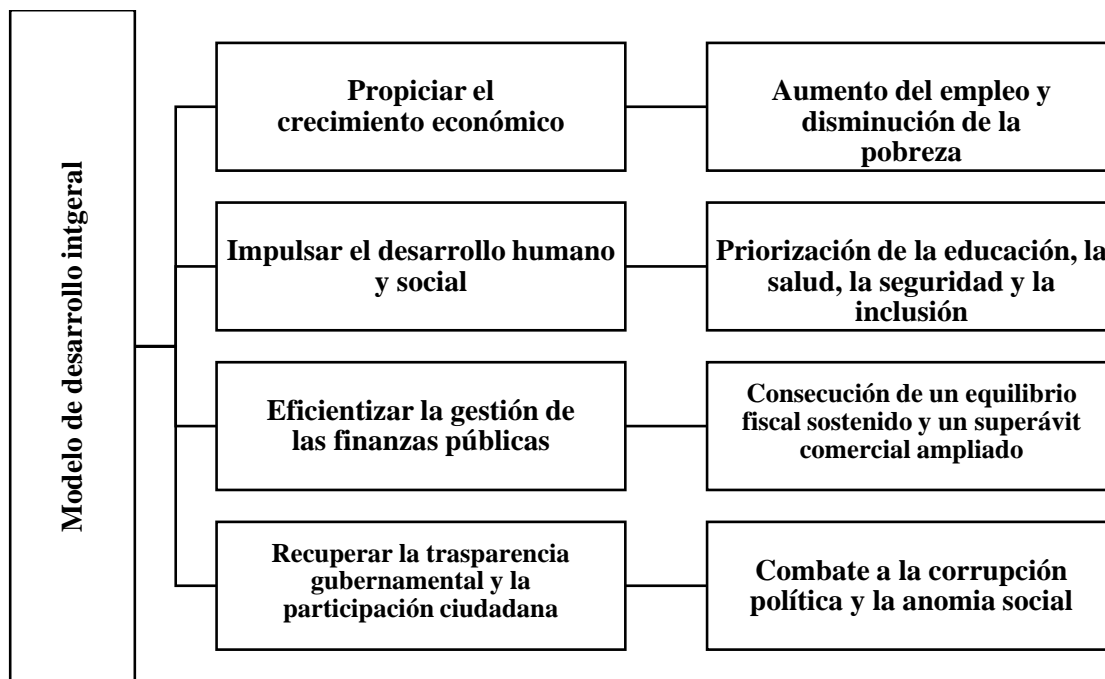


Figura 4: Consensos para un modelo de desarrollo integral

2.4. Cuatro consensos hacia un perfil de democracia real

A continuación, planteo un cuarto conjunto de cuatro consensos a conciliar en la búsqueda de un “perfil de democracia real” que, gradualmente, pueda superar la crisis de las instituciones democráticas. Cada uno de esos consensos que propongo, implica una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

1) Fidelizar a los representantes, fortaleciendo los partidos políticos:

Un perfil de democracia real requiere la fidelidad de los representantes (Martínez, 2004), que sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas, libres, sin fraudes ni proscripciones, y, sobre todo, que decidan y accionen incentivando la iniciativa privada y buscando el bienestar general, como mandatarios que son. Los representantes deben ponerse en el lugar de los representados, conocerlos y entenderlos. Deben identificar sus necesidades y problemas, decidir planes, programas o proyectos y gestionarlos a favor de los sectores y territorios menos desarrollados. Deben respetar y hacer respetar los derechos y las libertades de sus representados.

Para fidelizar a los representantes, **es fundamental el fortalecimiento de los partidos políticos** (Zovatto, 2006), asumiendo que de ahí emana el mandato representativo. La organización y la funcionalidad de los partidos debe legitimar la democracia o, por lo

menos, su desorganización o su disfuncionalidad no debe deslegitimarla. Los dirigentes partidarios deben comprender que los partidos no son de ellos, sino de sus afiliados y, en general, de los ciudadanos y lograr que estos los vean y consideren útiles. La ciencia política y la dirigencia partidaria deben repensar cómo fortalecerlos o, en su defecto, cómo justificar que son meras maquinarias electorales, sin descartar otras alternativas democráticas de cara al futuro.

2) Empoderar a los representados, potenciando los mecanismos de accountability.

Un perfil de democracia real requiere el empoderamiento de los representados (Martínez, 2004), que controlen y evalúen las decisiones y acciones de los representantes, como mandantes que son. Los representados deben exigir a sus representantes que les rindan cuentas de las políticas públicas que diseñan y gestionan y de las leyes que sancionan, en tiempo y forma. Deben interpelarlos, premiarlos o castigarlos, de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento de sus promesas electorales. Al mismo tiempo, deben ser exigentes con ellos mismos, porque la participación, el control y la evaluación son derechos y, también, obligaciones de los representados.

Para empoderar a los representados, **es imprescindible la potenciación de los mecanismos de rendición de cuentas** (Carrillo Flórez, 2006)), que sean idóneos y sirvan para empoderar a la ciudadanía y no para distraerla mientras los gobernantes hacen lo que quieren. Las auditorías internas y externas, los tribunales de cuentas y las defensorías del pueblo deben funcionar con efectividad e imparcialidad. Un apoyo político comprometido y un marco legal eficaz son necesarios, porque sin ellos los mecanismos de accountability son pura cháchara. También es necesaria una sociedad activa y vigilante, porque, a veces, algunos actores que desprecian la calidad institucional cuando la economía va bien.

3) Optimizar los poderes republicanos, exigiendo receptividad política e independencia judicial.

Un perfil de democracia real requiere optimar la organización y el funcionamiento de los poderes republicanos (Calderón Sánchez, 2016), que los gobernantes sean receptivos en el proceso de gobernar y que los jueces sean independientes en el proceso de juzgar. Los integrantes de los poderes políticos deben ser sensibles a las necesidades de la sociedad, en particular de las personas que menos tienen, hacerse cargo y se encargarse. También deben ser efectivos, es decir, eficientes y eficaces, al diseñar y gestionar políticas públicas y al sancionar normas jurídicas (leyes u ordenanzas). Los

integrantes del Poder Judicial también deben ser sensibles y efectivos, pero, sobre todo, imparciales en la administración de justicia.

Para optimar los poderes republicanos, **es indispensable la receptividad de los gobernantes** (Martínez, 2004) **y la independencia de los jueces**, que sean ejemplares y no se consideren miembros de una “clase política o judicial”. Los gobernantes deben generar políticas públicas que conjuguen la iniciativa privada y el bienestar general. Los legisladores deben debatir seriamente, las mayorías deben escuchar a las minorías, sin imponer el número de los votos a tontas y a locas, y que los opositores deben vigilar y criticar, sin obstruir. Los jueces (de la justicia federal y de las justicias provinciales) deben juzgar, condenar o absolver, en tiempo y forma, con independencia de los poderes políticos y los grupos de presión.

4) Legitimar las instituciones democráticas, recuperando la confianza ciudadana.

Un perfil de democracia real requiere la legitimación de las instituciones democráticas (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006), que los ciudadanos apoyen tanto su origen como su desempeño. Los ciudadanos deben creer en las elecciones competitivas, los partidos políticos y en los mecanismos de accountability, como instrumentos para poner y para sacar a gobernantes y legisladores. Deben conocer y entender las políticas públicas, maximizando la aceptación y minimizando el rechazo de sus destinatarios y de la sociedad en general en función de sus resultados. Deben acceder a los servicios de justicia y dirimir sus litigios conforme a derecho, resguardando sus libertades y garantías, sin sospechas ni parcialidades.

Para legitimar las instituciones democráticas, **es primordial la recuperación de la confianza ciudadana** (Villoria Mendieta, 2018), que los ciudadanos confíen en la organización y el funcionamiento de instituciones democráticas, por convicción o, por lo menos, por conveniencia. El partido político (o la alianza electoral) que gana las elecciones tiene derecho a gobernar y el que las pierde tiene derecho a oponerse, siempre dentro de la ley. La justicia puede fallar a favor o en contra de las peticiones de unos u otros y eso no la hace mejor ni peor. La confianza en las instituciones no debe ser a ciegas, todo lo contrario, implica exigir que superen sus imperfecciones, mejorando su organización y su funcionamiento.

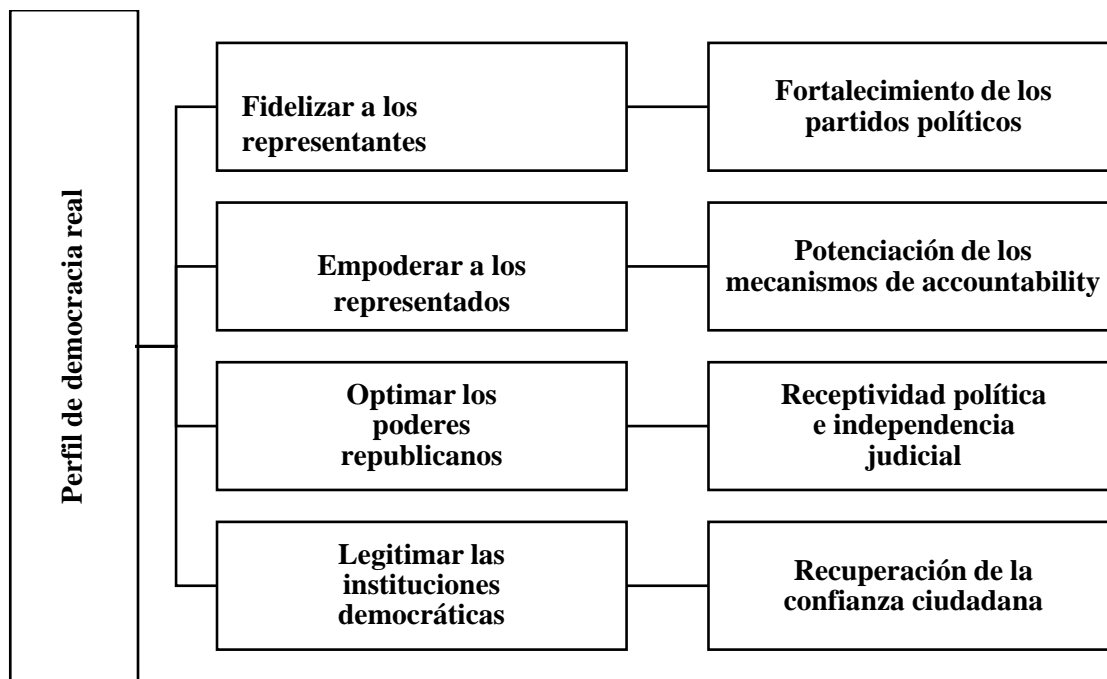


Figura 4: Consensos para un perfil de democracia real

3. Liberales & populares

Las crisis que nos quedan son consecuencias del vaivén entre los defectos de políticas “neoliberales” que han ajustado sin eficiencia y los excesos de políticas “populistas” que han repartido sin ineficacia. Lastimosamente, a lo largo de estos casi 40 años, los liberales se hicieron “neoliberales” para combatir al populismo y los populares se hicieron “populistas” para combatir al neoliberalismo. En lugar de buscar un equilibrio entre dos perspectivas muy valiosas, la liberal y la popular, los intelectuales y dirigentes que las encarnaron se fueron a los extremos para combatirse entre ellos. ¿Se puede ser liberal y popular al mismo tiempo? Por supuesto y esa es la llave de los consensos que nos faltan (Francisco, 2020).

Ser liberal no es ser antipopular y ser popular no es ser antiliberal. Ser liberal significa defender las libertades políticas y económicas, promoviendo la iniciativa privada en el marco de un mercado capitalista. Ser popular significa gobernar para las grandes mayorías, buscando el bienestar general en el marco de un Estado social. ¿Cuál es la contradicción? ¡Ninguna! Se puede ser liberal y buscar el bienestar general. Se puede ser popular y promover la iniciativa privada. Se puede y se debe. Sin convertirse en elitistas, los liberales deben combatir a los gobiernos autoritarios, no a los populares. Sin convertirse en autoritarios, los populares deben combatir a los gobiernos elitistas, no a los liberales.

Para construir los consensos que nos faltan y, así, superar las crisis que nos quedan, necesitamos que los “neoliberales” vuelvan a ser más liberales, alejándose del elitismo, que defiendan la iniciativa privada y el mercado capitalista sin desprestigiar el bienestar general. Necesitamos que los “populistas” vuelvan a ser más populares, alejándose del autoritarismo, que busquen el bienestar general y el Estado benefactor sin menospreciar la iniciativa privada. Los consensos que nos faltan solo pueden partir del encuentro entre lo mejor de cada credo, el liberal y el popular, un mercado capitalista que no sea salvaje y un Estado benefactor que no sea tonto ni loco, defender las libertades y gobernar para las mayorías.

Como tan bien dice Joseph E. Stiglitz (2012, p. 27): “(...) el poder de los mercados es enorme, pero no poseen un carácter moral intrínseco. Tenemos que decidir cómo hay que gestionarlos. (...) resulta evidente que es necesario domesticar y moderar los mercados, para garantizar que funcionen en beneficio de la mayoría de los ciudadanos. (...) en el seno de una democracia coherente, donde se escucha la voz de los ciudadanos corrientes, no podemos mantener un sistema de mercado abierto y globalizado, por lo menos no en la forma en que lo conocemos, si ese sistema da lugar a que esos ciudadanos sean más pobres cada año. Una de las dos cosas tendrá que ceder: o bien nuestra política, o bien nuestra economía”.

Coincido con Carlos Castillo (2017, p. 76) cuando dice: “Si bien el antagonismo ideológico de la guerra fría cayó junto con el muro de Berlín en 1989, es innegable que, a la luz del auge del populismo en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica surgen nuevos extremos entre los cuales se debaten las democracias actuales: el liberal y el populista. (...) si bien la apuesta populista ha minado la calidad de la democracia, es también claro que el liberalismo ha llegado a un límite en el que sus principios no alcanzan para solucionar los grandes problemas de la humanidad. (...) Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo”.

En otros términos, la democracia argentina necesita que los dirigentes de procedencias liberales y populares se acerquen, más allá de sus partidos políticos de origen, las alianzas o frentes electorales, que definan puntos de encuentro, algunas pocas coincidencias entre otras muchas diferencias. Cada uno desde sus propias visiones éticas sobre los valores, desde sus propias ideologías políticas sobre el Estado y la sociedad, desde sus propias teorías o prácticas organizacionales sobre las prioridades nacionales y desde sus propias posiciones sobre la representación de las instituciones. Nadie debe negar su identidad. Todo lo contrario, se trata de reafirmarla y, en el camino, de lograr puntos de encuentro.

“La vida no es un relato”, dice Harari (2019, p. 295) en sus “21 lecciones para el siglo XXI” y tiene razón. El fascismo y el comunismo fueron relatos, derrotados por el relato de la

democracia liberal que también fue y sigue siendo un relato, en crisis. Ahora bien, como el mismo Harari reconoce al referirse al ser humano y su evolución histórica: “*Homo sapiens* es un animal que cuenta relatos, que piensa en relatos más que en números o en gráficos, y que cree que su propio universo funciona como un relato, lleno de héroes y villanos, conflictos y resoluciones, momentos culminantes y finales felices”. Los relatos no son la vida, pero son el sentido de la vida, su significado.

Por lo tanto, en contra de la conclusión de Harari, lejos de negar todos los relatos (habidos y por haber) y dedicarnos a observar, debemos poner lo mejor de nosotros en la reconstrucción del relato de la democracia liberal, para enfrentar y superar los desafíos de la infotecnología y la biotecnología a las que se refiere el mismo autor. Desde mi punto de vista, ese nuevo relato es la reunión del pensamiento liberal y el sentimiento popular, agregando más emociones a aquel y más razones a este. Nos hace falta otro relato, tan real como la vida a la que le da significado, un relato de nuevos encuentros, entre lo mejor del credo liberal y lo mejor del credo popular. Esa es la base y el punto de partida de los consensos que nos faltan.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Bergoglio, J. M. (2005). *La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires: Claretiana.
- Bergoglio, J. M. (2013). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad*. Buenos Aires: Claretiana.
- Cáceres, P. (2004). Capital social. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 73-93). Córdoba: EDUCC.
- Calderón Sánchez, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernalidad. En *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (págs. 59-77). Bogotá: Ediciones USTA.
- Carrera i Carrera, J. (2003). Mundo global, ética global. En N. G. Specchia, & G. Morello (Edits.), *Crisis, rupturas y tendencias: lecturas críticas de la globalización en la óptica de Cristianisme i Justicia* (págs. 217-257). Córdoba: EDUCCC.
- Carrillo Flórez, F. (2006). Instituciones democráticas de rendición de cuentas. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 129-165). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Castillo, C. (Octubre de 2017). Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo. *Diálogo político - Populismo*, 66-79.
- Castillo, C. (Abril de 2018). La relación subsidiaria entre partidos y sociedad civil. *Diálogo político - Sociedad civil y partidos políticos*, 62-72.
- Cingolani, M. (2004). Cpital humano. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 53-69). Córdoba: EDUCC.
- Corporación Latinobarómetro. (2020). *Informe 2021*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

- Ensinck, O. (2008). La integración regional: Los desafíos institucionales del MERCOSUR. En J. E. Graglia, *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2* (págs. 217-263). Córdoba: EDUCC.
- Francisco, P. (2020). *Fratelli Tutti*. Buenos Aires: San Pablo.
- García Delgado, D. (2006). Introducción: El desarrollo en un contexto posneoliberal. En D. García Delgado, & L. Noretto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos* (págs. 17-36). Buenos Aires: CICCUS.
- Giuliano, D. (2010). La fatiga federal argentina. En E. Beltrán, & J. E. Graglia, *Federalismo argentino actual* (págs. 59-78). Córdoba: EDUCC.
- Graglia, J. (2019). *Inovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2021). *La democracia ganada. Las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Graglia, J. E., & Murúa, C. (2021). *Índice de Desarrollo para la Gestión. La debilidad de las provincias como principal desafío a la sostenibilidad del desarrollo*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Harari, Y. (2019). *21 lecciones para el siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- Jarquín, E., & Echebarría, K. (2006). El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1959-2005). En M. J. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 1-19). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Kliksberg, B. (2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Lorenzetti, R. L. (2010). Hacia el diálogo político. En *Diálogo político - Bicentenarios* (págs. 159-168). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Marques Bertinati, C. (2018). El gobierno abierto: Conceptualización y formulación del plan de acción. En J. Rodríguez Alba, & G. Lariguet, *Gobierno abierto y ética* (págs. 25-54). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba .

- Martínez, A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.
- Mateo Díaz, M., Payne, M., & Zovatto, D. (2006). El apoyo de la opinión pública a la democracia en América Latina. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 297-331). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Nazareno, M. (2004). Participación política. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 155-173). Córdoba: EDUCC.
- Quaas, F. (2008). Economía Social de Mercado. En R. H. Hasse, H. Schneider, & K. Weigelt (Edits.), *Diccionario de Economía Social de Mercado: política económica de la A a la Z* (págs. 150-154). Buenos Aires: KAS.
- Resico, M. F. (2019). *Desafíos de la Argentina desde la economía social de mercado*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Resico, M. F. (2019). *Trabajo y empresa: protagonistas de la cooperación económico-social*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Resico, M. F. (2019). *Un enfoque integral de política social para salir de la pobreza*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Ressico, M. F. (2010). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Riorda, M. (2004). Transparencia. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 131-151). Córdoba: EDUCC.
- Rodríguez Alba, J. (2018). Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional. En J. Rodríguez Alba, & G. Lariguet, *Gobierno abierto y ética* (págs. 275-307). Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Scandizzo, D. (2004). Actividad económica. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 33-50). Córdoba: EDUCC.

Scandizzo, D. (2004). Gestión de recursos financieros. En E. Arnoletto , P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 109-127). Córdoba: EDUCC.

Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Buenos Aires: Taurus.

Villoria Mendieta, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En *Gobierno abierto y ética* (págs. 85-120). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Zovatto, D. (2006). Instituciones de democracia directa en América Latina. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 241-263). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.

Zovatto, D. (2006). Regulación de los partidos políticos en América Latina. *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, 11-39.

PONENCIAS PREMIADAS - PRIMER PREMIO

“DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA”

Autoras:

BAYON, María Fernanda pmbayon@eco.unca.edu.ar

CALVIMONTE, Ana Teresa acalvimonte@eco.unca.edu.ar

SOTOMAYOR, Evelin Carol evelinsotomayor@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado

Resumen

El presente trabajo está enmarcado en el proyecto de investigación “Reforma del Estado en la provincia de Catamarca (2019-2023)” de la Facultad de Ciencias Económicas y de administración UNCa, desde donde se pretende abordar las transformaciones digitales que se dieron en el municipio de San Fernando del Valle de Catamarca y plasmar las acciones llevadas a cabo en tiempos de pandemia para sostener los servicios básicos y responder a la emergencia mediante el uso de diferentes herramientas tecnológicas y dispositivos de gestión para reorganizar sus tareas, dadas las restricciones a las actividades presenciales.

El avance tecnológico y las políticas públicas que se vienen desarrollando en materia de gobierno abierto, gobierno electrónico y modernización del Estado ofrecen grandes herramientas a las organizaciones estatales para que las mismas desarrollen estrategias que les permita articular e interactuar con la ciudadanía de manera que puedan mejorar la comunicación y optimizar los servicios. En este sentido la pandemia producida por el virus COVID-19 trajo como consecuencias acelerados cambios en los diferentes niveles del gobierno, dado que debieron dar respuestas inmediatas a través de la digitalización de los diferentes procesos que hacen al funcionamiento de la gestión pública. La metodología de trabajo aplicada es de carácter exploratoria-descriptiva con un enfoque cualitativo dado que la recolección de información se hizo a través de entrevistas no estructuradas. La pandemia ha puesto de manifiesto la relevancia de la digitalización en los procesos de la administración estatal por lo que es de suma importancia generar políticas públicas que aceleren el nivel de conectividad y de digitalización para acercar y simplificar los diferentes servicios brindados a la comunidad.

Palabras clave: Municipio/ Digitalización/ Gestión/ Hacienda Pública.

1. Bases conceptuales

La Reforma del Estado implica eficiencia, responsabilidad, participación, contar con un gobierno o administración electrónica y un gobierno abierto, abarcando dimensiones políticas, institucionales, sociales, económicas, administrativas, de carrera administrativa y de modelos de participación.

Gobernar en el contexto de la pandemia producida por el virus COVID-19 comprendió acelerados procesos de interacción por canales digitales entre los actores sociales, públicos y privados, es decir se agilizaron los procesos, métodos e instrumentos del Estado para brindar respuestas a la sociedad en general.

En este sentido en los diferentes niveles estatales (nacional, provincial y municipal) se llevó a cabo un despliegue de acciones vinculadas al uso de dispositivos y herramientas de gestión para hacer frente tanto a las demandas intrainstitucionales como a las extrainstitucionales.

Esta crisis sanitaria que atravesó al mundo y a la velocidad en que el Estado debió salir a dar repuestas teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y dimensiones que todo ello comprendió, significa entender también que un Estado moderno debe tener en cuenta la complejidad de los procesos de modernización identificado en primer lugar cuales fueron las fortalezas y debilidades encontradas para en función a ello aprovechar las oportunidades que brinda el conocimiento de nuevas tecnologías para hacer más eficiente y eficaz el sistema institucional del Estado y acercarlo más a las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad.

El avance tecnológico en materia de tecnologías sociales, tecnologías web, internet de las cosas y el desarrollo cada vez más acelerado de la inteligencia artificial, donde la captura de información y datos en tiempo se revela como fundamental, reconfigura las agendas de la nueva gestión estatal post pandemia.

A raíz de ello la sociedad civil actualmente vive en procesos de constantes cambios identificados por Oszlak como la era exponencial por la creciente aceleración del ritmo con el que se producen los cambios en el tiempo” (Oszlak, 35:2020).

La informática a partir del uso de internet se transformó en los últimos 20 años en el gran generador de comportamientos disruptivos.

Las redes sociales facilitaron la libre expresión, sin censura estatal. Las aplicaciones comerciales sobre internet borran fronteras estatales tanto en productos como en servicios.

El Estado Exponencial ve hacia el futuro y será una fuente fundamental de transformación en la gestión pública. No sólo porque las nuevas Tics mejoran controles y reducen costos y tiempos de procesamiento, sino porque como en otros campos, la tecnología será un factor sobre determinante de cambios en la cultura administrativa.

Oszlak utiliza el término exponencial, propio de las matemáticas, para calificar a esta nueva era que se está gestando. Es decir, una creciente aceleración del ritmo con que se producen los cambios en el tiempo.

Los Estados han visto modificarse sus fronteras con el mercado, la sociedad civil, las instancias subnacionales de gobierno y la comunidad de naciones, los pactos funcionales, distributivo y de gobernabilidad en que se funda todo Estado cambiaron para siempre.

La respuesta del Estado fue la celeridad en sus procesos para evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico (Oszlak, 28:2020), incorporando el gobierno abierto con la digitalización burocrática en trámites, pagos, presentación de documentos, etc. facilitando digitalmente la articulación con el sector privado industrial, comercial y tecnológico.

La aparición del COVID-19, aceleró y perfeccionó todos los procesos mencionados incorporando el seguimiento de ciudadanos, alertas epidemiológicas, la telemedicina, la educación virtual en todos sus niveles, el teletrabajo, big data pública, y la ayuda a comercios pequeños en el uso de las nuevas tecnologías como la billetera virtual.

Sin lugar a dudas todo este proceso de aceleración tecnológica requerirá de un Estado capaz de comprender todos los cambios que se vienen produciendo en los últimos años y que cobraron centralidad con la crisis ocasionada por el COVID-19.

Hasta hace poco se hablaba de la revolución industrial 4.0 en la gestión estatal que implicaba el uso de tecnologías para mejorar los procesos en la productividad esto en términos operativos, es decir todavía quedaba una brecha entre humanos y máquinas, donde los seres humanos tenían su fortaleza en habilidades tales como la creatividad empatía, pensamiento crítico, entre otras. Hoy en día ya no se puede hablar de lo mismo con el avance de la Inteligencia Artificial y la llegada inminente de la quinta revolución industrial (5.0), se sabe que incluso en creatividad, empatía y pensamiento crítico, las máquinas tendrán buen desempeño. Oszlak (2020) en su libro el "Estado en la era exponencial" hace un llamado de atención tanto a los gobiernos como a la sociedad en general sobre la importancia de trabajar juntos en el desarrollo de políticas pública para poner frenos y contrapesos a los excesos de un transformismo tecnológico sin cauces, sin valores, que sólo obedece a los despiadados principios del mercado o al ciego traspaso de fronteras de una ciencia que olvida que el conocimiento debe ser puesto, en primer lugar, al servicio del ser humano.

Manifiesta que solo el Estado podrá evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico, para lo cual debería conseguir que sus instituciones prevean la direccionalidad de esos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar a tiempo las políticas públicas e implementar las regulaciones que permitan controlar su ritmo y dirección.

Es el Estado quien debe proteger a los ciudadanos de la vulneración a su privacidad en una sociedad digitalizada, de los crecientes ataques del ciberterrorismo, de la manipulación informativa, del desempleo tecnológico por sustitución robótica o de las caprichosas decisiones adoptadas por arte de algoritmos inhumanos.

En consecuencia, a esta quinta revolución industrial es que reflexionamos sobre lo planteado por Oszlak en la importancia de involucrarnos como sociedad y mantener una constante conversación con el Estado para propiciar un escenario sólido para hacer frente a este vertiginoso avance tecnológico.

A partir de lo que plantea Oscar Oszlak en cuanto a regulaciones e intervenciones estatales y sociales en la nueva gestión pública post pandemia debemos tener en cuenta que la tecnología es el insumo particular de un gobierno electrónico dado que propicia el cambio en la forma de organización y funcionamiento de la administración pública. Es mudar funciones de una interfaz tradicional en términos de presencialidad como puede ser, papel, visitas a una oficina pública, comunicación escrita, etc., a una interfaz virtual en la que no es necesario acudir a las oficinas estatales, donde se pueden realizar diferentes trámites con solo tener una conexión a internet, se pueden pagar servicios, realizar consultas, sacar turnos, hacer una queja, denuncia o sugerencia a través de una computadora o dispositivo móvil, o se pueden ahorrar recursos utilizados en gastos corrientes al utilizar documentos electrónicos en vez de impresos, lo cual implica un cambio cultural en la forma de gobernar.

En referencia a la modernización que viene implementando Argentina, el año 2016 se aprobó y oficializó mediante Decreto 434/2016 el Plan de Modernización del Estado, que tiene por objeto colaborar con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales podrán adherir al referido plan en sus respectivas jurisdicciones.

Este Plan es el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común. Partiendo de la articulación, comunicación y participación que debiera existir entre las instituciones públicas y la comunidad es que resulta necesario aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

En el mismo año, a través de Decreto Acuerdo N°984/16 la Provincia de Catamarca aprobó el Plan de Modernización para el Estado Provincial y en consecuencia se creó el Ministerio de Modernización y se impulsaron políticas públicas en ese sentido, en el instrumento local queda determinado que el ámbito de aplicación incluye la Administración Pública Central, los organismos descentralizados, las entidades autárquicas, y las empresas y sociedades del

Estado. Siendo asignada como coordinadora del plan la Secretaría General de la Gobernación (artículo N°3).

De esta forma, la provincia se adhiere al Decreto Nacional N°434/16, por el que se aprueba el Plan Nacional de Modernización del Estado.

Uno de los ejes rectores de este plan de modernización del Estado es el Gobierno Digital y Gobierno Abierto en donde se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente bajo altos estándares de seguridad. Los instrumentos que prevé este eje son la gestión documental y expediente electrónico, trámites digitales, infraestructura tecnológica, entre otros.

La información es un recurso crítico para los gobiernos ya que permite realizar operaciones de todo tipo, cobrar tasas e impuestos, administrar recursos y facilitar la participación ciudadana y el accountability o rendición de cuentas (Gant, 2008).

En consecuencia, desarrollar políticas públicas en materia de gobierno electrónico teniendo en cuenta la inminente llegada de la quinta revolución industrial va a significar la oportunidad para mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen, así como ampliar los canales de comunicación, transparentar la gestión y promover instancias de participación de la ciudadanía.

2. Gobierno municipal - Abordaje conceptual

Como se citó en Quesada, S. Pirani A. (1999-2001) Martins Daniel define al municipio como "la institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales".

Sosteniendo el autor que es una institución política, porque ejerce poder público, de carácter estatal, dentro de su competencia. Sus autoridades desempeñan cargos gubernativos, de carácter político y los problemas que debe resolver son -al decir de Adolfo Posada-inevitablemente políticos.

Su función no es meramente administrativa, de ejecución, sino gubernativa; organizando los servicios públicos municipales, planificando la realización de las obras públicas, dictando normas generales, de carácter legislativo, que se imponen obligatoriamente a todos los habitantes de su territorio, ejerciendo la policía municipal y decidiendo problemas políticos de orden social y económico-financiero

Es una institución político-administrativa, porque tiene por misión fundamental conservar y mejorar los bienes que integran el dominio público municipal (plazas, calles, paseos públicos, museos, bibliotecas, edificios, etc.); administrar los recursos financieros, prestar servicios públicos municipales y realizar toda actividad cultural, social y comercial de interés local.

Es una institución político-administrativa-territorial, porque el territorio es un elemento estructural indispensable, que fija los límites espaciales de su jurisdicción y a su vez, es el

objeto principal de su regulación. De ahí su competencia en materia de planificación urbanística y su potestad para regular las relaciones de vecindad de los hombres que habitan en su territorio.

Esta institución político-administrativa-territorial está basada en la vecindad, porque son las relaciones que nacen de la convivencia vecinal las que determinan su surgimiento y permanencia.

3. Gobierno electrónico en la gestión municipal

Los gobiernos municipales antes de producirse la pandemia por el virus COVID-19 ya se encontraban de alguna manera alcanzados por distintos acuerdos internacionales tal es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Las distintas provincias y municipios de Argentina han desarrollado diversas acciones en relación a los preceptos de “adaptación de los ODS”, situación que aportó a generar algunos acuerdos básicos para la planificación urbana integral y sostenible.

Por otra parte, la gestión pública municipal no permanece ajena a los avances tecnológicos de los procesos de digitalización.

En este sentido previo a la pandemia y durante la misma se desarrollaron diferentes procesos relacionados hacia el desarrollo de redes internas, soporte web que permiten la interacción con la ciudadanía y avanzando en materia de inteligencia artificial, big data, machine learning, Internet de las cosas, entre otras.

Los municipios, entonces, se ven empujados a desarrollar capacidades para enfrentar un contexto volátil, incierto, complejo y ambiguo, una “Era Exponencial”, una pandemia inesperada que les permita innovar ante la incertidumbre. Es decir, desarrollar capacidades para liderar procesos de desarrollo de ideas innovativas entre los diversos actores sociales para resolver problemas públicos (Grandinetti, 2019).

Las administraciones públicas municipales se enfrentan, desde el inicio de la pandemia a tres desafíos claros: el primero fue la respuesta inicial a la crisis sanitaria para evitar el colapso de los sistemas de salud pública. El segundo, más duradero, es la recuperación de la economía, tanto en lo referido al dinamismo de los actores privados como de los recursos del sector público. El tercero, menos generalizado, es imaginar escenarios de post pandemia donde se reconfiguran las relaciones de reproducción social urbana (habitar, trabajar, abastecerse, educarse y expresarse (Moreno, C., 2019).

La propagación de la pandemia COVID – 19, expuso a las diferentes áreas de la gestión municipal a intensos y complejos desafíos vinculados particularmente a la prevención, preparación, contención y mitigación de los efectos del virus.

Entonces la ventana de oportunidad para consolidar estrategias tecnológicas en los gobiernos municipales radica en que los mismos deben estar en alerta para una correcta transformación digital.

En este contexto, las nuevas tecnologías aparecen como herramientas útiles para la gestión municipal. Así, el gobierno electrónico, entendido como el uso de la tecnología en la gestión pública, se convierte en un instrumento fundamental para promover la modernización del Estado. Como indica Poggi es un “componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas impuestas a la sociedad, fortalece las capacidades de fiscalización del Estado, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia y la participación ciudadana” (Poggi, 2013:73).

Las páginas web son una de las principales herramientas de gobierno electrónico utilizadas por los municipios de la Argentina. Frente al surgimiento y avance de las TIC, las páginas web se convirtieron en instrumentos a través de los cuales los municipios y los ciudadanos brindan, acceden y solicitan información de manera bidireccional, para mejorar la gestión y la administración de las ciudades, hacer más eficientes los tiempos y los costos y acercar las políticas públicas a los ciudadanos.

Argentina, en noviembre del año 2010, sancionó la Ley 26.653 sobre Accesibilidad de la Información en las páginas Web. A partir de esta Ley se inició un proceso de determinación e implementación de las normas y los requisitos de accesibilidad que fueron determinados por la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI).

La Accesibilidad Web es la posibilidad que tiene un sitio o servicio Web de ser visitado y utilizado de forma satisfactoria por el mayor número posible de personas, propiciando la igualdad de oportunidades en el acceso a la información.

Es así que un sitio web de una institución pública debe entenderse como una herramienta estratégica de las mismas, dado que están planteadas como un canal efectivo y estratégico de prestación de servicios y de comunicación externa e interna.

A través de estas herramientas tecnológicas como sitios web, dispositivos móviles, internet, aplicaciones, y redes sociales, es posible ofrecer una nueva forma de organización y funcionamiento del gobierno y aparece también una alternativa más para la modernización de la administración pública.

La utilización estratégica de las herramientas tecnológicas contribuye al logro del buen gobierno local porque permite, entre otras cuestiones, simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, mejorar la rendición de cuentas, y fomentar la transparencia y el incentivo a la participación ciudadana.

Numerosos estudios muestran que el uso de herramientas tecnológicas mejora la eficiencia y la transparencia de los actos gubernamentales, además de colaborar con la generación de nuevos canales de relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, solo algunos municipios están a la vanguardia en materia de gobierno electrónico, porque se apoyan en las nuevas tecnologías de información y comunicación para vincularse más y mejor con sus vecinos. Por lo general, la participación ciudadana en asuntos públicos en municipios argentinos es aún escasa y se caracteriza, sobre todo, por la informalidad.

4. Digitalización de la gestión del Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca

El presente trabajo pretende dar cuenta de las acciones llevadas a cabo por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en materia de digitalización identificando las transformaciones o cambios que se dieron en el municipio a raíz de la pandemia provocada por el virus COVID-19.

Cabe destacar que el municipio de San Fernando del Valle de Catamarca, mediante decreto S.P.M. N°419/2016 se adhiere al plan Nacional de Modernización y establece su propio plan estratégico de modernización.

Este Plan de Modernización Municipal pretende ser el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado Municipal en el principal garante del bien común, iniciando así la tarea de superar la vieja concepción de que los ciudadanos deben vivir para solventar al enorme aparato estatal.

En vista a ello la administración municipal comparte el criterio de que la modernización del Estado debe ser abordada a partir de la instrumentación de un conjunto sistemático, integral y metódico de acciones concretas, en miras a constituir una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

La visión del plan propuesto es construir una ciudad inteligente, que sea el punto de encuentro del gobierno, la tecnología, el sector privado, organizaciones sociales, vecinales y los ciudadanos, propiciando políticas generadoras de competitividad, desarrollo económico y empleo.

La misión del Plan de Modernización Municipal, es hacer que los vecinos de San Fernando del Valle de Catamarca, sean el centro de la actividad municipal a través de una administración con personal con vocación de servicio, formado y dispuesto a adaptarse a los cambios sociales, económicos mejorando la calidad de vida de los vecinos a través del aprovechamiento del uso de la tecnología y los recursos puestos por ellos para la prestación de los servicios esenciales del estado.

El Plan de Modernización Municipal se cimienta sobre cinco ejes bien definidos: Capital Humano, Modernización Administrativa, Infraestructura Tecnológica, Gobierno Abierto y Ciudad Inteligente.

Para el análisis de las acciones llevadas a cabo por el municipio capitalino se tomó a la Dirección de General de Rentas, la Dirección de Contrataciones de obras y Servicios Públicos, el Juzgado de Faltas, y el área de Atención al Vecino, entendiendo que son organismos que vienen desarrollando transformaciones digitales antes durante y después de pandemia.

Es importante mencionar que la primera aproximación para el abordaje del presente trabajo se hizo desde la Dirección General de Modernización e Innovación de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca perteneciente a la secretaria de Gabinete y Modernización, la cual tiene como objetivos contribuir al desarrollo, modernización y fortalecimiento institucional del municipio, en general, y de todos los

organismos pertenecientes a la Municipalidad, mediante la implementación de un modelo de gestión por resultados, que prevea el diseño, la planificación, la implementación, el monitoreo, la evaluación y la coordinación de políticas públicas, planes y proyectos tendientes a lograr los objetivos previstos por el Plan de Modernización.

El director general de la mencionada área hace referencia a que se avanza en la despapelización de la administración municipal, ya que esto permitirá al municipio una gestión mucho más ágil. Sostiene que trabajar con las herramientas que ofrece un gobierno electrónico es importante porque tiene un impacto directo en la calidad de los servicios públicos como por ejemplo los trámites digitales a distancia que sin lugar a dudas impactan positivamente en la población.

Además, menciona que antes de la pandemia eran pocas las áreas que estaban trabajando en materia de digitalización, recién se estaba implementando el sistema GDE (Gestión Documental Electrónica) que es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional.

La pandemia aceleró todos los procesos de digitalización en las distintas áreas del municipio porque tenían que dar respuestas inmediatas tanto al funcionamiento interno del Estado municipal como a las necesidades vecinales.

Sostiene que modernizar la gestión municipal no es fácil y el motivo principal es el recurso humano ya que este tipo de implementación necesita gente que entienda el funcionamiento de la gestión pública, es decir que sea claro en los cambios de procesos y eso significa saber dónde corregir y donde traer los requerimientos de vuelta.

Se necesita más capacitación en materia de digitalización en la implementación de los procesos, es decir, se necesita que cada área interprete el problema con un razonamiento computacional que no es el de la computadora sino el del proceso lógico de la tarea.

Destaca la importancia de seguir avanzando en políticas de modernización municipal ya que esto implica mejorar los procesos administrativos mediante el uso de las nuevas tecnologías garantizando la transparencia, el ahorro de espacio físico, de tiempos y costos en el uso de

papel, y la eficiencia en los tiempos de resolución con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a toda la ciudadanía.

▪ **Dirección de General de Rentas – S.F.V de Catamarca**

La dirección General de Rentas es la encargada de dirigir el organismo conforme las normas que regulan la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos municipales procurando el logro de las metas de recaudación fijadas anualmente.

Es importante mencionar que si bien la pandemia exigió mayor velocidad en la digitalización de los diferentes procesos y trámites que se realizan en esta dirección, la misma viene trabajando en la digitalización de toda el área desde antes de la pandemia tales así que en su sitio web denominado <https://rentas.catamarcaciudad.gob.ar> ya se podían realizar diferentes trámites de manera online, es decir que durante el confinamiento social, las plataformas virtuales funcionaron en la mayoría de los trámites.

El director general de Rentas Municipal menciona que en año 2012 el 90% de la recaudación se hacía en el organismo a través de las cajas habilitadas y el 10% se recaudaba por otros medios de pago, es decir que la presencialidad tomaba protagonismo ya que en fechas de vencimientos de pagos las oficinas estaban llenas de personas.

Con todos los procesos de digitalización que se fueron implementando a lo largo del tiempo se pudo revertir esa situación en donde pasaron al 10% de recaudación en el organismo y a un 90% de recaudación con diferentes medios de pagos online habilitados tales como el volante pago electrónico (VEP), tarjeta de crédito, débitos, etc.), es decir que la recaudación masiva no pasa por las cajas del organismo.

Actualmente continúan con la bimodalidad de pagos por algunos adultos mayores que prefieren hacer sus trámites de manera presencial.

En materia de lo que es tributo de la tasa de seguridad e higiene y comercio es todo digital se puede pedir libre deuda con firma digital de manera online, adherirse al cedulón electrónico, presentaciones de declaraciones juradas, certificado de cumplimiento fiscal, constancia de no retenciones, entre otras.

Es decir, este organismo puso a disposición de la comunidad servicios digitales para el pago de las diferentes tasas a través de tarjetas de crédito o débito desde la misma web y por adherirse a estos medios de pagos online tienen algunos descuentos.

Con respecto al cedulón electrónico desde este organismo expresan que fue necesario un cambio de matriz en la distribución de este cedulón, consideraron que debía ser digital y el mecanismo de implementación fue a través de la adhesión del contribuyente de manera online, en donde tiene la opción de recibirlo por WhatsApp o correo electrónico, el hecho de estar adherido por estos medios es un requisito para obtener ciertos descuentos.

Una vez adherido el contribuyente recibe al WhatsApp o correo electrónico un link de pago para pagar desde la web.

La digitalización de este proceso fue necesario porque además de apostar a una despapelización también era complicado la distribución del mismo por no encontrar las direcciones o números de calles.

Cabe mencionar que la digitalización de este cedulón fue pospandemia.

También se puede consultar toda la normativa en el digesto, esta opción tiene los textos originales y actualizados. Es un buscador de primero nivel.

El director de este organismo menciona que para el caso de hacer algún trámite presencial que son muy pocos, solamente se debe sacar un turno por la web y por normativa están obligados a atender en tiempo y forma.

Además, indica que Rentas cuenta con su propia área de sistemas en donde se hacen todos los desarrollos en materia de digitalización de procesos, es un área muy dinámica por lo que necesitan contar con su propia área de sistemas.

Luego de la pandemia se trabajó intensamente para poner en funcionamiento un nuevo sitio web en donde mejoraron la funcionalidad y estética, es decir la página web tiene un diseño moderno, dinámico y sencillo para que los contribuyentes puedan realizar todos sus trámites en simples pasos.

Trabajaron con un sistema denominado “poncho” en el diseño de botones para mejorar el entorno gráfico, esto es un sistema bajado de nación. AFIP trabaja con el mismo sistema.

En el área de comercio se trabaja con clave fiscal en donde se realizan numerosos trámites online.

Por otro lado, se implementó un sistema de atención virtual atendido por personas capacitadas para responder consultas, este sistema funciona con un ticket que vendría a ser un código de seguimiento que el consultante dispone para seguir su consulta en el caso que la misma deba pasar por distintas áreas, esto le sirve al organismo para verificar el tiempo de demora en la respuesta al ciudadano y la idea es que las consultas se resuelvan en el mismo día.

Otro avance que destacan es el lanzamiento de un sistema de atención diferenciada para contadores y profesionales de ciencias económicas, para el caso de consultas, es decir se puede sacar turno ya sea de manera presencial o virtual.

Para el caso de consulta virtual, se hace por medio de la web en donde se envía un link (zoom o meet) para consultar por medio de una video llamada. En el turno se fija horario y día y se hace la consulta correspondiente.

En definitiva, la nueva web, a la que se puede acceder cuenta con un chat interactivo, y diferentes módulos para la adhesión al cedulón digital, pago de tasas de servicios urbanos, comercio, cementerio y ahora también multas, solicitud de turnos, volantes de pago, libre deuda, vencimientos, legislación vigente, entre otras herramientas.

También es importante mencionar que este organismo calificó con las normas ISO 9001 en atención al contribuyente y fiscalización mediante una auditoría en donde se verificó el cumplimiento de los requisitos recogidos en la norma ISO 9001:2015

La norma ISO es la Organización Internacional de Normalización y son estándares internacionales de trabajo en donde se solicita que un organismo verifique si se cumple con los estándares establecidos.

El director general manifestó que Rentas Municipal es uno de los pocos organismos fiscales con certificación ISO a nivel país.

Las normas de calidad hacen referencia a que los procesos son adecuados para la tarea que se realiza.

Además, señaló que para junio de 2023 está en proceso certificar en recaudación y sistema. Finalmente sostuvo que quedan pocos trámites presenciales como por ejemplo el plan de pago de pago, la habilitación comercial, algunos trámites con industrias, beneficios para jubilados, pero se está trabajando en ello, la idea es tener un organismo 100% digital.

▪ **Dirección de Contrataciones de Obras y Servicios Públicos – S.F.V de Catamarca**

La Dirección de Contrataciones de Obras y Servicios Públicos tienen como objetivo intervenir en las contrataciones de obras y servicios públicos de la Municipalidad respetando y haciendo respetar la normativa vigente.

Antes de la pandemia este organismo diseñó, desarrolló e implementó, el Sistema Informático Proveedores de la Municipalidad, denominado SIPROM con la finalidad de mejorar los procesos internos de compras y facilitar la vinculación del municipio con sus proveedores.

A través de este desarrollo, los proveedores municipales interesados en participar en concursos de precios, licitaciones públicas o privadas, deben previamente contar con la inscripción en el SIPROM, sin necesidad de presencialidad en las dependencias administrativas.

Este cambio en la tramitación tuvo su necesaria adaptación normativa que se pone a la luz con el Decreto Municipal N°1545/16, a través del cual se deroga el Decreto I.M N°137/11, Decreto S.H 528/2009, el Decreto I.M N°294/12 y Decreto I.M. N°1336/15 y se aprueba el Reglamento Parcial N°2 de la Ordenanza N°3607/02 —Ordenanza de Administración Financiera de los bienes y sistemas de control del sector público municipal, que básicamente constituye la nueva reglamentación de ejecución de los artículos 88 al 107 del sistema de contrataciones del sector público municipal, dando creación al Sistema de Información de Proveedores Municipales y con ello también validez a las notificaciones electrónicas que se efectúen en el proceso de contratación, a través de domicilio electrónico constituido por los proveedores y por correo institucional desde el municipio, quedando visible el concepto de transparencia.

Desde este organismo señalan que antes de la pandemia y la implementación del sistema GDE los proveedores dejaban toda la documentación en formato papel.

Luego con la implementación del sistema GDE y el Sistema SIPROM se unificó e interconectó la totalidad de la información referida a los proveedores municipales.

El sistema SIPROM muestra funciones de alta de proveedores, tramite de preinscripción y certificación definitiva.

Estas funciones están agrupadas en un menú principal con la opción preinscripción que es una declaración jurada y a su vez la parte más importante del sistema, ya que será necesario para poder inscribirse como proveedores de la municipalidad.

A su vez esta función está dividida en varios anexos según la información:

- Anexo I: Persona física: solicita información básica de la persona que suscribe y sus actividades.
- Anexo II: Domicilio especial y correo electrónico.
- Anexo III: Datos bancarios
- Anexo IV y V: Términos y Condiciones
- Anexo VI: Antecedentes Comerciales
- Anexo VII: Manifestación de Bienes y Deudas.

EL Certificado Definitivo se obtiene una vez realizada la preinscripción y revisada toda la documentación por el organismo, esto a fin de dar cumplimiento con todos los requisitos establecidos para ser proveedor del Estado municipal. Culminado esos procesos el sistema informa en la pantalla de inicio el estado del contribuyente que puede ser aprobado, pendiente o vencido.

Finalmente, este registro le permitirá al proveedor obtener un certificado de inscripción, adquiriendo el derecho a participar en todos los procedimientos de compras (excluyente para concurso de precios y licitaciones).

Como se mencionó anteriormente antes de la pandemia los proveedores dejaban toda la documentación en formato papel durante, ya durante la pandemia esa documentación debía ser enviada correo electrónico. Además, se habilitó una línea de WhatsApp por consultas que realicen los proveedores.

En pospandemia todos los expedientes de contrataciones se inician por GDE ya no existen más los expedientes físicos y la documentación de los proveedores debe estar firmada por los mismos para luego digitalizarla y subirla a las plataformas habilitadas. Además, este organismo cuenta con un portal donde está disponible la normativa financiera.

En definitiva, este organismo en materia de modernización avanzó reduciendo la presencialidad y la despapelización a través del sistema SIPROM y GDE, pero se debe seguir trabajando en la digitalización de los procesos y trámites que realizan los proveedores dado que nos informan desde el organismo que para el alta definitiva al sistema el proveedor debe

Llevar cierta documentación hasta las oficinas. Es decir, no hay un seguimiento en esa parte del proceso para revertir esa situación y que esos trámites puedan ser online.

El sistema SIPROM permite formar parte de la agenda de proveedores, a la cual se recurre para realizar invitaciones a cotizar, es decir que con esta plataforma digital el proveedor queda habilitado para participar en todos los procedimientos de contratación. Sin embargo, para ser adjudicatario de un concurso de precios o licitación es indispensable contar con la inscripción definitiva en SIPROM.

▪ **Juzgado de Faltas - Municipalidad S.F.V de Catamarca**

La Justicia Municipal de Faltas tiene por objeto el juzgamiento y sanción de las faltas, infracciones y contravenciones que se cometan dentro la jurisdicción municipal y que resulten de la violación de leyes, ordenanzas, decretos y resoluciones cuya aplicación corresponda a la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. Para el cumplimiento de sus fines se organiza administrativamente de la siguiente forma.

- Juez Municipal de Faltas
- Secretarios de da Justicia Municipal de Faltas
- Departamento Administrativo
- Departamento Despacho
- Departamento Despacho
- División Despacho
- Sección Mesa General de Entradas y Salidas - Archivo
- Sección Transito
- Sección Notificaciones
- Sección Inspección General
- Sección Bromatología
- Sección Obras Particulares

La Secretaria del Juzgado N°2 a través de una entrevista no estructurada expreso que es necesario modernizar el Sistema de Gestión de la Administración Municipal, para lo que es menester conocer las experiencias de otras organizaciones y adaptarlas a la idiosincrasia de nuestro municipio para crear nuestro propio sistema de gestión, es éste uno de los pasos fundamentales para la modernización de la administración municipal, para lo que es fundamental impulsar la reingeniería de trámites y procesos administrativos, desarrollo de aplicaciones de software para instalarse en dispositivos móviles o tablet, web, para ayudar al vecino a satisfacer sus necesidades vinculadas al municipio.

En ejercicio del poder de policía municipal, las áreas inspectoras con competencia especifican en materias determinadas llevan a cabo tareas de control en todo el ejido municipal, por lo que a través de las áreas de tránsito municipal, inspección general y bromatología municipal se labran actas de comprobación de posibles infracciones al Código Municipal de Faltas y

muchas veces se disponen medidas preventivas tales como el secuestro preventivo de un vehículo y su traslado al corralón municipal, como así también la clausura preventiva de locales comerciales.

Desde esta área manifiesta que la urgencia en la realización de estos trámites es bien sabida y en esto también se hizo presente la modernización del estado municipal, especialmente en el año 2020 donde la situación sanitaria producida por el COVID-19 hizo necesario el desarrollo de una plataforma de gestión online de los trámites denominados urgentes.

El municipio a través de un desarrollo tecnológico propio puso en marcha el sistema de gestión de infracciones online por antes los Juzgado de Faltas, de modo que la documentación que era presentada por los ciudadanos en soporte papel y de manera presencial ahora puede ser subida digitalmente en archivos PDF o JPG en una plataforma de diseño responsive, lo que brinda mayor celeridad al trámite.

En los Juzgados de Faltas se analiza la documentación presentada y la posición asumida por su presentante y se dicta resolución que es notificada vía mail al domicilio electrónica constituido al momento de iniciar el trámite, en el caso que la resolución dictada sea condenatoria y quede obligado a pagar una multa, el infractor ya tiene conocimiento íntegro del acto administrativo y del monto que debe abonar y ante ello tiene dos posibilidades, la primera presentarse en las dependencias administrativas y abonar de manera presencial y con ello quedar liberado de la medida preventiva dispuesta o bien, abonar la multa mediante transferencia bancaria y remitir vía mail el comprobante de pago realizado.

Señala que actualmente se está trabajando en la modalidad de pago a través de plataformas de pago electrónico, por lo que se estima próximamente quede concluido el circuito administrativo, incluyendo el pago electrónico.

Es necesario resaltar una vez más, que la utilización de herramientas digitales y el sistema de notificación electrónico son métodos que implican el aprovechamiento adecuado de la tecnología disponible y genera un cambio cultural hacia el modelo de despapelización de la gestión, generando a su vez celeridad en los procesos y economía de recursos.

Además, expresa que diferentes organismos de los poderes del Estado han introducido la utilización de plataformas para envío y recepción de documentación y de notificación electrónica a través de varios sistemas tecnológicos otorgándoles la misma validez jurídica que las notificaciones tradicionales en papel.

También hace mención que para la implementación de este trámite online se tuvo que realizar la adaptación normativa necesaria y a través de Ordenanza N°7450 del año 2020, se modifican los art. 32 y 33 de la Ordenanza N°2798 sobre las notificaciones electrónicas y la utilización de sistema web en la tramitación de causas en los Juzgados Municipales de Faltas, para darle validez, eficacia y oponibilidad a las notificaciones cursadas al domicilio electrónico denunciado por el administrado que inicia un trámite online.

Solo a modo de ejemplo menciona, que, en este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha aprobado el sistema de notificación electrónico a través de la Acordada N°31/2011 y N°3/2015, en tanto en el ámbito de la Justicia Federal ya se encuentra establecido el método de notificación electrónico como medio de comunicación obligatorio por medio de la Acordada N°38/2013.

Finalmente manifiesta que todas las tareas emprendidas antes, durante y después de la pandemia representan un claro avance en materia de modernización de la justicia municipal y que si bien el aislamiento exigió acelerar mucho el ritmo de estas transformaciones para garantizar la continuidad de las actividades y la prestación de servicios en el contexto de confinamiento es necesario seguir trabajando de manera continua en políticas de gobierno abierto y transformación digital.

▪ **Atención al Vecino - Municipalidad de S.F.V de Catamarca**

Desde este organismo se busca construir una cultura de Atención al Vecino en la administración municipal y desarrollar, promover y fomentar una relación de confianza entre los representantes del municipio y los vecinos, generando y fortaleciendo canales de comunicación con el fin de orientar e informar respecto a cómo gestionar sus trámites, servicios y reclamos de manera personalizada, ágil e inmediata.

De las entrevistas realizadas en esta administración surge que es menester mejorar la atención al ciudadano y esto es debido a que hay cambio en la manera en cómo se difunde la información y la modernización, sostienen que hoy en día ha tomado una gran importancia los medios digitales. Tal es así, que, durante años, este municipio, se ha concentrado en mejorar y diversificar su estrategia de atención al vecino a través de los medios digitales, y lograr mediante esto, que la gestión municipal sea informativa, transparente, clara y, sobre todo, incluyente.

Expresan que antes de la pandemia el trabajo del área se hacía a través de canales telefónicos, más precisamente llamadas que realizaban los vecinos por reclamos de servicios tales como recolección de basura, volcadero, luminarias, etc. Se destinaba un día para recepcionar la denuncia del vecino y se informaba a las áreas correspondientes para dar solución a los reclamos realizados por los vecinos. Es decir, los procesos y tareas realizadas en esta área eran más estáticos. Durante la crisis sanitaria las funciones del organismo viraron hacia la asistencia y contención de personas aisladas por ser positivas del virus COVID-19.

Luego de la pandemia se comenzó a trabajar en una serie de herramientas digitales internas y externas que optimizó, mejoró y agilizó todo tipo de trámites administrativos, rompiendo con el eterno paradigma de vigilia administrativa por la que pasaba el vecino que solicitaba algún servicio del municipio. Entienden que el gran impulso fue la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), mediante el cual, se suprimió el uso del papel en las oficinas municipales.

Señalan que la atención al ciudadano es y será siempre clave en la gestión de gobierno, es la manera de determinar en términos reales si la gestión fue buena o no, si las decisiones tomadas son correctas o no, si el servicio prestado es de calidad o no. Es decir, una buena atención al ciudadano tiene que ver con un Estado que asigna recursos, diseña sus procesos y orienta sus resultados en función de las necesidades de los ciudadanos adecuándose a ellas, a los niveles sociales, económicos de modo que pueda ser expresado en una gestión en la que se logre entender que el objetivo de esa gestión elegida por el pueblo es cumplir, responder y velar por las necesidades de los ciudadanos.

En tal sentido manifiesta que luego de la pandemia desde el organismo se implementó un sistema denominado “tu capital Cerca” que es una herramienta móvil de atención al vecino diseñada para conectar al ciudadano con el municipio donde se pueden realizar trámites consultas reclamos e informarse acerca de horarios, lugares, requisitos etc. de una forma más sencilla y desde un solo lugar.

La App ofrece entre otras cosas un sistema de autogestión de reclamos e incidentes, donde el vecino que desee denunciar algún inconveniente con relación a algún servicio municipal lo puede hacer desde su celular. Se toma una fotografía, se geolocaliza y se envía.

La App por un lado manda esa información al área correspondiente y por el otro envía al vecino un número de reclamo para que pueda hacer un seguimiento del mismo, una vez resuelto el incidente se envía un correo electrónico al vecino avisando que el problema ya fue resuelto y adjuntando una fotografía.

Señalan la importancia de incorporar nuevos canales de comunicación/gestión como por ejemplo la App antes mencionada y además esta área también cuenta con dos líneas telefónicas, el 147 y el 0-800-444-7382. Es importante resaltar, que atención al vecino cuenta con un call center que tiene como único fin la atención al ciudadano que se comunica vía telefónica y la carga de incidentes que se solicita. Además, y no menos importante se encargan de hacer el seguimiento de los incidentes que se registran desde la App “Tu Capital Cerca”.

Finalmente consideran a esta herramienta muy útil porque además de la resolución del problema al vecino también le permite medir al gobierno la gestión llevada a cabo en materia de atención al vecino, es decir a través de esta aplicación se puede hacer una auditoría del reclamo, lo que en definitiva se traduce en una auditoría de gestión por medios digitales del gobierno municipal.

5. Conclusión

La calidad de la prestación de los servicios por parte del Estado en sus diferentes niveles y estructuras comprende acciones que abordan desde el diseño y el proceso de producción del servicio, el acceso y la atención, hasta el servicio prestado de manera rápida, óptima y sin errores.

Entonces los nuevos modelos de gestión deben apuntar a hacia una modernización integral del Estado Municipal y dotarse de herramientas que simplifiquen y desburocraticen los trámites municipales

La emergencia sanitaria producida por el virus COVID-19 nos colocó en un escenario completamente digital dadas la restricciones a la presencialidad y resonaron nuevamente la políticas de gobierno abierto y gobierno electrónico y es a través de estas plataformas que podemos decir que se da un salto de calidad institucional, tal es el caso del municipio capitalino en su sitio web que trabaja en el diseño de programas específicos que permitan la provisión de datos abiertos en formatos reutilizables.

Entendemos que modernizar y provocar transformaciones digitales en los modelos de gestión estatal municipal significa aprovechar al máximo el uso de las tecnologías de información y de comunicaciones en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública, de manera que se logre agilizar los trámites que realizan los ciudadanos, coadyuvar a transparentar la función pública, elevando la calidad de los servicios gubernamentales para conseguir una administración más sana desde el punto vista institucional.

Es menester que la Municipalidad San Fernando del Valle de Catamarca, continúe impulsando políticas públicas de aspectos intergubernamentales e interdisciplinario en materia de modernización en donde se destaque constancia y compromiso permanente en el desarrollo e implementación de estas políticas, teniendo en cuenta el universo de factores que intervienen, es decir toda política de gobierno debe ser planteada y analizada desde una perspectiva de “cambio de políticas” como bien lo plantea Gloria Del Castillo Alemán (2017), las políticas implementadas por el gobierno además de considerar las fases propiamente dichas de la misma, también deben comprender como se construye la relación entre los diversos actores que intervienen, consideramos que solo así se pueden lograr resultados reales y eficaces, a través de una planificación que trascienda a las personas y a los partidos políticos para poder mantener políticas de estado que beneficien el desarrollo integral de la ciudad.

6. Referencias Bibliográficas

- DIÉGUEZ G. GASPARÍN J. SÁNCHEZ J. SCHEJTMAN L. (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. 2015.
- GANT, J. (2008). Electronic Government for Developing Countries. Ginebra: International Telecommunication Union
- MARTINS, D. (1992 Cap. I) "Regímenes Municipales Contemporáneos" en VANOSI, Jorge y otros. "El Municipio". Ediciones Ciudad Argentina.
- SCHEJTMAN, L., CALAMARI, M., & BASOMBRÍO, C. A. Gobierno electrónico local: Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2014.
- OSZLAK, O. (2020). El Estado en la era exponencial - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2020.
- PANDO, D. y FERNÁNDEZ ARROYO, N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés. 2013.
- QUESADA, S. PIRANI, A. (1999-2001) Reforma del Estado: Modernización, eficiencia, descentralización. V congreso del clad-12 - Universidad Nacional de Cuyo Mendoza.

Normativas

- LEY 26.653/2010. Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. Promulgada noviembre 26 de 2010 Buenos Aires. Argentina
- DECRETO 434/2016 Plan de Modernización del Estado Nacional Información. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, Buenos Aires 3 de marzo de 2016.
- DECRETO ACUERDO 984/2016 Plan de Modernización del Estado Provincial. Poder Ejecutivo Provincial de la provincia de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca 28 de abril de 2016.
- DECRETO 354/2022. Estructura Orgánica del Departamento Ejecutivo Municipal y secretarías, Manual de Misiones y Funciones Anexos. San Fernando del Valle de Catamarca. 05 de abril de 2022. Catamarca.
- ORDENANZA 7450/2020. Sobre notificaciones electrónicas y la utilización de sistema web en la tramitación de causas en los Juzgados Municipales de Faltas. San Fernando del Valle de Catamarca. 14 de mayo de 2020. Catamarca.
- ORDENANZA 4512/2008. Estructura Orgánica Justicia Municipal de Faltas de San Fernando del Valle de Catamarca.
- DECRETO S.P.M. Nº419/2016. Plan de Modernización Municipal. San Fernando del Valle de Catamarca. 26 de abril de 2016. Catamarca.
- DECRETO S.H 1545/2016. Sistema de contrataciones del sector público municipal. San Fernando del Valle de Catamarca. 12 de diciembre de 2016. Catamarca.

Sitios Web Consultados

- NAVARRO VARGAS, A. "Gerencia Publica y Modernización del Estado" Recuperado el 2 de mayo de 2023 en <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000174.pdf>
- Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. *Catamarca Capital*. Recuperada el 20 de abril de 2023 en <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/>
- Proyecto PISAC COVID 19 Capacidades estatales en una agenda municipal Postpandemia. Recuperado el 4 de abril de 2023 de <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-PISAC.pdf>.
- Dirección General de Rentas, Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca abril de 2023. <https://rentas.catamarcaciudad.gob.ar/ui/index.php>
- Trámites online Juzgado Municipal de Faltas. Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca abril de 2023. <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/tramites-online-juzgado-municipal-del-faltas/> .
- Portal de proveedores. Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca abril 2023 <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/proveedores/>
- App "*tu capital cerca*". Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca 28 de abril de 2023. https://play.google.com/store/apps/details?id=com.munidigital.catamarca&hl=es_AR&gl=US

PONENCIAS PREMIADAS – SEGUNDO PREMIO

TRIPLE EMPATE

“IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID19 EN EL TRABAJO PRODUCTIVO EN EL SECTOR TURISMO DE LA CIUDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA”

Autores:

MURA, Raúl raulmura@eco.unca.edu.ar

BURGOS, Edna Natalia natiburgos1979@gmail.com

LAZARTE, Alfredo Gustavo glazarte@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA. Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

Resumen

Los efectos de la pandemia COVID-19 llevaron al mundo a una crisis económica producto del ASPO-DISPO aplicado desde las políticas públicas como factor desencadenantedejando en evidencia debilidades estructurales preexistentes como la heterogeneidad productiva, las desigualdades sociales y la segmentación laboral en el sector turismo impactando de manera significativa en las condiciones de vida de los trabajadores. La propuesta se enmarca en el Proyecto PISAC COVID-19 “Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en Argentina 2020-2021: Análisis de las reconfiguraciones provocadas por la pandemia COVID19 sobre las políticas nacionales-provinciales-locales ysu impacto en la estructura y la dinámica socio-ocupacional. Un abordaje mixto y regional”.La metodología de trabajo aplicada se plantea como exploratoria descriptiva haciendo usode herramientas cualitativas como ser las entrevistas virtuales sincrónicas con preguntas abiertas. La misma nos permitió recopilar información acerca de las condiciones, trayectorias y estrategias sociolaborales de la población seleccionada en dos momentos claves la prepandemia y durante la pandemia enfocada en el desarrollo del trabajoproductivo de la muestra seleccionada. Los aportes construidos dan cuenta de cómo se fuereconfigurando el trabajo productivo en uno de los sectores más afectado por la pandemia;el turismo; marcando las diferencias en las estrategias observadas para la generación del ingreso familiar.

Palabras clave: Turismo – Pandemia – Trabajo productivo – Estructura Social – Políticas Públicas.

INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19 ocurrida a comienzos de 2020 y extendida por más de 12 meses no tiene precedentes cercanos, ha provocado en el mundo la pérdida de vidas comotambién una nueva realidad económica y social que impuso una disrupción en las formas de vida de la sociedad. En Argentina y, ante los primeros casos de COVID 19, la velocidad de su expansión y alto número de fallecidos en el mundo, obligó el gobierno nacional decretó medidas de prevención y aislamiento con el fin de disminuir estos altos niveles y evitar colapsos del sistema de salud por ello que 12 de marzo de 2020 se decreta “emergencia sanitaria”, el 20 de marzo pone en vigencia el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y luego el 8 de junio el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), estas medidas generaron como consecuencia una parálisis en la actividad económica.

En el caso de la Provincia de Catamarca, la emergencia sanitaria significó la prohibición del ingreso a la provincia. Tal situación generó que no existieran casos detectados de la enfermedad hasta el 3 de Julio de 2020, pasados 105 días del primer caso detectado a nivel nacional. Es decir, hubo un proceso de interrupción de la cotidianidad de los catamarqueños/as durante casi cuatro meses sin casos detectados; con lo cual, si bien se estableció el ASPO, el clima social se presentaba diferente al de otras jurisdicciones.

La provincia fue la última en Argentina en la cual se detectaron casos de la pandemia, así que en setiembre de 2020 se dispuso a pasar de la situación de ASPO, que se había definido aún sin casos, a una situación localizada de DISPO, en función del número de casos registrados en ciertos departamentos de la Provincia.

Los años 2020 y la primera mitad del 2021 significó una etapa de asistencia y planificación en momentos de incertidumbre en la configuración de una nueva normalidad luego de la crisis. La emergencia del trabajo remoto, las nuevas formas de comunicación en los entornos laborales, la articulación y asistencia con los actores económicos y sociales y protocolos sanitarios fueron los elementos distintivos de esta etapa.

Sin embargo, el tiempo vivido dejó experiencias enriquecedoras y la preparación para la etapa que iniciamos luego de la intensa campaña de vacunación que permitió lograr la apertura de cada vez más actividades para la economía, la sociedad y el Estado.

CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR TURISMO EN PANDEMIA EN ARGENTINA

Como sabemos, el turismo en Argentina es considerado una de las actividades más importantes para el desarrollo y el crecimiento económico ya que incentiva el desarrollo empresarial, la generación de divisas e impacta en la creación de empleo.

Según la Organización Internacional del Trabajo (2022), durante el 2019, el turismo interno ascendió a unos 27 millones de turistas y 23 millones de excursionistas totalizando entre ambos 50 millones de visitantes, en cuanto al turismo internacional superó el máximo anterior

registrado en 2014 recibiendo 7,4 millones de turistas. Tres años antes de la pandemia, Argentina llegó a ser el primer destino internacional superando a Brasil. Este crecimiento refleja un ritmo similar en la generación de puestos de trabajo, pero con mayor grado de informalidad que se ve acrecentada en las temporadas altas de los destinos turísticos.

Ya, en el 2020 se visualiza una reducción sustancial de flujo de turismo interno del 58% y del receptivo un 71% causado por el COVID-19, en julio del mismo año indicadores asociados a la ETI (Encuesta Turismo Internacional) y la EOH (Encuesta de Ocupación Hotelera) reflejan una actividad nula o reducida en viajes (es decir aquellos motivados por vacaciones y ocio). La pandemia impuso en la sociedad un nuevo escenario de incertidumbre. La paralización del desplazamiento de personas y el cierre de fronteras fueron medidas de emergencia sanitaria tomadas por los gobiernos de diferentes naciones que buscaron disminuir los contagios, evitar colapsos en el sistema de salud y preservar vidas pero que a su vez fueron generando alteraciones de fuerte impacto regresivo en materia económica, laboral y social.

Las medidas tomadas por el gobierno nacional quien estableció el DNU 274/20 (con modificaciones y prórrogas) prohibía la entrada de personas, exceptuando a algunas por diferentes razones "...la prohibición del ingreso de personas extranjeras no residentes al territorio nacional exceptuando a transportistas o tripulantes de cualquier nacionalidad en ejercicio de su actividad; los ciudadanos argentinos y residentes en la República Argentina; los extranjeros no residentes autorizados expresamente por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) para desarrollar actividades laborales o comerciales, cumplir con una misión oficial diplomática, participar en eventos deportivos que cumplieran los protocolos específicos, por motivos de salud, por razones humanitarias, para reunificación familiar con argentinos residentes que requirieran visado, o extranjeros que fueran parientes directos de ciudadanos argentinos y que ingresaran transitoriamente a nuestro país por razones de necesidad y no requirieran visado; y los extranjeros declarados en tránsito hacia otros países con una permanencia en el aeropuerto internacional menor a 24 horas". (INDEC 2021: 4).

Si bien, a cada actividad económica la pandemia afectó de manera diferencial, el turismo fue uno de los sectores que más impactos negativos sufrió ya que se constituye como una actividad fundamentada bajo principios de hospitalidad donde la interacción humana es de suma importancia por las actividades que engloba (traslados, recreación, alojamiento, compras etc.). Las medidas de prevención tomadas por el Estado en cuanto al aislamiento y prohibición de circulación provocaron la pérdida de empleos en el sector privado, afectando en mayor medida a los trabajadores no registrados como también a los independientes. En septiembre de 2020 el Estado Nacional promulgó la Ley 27.563 de Sostén y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional, donde se evidenció formalmente esta situación crítica planteándose una serie de medidas para preservar los ingresos económicos. Entre las que destacamos:

- La extensión del plazo de vigencia del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción hasta el 31 de diciembre de 2020 respecto de actividades paralizadas o con una facturación inferior al 30%.
- Reducción del pago de contribuciones patronales del 95% y salario complementario abonado por el Estado del 50% del salario neto.
- Vencimiento del pago de impuestos existentes o a crearse que graven el patrimonio, los capitales o ganancias de las actividades turísticas.
- Suspensión de trabas de cualquier tipo de medidas cautelares a requerimiento de la AFIP o la ANSeS.
- Reducción en las alícuotas del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias hasta el 31 de diciembre de 2021.
- El otorgamiento de líneas de créditos, con un plazo máximo de 36 meses y 6 meses de gracia.
- Creación de programas para la reactivación del turismo interno y bono fiscal vacacional para familias cuyos ingresos mensuales netos totales no superen dos salarios mínimos, vitales y móviles.
- Incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales.
- Como forma de reactivar el turismo: el Programa de Preventa Turística (Previjaje), el cual consiste en un crédito futuro del 50% por cada compra

Cabe destacar que el rubro hotelero es el ámbito de empleo que presenta un mayor grado de formalidad por lo tanto el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción benefició a sus empleados mientras que las que se vieron seriamente afectadas fueron las organizaciones vinculadas a Viajes y Turismo (Agencias) por tener un alto nivel de informalidad.

METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta la metodología de investigación (de enfoque cualitativo) perteneciente al proyecto PISAC-COVID19 “Heterogeneidad estructural y desigualdades sociales en Argentina: análisis de la estructura social del trabajo a partir del efecto del ASPO causado por COVID 19” el objetivo principal se fundamenta en analizar las transformaciones generadas por la pandemia en la estructura social del trabajo productivo y reproductivo como también la capacidad de las políticas públicas de contener las necesidades de los trabajadores. La muestra seleccionada para la recolección de la información pertenece al Nodo UNCA y está representada por un grupo de diez trabajadores que viven y/o trabajan en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca y cuya ocupación laboral se relaciona directa e indirectamente con la actividad turística del sector público o privado. La selección de las

diferentes áreas laborales nos permitió incorporar perfiles socioeconómicos heterogéneos. El siguiente cuadro resume el área laboral en el que se desempeña cada trabajador entrevistado.

Cuadro 1: Entrevistado por Área Laboral.

Entrevistado	Área laboral
E1	Docente IES y Guía de turismo temporario
E2	Recepcionista de hotel
E3	Guía de Turismo
E4	Empleado Agencia de Viajes
E5	Empleado de hotel
E6	Empleado Administrativo Secretaría de Turismo
E7	Informante Turístico
E8	Empleado en la Dirección de Turismo
E9	Empleado administrativo Secretaría de Turismo
E10	Docente nivel secundario

Fuente; Elaboración propia.

La investigación se plantea como exploratoria descriptiva haciendo uso de herramientas cualitativas como ser las entrevistas individuales, virtuales y sincrónicas, de tipo estructuradas con preguntas abiertas. La misma se dividió en dos fases teniendo en cuenta tiempos diferentes: el primero referido al momento AP (antes de la pandemia) y el segundo DP (durante la pandemia). Es importante destacar que la participación de los entrevistados fue de carácter voluntario teniendo la libertad para responder o no a las preguntas realizadas o negarse a participar en cualquier momento de esta reunión.

Se aborda el estudio tomando como ejes de investigación tres dimensiones: Trabajo productivo, trabajo reproductivo y políticas públicas. Dos momentos: antes de la pandemia (AP) y durante la pandemia (DP)

- a) La dimensión Trabajo productivo trata de relevar toda información relacionada a las tareas y responsabilidades que posee la población representativa en sus quehaceres cotidianos y en el del puesto laboral que ocupa cada entrevistado junto a las condiciones en las que desarrolla su trabajo antes de la pandemia registrando todas aquellas modificaciones impuestas por el contexto vivido durante la misma.
- b) La dimensión denominada Trabajo reproductivo busca conocer acerca de las actividades que llevan a cabo los entrevistados en la vida cotidiana de su hogar, la distribución de las mismas teniendo en cuenta la conformación del hogar, las tareas

domésticas y las de cuidado de niños o de personas dependientes.

- c) En la dimensión Políticas Públicas se considera aquellas políticas implementadas a nivel nacional, provincial y municipal para beneficiar al sector laboral afectadas por la pandemia y la posibilidad de acceder a la misma.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Trabajo Productivo:

Los entrevistados se encuentran en situación de titular (en el caso docentes), planta permanente (empleados públicos) y/o en situación formal (sector privado). En el caso de aquellas personas que pertenecen al sector público (docentes y empleados de la administración pública), los mismos manifiestan que continuaron con el desarrollo de sus respectivas funciones y cumplimiento de horarios de trabajo, pero con la modalidad home office o home work, es decir, transformaron sus hogares en aulas y/o oficinas conectadas por internet haciendo uso de medios tecnológicos propios (celulares, computadoras).

AP - “En el Instituto trabajamos en horario nocturno desde las 18:50 a 23:40 y en este caso en el 2019 trabajaba 3 veces por semana”.

DP – “Si; sí, la modalidad. El año pasado trabajamos todo el año en virtualidad así que tuvimos que adaptar todos los contenidos a la virtualidad. (Caso E1)

AP – “Yo tenía un rango acá que viene a ser Jefe de Recepción y conserjería dentro del hotel, siempre trabajaba por las mañanas, turno de 8 horas, de 6 a 14 y mi tarea era aparte de dirigir al grupo que tenía de recepcionistas y conserjes era vender el hotel, vender el hotel en todas sus formas, telefónicas, por mail o en mostrador. ver la llegada de reservas, de grupos, organizar que los grupos estén todos en sus habitaciones.”

DP – “no cambié de trabajo, si cambié de función. o sea, sigo trabajando en el hotel, pero no desempeñando las tareas que lo hacía antes de la pandemia. Porque antes trabajaba en el hotel atendía gente, recibía grupos en cambio hoy en día, como te dije estamos en un stand-by, solo vengo acá al hotel a hacer una tarea pasiva porque solo vengo a cuidar las instalaciones.” (Caso E2)

En cuanto al horario de trabajo docente, éste se extendió debido al trabajo de consultas en contra turno de los/las estudiantes. Similar función fue la del personal de Información turística, quien, de centrarse exclusivamente en el contacto directo con el turista antes de la pandemia trabajó sobre el relevamiento de información online durante la misma.

DP – “Si, si, totalmente estuve casi de las 24 horas, 8 horas para dormir, más de 15 horas planificando. El trabajo se extendió, porque una porque no estábamos organizados, no estábamos preparados, otra porque los alumnos tampoco estaban preparados ni padres

entonces teníamos consultas todo el día en cualquier momento del día porque los chicos no entendías porque los chicos se sentíamos desbordados, nosotros también nos sentíamos desbordados porque nunca habíamos planificado a través del WhatsApp entonces eso nos sentimos desbordados todos entonces y sumarnos en un montón de grupos un montón de grupos de whats ap. Al principio fue estresante porque estábamos sentados todo el día frente a la computadora.” (Caso E10)

Fue de gran necesidad la adaptación al manejo de la tecnología, uso de nuevas herramientas y metodologías: plataformas, servicios de video conferencias, aplicaciones por ello que los y las trabajadores recurrieron a capacitaciones por parte de terceros como también al autoaprendizaje.

DP – “Si, todo lo que es manejo virtual, las clases virtuales, classroom, Meet. Nos dieron cursos del manejo de las tics para dar clases. cómo incorporaste esos nuevos conocimientos o saberes? Y uno buscando, viendo tutoriales, tocando, hurgueteando (como se dice) y haciendo cursos. Si, desde la Secretaría de Educación del municipio nos habrán dado dos cursos con respecto a esto.” (Caso E10)

DP – “Si bueno todo lo que son las charlas remotas se tuvo que aprender, se tuvo que investigar sobre todo lo que son las cuestiones que había en internet para las charlas remotas, desde mínimo las video llamadas por WhatsApp, por Facebook, por todos los canales y redes sociales habidas por haber entonces vos vas explorando cual, al principio viste que vos tenías menos capacidad para participantes después se fue ampliando la capacidad para participantes y bueno íbamos viendo cual era mejor cual tenía mejor sonido, cual mejor imagen, con cual se compartía mejor los documentos bueno todos esos nuevos aprendizajes se fueron incorporando.” (Caso E6)

El personal que se desempeña en el sector privado (hoteles) continuó asistiendo (en sus propios vehículos), con la misma jornada laboral de 8 horas, pero con modificaciones en sus horarios y funciones habituales, sus tareas de ser activas pasaron a ser pasivas (como serenos), sin embargo, en muchos casos para mantener la fidelización del cliente trabajaron virtualmente con e-mail y redes sociales.

Cabe destacar que este rubro presenta en esta etapa una reducción de personal debido a que una parte del mismo pertenecía a la población de alto riesgo que no podía asistir personalmente y la otra tuvo que ser despedida por encontrarse en situación informal. En el rubro de guía de turismo y de agencia de viajes la actividad durante la pandemia fue nula lo que los llevó a generar nuevos emprendimientos atendiendo a las necesidades que presentaba la demanda en esos momentos (free lance y gastronomía).

DP – “No cambié de trabajo, si cambié de función. o sea, sigo trabajando en el hotel, pero no desempeñando las tareas que lo hacía antes de la pandemia. Porque antes trabajaba en el hotel atendía gente, recibía grupos en cambio hoy en día, como te dije estamos en un stand-by, solo vengo acá al hotel a hacer una tarea pasiva porque solo vengo a cuidar las instalaciones.” (Caso E1)

DP – “Nosotros en el hotel nunca dejamos de trabajar. Si hubo reducción de trabajadores eso sí, directamente tenemos una persona en Turno de 12 horas prácticamente no iba nadie del personal, obviamente teníamos personas que corrían más riesgos y bueno, ellos no, directamente no iban y los que no corríamos tanto riesgo seguimos trabajando, no dejamos de trabajar nunca de una u otra manera. O teníamos que cuidar el hotel o tengo compañeros que hacían mantenimiento. (Caso E4)

DP – “Después de la agencia yo trabajaba en una escuela en medio de la pandemia me dieron de baja y como trabajando en la escuela estaba en relación de dependencia no había accedido a ninguna de las ayudas sociales del gobierno: IFE nada porque estaba en relación de dependencia. Nada, Cuando me dan de baja imagínate que sin sueldo.... Empecé a trabajar vendiendo cosas, entonces de no salir nada me tuve que organizar y salir porque hacía entregas que hacía, así que fue un cambio bastante grande.” (Caso E5)

Trabajo reproductivo

Antes y durante de la pandemia la conformación del hogar de los trabajadores no cambió en su gran mayoría. Se observan hogares nucleares con hijos y hogar unipersonal. Durante la pandemia se registra solo una modificación en un caso restando un integrante del grupo familiar (cónyuge). En cuanto a las tareas domésticas se observa una distribución más o menos equitativas entre los cónyuges, sin embargo, la mujer es quien, generalmente, lleva una mayor carga laboral: trabajo formal, el trabajo reproductivo y el de cuidado de hijas/os.

AP – “Creo que por ahí vivía trabajando y no, sinceramente, por mi parte no colaboraba mucho con las tareas por el hecho de trabajar. Solo lo hacía mi esposa y bueno mis hijos estudiaban y tenían que ir al colegio, pero yo no, no colaboraba mucho.” (Caso E1)

AP – “No. Porque o sea estaba todo focalizado en un solo negocio entonces él trabajaba todo el día, pero yo trabajaba en la escuela, en el emprendimiento, en la casa y con los chicos. Tenía la carga de la casa sí o sí.” (Caso E4)

AP – “Antes de la pandemia, generalmente colaborábamos todos, cuando puedo uno hacer las cosas, cuando uno llega más temprano a casa depende. Ahora en el aspecto escolar de los chicos yo no intervengo porque no tengo la suficiente pedagogía para comunicarme con mis hijas. ¿de acuerdo? Y sí. O sea, lo que pasa que son acuerdos implícitos que se van

dando.” (Caso E9)

Se observa que la pandemia equiparó la distribución de tareas domésticas y cuidado de niños en los hogares nucleares. Con respecto al cuidado de niños/as es importante mencionar que debido a las medidas dictadas ya no se contaba con el servicio de cuidado infantil a cargo de terceras personas.

DP – “Si, bastante, creo que durante la pandemia el hecho de estar más tiempo es como que nos ayudó a ver de forma equitativa los roles porque ya no tan solo mi señora se ocupa de todo.” (Caso E1)

DP – “No sé si por el inicio de la pandemia o porque nos separamos justo. Pero bueno. En realidad, tenemos una tenencia compartida, entonces los chicos para un tiempo conmigo y un tiempo con él. El tiempo que están conmigo en realidad sí, lo organizo yo, todas las tareas de la casa.” (Caso E5)

DP - “Si, hubo cambios. La cocina, yo me encargo de la cocina, porque supuestamente mi señora trabaja mañana, tarde y noche. Yo también trabajo, pero tengo más tiempo. ¿Qué tareas y roles no cambiaron? No la verdad que no, se acentuaron un poco más. Antes de la pandemia el que llegaba más temprano a casa o tenía menos cosas que hacer hacia las cosas, eso es todo y ya estando en pandemia, cada uno hace lo que más le guste.” (Caso E9)

Políticas Públicas

Los trabajadores del sector público manifiestan la inexistencia de políticas públicas destinadas a este sector como ayuda financiera. En el sector privado, solo aquellos trabajadores del rubro hotelero que se encontraban registrados fueron beneficiados con el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción brindado por el Estado Nacional a diferencia del guía y empleada en agencia de viajes que por su condición informal no contaron con tal beneficio.

DP – “Si, por una ayuda en este caso se llama ATP que sería una ayuda del gobierno nacional brinda la nación para las empresas en crisis que lo solicitaba la empresa en si para ayudar a pagar los sueldos de esa forma si recibía la ayuda” (Caso E1)

CONCLUSIONES

El planteo del trabajo productivo y reproductivo abordó la situación antes y durante la pandemia del personal del sector público y privado del turismo de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, identificamos aquellas transiciones laborales de los y las trabajadores/as y visibilizamos el rubro de alto nivel de informalidad como el de Guía y

Agencias de Viajes y el de mayor formalidad como el rubro hotelero.

Los cambios observados en el transcurso del ASPO y DISPO evidencian prácticas construidas sobre el trabajo remoto que irrumpieron generando capacidades de incorporación de herramientas digitales de producción y de comunicación como modalidad del proceso productivo. En todos los casos analizados se registra la búsqueda constante de estrategias para dar continuidad al trabajo productivo con la mayor normalidad posible en momentos de total incertidumbre.

La pandemia debe significar un punto de inflexión, una oportunidad para reforzar la resiliencia que caracteriza a la actividad turística. Si hay un elemento que la pandemia dejó al descubierto, es la necesidad de un Estado fuerte y presente para poder afrontar esta y otras situaciones que generan dificultades y obstáculos con consecuencias sanitarias, económicas y sociales. Y es en este punto en el que se puede asegurar que nuestro país cuenta con una importante tradición de protección social a través de sus políticas públicas, por lo cual llama la atención el poco impacto en los sectores entrevistados, en cuanto a alcance y cobertura, de las medidas estatales.

BIBLIOGRAFIA

- Castellucci, D.; Corbo, D.; Barbini, B. (2022) Turismo y políticas públicas en el marco de la pandemia por COVID-19. Percepciones de los trabajadores del sector en el destino Mardel Plata (Argentina). Universidad Nacional de Mar del Plata. Consultado el 20 de abril de 2023. Disponible en: <https://nulan.mdp.edu.ar/3774/1/castellucci-et-al-2022.pdf>.
- CEPAL (2020). Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA). Documentos de Proyectos LC/TS.2020/162.
- INDEC (2021) Estadísticas de turismo internacional. Informes técnicos. Vol. 5, nº 164. Julio.
- Mura R.; Márquez M. A. (2023). “*El sector turismo y los sectores populares en la provincia de Catamarca*”. En: Muñiz Terra (Coord.). *¿Encrucijadas o bifurcaciones biográficas? Transiciones laborales en contexto de pandemia en Argentina*. CLACSO; Agencia de I+d+i; PISAC, Libro digital. PP 459 – 481.
- OIT (2022). El sector del turismo en la Argentina: efectos de las políticas sobre el empleo. Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- ONU (2020). Informe de políticas: COVID – 19 y la transformación del turismo. Naciones Unidas.

PONENCIAS PREMIADAS – SEGUNDO PREMIO

TRIPLE EMPATE

“LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL”

Autoras:

CORONEL, Mariana Lorena pmcoronel@eco.unca.edu.ar
LASCANO, Ivanna Dayan ivannal@eco.unca.edu.ar
SALAS CEDRON, María Yanet yanetsalascedron@gmail.com
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - UNCA

ÁREA TEMÁTICA N°5: Administración y Gestión Municipal

RESUMEN

Los mecanismos de producción que se implementaron en diferentes economías del mundo desde la revolución industrial al día de hoy, sumado a las costumbres de vida de consumir/desechar de la población urbanizada nos han puesto en una verdadera crisis ambiental.

Distintas organizaciones junto a los líderes mundiales, a través de diferentes cumbres y/o congresos, vienen alertando sobre estas cuestiones y proponiendo acciones a implementar. Una guía en este sentido fue la definición de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas en la cual se fijan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En materia económica fueron surgiendo nuevos paradigmas que a través de diferentes enfoques pretenden contribuir al cumplimiento de estos objetivos mundiales. Es así que empezamos a leer y escuchar en la agenda política, económica y científica términos vinculados con la economía circular.

Este nuevo paradigma incide en el desarrollo sostenible, pues plantea una transición de la economía tradicional, a una en la cual la generación de residuos se minimiza y el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene a largo plazo.

Nuestro país y nuestra provincia no son ajenos a esta realidad. La Municipalidad de la Capital de San Fernando del Valle de Catamarca en el año 2022 crea la Dirección de Reciclaje y Economía Circular.

Nos proponemos en este trabajo, analizar la política de gestión de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca conforme a los nuevos paradigmas de la economía social y ambiental en materia de economía circular.

Palabras claves: Economía Circular – Gestión Municipal – Objetivos de Desarrollo Sostenible

1 – ANTECEDENTES

Desde los orígenes de la revolución industrial el hombre se ha enfocado en perfeccionar los mecanismos de producción de bienes y servicios en miras de la maximización. Era necesario satisfacer un creciente número de necesidades humanas y los avances de la tecnología contribuyeron a ese objetivo. Lo que se buscaba era producir más en el menor tiempo posible y a los menores costos.

Esto llevó a un consumo desmedido de los recursos naturales sumado a un diseño de producción no sostenible, principal consecuencia de que el mundo esté sufriendo una de las mayores crisis ambientales. El cambio climático, la desaparición de especies animales y vegetales, la contaminación de los océanos son algunas de las consecuencias del uso excesivo de los combustibles fósiles y el mal manejo de los residuos.

Los líderes mundiales, las principales potencias y diferentes organizaciones no gubernamentales, desde hace años vienen poniendo a la comunidad global en alerta sobre las consecuencias de continuar con esos medios de producción.

Atento a estas nuevas demandas de la sociedad, fueron surgiendo nuevos paradigmas económicos. Es así que empezamos a leer y escuchar en la agenda política, económica y científica términos vinculados con la innovación social, la economía colaborativa, la empresa social, la responsabilidad social empresarial, la ciudadanía corporativa, la economía circular, la economía del bien común, la economía solidaria y las prácticas económicas alternativas. La economía tradicional de producción y consumo lineal busca la maximización de las ganancias sin considerar las consecuencias sociales y ambientales que su cadena de valor pueda representar. La economía circular se presenta como alternativa, es decir, un nuevo paradigma económico emergente dentro de la economía social y ambiental.

Este nuevo paradigma incide en el desarrollo sostenible, pues plantea una transición de la economía tradicional, a una en la cual la generación de residuos se minimiza y el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene a largo plazo.

2 – OBJETIVOS

A través del presente trabajo pretendemos contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos.

OBJETIVO GENERAL:

- ✓ Contrastar los principales principios de la teoría planteada por la Economía Circular con las estrategias de gestión implementadas por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca desde el año 2022.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ✓ Analizar los principales principios de la Economía Circular y su aplicación práctica en las estrategias de gestión gubernamental.

- ✓ Indagar sobre las acciones implementadas por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en los últimos 5 años encaminados a la administración sostenible del medio ambiente.
- ✓ Esbozar propuestas a la gestión que maximicen la consecución de los objetivos generales de la teoría de la Economía Circular.

3 – LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN

La economía circular es un marco de soluciones sistémicas que hace frente a desafíos globales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los residuos y la contaminación (Fundación Ellen MacArthur, 2023).

Se plantea como una estrategia innovadora y superadora al proceso económico lineal planteado tradicionalmente, el cual tomaba recursos de la tierra para fabricar productos o utilizar en la prestación de servicios generando una montaña de residuos.

Debemos entender como residuos a los materiales que quedan como inservible y son desechados con posterioridad a un proceso productivo o post utilización o consumo.

La innovación y principal desafío de la economía circular es invitarnos a pensar un proceso productivo que deja de producir residuos desde el primer momento. Es decir, no estamos hablando de estrategias de reciclado, sino ir más allá, la propuesta es repensar como utilizamos los recursos finitos desde el diseño de los productos y los procesos productivos.

Siguiendo el enfoque de la Fundación Ellen MacArthur la economía circular se basa en tres principios, todos impulsados por el diseño:

1. *Eliminar los residuos y la contaminación*: es importante tener en consideración el destino final de los desechos, que en la mayoría de los casos terminan en basureros a cielo abierto, en los océanos o incinerados.

Para abordar este principio se nos propone repensar el diseño y que sucede con ese producto luego que es utilizado. Es fuente de inspiración lo que sucede en la naturaleza en donde no existe el concepto de residuo.

En una economía circular, una especificación para cualquier diseño es que los materiales vuelvan a entrar en la economía al final de su uso. Al hacer esto, tomamos el sistema lineal de extraer-producir-desperdiciar y hacerlo circular (Fundación Ellen MacArthur, 2023).

2. *Circular los productos y materiales (en su valor más alto)*: aquí siguiendo la línea de eliminar el concepto de residuos se nos invita a mantener los materiales en permanente circulación, ya sea como producto, componentes o materias primas.

La Fundación Ellen MacArthur identifica 2 ciclos fundamentales: El “ciclo técnico” en donde los productos se reutilizan, reparan, remanufacturan y reciclan y el “ciclo biológico” donde cuando es posible los materiales vuelven a la tierra a través de procesos como compostaje y

de la digestión anaeróbica.

En el primero de ellos se plantean propuestas como el alquiler de productos, en donde la actividad económica se centre en la satisfacción de necesidades y no la posesión de los mismos o la adquisición compartida minimizando los bienes en circulación.

En el segundo toma gran preponderancia los materiales utilizados en la elaboración (por ello siempre el foco en los diseños) para abordar este ciclo debemos enfocarnos en los materiales biodegradables que poseen minerales o micronutrientes que pueden volver a la naturaleza.

3. *Regenerar la naturaleza*: lo que buscamos es cambiar el enfoque de extracción a regeneración combatiendo el cambio climático y la pérdida de la diversidad. Este principio debe ser abordado al repensar la industria alimentaria y otros procesos extractivos.

Como estrategia de gestión diferentes líderes han identificado a la Economía Circular como el camino para el desarrollo sostenible de sus regiones.

En diciembre de 2015 la Comisión Europea publicó el Plan de Acción de la Unión Europea (UE) para la economía circular.

España define como uno de los principales retos ambientales a la Economía Circular en el Congreso Nacional de Medio Ambiente de 2016 y en ese mismo año en Barcelona se celebra una cumbre europea sobre economía circular.

En el plan de acción de la Unión Europea se definen áreas prioritarias: plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción/demolición y biomasa/bioproductos. Con relación a la gestión de residuos pone el foco en las autoridades gubernamentales estableciendo que la manera en que se recojan y gestionen los mismos pueden dar lugar a altas tasas de reciclado y a que los materiales valiosos regresen a la economía (Cerdá & Khalilova, 2016).

En el año 2018 la Directiva N° 851 de la Unión Europea analizó la incorporación de la Economía Circular en la legislación estatal de residuos, pero como surge del análisis de los documentos expuestos en el Congreso Nacional de Derecho Ambiental realizado en Sevilla en el 2019 esto no se efectivizó y los borradores de normativas que se publicaron hasta esa fecha no apuntaban a más que una recolección diferenciada de los mismos.

Ya en un análisis de los países latinoamericanos Clayson Cosme da Costa Pimenta (2022) en su artículo “La Economía Circular como eje de desarrollo de los países latinoamericanos” plantea los problemas y retos pendientes de las economías de América Latina y el Caribe en relación con la circularidad resaltando la producción de alimentos y la gestión de residuos.

Da Costa Pimenta (2022) hace un detallado análisis del déficit en la capacidad de recolección de residuos de los municipios de diferentes países de Latinoamérica, el cual se puede resumir en el siguiente cuadro:

Tabla N° 1: Ranking de municipios latinoamericanos con planes de gestión de residuos sólidos.

País latinoamericano	Porcentaje de municipios con plan de gestión de residuos sólidos urbanos (en %)
Nicaragua	1,2
Brasil	1,0
República Dominicana	5,1
Bolivia	9,8
Paraguay	18,8
Belice	21,9
Honduras	26,7
Guatemala	28,5
Venezuela	33,4
México	35
El Salvador	41,3
Chile	53,4
Costa Rica	57,1
Perú	57,2
Uruguay	73,9
Argentina	74

Fuente: Da Costa Pimenta (2022) a partir del BID.

4 – LA MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA ENCAMINADA A LOS NUEVOS PARADIGMAS DE GESTIÓN

Como venimos expresando el enfoque de la Economía Circular ha ganado cada vez más relevancia en los últimos años como respuesta a los desafíos que plantea la gestión de los recursos naturales y la necesidad de reducir la huella ambiental de la actividad humana.

En este contexto, es importante identificar los paradigmas que sustentan la economía circular y comprender su impacto en la sociedad y el medio ambiente. En esta tarea, se hace necesario analizar los modelos de producción y consumo actuales y reflexionar sobre la posibilidad de transitar hacia una economía más circular y sostenible.

Ahora bien, ¿La Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca está alineada con los nuevos paradigmas de la economía social y ambiental en materia de economía circular? Para responder a esta pregunta, nos hemos propuesto investigar las actividades realizadas por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en los últimos cinco años en

relación con la economía circular y los paradigmas de la economía social y ambiental.

En enero de 2018, se inauguró la ampliación y refacción de la Planta de Tratamiento de Residuos. En esta planta, cooperativas independientes trabajaron en toda la línea de procesamiento de residuos. Se llevó a cabo una primera clasificación de los residuos para luego pasar a la compactación o procesamiento final, que se depositaba en la fosa de residuos orgánicos. En ese momento, se planificaron nuevas modalidades de separación de residuos en origen, así como una recolección diferencial que tuvo en cuenta los diferentes tipos de desechos y los sectores de la ciudad.

En abril del mismo año, se presentó un prototipo novedoso para el reciclado de botellas, llamado "Reciclads". Este proyecto consistió en un ecosistema tecnológico destinado al reciclaje de plásticos mediante un sistema de bonificación para las personas que se sumen al proyecto. Se instaló una máquina expendedora inversa que recibía botellas de plástico y devolvía a la persona un cupón con un descuento genérico que podía intercambiar en comercios. El objetivo era fomentar la disminución del enterramiento indiscriminado de residuos y conectar a las comunidades con máquinas tecnológicas. En marzo de 2019, la máquina recicladora quedó instalada de manera permanente en la Plaza de La Alameda para que los transeúntes puedan disponer de sus residuos y obtener descuentos en comercios adheridos a la campaña de cuidado del medio ambiente. El funcionamiento de la máquina consiste en tomar los residuos, que se contabilizan con un sensor inviolable en el interior del dispositivo. Una vez que se introducen los residuos, el usuario debe ingresar a una aplicación web de ReciclAds para registrarse y cargar los créditos de descuento en su cuenta leyendo un código QR. A la fecha de la redacción de este trabajo si bien la máquina sigue instalada en ese lugar nos consta que desde hace mínimo un año y medio se encuentra fuera de funcionamiento.

En julio de ese mismo año, se trabajó la separación en origen de los residuos en la Planta de Tratamiento de Residuos, a cargo del consorcio de municipios. Como parte de la concientización, se visitó casa por casa para dar a conocer la modalidad: los vecinos debían sacar los residuos húmedos únicamente los días martes, jueves y sábados, y el resto de los días podían sacar los residuos secos.

En abril de 2019, la capital fue seleccionada para participar en el concurso de Innovadores Locales de la Red de Innovación Local (RIL), abordando los aspectos ambientales, económicos y de desarrollo urbano. En términos ambientales, se buscó implementar la separación en origen en todo el municipio para reducir la basura dispersa en la ciudad y aumentar la vida útil del relleno sanitario. En cuanto al desarrollo económico, se trabajó con cooperativas que se encargan de separar y vender los residuos reciclables del relleno sanitario, lo que se vería facilitado y mejorado con la separación en origen. Además, se mencionó la elaboración de elementos constructivos con PET reciclado para construcciones

sustentables en proyectos de viviendas sociales.

Una actividad interesante llevada a cabo fue la iniciativa de "Elecciones ecológicas: elegí reciclar", que tuvo como objetivo recolectar y reciclar adecuadamente los sobrantes de las elecciones, incluyendo votos, carteles y folletos. Se utilizó la Planta de Tratamiento de Residuos de la zona sur de la ciudad para llevar a cabo esta tarea. La iniciativa se llevó a cabo en diciembre de 2021, después de las elecciones Paso y Generales, y logró transformar los residuos reciclables en nuevos productos, generando fondos para la cooperadora del hospital de niños provincial. Este proyecto se llevó a cabo gracias al apoyo del programa GIRO del municipio de la capital y su proyecto "tu papel nos ayuda".

Consideramos que uno de los programas más destacados y efectivos que se han implementado en nuestra ciudad es el Programa de Gestión Integral de Residuos desde el Origen (GIRO), que se puso en marcha en noviembre del 2020. El objetivo principal del programa es fomentar la separación de residuos en origen y, de esta manera, lograr una gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

Los Puntos GIRO son estaciones de transferencia que permiten separar los materiales reciclables, incluyendo papel, cartón, plásticos, PET (Polietileno Tereftalato) y vidrio, así como tratar los residuos voluminosos, como la poda, la chatarra y los escombros, y los residuos de manejo especial, como aceites vegetales usados, RAEE (Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos) y pilas.

Un ejemplo de los beneficios del programa es que el aceite vegetal recolectado se puede utilizar para producir biodiesel y hay pequeños emprendimientos que lo utilizan para elaborar jabones y champús ecológicos.

En junio de 2021, la Capital firmó un convenio trascendental con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Con este acuerdo, se convirtió en el primer municipio de la provincia y uno de los primeros a nivel nacional en implementar un sistema de separación de residuos basado en un código único de colores. El objetivo de esta iniciativa era simplificar el trabajo de los recuperadores urbanos y fomentar la economía circular. Bajo este esquema, cada tipo de material reciclable se identifica con un color en todo el país, estableciendo un patrón de clasificación uniforme.

El Programa de Gestión Integral de Residuos desde el Origen (GIRO) es uno de los proyectos más relevantes de la municipalidad y ha ido expandiéndose gradualmente a otras zonas de la ciudad, incluyendo la celebración de la Fiesta Nacional e Internacional del Poncho, las escuelas y, más recientemente, la universidad.

5 – LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGÍA PARA LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA.

En un contexto global y nacional de creciente concientización ambiental, se busca reducir los desperdicios, aprovechar más racionalmente los recursos y cuidar el ambiente.

El creciente interés y las inversiones en tecnologías de reciclado reducen la cantidad de desechos. Entonces nos preguntamos, ¿por dónde empezar? Y existen diversas maneras: Incrementar la captación de plásticos para su reciclado, Eco-diseño, sistemas para mejorar la recolección, clasificación y reprocesamiento de los materiales, desarrollar mercado para productos hechos con plástico reciclado, políticas públicas que acompañen el desarrollo de la economía circular y publicidad y educación para el consumo responsable y separación de los residuos.

Los gobiernos deben ser responsables de hacer campañas de comunicación, educación y capacitación para que el ciudadano conozca y se concientice que el plástico, el papel, pilas, cartón y demás, no son residuos, sino recursos porque es una materia prima para la industria del reciclado.

En consonancia con las políticas que venía implementando la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca consolida su estrategia de gestión teniendo en cuenta que hay muchas oportunidades donde es factible desarrollar casos de economía circular y crea la “Dirección de Reciclaje y Economía Circular” a través del Decreto DECTO-2022-354-E-MUNICAT-INT del 05 DE ABRIL DE 2022 dependiente de la Subsecretaría de Ambiente.

MISIONES:

- Generar y promover la Gestión Integral de Residuos desde el Origen enfocada en los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y basada en la separación en origen, fomentando la inclusión social y la mejora en las condiciones laborales, involucrando a la sociedad y sus distintos actores en los procesos.
- Formar parte de una transición que encamine a la ciudad hacia modelos de gestión constantes enmarcados dentro de la Economía Circular, generando consecuencias positivas en materia ambiental, social y económica.

FUNCIONES

- Planificar las estrategias de separación y optimización de residuos.
- Realizar las estadísticas y mediciones de todas las estrategias para la toma de decisiones.
- Coordinación de la logística en los procesos de recolección y gestión diferenciada de residuos.
- Coordinación, apoyo y trabajo en conjunto con organizaciones públicas y privadas para mejoras en los procesos de gestión interna de residuos.

- Elaboración de proyectos/ campañas/ iniciativas regionales y nacionales de economía circular.
- Generar políticas con grandes generadores para la reutilización y reciclaje.
- Planificación de estrategias de gestión de residuos en espacios públicos.
- Elaboración de proyectos de incentivos, habilitaciones y normativa legal que regulen y profundicen los modelos de reciclaje y economía circular de la ciudad.
- Implementación, control y seguimiento de estrategias de recepción, tratamiento y disposición final (Planta RSU, Cooperativas, Recolectores Urbanos, Mercados Laborales, Economía Circular, entre otros).

Podemos observar que, si bien en el municipio ya se realizaban actividades concretas para impulsar el consumo responsable, separación y reciclado, las mismas dependían de intendencia. Por ello, se crea una Dirección la cual tiene como función específica la educación, capacitación y comunicación para impulsar el desarrollo sustentable y la economía circular a través de herramientas y acciones, de forma tal que el ciudadano tome el hábito de separar residuos, empezando por residuos domésticos.

Vemos necesario planificar, realizar y desarrollar la gestión integral de los reciclables a fin de preservar los recursos ambientales. La dirección interviene de manera eficaz en la gestión de residuos habilitados para reciclado, incluyendo a circuitos informales, pequeñas y grandes empresas fomentando acciones de concientización con respecto al reciclado.

El programa GIRO que dependía de Intendencia se encontraba a cargo de Julieta García Serra, quien actualmente es la directora de Reciclaje y Economía Circular.

Con el punto GIRO, el plan forestal y el vivero iniciaron sus actividades festejando el día del medio ambiente en junio 2022, a través de talleres ambientales y juegos de concientización se desarrollaron actividades de conciencia social sobre el cuidado del medio ambiente. Asimismo, los ciudadanos pudieron acercar botellas de amor, aceite vegetal usado, residuos de aparatos electrónicos y electrónicos, colillas de cigarrillos encapsuladas, tapitas y materiales reciclables.

Estas acciones se traducen en un importante beneficio para la ciudad, la Dirección también desarrolla charlas en escuelas, cooperativas, ONG y destinadas para público en general.

En la ciudad se encuentran distribuidos más de 50 contenedores, donde el recolectado de residuos sólidos urbanos se diferencian entre no industrial y no patogénico.

Además, se recicla papel, cartón y plásticos, lo recolectado de la zona industrial del Pantanillo es entregado a cooperativas que se encargan de su venta.

Se firmó convenio con el Hospital de niños Eva Perón para recolectar y destruir papel confidencial, ya que el mismo tiene a su vez convenio con una empresa que hace mapas.

La Dirección firmó otros convenios con distintas organizaciones para la gestión de los siguientes materiales:

- Tapitas de botellas: la Fundación Soles Catamarca recibe las tapitas hechas de plástico polipropileno (PP) las cuales son trasladadas por la Expreso Diemar. El material es fundido, y esa materia prima se vende y es reutilizada, el dinero recolectado es para colaborar económicamente a todos niños del Hospital y de la Casa Garrahan.
- Botellas de amor: las mismas son transportadas también por Expreso Diemar quien recolecta las botellas de los puntos de acopio para trasladarlas a Buenos Aires, a la fábrica Eco-ciencia Argentina donde se realiza la transformación en madera plástica.
- Pet Antiestático: la Cooperativa de trabajo “Vos haces la Diferencia” recibe estos materiales. En el marco del compromiso con la sustentabilidad y la economía circular, se trabaja en la separación de residuos en origen que permita la reutilización, recuperación y reciclado de los materiales (bandejas plásticas blancas y transparentes), los mismos son destinados a la producción de ladrillos ecológicos.
- Vidrio: es recolectado en el Punto GIRO o Punto Móvil. Este material siempre es reciclable. El vidrio es clasificado en la planta de tratamiento de residuos, en la zona industrial del Pantanillo, por los integrantes de la cooperativa de trabajo “Los Caminantes” y se vende para su reciclaje, de esta forma se consigue el dinero para pagar las tareas de los integrantes de la Cooperativa. Si el vidrio está roto es destinado a disposición final en el relleno sanitario.
- Metal: también es trabajado por la cooperativa de trabajo “Los Caminantes” y transformado en:
 - Chapitas: si trata de un metal de estaño y lámina electrolítica estañada tinplate, con un recubrimiento de plástico. Las mismas son clasificadas en la planta de tratamiento de residuos y se vende para su reciclaje.
 - Lana de acero: se clasifica como residuos húmedos y su destino es la disposición final.
- Pilas y residuos electrónicos: Las pilas están compuestas por diferentes sustancias químicas. Los electrónicos tienen partes potencialmente reciclables. En ambos casos requieren un manejo especial (tratamiento y/o disposición final adecuada). Estos materiales son tratados por la empresa cordobesa “SOLar” quien se encarga de la gestión de residuos de pilas y baterías como así también de aparatos utilizados en energías renovables. La empresa antes mencionada presta servicios en nuestra ciudad de Catamarca. La misma tiene la licencia ambiental correspondiente para hacer este tipo de tratamientos. Tiene por objeto el transporte, clasificación, tratamiento y recuperación de valor, reciclado y disposición final de los residuos mencionados.

El punto GIRO cumplió su segundo aniversario en el mes de noviembre de 2022 con múltiples actividades. El éxito de este programa se valora especialmente porque con un gran trabajo de capacitadores y una organización óptima se logró dar cumplimiento a los objetivos y cristalizar

la idea principal.

Cuidar el medioambiente es tarea de todos los ciudadanos por lo que es fundamental tomar conciencia que en algún momento los recursos naturales se agotan. Por ello es muy importante enfocarnos en la separación de residuos de origen para lograr un manejo adecuado, preservando el ambiente y la salud de los ciudadanos.

Actualmente la ciudad cuenta con un Punto GIRO en pleno funcionamiento, mientras que se prevé que próximamente se abrirá otro en la zona sur de la Ciudad, en Valle Chico.

6 – CONCLUSIONES

En virtud de lo investigado y analizado, podemos expresar que la Dirección de Reciclaje y Economía Circular de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca tiene un gran desafío con el cuidado del medioambiente y para ello es necesario que la ciudadanía tome conciencia que cada uno puede contribuir al reciclado y con ello al cumplimiento de uno de los principios de la economía circular.

Si bien las acciones implementadas son muy importantes y es un avance que nos introduce en los principios de economía circular es necesario profundizar las políticas.

Como expresamos la economía circular busca soluciones sistémicas a través de estrategias innovadoras que redefinan los procesos de diseño. Como bien lo expresa la Fundación Ellen MacArthur el problema y la solución están en el diseño.

Las políticas de gestión que impulse el municipio no se pueden acotar a una gestión eficiente de los residuos, menos aún si una de sus misiones impulsar modelos de gestión enmarcados dentro de la Economía Circular.

La Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca tiene los recursos para impulsar un “Red de Economía Circular” donde pueda acercar las partes involucradas, capacitar en rediseño de procesos y productos y minimizar así la generación de residuos.

A su vez, será necesario estimular la participación de los ciudadanos, una alternativa puede ser reducciones de las cargas impositivas o la puesta en funcionamiento de plantas productivas comunitarias, ya que uno de los principales desafíos de los rediseños productivos es afrontar los costos que los mismos demandan.

7 – BIBLIOGRAFÍA

- Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental. (2019). *VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)*. Sevilla: CIEMAT.
- Cerdá, E., & Khalilova, A. (2016). Economía Circular. *Revista Economía Industrial*, 11-20.
- Chaves Ávila, R., & Monzón Campos, J. L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 5- 50.
- Da Costa Pimenta, C. C. (16 de diciembre de 2022). La Economía Circular como eje de desarrollo de los países Latinoamericanos. *Revista Economía y Política (online)*, 1-18.
- Pahlen Acuña, R. J., & Campo, A. M. (2017). Los Recursos Naturales y Culturales. Requisitos para la Gobernanza. Jornadas Universitarias de Contabilidad

Sitios web consultados

- Catamarca, M. d. (05 de 2023). *Catamarca Ciudad*. Obtenido de <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/>
- Fundación Ellen MacArthur. (05 de 2023). *Circular productos y materiales*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es/circular-productos-y-materiales>
- Fundación Ellen MacArthur. (05 de 2023). *Economía Circular. Lo esencial*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es>
- Fundación Ellen MacArthur. (05 de 2023). *Eliminar los residuos y la contaminación*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es/eliminar-los-residuos-y-la-contaminación>
- Fundación Ellen macArthur. (05 de 2023). *Regenar la naturaleza*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es/regenerar-la-naturaleza>

PONENCIAS PREMIADAS – SEGUNDO PREMIO TRIPLE EMPATE

“DESCRIPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA DE LAS GRANDES EMPRESAS SALTEÑAS A LA LUZ DE LA CONCEPCIÓN ÉTICA DE PAUL RICOEUR”

Autores:

ZUVIRÍA, Teodelina teodezuviria@gmail.com

PÉREZ HERRERA, Franco Nahuel franahuherrera@gmail.com

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de Salta

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

Resumen

El consenso actual está centrado en considerar que el éxito económico es inadmisibles como única referencia válida para la medición de la actividad empresarial. El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 marcan la vigencia y puesta en práctica de la Responsabilidad Social Mundial en torno al concepto de desarrollo: una sana articulación entre ambiente, economía y sociedad. Bajo esta concepción, la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) se torna un elemento indispensable para contribuir al cumplimiento de los ODS, en tanto la misma se concibe como aquella estrategia empresarial capaz de aunar el beneficio económico con la creación de valor social (Porter & Kramer, 2006). Considerando además que cada organización funda su accionar a partir de la interacción con diferentes grupos de interés, la *Teoría de los Stakeholders* (Freeman, 1984) permite poner el foco de atención en la satisfacción de los intereses de todos los agentes involucrados, como terreno integrador (Wheeler, Colbert y Freeman, 2003).

Paul Ricoeur (1996) asume a la responsabilidad como el complemento moral de “hacerse cargo”, lo que permite sustentar una comprensión de la reflexión ética como una práctica que justifica y clarifica las estrategias de gestión empresariales buscando construir escenarios confiables para los involucrados en las actividades de la firma. La ética empresarial se encargará entonces de analizar en qué medida se pone en gestión la responsabilidad social y ambiental de la misma (García-Marzá, 2007).

Este trabajo pretende establecer los rasgos básicos de la gestión ética que llevan a cabo las Grandes Empresas salteñas a partir de la implementación de un instrumento diagnóstico denominado “Formulario de Percepción de la Gestión Ética Empresarial”

(FPGEE)¹, que se encuentra estructurado en dos partes: una que define el contexto en el que se enmarca la gestión ética (la visión y concepto de ética de la empresa, los actores que se perciben involucrados, la existencia o no de mediciones sistemáticas de la gestión, entre otros), y otra parte orientada a abordar las herramientas, políticas y prácticas aplicadas en torno a ello. El Estado como garante y partícipe de un desarrollo sustentable no debe ni puede permanecer al margen del curso que adquiere la problemática vigente.

Palabras claves: Grandes Empresas Salteñas - Gestión Ética Empresaria - Stakeholders.

Introducción

La demanda social que en estos días recae sobre las empresas en términos de “moralidad” ha orientado a estas a ampliar la comprensión de su práctica empresaria incorporando otras dimensiones más allá de la rentabilidad económica sin más. La crisis socioambiental que atraviesa nuestro mundo globalizado propició la caducidad del modelo de crecimiento económico sustentado en el consumo y la maximización de los beneficios y orientó la formulación de nuevos principios morales de solidaridad, cooperación y respeto.

Todo el conjunto de dispositivos orientados a la producción de pautas de autorregulación de la conducta, de gestión conforme a valores, y de promoción de interacciones (entre los miembros de una empresa y ésta con su entorno social, cultural y ambiental) adecuadas a ciertos estándares definidos como éticos por diversas instituciones de referencia, como por ejemplo los ODS (Objetivos de Desarrollo Sustentable) propuestos por la ONU, permiten definir y caracterizar lo que Argandoña (2003) denomina Sistema de Gestión Ética de una firma. Y por ello, poder evaluar a partir de un instrumento de aplicación, el modo en que las Grandes Empresas Salteñas ponen en marcha su compromiso ético, constituye un elemento clave no sólo para que estas empresas puedan obtener mayor claridad sobre la propia gestión sino como elemento de reconocimiento social y económico de las mismas.

El presente trabajo tiene como objetivo establecer los rasgos básicos de la gestión ética que llevan a cabo las Grandes Empresas Salteñas a partir de la implementación de un instrumento diagnóstico denominado “Formulario de Percepción de la Gestión Ética Empresarial” (FPGEE), a fin de echar luz sobre el modo en que éstas comprenden la

¹ El presente trabajo se realiza en el marco de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta y la Universidad Siglo 21 de Córdoba, mediante el cual se pretende dar continuidad a los resultados obtenidos por el equipo de investigación cordobés dirigido por Jaime Rodríguez Alba en el proyecto de investigación denominado “En la búsqueda del Gen ético empresarial: un estudio exploratorio desde las empresas cordobesas” (2021)

gestión ética empresarial y el tipo de prácticas y herramientas mediante las cuales gestionan la misma.

Marco Teórico

En 2015 los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². Estos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas actuales y futuras de todos los habitantes de la tierra. El cumplimiento de los ODS es la vigencia y práctica de la Responsabilidad Social Mundial sobre el desarrollo: una sana articulación entre ambiente, economía y sociedad. Una visión que demuestra que la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es un elemento indispensable para contribuir al cumplimiento de los ODS.

La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) dio impulso a una línea de investigación dedicada a renovar la concepción del modelo de gestión empresarial, originalmente basado en la maximización del valor para el accionista, y elaboró un primer trabajo sobre el marco conceptual del modelo de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) (2004) que incorpora la triple faceta de la sostenibilidad mencionada en los párrafos anteriores: la económica, la social y la medioambiental.

Surgieron en este contexto dos nuevos conceptos, el de eco-eficiencia y eco-justicia, mediante los que se manifiesta la conciencia del impacto social y ambiental del accionar de las organizaciones (Moneva, 2005). Este nuevo enfoque de gestión asume valores sociales y solidarios que permiten a la empresa progresar tanto en responsabilidad como en sostenibilidad de largo plazo.

De esta manera la RSC se concibe como aquella estrategia empresarial capaz de aunar el beneficio económico con la creación de valor social, siendo el primero garante de la segunda (Porter & Kramer, 2006) y, en la medida en que cada organización funda su accionar a partir de la interacción con diferentes grupos de interés, la *Teoría de los Stakeholders* (Freeman, 1984) ha permitido poner el foco de atención en la satisfacción de los intereses de todos estos agentes involucrados, como aspiración de *máxima empresaria*.

Estos grupos de interés o stakeholders son aquellos colectivos o instituciones que influyen de manera legítima en la organización y que por tanto son capaces de condicionar su funcionamiento y permanencia, estando a su vez afectados por las estrategias encaradas por esta. Entre estos grupos encontramos a los propietarios, directivos, empleados,

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

proveedores, acreedores, clientes, deudores, entidades públicas, comunidades locales y público en general.

Wheeler, Colbert y Freeman (2003) demuestran que, si bien la creación de valor es el “leitmotiv” de las economías de mercado y de manera consecuente de las firmas que participan en él, es posible encontrar un marco para conciliar los conceptos de Responsabilidad Social Empresarial y Desarrollo Sostenible (o 'sostenibilidad' en términos comerciales) con el enfoque de Stakeholders como *terreno integrador*. La propuesta de un diálogo entre los grupos de interés facilita la concreción de acuerdos que redundan en mayores beneficios económicos para la firma.

Desde la crisis económico-financiera de 2008, la RSC se convierte en un referente ético para dar respuestas concretas. Sin embargo, urge analizar qué clase de visión sobre la responsabilidad (que traspasa y de ese modo atraviesa la referida responsabilidad empresarial), consideramos apropiada para sostener un ideal ético. Es necesario encontrar cuál es el marco teórico-conceptual sobre la ética que nos permita fundamentar una determinada comprensión del concepto de responsabilidad como puesta en marcha de esa visión ética particular que da respuestas al accionar responsable.

El presente trabajo propone como punto de partida la filosofía de corte fenomenológico-hermenéutico de Paul Ricoeur (1996), que asume a la responsabilidad como el complemento moral de “*hacerse cargo*” o “*dar cuenta de la realidad*”. Ese hacerse cargo de la realidad implica reconocer no sólo el poder de influencia de la empresa sobre la realidad concreta sino también una dignidad y ciertos derechos a aquellos afectados por sus acciones, que impiden otorgarles la categoría de “medios” al servicio de la organización y los rescata como fines en sí mismos. Bajo esta mirada, el ejercicio de la responsabilidad es la puesta en vigor de la moderación y la contención en el ejercicio de los planes de cada individuo u organización, en la que éstos últimos asumen el rol insustituible de protagonistas. En este sentido

“la ética empresarial es comprendida como aquella disciplina que tiene la función de reflexionar sobre el universo de la empresa: trabajo cotidiano, sus principios y valores (misión/visión), así como sobre las consecuencias de sus acciones en el organigrama social, empresarial y medioambiental”
(Bethencourt, 2018, p.50).

Se comprende entonces la reflexión ética como una práctica que justifica y clarifica las estrategias de gestión empresariales buscando construir escenarios confiables para los afectados por las actividades de la firma. Es necesario que las empresas puedan reflexionar sobre cómo actúan con sus colaboradores internos y externos (stakeholders)

incorporándolos en un modo de articulación en el que prime la identificación de aquellos como socios de un proyecto común.

En su definición de la “petite éthique”, Ricoeur (1996) propone la comprensión de la responsabilidad del sujeto con su proyecto de vida buena a partir del diálogo entre tres dimensiones complementarias: *la estima de sí mismo, la solicitud del otro y la justicia social e institucional*. La ética se pone en marcha cuando *junto a/y* frente a un “yo” aparece “otro” con el que dialogar en el marco de una institución que estipula los caminos mediante los cuales se distribuyen desde mercancías, hasta derechos y deberes. Se configura la estructura triangular de la “pequeña ética” como el ámbito propio de la ética: *“la intención de la vida buena con y para otros dentro de instituciones justas”* (Ricoeur, 1996, p. 176)

La gestión ética empresarial apoyada sobre el diagnóstico del estado ético de la organización permite la emergencia de *metodologías de lo virtuoso* (Etkin, 2012) que impactan en la sustentabilidad y la creación de valor social, ya que consolidan un círculo de interrelaciones virtuosas entre las partes interesadas (stakeholders internos y externos). Así podremos definir al Sistema de Gestión Ética de una empresa como el conjunto de dispositivos orientados a generar pautas de autorregulación de la conducta que se encuentren alineadas a ciertos estándares que sirvan como referentes de un desarrollo de largo plazo. Dichos estándares estarán elaborados para alcanzar los objetivos económicos, pero enmarcados por una responsabilidad social y medioambiental, que además de la mejora en los procesos permita posicionar productos y servicios con las ventajas que otorga la buena reputación (Cortina, 2003).

Metodología

En términos metodológicos se ha trabajado en 3 etapas diferenciadas:

- 1- Selección de la población adecuada. Para llevar a cabo esta tarea se relevó la cantidad de empresas que registran actividades en la provincia las cuales forman parte de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)³, con el fin de identificar el universo de firmas sobre las que aplicar el instrumento diagnóstico (FPGEE). En función de este análisis inicial se detectó la presencia de 106 grandes empresas, las que fueron caracterizadas a partir de su rama de actividad (siguiendo el Clasificador Nacional de Actividades Naciones- CLANAE 2010)⁴, la propiedad del capital societario y la actividad bursátil de las mismas. Con el fin de tener más características sobre las ramas de actividad en donde se desarrollan las Grandes

³ Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-4-50>

⁴ Disponible en https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/clanae/documentos/NOTAS_METODOLOGICAS_CLANAE-2010.pdf

Empresas, se recurren a los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁵ sobre la cantidad promedio de asalariados registrados y su remuneración promedio por sector. Estos datos servirán luego para realizar cruces descriptivos con los datos referidos a la gestión ética de las firmas.

- 2- Segunda Etapa: Análisis descriptivo de los datos referidos a la Gestión Ética. Para ello se procedió a identificar todos los documentos concernientes a la Gestión Ética que las firmas poseen publicados en sus respectivas páginas Web en pos de aplicar sobre dicho universo el Instrumento Diagnóstico (FPGEE) disponible. Este instrumento aborda la gestión ética desde 2 ejes diferenciados: Un eje contextual que permite caracterizar el contexto donde se enmarca la gestión y un eje de prácticas y herramientas que da cuenta de la variedad y tipo de elementos que lo componen. Con el procesamiento de estos datos se realizaron las primeras descripciones generales en torno a la Gestión Ética de las Grandes Empresas Salteñas, que se presentan en este documento
- 3- En una última etapa, que aún está en desarrollo, se avanzará en la determinación de Clusters o Perfiles de Grupos de Empresas. Esta identificación permitirá distinguir, a la luz de las variables utilizadas, cuáles son las características más salientes de los diferentes grupos de empresas en términos de gestión ética empresarial.

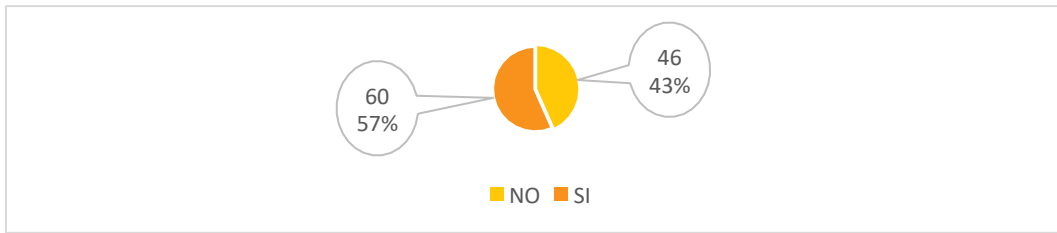
Descripción y Análisis de los primeros Resultados

Resultados Obtenidos del Bloque “Características de la Empresa”

- ***Detectando la población de referencia:*** De las 106 Grandes Empresas que registran operaciones en Salta, sólo el 57% (60 empresas) cuenta con información referida a la gestión ética en sus páginas WEB oficiales mientras el 43% restante (46 empresas) no presenta información pública alguna sobre la temática. Esto redujo el universo de empresas que fueron consideradas a la hora de construir los estadísticos descriptivos referidos a la gestión ética empresarial, los que se elaboraron a partir de las observaciones sobre las 60 empresas con información disponible. En este aspecto, el estado se consolida como un factor clave a la hora de establecer pautas de publicidad empresarial que permitan visualizar las actividades de las firmas en torno al tema.

⁵ Disponible en <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>

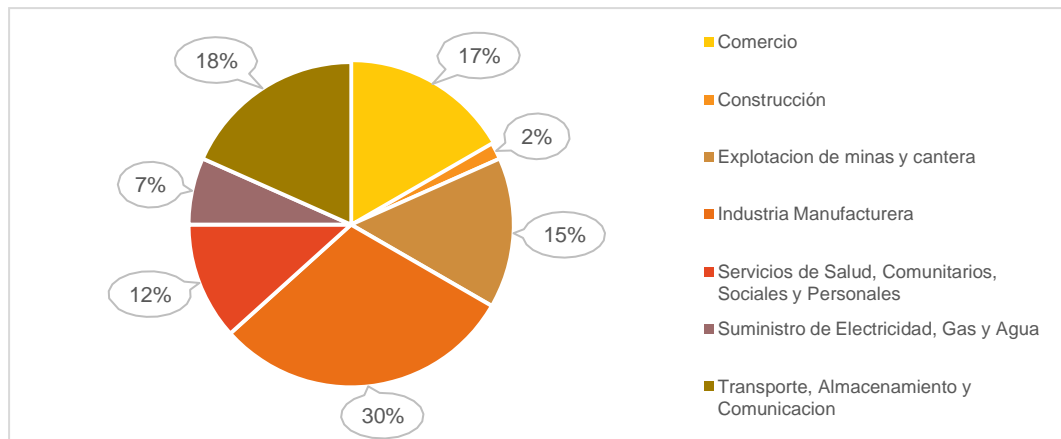
FIGURA N° 1: Grandes Empresas con información pública referida a su Gestión Ética



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la clasificación por Ramas de Actividad:** El universo de grandes empresas con información disponible en su página WEB sobre la gestión ética (60) fue agrupado además por rama de actividad (respetando la CLANEA 2010), de modo de poder cruzar luego dicha información con otras variables cuantificadas. Los datos disponibles nos permitieron caracterizar la siguiente estructura empresarial:

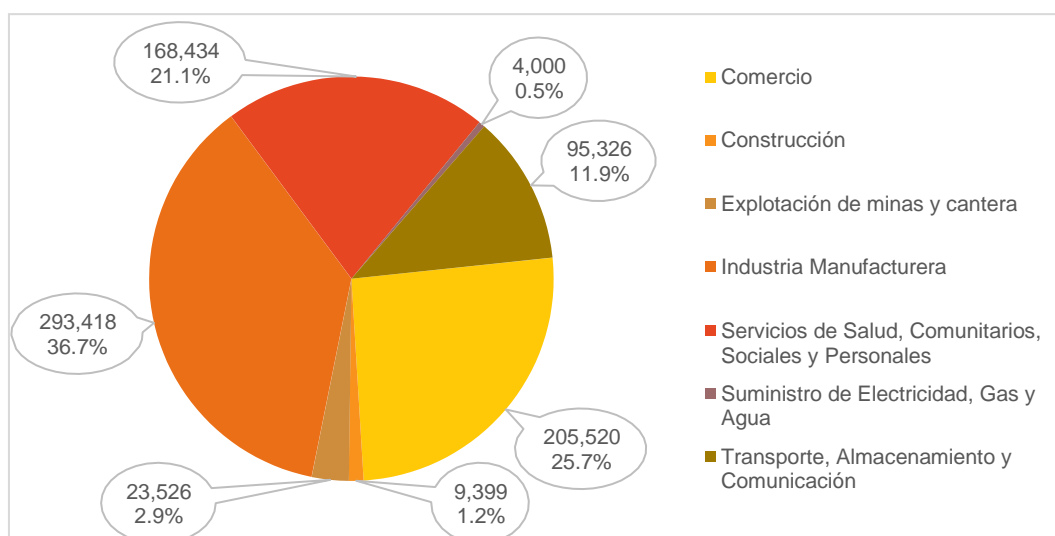
FIGURA N° 2: Distribución de las Grandes Empresas con información pública referida a su Gestión Ética por rama de actividad



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la absorción de mano de obra y salarios medios por sector:** Otros indicadores tenidos en cuenta para elaborar luego conclusiones cruzadas relativas a la gestión ética de las empresas salteñas fueron la “cantidad promedio de asalariados registrados en el sector privado” y el nivel de “remuneración promedio” por rama de actividad. El primero de ellos permite ponderar la absorción de mano de obra que se registra por rama de actividad y el segundo la posición salarial relativa entre ramas. En torno a ellos, se analizará más adelante si existe alguna vinculación con los indicadores de gestión ética.

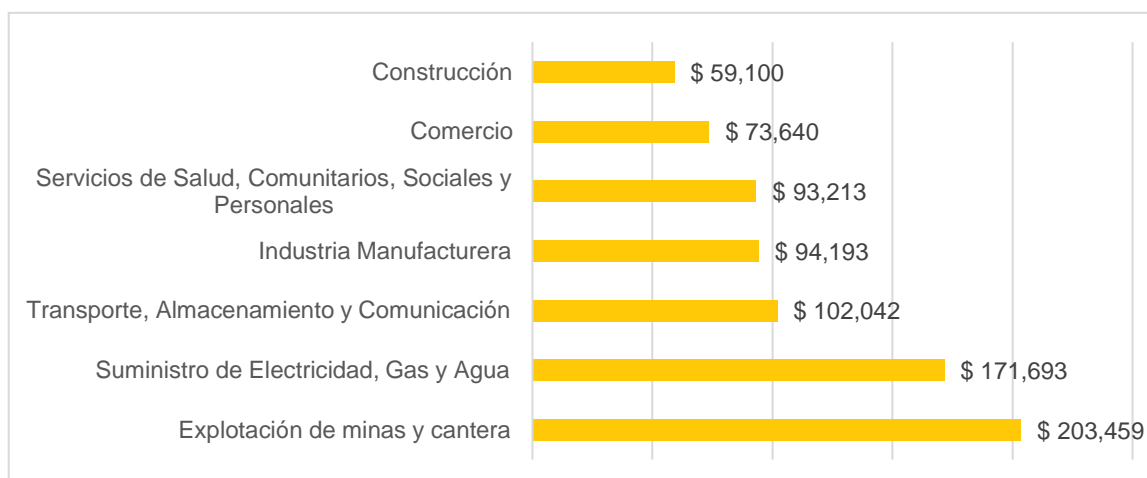
FIGURA N° 3: Cantidad promedio de Asalariados Registrados del Sector Privado por rama de actividad– Año 2021



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA.

La FIGURA N° 3 y FIGURA N° 4 permiten apreciar que en términos de “cantidad de trabajadores por sector”, se destacan las ramas Industria Manufacturera (36,7% del empleo registrado) seguido del sector Comercio (25,7%) y de los Servicios de Salud, Comunitarios y Personales (21,1%). Las ramas con menor participación de trabajadores son Explotación de Minas y Canteras, Construcción y Suministro de Electricidad, Gas y Agua. Sin embargo, las estadísticas referidas al salario promedio por sector reflejan un ordenamiento casi inverso. Los sectores con menor proporción de trabajadores se caracterizan por poseer los salarios promedios más altos.

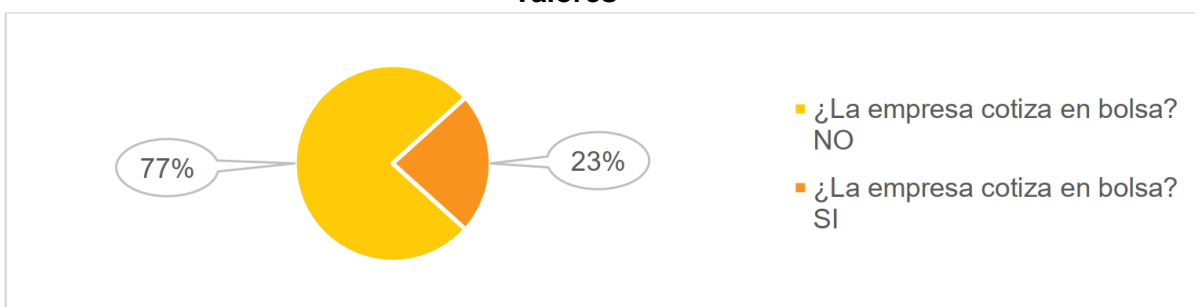
FIGURA N° 4: Remuneración promedio anual de los Asalariados Registrados del Sector Privado por rama de actividad – Año 2021



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA.

- **De la actividad bursátil de las grandes firmas:** Una de las razones por las cuales una empresa decide cotizar en bolsa es la identificación de solvencia, transparencia y prestigio. De las grandes empresas, los resultados estadísticos arrojan que sólo el 23% cotiza en alguna Bolsa de Valores del mundo. Veremos cómo esto incide en la existencia de “Programas de Ética Empresarial”.

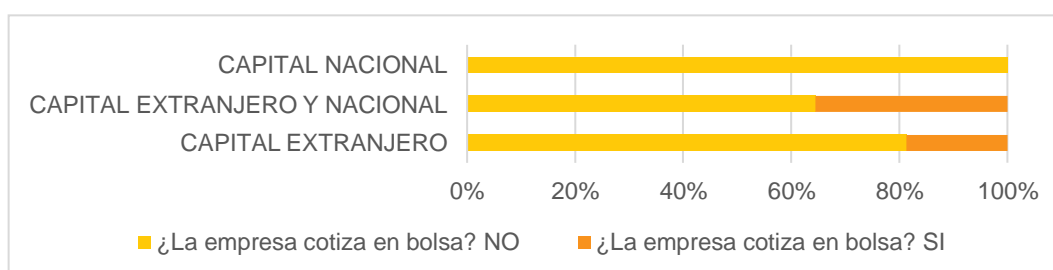
FIGURA Nº 5: Porcentaje de Grandes Empresas según cotiza en alguna bolsa de valores



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la actividad bursátil de las firmas según la propiedad del capital:** Los resultados observados revelan que las firmas de Capital Nacional no cotizan en bolsa. En este sentido, si la cotización en Bolsa permite la identificación de solvencia, transparencia y prestigio de las firmas, se pone de manifiesto que aún resta mucho por hacer en este campo por parte de las grandes empresas de Capital Nacional, aspecto en el que el Estado en tanto garante de certidumbre de las reglas del juego, se consolida como potencial agente de cambio.

FIGURA Nº 7: Porcentaje de Grandes Empresas según tipo de capital y si cotiza en alguna bolsa de valores



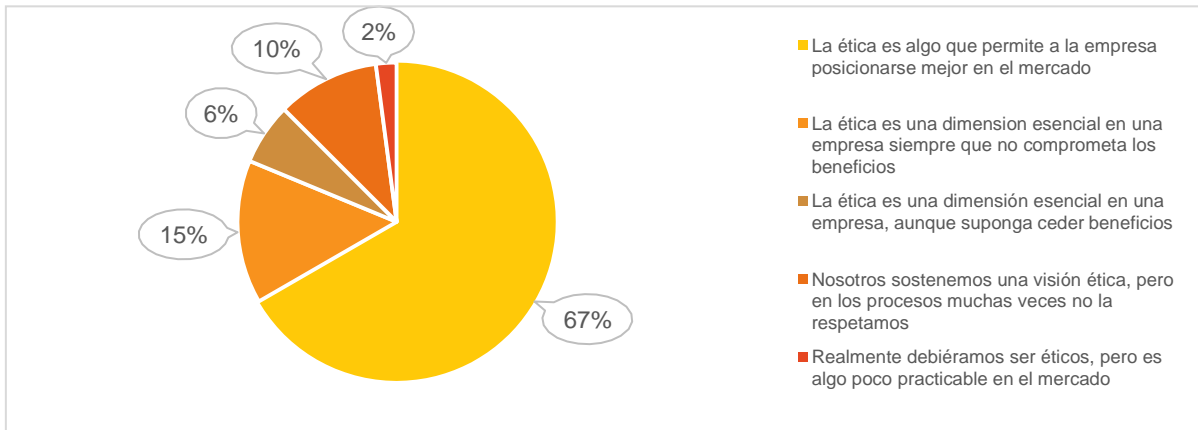
Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Resultados Obtenidos del Bloque “Gestión Ética”

- **De la visión empresarial acerca de la ética:** El 67% de las empresas consideradas consideran que “La ética es algo que permite a la empresa posicionarse mejor en el mercado”, seguidos por aquellos que sostienen que “La ética es una

dimensión esencial en una empresa siempre que no comprometa los beneficios” (15%) y solo un 2% considera que “Realmente deberíamos ser éticos, pero es algo poco practicable en el mercado”. Esto permite afirmar que, en la gran mayoría de los casos, las empresas reconocen la gestión ética como la puesta en vigencia de su Responsabilidad Social Corporativa, alejándose del concepto tradicional economicista de éxito empresario.

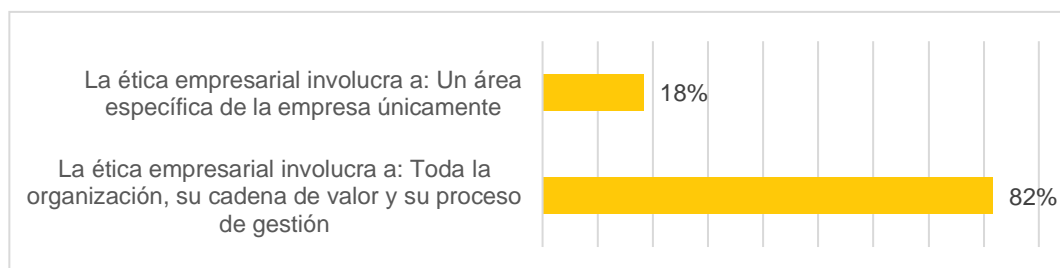
FIGURA Nº 8: Porcentaje de Grandes Empresas según la visión empresarial acerca de la ética



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **Acerca a quienes involucra la gestión ética:** Del total de las firmas, el 82% considera que la ética involucra a “Toda la organización, su cadena de valor y su proceso de gestión” mientras que sólo el 18% comprende que la ética involucra a “Un área específica de la empresa únicamente”. Esto revela que la gran mayoría de las empresas adhieren a la consideración de todos los stakeholders a la hora de la puesta en marcha de la gestión empresarial, mirada que junto con la comprensión del sentido que asume la ética (descrita en el apartado anterior) se encuentra en línea con la visión ricoeuriana propuesta.

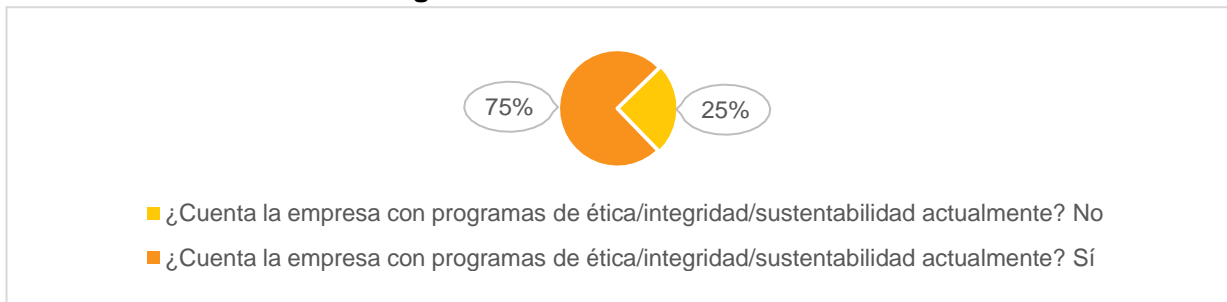
FIGURA Nº 9: Porcentaje de Grandes Empresas según involucran a un área o toda la organización en el proceso de gestión ética



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la existencia de Programas de Ética:** El 75% de las grandes empresas salteñas analizadas cuentan actualmente con algún tipo de Programa de Ética. Aun cuando dijimos que todas las empresas consideradas en este análisis poseen información acerca de su gestión ética empresarial (disponibles en sus páginas web institucionales), no todas han logrado sistematizar estas cuestiones en Programas consolidados.

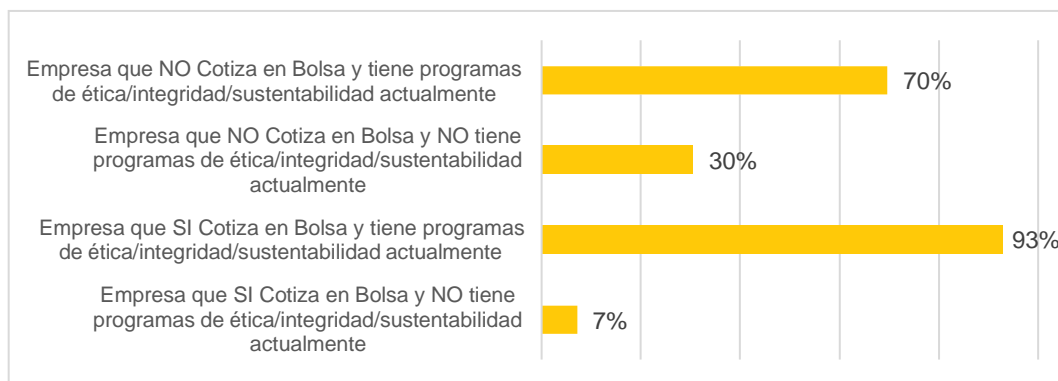
FIGURA Nº 10: Porcentaje de Grande Empresas según cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

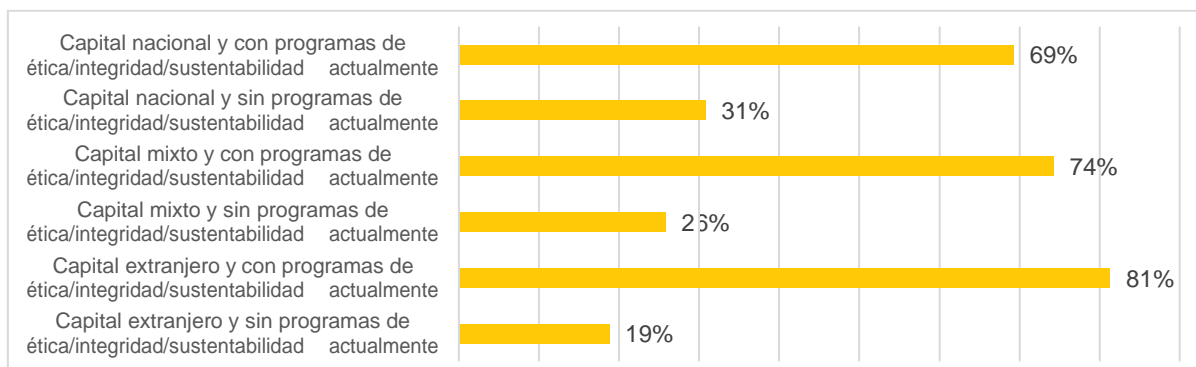
En torno a lo anterior es interesante advertir que del total de empresas que cotizan en Bolsa el 93% cuenta con programas de ética, en tanto que para las empresas que no cotizan en bolsa, dicho porcentaje es menor (70%). Esto permite apreciar que los Programas de Ética Empresarial se consolidan como aspectos sustanciales cuando la empresa pretende acceder al mercado del crédito global, y por tanto condiciona la voluntad empresarial en torno a la implementación de los mismos.

FIGURA Nº 11: Porcentaje de Grande Empresas según cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente y según cotizan en bolsa



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

FIGURA Nº 12: Porcentaje de Grande Empresas según cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente y según tipo de capital



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Asimismo, si combinamos la existencia de Programas de Ética según la propiedad del Capitalempresario advertimos que de las empresas con capital nacional solamente el 69% cuentan con programa de ética, mientras las de capital mixto este porcentaje es de un 74% y para las de capital extranjero un 81%. El aporte que en torno a ello hace la propiedad extranjera es notorio.

- **Del peso relativo de los distintos stakeholders en la consideración de la gestión ética:** A la hora de sopesar la importancia que otorgan las empresas a los diferentes stakeholders los guarismos revelan que las mismas priorizan su foco de atención en los “Clientes o Usuarios” (20% de sus acciones en torno a la ética se orientan hacia ellos), seguidos por los “Empleados” (17%), y por los “Proveedores” y “Gerentes” (15%). En este punto se destaca el bajo peso que las firmas otorgan a las “Entidades Gubernamentales” (6%) a la hora de considerarlas como contrapartes valiosas de su proceso de gestión ética. Este último indicador demuestra que aún resta mucho por hacer no sólo por parte de las empresas, sino en particular por parte del sector Gobierno en torno a su involucramiento efectivo.

FIGURA Nº 13: Peso relativo otorgado a los stakeholders en la gestión ética en las Grandes Empresas

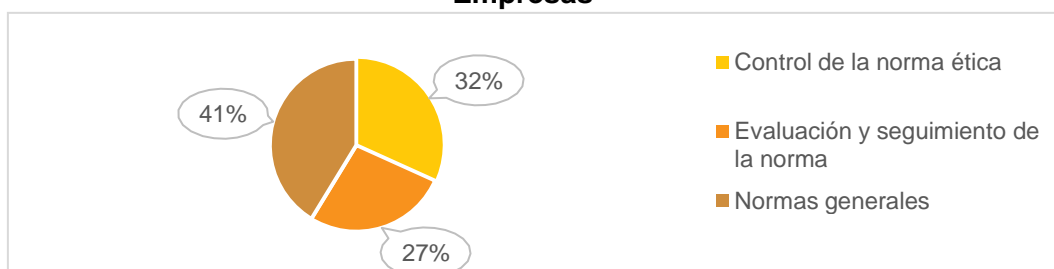


Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Resultados Obtenidos del Bloque “Herramientas, políticas y prácticas de la gestión ética”

- Del tipo de herramientas utilizadas:** A los diversos tipos de herramientas utilizadas en la gestión ética se los agrupó según el siguiente criterio: Herramientas referidas al establecimiento de Normas Generales, Herramientas referidas al Control de la Norma y Herramientas referidas a la Evaluación y seguimiento de la Norma. Según dicha clasificación se obtuvieron los siguientes guarismos: el 41% de las herramientas de gestión refieren al establecimiento de Normas Generales, el 32% de las herramientas están orientadas al control y sólo el 27% a evaluación y seguimiento de la norma. Esto demuestra que los aspectos normativos siguen primando y que el posterior seguimiento, evaluación y control es menos activo dentro de la gestión. Sin dudas, la armonización entre los tres es algo por mejorar.

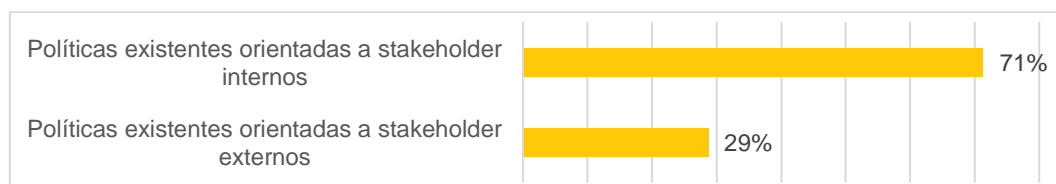
FIGURA N° 14: Porcentaje de Herramientas de la gestión ética de las Grandes Empresas



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- Del destinatario de las políticas éticas:** Con respecto a las políticas puestas en marcha por las Grandes Empresas, las mismas fueron agrupadas en doce grandes rubros en total. A estas se las reclasificó a su vez en torno si se orientan a los stakeholders externos (políticas que se detallan en la FIGURA N° 16) o externos (detalladas en la FIGURA N° 17). De dichas clasificaciones surgen los siguientes resultados: Del total de Políticas implementadas por las grandes empresas, el 71% están orientadas hacia los stakeholders internos y el 29% hacia los externos. Estos resultados permiten estimar la ponderación que las firmas otorgan a los diferentes sectores involucrados en el quehacer ordinario de estas y resaltan la falta de conexión de las mismas con los agentes ajenos al propio proceso de gestión, entre los que se encuentra, por ejemplo, el sector Gobierno.

FIGURA N° 15: Porcentaje Políticas existentes según orientación de las mismas



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- De la ponderación de políticas entre los stakeholders externos:** Del total de políticas orientadas a los agentes externos, las de mayor peso relativo son las orientadas a “Políticas de responsabilidad social y sustentabilidad ambiental” (28%). Cabe destacarse la poca relevancia de las políticas en torno al relacionamiento ético con el Sector Público.

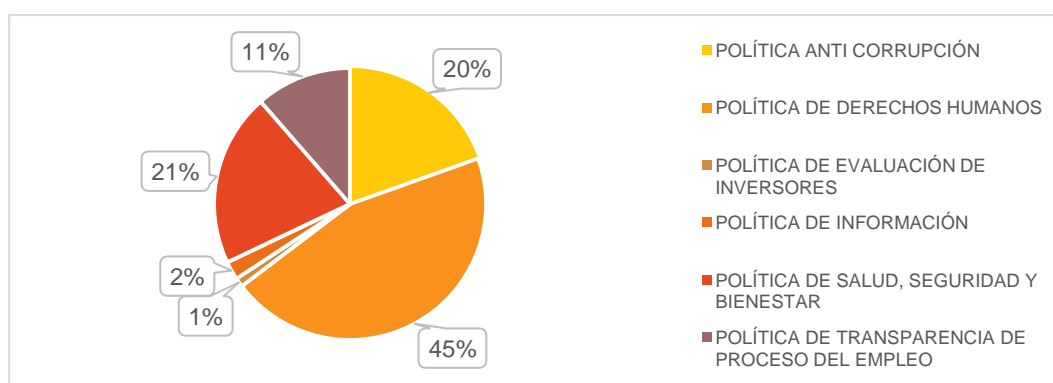
FIGURA N° 16: Porcentaje de Políticas empresariales existentes actualmente en la empresa orientadas a stakeholder externos de las Grandes Empresas que cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la ponderación de políticas entre los stakeholders internos:** Del total de políticas orientadas a stakeholders internos, el 45% de ellas pertenecen a “Políticas de Derechos Humanos” y en menor medida a “Políticas Anticorrupción” (20%). También resulta llamativo que sólo el 11% se oriente a la “Transparencia del proceso de Empleo”, cuestión que abordaremos luego.

FIGURA N° 17: Porcentaje de Políticas empresariales existentes actualmente en la empresa orientadas a stakeholders internos de las Grandes Empresas que cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente



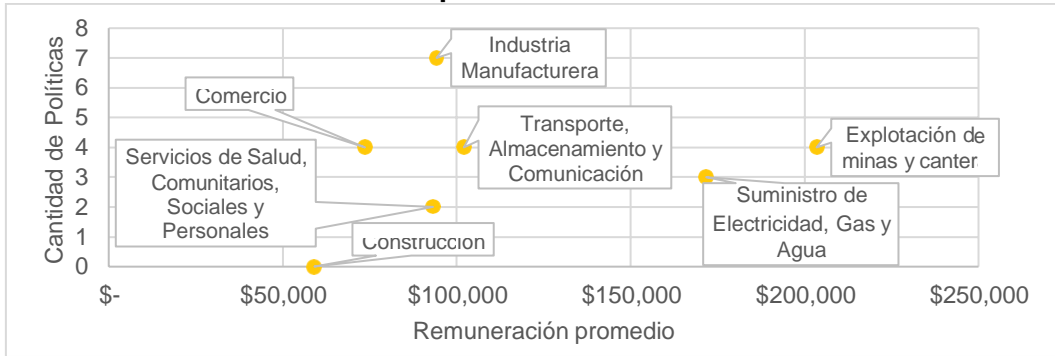
Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Resultados obtenidos del cruce entre algunas variables

A la luz del desarrollo anterior merece la pena preguntarse si es factible apreciar alguna relación entre las políticas de gestión ética orientadas a la “Transparencia en el proceso de Empleo” y “la cantidad de trabajadores” y “salario medio” por rama de actividad. El siguiente gráfico permite concluir que existe una relación positiva entre la cantidad de

políticas y el salario promedio de cada rama, es decir a medida que mayor es el nivel de salario, mayores son las políticas orientadas hacia los empleados y la transparencia en los procesos de contratación, movilidad y despidos.

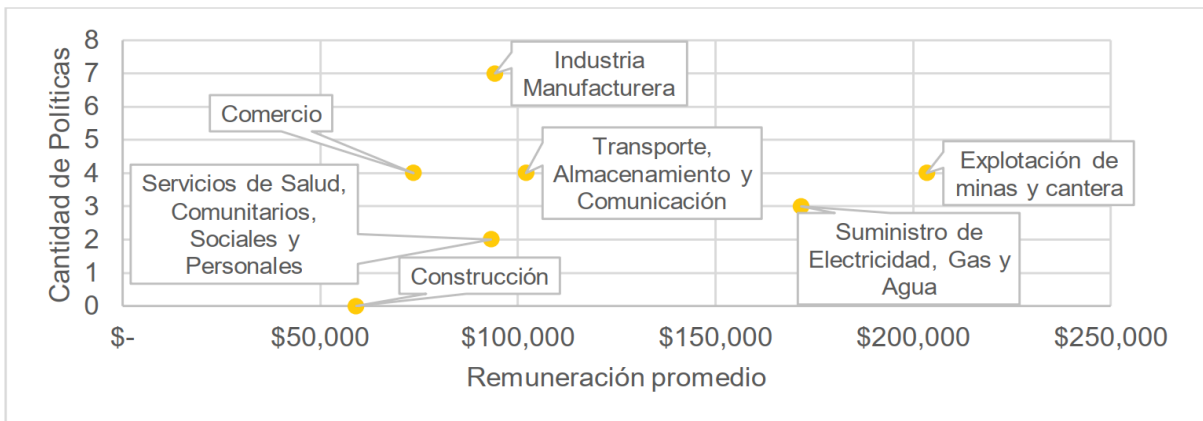
FIGURA N°18: Políticas de transparencia de proceso de empleo existentes vs Remuneración promedio de los Asalariados.



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Sin embargo, es importante resaltar que cuando se considera “la cantidad de trabajadores por rama de actividad” se observa una relación negativa, es decir, las ramas que agrupan una mayor cantidad de trabajadores declaran poseer menos políticas relacionadas a la transparencia en el empleo. Esto puede estar justificado por la mayor competencia por los puestos de trabajo, que provoca que los trabajadores estén dispuestos a renunciar a mayores procesos de transparencia laboral con tal de acceder al mercado de trabajo.

FIGURA N° 19: Políticas de transparencia de proceso de empleo existentes vs Cantidad promedio de trabajadores.



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Conclusiones

Este primer análisis nos ha permitido apreciar las características generales en torno a la gestión ética de las grandes empresas salteñas y la manera en que algunas particularidades de las firmas definen su perfil en torno a la misma. Asimismo, se han podido identificar aquellos aspectos de la gestión que se acercan a la visión ética ricoeuriana que subyace a la idea de Responsabilidad Social Corporativa. Se resalta así la gran labor que aún queda por hacer en torno a la publicidad que las firmas brindan sobre su modelo de gestión, en relación al fomento de políticas de control y evaluación de sus políticas, en torno a las tareas de vinculación con el Sector Público como contraparte sustancial de estos procesos, y en particular en torno al fortalecimiento de políticas orientadas a la transparencia en los procesos de contratación de trabajadores en aquellas ramas de actividad caracterizadas por una gran absorción de mano de obra. Queda para un próximo trabajo avanzar en la determinación de Perfiles de Grupos para las grandes empresas salteñas.

Bibliografía

Argandoña, A. (2003) Sobre los sistemas de gestión ética, social y medioambiental en las empresas. En Papeles de Ética, Economía y Dirección, N° 28.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2004) *Marco conceptual de la responsabilidad social corporativa*, Documento N°1, AECA, Madrid.

Bethencourt Pérez, O. R. (2017). *Ética dialógica y responsabilidad social de la empresa*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49966/1/T40577.pdf>

Cortina, A. (2003) *Construir Confianza*. Trotta

Etkin, J. (2012) *Brechas Éticas en las Organizaciones*. Cengage Learning.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Pitman Publishing.

García Marzá, D. (2007). Responsabilidad social de la empresa: una aproximación desde la ética empresarial. *Veritas. Revista de Filosofía y Teología*, II (17),183-204. [fecha de Consulta

21 de junio de 2022]. ISSN: 0717-4675. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=291122924001>

Marqués Bertinatti, C. y Rodríguez Alba, J. (2021). En la búsqueda del Gen ético empresarial: un estudio exploratorio desde las empresas cordobesas. *Revista Brumario*,

23(1), 99-110. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/21255>

Moneva, José M. (2005). Información sobre Responsabilidad Social Corporativa: Situación y Tendencias. *Revista Asturiana de Economía*, RAE (34), 43-67

Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2006) "Strategy & Society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility", *Harvard Business Review*, 84 (12), 78-92.

Ricoeur, P (1996). *Sí mismo como otro*, Madrid, Ed. Siglo XXI.

Wheeler, D; Colbert, B; Freeman, R (2003). Focusing on Value: Reconciling Corporate Social Responsibility, Sustainability and a Stakeholder Approach in a Network World. *Journal of General Management*, 28 (3).

PONENCIAS PREMIADAS – TERCER PREMIO

“POLICÍA TURÍSTICA: ANFITRIONES SOMOS TODOS”

Autores:

AREDES, Javier Eduardo cpnaredes@yahoo.com.ar

POZYWILKO, Susana Marilyn mpozywilko@eco.unca.edu.ar

REARTE, Natalia Romina prrearte@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA. Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público – Privada

RESUMEN

El turismo es una actividad esencialmente económica y en la actualidad, se ha convertido en algo muy competitivo para los destinos turísticos receptores, motivo por el cual la seguridad turística es un punto que toma especial relevancia para que dicha actividad se pueda desarrollar. Los turistas no solo visitan los destinos por su riqueza natural y cultural, sino que buscan uno con mayor seguridad.

El desarrollo turístico de un lugar requiere de la interacción de una serie de agentes, en este marco no hay duda de que las fuerzas de seguridad ocupan un rol importante, de ahí la necesidad de formarlos como anfitriones, dado que, si el turista es bien recibido y se siente seguro en el lugar que visita, realizará una promoción eficaz del destino.

En el presente trabajo se hace énfasis de la importancia que representa la construcción de la cultura del Policía como Anfitrión Turístico, así como también cuál es el estado situacional (número de efectivos y capacitación recibida) en la que se encuentra la división encargada de la seguridad turística en la Provincia de Catamarca. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo donde se empleó las herramientas de recolección de datos como el análisis de documentos y entrevistas a los miembros que integran la división y aquellos que poseen una relación directa con la seguridad y el turismo. Ante lo analizado y los resultados obtenidos, se proponen algunas sugerencias que contribuyan a mejorar y fortalecer el desempeño de esta División puesta en funcionamiento recientemente.

Este tipo de intervenciones, nos permite visualizar la importancia que tiene la seguridad para el turismo catamarqueño en la actualidad, y su adecuada gestión es una ardua tarea para generar cambios internos innovadores, que indudablemente impactarán positivamente en la imagen que reflejarán socialmente como institución.

PALABRAS CLAVES: Seguridad turística - Fuerzas de Seguridad - Anfitrión– Desarrollo Turístico – Catamarca.

**“El turista donde hay conflicto social no va,
donde hay paz social si va”**

MARCO REFERENCIAL

Para analizar los aspectos de seguridad en el turismo que requiere un destino turístico, es conveniente hacer una aproximación al concepto mismo de seguridad, como aspecto que debe garantizar el Estado.

Podríamos decir que seguridad es la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. El término, identifica a una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural. (entiéndase riesgo como el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, encontrándose en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimenta la sociedad en el momento determinado; esta vulnerabilidad podría disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarla).¹

Cuando se habla de seguridad, encontramos un conjunto de términos como seguridad pública o ciudadana, seguridad comunitaria y seguridad turística que es importante acotar y definir. Cuando hablamos de seguridad ciudadana nos estamos refiriendo a aquella condición o situación de resguardo integral de las personas y sus bienes ante riesgos y amenazas, y del libre ejercicio de sus derechos humanos que se mantiene en el tiempo. La seguridad ciudadana está constituida por cuatro componentes básicos: el marco legal, el sistema judicial, el sistema penitenciario y las fuerzas de seguridad. En este sentido, la ley provincial N° 5429 que en su art. 2, define a la Seguridad Pública como *“las acciones del Estado que tienen por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública, implementando políticas públicas tendientes a asegurar la convivencia y fortalecer la cohesión social, dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados”*.

También encontramos el concepto de seguridad comunitaria, que plantea un modelo concreto de gestión de la seguridad que toma en cuenta al ciudadano en la formulación, desarrollo y verificación de las políticas de seguridad. Por último, en la relación entre la seguridad y el turismo, la Organización Mundial del Turismo ha definido la seguridad turística como “la

¹ Fuente: Apuntes de la Cátedra Relaciones Comunitarias del Instituto de Seguridad Pública

protección de la vida, de la salud, de la integridad física, psicológica y económica de los visitantes, prestadores de servicios y miembros de las comunidades receptoras” (OMT, 2001). La seguridad turística es una variable de la seguridad ciudadana y debe ser analizada como parte de un sistema de seguridad integral, pero con sus propios indicadores o ejes de trabajo.²

SEGURIDAD COMO DERECHO DEL TURISTA

En el ámbito del turismo, es fundamental que el respeto y la garantía del derecho a la seguridad, asociado a la libertad de movimiento, que caracteriza el encuentro de los actores involucrados en el espacio turístico, sea el orientador de sus manifestaciones: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. (art. 13 Declaración Universal de Derechos Humanos)

La Organización Mundial del Turismo, se ha orientado por contribuir al reconocimiento de la libertad de viajar con seguridad, como derecho fundamental para todos los ciudadanos del mundo. De esta manera se ayuda a que el turismo se constituya como instrumento importante para la paz y el entendimiento mutuo entre naciones.

En este contexto, la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, de 1980, afirma que el turismo es una actividad esencial para la vida de las naciones y que su desarrollo está relacionado con la libertad de viajar, “considerando que el turismo puede desarrollarse en un clima de paz y seguridad que puede lograrse mediante el esfuerzo común de todos los Estados para promover la reducción de la tensión internacional y fomentar la cooperación internacional con un espíritu de amistad, respeto de los derechos humanos y comprensión entre todos los estados.”³

A partir de lo que podemos denominar “efecto 11-S” podemos plantear una serie de diez puntos que se han modificado en la valoración de la variable “seguridad” en la actividad turística: 1) la seguridad contribuye hoy a posicionar la imagen de un destino o establecimiento turístico; 2) la demanda busca percibir presencialmente la seguridad –ese personal invisible hoy debe ser visible–; 3) la seguridad es un valor agregado en el proceso competitivo de una empresa turística; 4) se ve como necesario capacitar al personal sobre pautas preventivas de seguridad (por ejemplo, en un hotel, si recibe un paquete qué debe hacer); 5) se considera la incorporación de la tecnología informática destinada a la seguridad; 6) se detecta el control más estricto de las personas, principalmente en el caso del transporte aéreo; 7) la seguridad se utiliza como herramienta comunicacional al posicionar su oferta a una empresa o destino turístico; 8) se habla de seguridad en el sector turístico, aunque se desconocen los puntos

² Grünewald, L. A. (2012). La seguridad en el marco de la competitividad de los destinos turísticos.

³ Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. Conferencia Mundial del Turismo. Manila. Septiembre a octubre de 1980.

que integran un sistema de seguridad turística; 9) la seguridad es una variable de rentabilidad; 10) no es posible proteger todo, todo el tiempo y contra todo. (Grünewald, L. A., 2012).

LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y EL TURISMO

La planificación de una política de seguridad turística requiere una acción interinstitucional con distintas escalas de actuación –a niveles nacional, provincial y municipal– y entre estas instituciones se destacan las de seguridad. Las instituciones de seguridad que actúan, por ejemplo, durante la temporada turística en la Fiesta del Poncho: la Policía de la Provincia, la guardia urbana, Gendarmería Nacional Argentina, dependencias municipales orientadas a la seguridad a través de sus agentes de tránsito, etc. Cada una de estas instituciones cuenta con sus objetivos institucionales, sus recursos humanos, sus sistemas de actuación y su plan de acción que interactúan en conjunto o aisladamente sobre un mismo espacio geográfico. En cuanto a las relaciones entre las distintas fuerzas de seguridad que actúan sobre un mismo espacio geográfico, un primer problema que podemos identificar es que generalmente trabajan como compartimentos estancos, sin accionar en conjunto ante un mismo problema y sin estrategias comunes, lo que genera un mayor esfuerzo, mayores costos y menor efectividad. Un segundo problema es que las fuerzas policiales son siempre celosas de su territorio y no ven con buenos ojos la obligada compañía de “colegas” de otras fuerzas, por lo que en muchas circunstancias les restan colaboración.

EL POLICÍA COMO ANFITRIÓN

A partir de las necesidades de la comunidad, se producen un conjunto de acciones primarias de relación entre el efectivo de seguridad y el residente o el visitante que son: información al ciudadano; prevención de delitos; represión de delitos; generación de una imagen de seguridad ciudadana; desalentar las acciones delictivas. El agente de seguridad debe ser interpretado en el marco de estos grupos de actuación como un prestador de servicio turístico, como anfitrión, cuyas rutinas y dinámicas de trabajo básicas son prevenir, desalentar y reprimir hechos delictivos, a las que le suma otras dos funciones de valor fundamental, desde la óptica del destino y de la institución de seguridad: actúa como informador y promotor turístico de un destino, y contribuye a posicionar la imagen del destino y de la institución de seguridad a la cual pertenece. En ese marco, es que surge el policía como anfitrión. Según la Real Academia Española el anfitrión es la persona o entidad que recibe en su país o en su sede habitual a invitados o visitantes.

TENDENCIA LATINOAMERICANA

Durante la FITUR 2023 (Feria Internacional del Turismo) realizado en Madrid, España realizado del 18 al 22 de enero 2023, varios países Latinoamericanos expusieron la iniciativa de creación de una policía turística para dar seguridad y tranquilidad a los viajeros. Pese a la

ausencia de conflictos armados activos en América Latina, la región es peligrosa con altas tasas de asesinatos y secuestros, algo que impide el normal desarrollo de la vida de los latinoamericanos y genera desconfianza en muchos turistas. Para romper con esa tendencia, muchos países de la región han desarrollado cuerpos especializados de policía, que se encuentran en puntos turísticos como playas, cascos antiguos, museos o ruinas arqueológicas, y los que no los tienen montan operativos especiales para los visitantes. (Macarena Soto, Infobae, 22 enero 2023).

Sin duda, América Latina es una zona con muchos atractivos y actividad turística que ofrecer lo que motiva que millones de personas la visiten al año. Países, como Uruguay, según comentó su Ministro de turismo, cuenta con operaciones para la recepción de cruceros, *"en términos relativos el país, ofrece seguridad pública" aunque "no quiere decir que no haya que tener cuidado como en todo el mundo"*. Por su parte, República Dominicana, tiene un cuerpo de policía turística con 1800 agentes que están en constante fortalecimiento, para lo cual tiene pensado aliarse con países en donde sus policías turísticas estén más desarrolladas para poder capacitarse al respecto.

En igual sentido, la ministra de Turismo de Paraguay, expresó *"que su país ya tiene 340 agentes preparados para dar seguridad y orientación a los turistas"*.

Por otra parte, el caso de México es uno de los más llamativos de la región por los altos índices de violencia que registra el país, tras décadas en una lucha contra el narcotráfico. La secretaria de Turismo del Estado de Yucatán tiene claro que *"Yucatán es el destino más seguro de México" y explica que Mérida (la capital del Estado) "es la segunda ciudad más segura del continente americano"*, concluye. En la misma línea se expresa el subsecretario de Servicios Turísticos de Guerrero, asegura que en su Estado *"no ha habido problemas en zonas turísticas"*. Reconoce que *"se han dado algunos acontecimientos" recientemente, pero que estos "suceden en el norte" del país y Guerrero está al sur*. El secretario de Turismo de Nayarit, subraya que el suyo *"es el primer Estado en percepción de seguridad" y "el segundo más seguro de México" por detrás de Yucatán. "Tenemos cámaras de vigilancia con policías turísticos capacitados donde debemos ir sin que ocurra nada"*, explica.

Por su lado, Ecuador, país invitado para la próxima edición de FITUR, cuenta con 300 agentes para proteger a los visitantes y según su ministro de turismo, aunque el país tiene *"problemas sociales como todos los países de Latinoamérica, no se reportan incidentes fuera de los números habituales, ha habido casos de inseguridad, pero fuera de la vía común del turista"*.

En cuanto a Argentina, asistieron al evento el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, Secretaría de Promoción Turística, la Cámara Argentina de Turismo, la Embajada Argentina, autoridades provinciales y representantes de destinos turísticos con el objetivo de promocionar y comercializar los productos, servicios y atractivos que ofrece el país ante el mercado europeo, posicionando a Argentina como uno de los principales destinos turísticos

de la región, sin embargo, no se hizo referencia a la políticas de seguridad turística como parte de la agenda a nivel Nacional como lo destacaron los países antes mencionados.

Por su parte, el ministro Lammens indicó: *“La presencia de una gran delegación muestra el gran momento que vive el turismo en Argentina, donde estamos por encima de los números de la prepandemia en el turismo interno y con el gran desafío de superar los números de 2019 en el turismo receptivo”*.

TENDENCIA ARGENTINA

Las provincias argentinas en su afán de posicionar sus destinos turísticos advirtieron que era necesario considerar como indispensable la Seguridad Turística, pensando mecanismos que brinden la preservación del patrimonio, su puesta en valor y en la seguridad física de los visitantes así como también los ciudadanos locales, se crea

la policía turística. En el 2022 el Gobierno porteño realizó el Primer Congreso de Seguridad Turística en la Ciudad de Buenos Aires, que tuvo la participación de funcionarios nacionales, provinciales y municipales de diferentes distritos, representantes extranjeros y especialistas en la materia.⁴ *“Este congreso es una gran oportunidad inmejorable para el intercambio de conocimientos y experiencias en un ámbito tan singular como es la seguridad turística”*, sostuvo el sub jefe de la Policía de la Ciudad. En el congreso hubo funcionarios de Seguridad de las provincias de Neuquén, Jujuy, San Luis, Tucumán, Río Negro, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe, Misiones, Catamarca, La Rioja y Córdoba, y de los municipios bonaerenses de Vicente López, Tigre, Junín, Pergamino, Tandil, Partido de La Costa, Pinamar, Mar del Plata, Lobos, Bahía Blanca, San Isidro, San Fernando, Olavarría, La Plata y San Antonio de Areco.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Policía Turística de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con varios años de actividad y se desempeña en el ámbito de la capital de nuestro país. Es una División que pertenece a la Superintendencia de Seguridad Comunal, cuyo organismo de mando y control es el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ <https://buenosaires.gob.ar/noticias/la-policia-de-los-turistas>



Fuente: PoliciadelaCiudad.gob.ar

Frente y acceso a la Comisaría de Policía Turística, ubicada en Avenida Corrientes 436 esquina calle Reconquista, en el interior de Plazoleta San Nicolas



Fuente: PoliciadelaCiudad.gob.ar
Presentación de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires

Esta División se encarga de proceder de forma rápida y eficaz, priorizando las adversidades que enfrenta un extranjero en un país ajeno, como es el idioma, las leyes, el entorno y la diversidad cultural.

Se ha desplegado una cantidad de agentes capacitados para intervenir en distintas situaciones con extranjeros, que saben varios idiomas como portugués, inglés, italiano, japonés entre otros. Esta División cuenta con móviles plateados e identificados para que les sea más fácil reconocer a los visitantes. Estos uniformados tienen como principal función la protección, brindar información, asistencia y contención a los turistas.

La fuerza también dispone de un QR de seguridad turística que vecinos o turistas pueden escanear en colectivos, taxis, áreas comerciales y puntos con información relevante. De esta manera quedan habilitados para hacer llamados al 911, realizar denuncias online e informarse sobre el extravío de pasaportes, entre otros servicios.

Jujuy

La provincia de Jujuy crea la Dirección General de la Policía Turística allá por el 2006 previendo una proyección en el tiempo para ir mejorando y fortaleciendo esta área con la incorporación de más personal capacitado y afectado al área turística.

En 2018 se puso en funcionamiento la División de la Policía Turística en Purmamarca y Tilcara, que se suman a las sedes que ya están trabajando en la Nueva Terminal de Ómnibus y en la plaza Belgrano de San Salvador de Jujuy.

El personal miembro de la Policía Turística fue capacitado para el cuidado y la protección de bienes patrimoniales, los efectivos estudiaron idiomas como inglés, francés y chino, se instruyeron en diferentes protocolos para responder en conjunto con otros organismos como Migraciones; Viceconsulados; Defensoría del Pueblo; y Vialidad Nacional.

La Policía Turística pertenece al Comando de Seguridad y Prevención Ciudadana, un cuerpo que sigue creciendo, la idea es llevarla a todas las regiones de la provincia. Los policías motorizados, bicipolicias, patrulleros y el personal de calle forman parte del Comando.

El dispositivo de seguridad que propone la Policía Turística de Jujuy consiste en actividades de prevención, control y vigilancia en los diferentes sitios turísticos para proteger, preservar y salvaguardar la integridad de la comunidad en general y turistas que visitan la provincia en pos de evitar delitos que afecten la tranquilidad y convivencia ciudadana, bajo el slogan “Jujuy-Turismo Seguro”.



Fuente: <https://prensa.jujuy.gob.ar/policia-turistica/policia-turistica-purmamarca-y-tilcara-n40159>

Mendoza

La Policía Turística Mendoza o Unidad Policial de Asistencia al Turista (UPAT) se creó en el 2008, cuando se inauguró la primera de las unidades para trabajar de forma directa y coordinada con los ministerios de Seguridad y su par de Turismo.

Luego, el 29 de octubre del mismo año, fue inaugurada la segunda delegación, UPAT Maipú, lugar turístico emblemático por sus famosos caminos del vino. Unos años después, y por la permanente y creciente demanda del turismo nacional e internacional en la provincia, se crearon dos delegaciones más: UPAT zonas Sur y Este.

En noviembre de 2020 se inauguró la delegación de UPAT en la Estación Terminal Mendoza, dentro de la estación de ómnibus de la provincia, donde se brinda asistencia a todos los viajeros que llegan de forma terrestre, tanto de otras provincias como de Chile. Está en proyecto la creación de la última sede en Valle de Uco. Con esta unidad, habrá presencia directa de Policía Turística en todo el territorio de la provincia de Mendoza.

Sus efectivos recorren la provincia fomentando la prevención de delitos y advirtiendo a los visitantes qué medidas tomar para evitar riesgos y que su estadía sea reconfortante y realizando controles en hoteles, restaurantes, circuitos turísticos, entidades consulares que se encuentran en la provincia, como también en plazas, paseos y en las terminales de ómnibus.

Los uniformados tienen conocimientos en idiomas como inglés, italiano, francés, portugués y chino mandarín. El personal de la UPAT brinda charlas preventivas y de concientización en universidades con estudiantes de intercambio de otros países, en la propia Policía, en municipios, en el Ente de Turismo y para todo el sector turístico y hotelero.



Fuente: <https://jornadaonline.com/mendoza/mendoza-la-unica-provincia-que-posee-policia-turistica-en-una-terminal-de-omnibus-202313017150>



Fuente: <https://jornadaonline.com/mendoza/mendoza-la-unica-provincia-que-posee-policia-turistica-en-una-terminal-de-omnibus-202313017150>

Córdoba

La División Policía Turística de la Provincia de Córdoba, dependiente del Departamento Cuerpo de Vigilancia Especial, fue creada en diciembre del 2009 y tiene como objetivo la protección del patrimonio histórico, religioso y cultural del circuito turístico denominado "Media Legua de Oro Cultural" ubicado en el microcentro de la ciudad de Córdoba, que comprende el espacio entre la Plaza San Martín hasta el bv. San Juan, abarcando la Manzana Jesuítica, la Manzana de Las Luces, el Cabildo Histórico, el Teatro Comedia y el Teatro San Martín. Asimismo, los efectivos atienden y responden las inquietudes de los visitantes extranjeros que llegan a la ciudad.

Esta Unidad brinda el servicio de seguridad propio de la institución policial y, además, desarrolla tareas de atención al turista que recorre el casco céntrico de la capital. Para ello, el personal está instruido con conocimientos de idiomas extranjeros tales como el inglés, portugués, italiano y francés.

Cabe resaltar que, en este último tiempo, se ha incorporado a las tareas de la División Policía Turística el acompañamiento de grupos numerosos de personas, los cuales se desplazan por el microcentro visitando diferentes puntos turísticos. Este recorrido se denomina "Circuito Interreligioso" de la Dirección de Turismo. En este sentido, la labor que brinda el efectivo policial que acompaña es fundamental para la protección de los turistas y ciudadanos en general.



Fuente: <https://www.policiacordoba.gov.ar/Noticias/contenido/4640/celebracion-por-el-11-aniversario-de-la-policia-turistica/>



Fuente: <https://www.policiacordoba.gov.ar/Noticias/contenido/4640/celebracion-por-el-11-aniversario-de-la-policia-turistica/>

Catamarca

Allá por el 2006, mediante Resolución Interna N° 1553/06 de la Policía de la Provincia de Catamarca se creaba la División Seguridad General que se componía de distintas secciones entre ellas Seguridad Privada, Seguridad Bancaria y Seguridad Turística; en los considerando de dicha resolución se expresaba la necesidad de una reestructuración en lo que respecta a la organización y funcionamiento del Departamento Operaciones Policiales con la finalidad de adecuar los mismos a las necesidades actuales y con el propósito de lograr una mejor operatividad en las áreas referidas, respondiendo a la política de adecuación permanente de la institución en la búsqueda de optimización de los servicios que brinda.

En el articulado, también se expresaba la necesidad de confeccionar en un término de 120 días el Reglamento Interno de la Mencionada División, que según por lo que pudimos averiguar nunca se hizo al igual que tampoco se terminó de concretar el funcionamiento como tal de la Unidad de Seguridad Turística.

Pasaron casi 15 años, para que se vuelva a tratar el tema y se hizo en 2021 en el marco de la implementación de nuevas políticas públicas llevadas adelante por el Ministerio de Seguridad en el marco del Plan Integral de Seguridad Pública, destacando la necesidad de servicios de prevención en distintos centros turísticos de nuestra Provincia ya que durante todo el año recibe la visita de una gran cantidad de personas desde distintos lugares de la Nación como así también de otros países.

En diciembre de 2021, se emite otra Resolución Interna mediante la cual se deja parcialmente sin efecto la anterior donde se creaba la sección Seguridad Turística para llevarla al rango de División Seguridad Turística y pase a depender de la Dirección Relaciones Institucionales de la Policía; o sea, una jerarquización del área. Luego se firma un comodato entre el Obispado de Catamarca, y la Policía de la Provincia, el cual se establece la cesión de un lugar donde funcionará una dependencia policial, la cual estará a cargo la División Policía Turística, ambas instituciones propusieron como objetivo el rescate y revalorización del patrimonio tangible e intangible de la fe católica, brindándole a los visitantes información básica y precisa de las actividades y acontecimientos de carácter turístico de nuestra Provincia, como así también poner a disposición los medios adecuados para resolver situaciones que involucren al turista.



Fuente propia

La División de Seguridad Turística está a cargo de una Sub-Comisario y 2 agentes, quienes están estudiando la Tecnicatura Universitaria en Turismo en la Unidad de Apoyo Académico UFASTA – Catamarca, quien realizó un convenio con la Policía de la Provincia de Catamarca. Según la información a la que pudimos acceder recién está en formación el área, cuenta con muy escaso personal, tres en total, quienes recién están formándose en el tema, con un futuro incierto propio de los inicios, pero con muchas expectativas y sobre todo muchas ganas.

En mayo del 2022 tuvo lugar “1ER CURSO REGIONAL DE POLICÍA DE SEGURIDAD TURÍSTICA” dicha capacitación fue dictada por representantes de la Policía Turística de la Provincia de Mendoza y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes transmitieron sus saberes a los asistentes, en materia de Seguridad Turística, para que a través de los conocimientos adquiridos sepan cómo informar, asistir, contener y estar preparados ante potenciales riesgos que puedan sufrir los turistas que visiten nuestra provincia.⁵

⁵ <https://www.policiaecatamarca.gob.ar/noticias/noticia/contenido1/17073>

CONCLUSIÓN

Las principales necesidades del visitante en la elección de un destino son la originalidad de la oferta, la calidad, el precio y la seguridad. En este sentido el factor “seguridad” tiene cada vez más relevancia hasta el punto de convertirse en un elemento de gran peso en dicha decisión. Cuando decimos seguridad turística, inmediatamente nos viene a la mente la necesidad de contar con servicio policial que proporcione una adecuada garantía a esa población flotante que representan los turistas como así también a los ciudadanos locales. Todo destino turístico que se precie de ser competitivo debe poseer el factor de protección, persuasión, información y respuesta inmediata que proporcionan los cuerpos policiales, tanto si estos son genéricos como si son específicos.

En muchos casos, se observa ciertas debilidades y carencias en dicho servicio, debido a:

- 1) Se considera que es suficiente con el servicio policial genérico de que dispone el lugar.
- 2) Existe la policía turística específica, pero no cuentan con la cantidad de efectivos suficientes y el reconocimiento necesario.

En el primer caso, los desajustes aparecen cuando los turistas demandan ciertos servicios que no pueden ser ejecutados en su justa medida, porque el servicio existente está orientado expresamente hacia la ciudadanía local.

En el segundo caso, la escasa dotación de equipamientos, recursos humanos y escasa capacitación en muchos destinos hace que se trabaje con cierta precariedad y que prevalezca el voluntarismo y la predisposición de sus miembros como los únicos factores a resaltar.

Advertimos que Catamarca cuenta con una policía turística que recién está dando sus primeros pasos, con escaso personal, con una incipiente formación y capacitación en Turismo en comparación con sus pares de otras provincias, y solo está apostada en el Valle Central, aún queda mucha tela por cortar, y la sensación que pudimos observar en sus miembros es el de un futuro incierto e inestabilidad de su actividad.

Las bases están dadas, esperemos que no quede en una mera intención como ya pasó anteriormente, Catamarca se merece una División de seguridad Turística emblemática que cuente con un cuerpo de efectivos suficientes a fin de cubrir los distintos corredores turísticos de la provincia y que genere estrategias de intervención que afiance la seguridad de sus visitantes.

Teniendo en mente este propósito, ensayamos algunas sugerencias que creemos facilitarán a lograrlo, cómo ser:

- ❖ Contar con el personal suficiente para poder armar distintas unidades que puedan cubrir el mayor número de corredores turísticos en toda la provincia es la mejor de las respuestas que se pueden ofrecer a un tipo de turista cada vez más exigente.

- ❖ Un programa de capacitación Integral para la policía turística que permita incrementar el conocimiento y brindar un servicio de calidad al turista que precise de su asistencia. Capacitaciones: idioma, construcción de un perfil del policía turístico y lo más importante que sean periódicas y sostenidas en el tiempo.
- ❖ Como propuesta, se diseñó un logotipo que permita la identificación rápida tanto para turistas como para los ciudadanos locales y sentido de pertenencia a los integrantes de la división.



Diseño realizado por Alejandro Rivas López - Marilyn Pozywilko

- ❖ La implementación de un modelo de gestión de la planificación de la seguridad turística integral que considere también a cada Municipio, como unidad operativa y de planificación del sistema turístico provincial, trabajando de manera coordinada y estratégica; y participación sistemática y permanente de la comunidad del destino en la planificación; el sujeto de la planificación es el visitante y el residente.
- ❖ Confeccionar de un mapa del delito turístico de todo el territorio provincial con registro fotográfico y digital de autores de ilícitos contra turistas y mantenerlo actualizado.

Esperamos con este trabajo hacer un pequeño aporte *“la seguridad Turística no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública, es un esfuerzo de todo el Estado, de todos los catamarqueños. Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza un destino turístico seguro.”*

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Grünwald, L. A. (2012). La seguridad en el marco de la competitividad de los destinos turísticos.

Fonseca, F. G., Tapia, C. E. H., Olivares, J. G., Espadas, R. J. (2017). La seguridad turística en México: aportaciones para su configuración. *Alternativas*, 18(3), 84-93.

NORMATIVA PROVINCIAL

La ley provincial N° 5429. Sistema Provincial de Seguridad Pública
Resolución Interna "J.P." N° 1553/06

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<https://www.infobae.com/america/agencias/2023/01/22/policia-turistica-la-propuesta-latinoamericana-para-tranquilidad-de-viajeros/> recuperado 28/04/2023

<https://www.infobae.com/2006/12/23/293148-en-jujuy-la-policia-atendera-al-turista/> recuperado 29/04/2023

<https://www.camaradeturismo.org.ar/section/noticias/fitur-2023-destacada-participacion-de-argentina-en-la-feria-de-turismo-de-madrid> recuperado 02/05/2023

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/legislacion34912.pdf> recuperado 02/05/2023

https://www.oas.org/en/sedi/pub/turismo_seguridad_s.pdf recuperado 02/05/2023

<http://seguridad.jujuy.gob.ar/tag/policia-turistica/> recuperado 02/05/2023

<https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-es-la-unica-provincia-que-posee-policia-turistica-en-una-terminal-de-omnibus/> Recuperado el 02/05/2023

<https://www.catamarcactual.com.ar/policiales/2023/4/13/desplegaran-la-policia-turistica-en-la-gruta-259243.html> recuperado 02/05/2023

<https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos> recuperado 02/05/2023

https://www.oas.org/en/sedi/pub/turismo_seguridad_s.pdf recuperado 02/05/2023

<https://www.policiacordoba.gov.ar/Noticias/contenido/4640/celebracion-por-el-11-aniversario-de-la-policia-turistica/> recuperado 02/05/2023

<https://www.policiadecatamarca.gob.ar/> recuperado 02/05/2023

MENCIONES

“GOBIERNO ABIERTO EN ARGENTINA EN EL MARCO DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2019-2022)”

Autora:
VERDON, Eugenia Verónica vverdon20@gmail.com
Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas – UNCa. - Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

Resumen

El término de gobierno abierto, no es nuevo en política. Si bien sus orígenes se sitúan en las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad el concepto ha ido creciendo a raíz de los nuevos desafíos que atraviesa el Estado Argentino en el ámbito nacional y federal teniendo así su alcance en la arena internacional del siglo XXI. Cabe resaltar que el gobierno abierto se sostiene en tres principios fundamentales como la transparencia en la gestión, la colaboración de diferentes actores al momento de la toma de decisiones y la participación de la sociedad civil para la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Aplicando un enfoque cualitativo y de alcance descriptivo, el presente trabajo tiene como objetivo analizar las acciones del Estado argentino para garantizar un gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) durante el periodo 2019-2022. En primer lugar, se identifican las líneas de acción en materia de política de gobierno abierto de la OGP y las recomendaciones según los criterios de la OCDE aplicadas en Argentina. Y en segundo lugar, se describe el cuarto plan de acción nacional argentino de gobierno abierto, en relación a los temas tales como la transparencia en industrias extractivas y el programa federal de gobierno abierto del periodo 2019-2022.

Palabras Clave: Gobierno Abierto, Argentina, Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Introducción

En el presente siglo XXI, el sistema internacional atraviesa un contexto de grandes desafíos. En el caso de América Latina, los Estados se encuentran con el mayor desafío de fortalecer la democracia, si bien el crecimiento social en estos últimos años ha estado determinado por la manera en que se vinculan las instituciones públicas con una ciudadanía que demanda gobiernos que respondan a sus expectativas pero que al mismo tiempo fortalezcan las instituciones, quiebren con antiguas estructuras de gobernanza y fomenten el desarrollo sostenible. Para responder estos retos, el gobierno abierto se ha ubicado como paradigma de la administración pública, centrándose en la transparencia, el acceso a la información, la colaboración y la participación ciudadana. Como contribución diferente, este modelo impulsa la modernización cívica como modalidad de cooperación y mejores soluciones a los obstáculos de índole pública en contextos donde valora la creatividad y los roles de los diferentes actores (Trigoy Álvarez, 2017).

Siguiendo a Oszlak (2012; 2013), el gobierno abierto no es una nueva evolución tecnológica, resulta ser una nueva filosofía de cómo gobernar y preguntarnos sobre el papel del Estado y la sociedad en la administración pública y en sus resultados. El argumento del cual se inicia, se considera en términos de los supuestos comprendidos sobre los que se sitúa esta moderna forma de relación entre gobierno y ciudadanía. En particular, quienes ayudan para la aceptación de la noción de gobierno abierto reflexionan que la tecnología colabora para efectuar transformaciones culturales y que el Estado debe abrir debates con la ciudadanía ya que son de suma importancia a la hora de tomar de decisiones en políticas.

Ahora bien, el concepto de gobierno abierto aún sigue en debate. Sin embargo, debemos aceptar las diversas concepciones que se vienen desarrollando desde diferentes partes del mundo, como en América Latina, América del Norte y Europa. Hoy, son varios Estados que han avanzado sustancialmente en esa línea. Vale destacar que, a pesar de la complejidad del Estado moderno y su relación con la ciudadanía, se comprende que la democracia de este momento, participativa y deliberativa, se levanta en procesos abiertos, con la sociedad civil. En pocas palabras, el propósito está en la construcción y fortalecimiento del Estado desde sus condiciones democrática, social, de derecho y de justicia por lo que establece imprescindible una manera diferente de gobernar (Montero, 2017).

De acuerdo a las mencionadas concepciones, se puede decir que la Alianza para el Gobierno Abierto tiene como líneas de acción promover la transparencia, la rendición de cuentas, el incrementar la participación ciudadana, las decisiones en los asuntos públicos y la tecnología e innovación. Estos coinciden con los aspectos primordiales que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien, en el año 2003, dicha organización internacional en uno de sus informes más trascendentales dio a conocer un concepto preliminar de lo que significaba gobierno abierto como una base para instaurar

marcos jurídicos, institucionales y políticos que conduzcan el acceso a la información, la consulta y la participación ciudadana, lo que ayudaría a mejorar el diseño y la formulación de las políticas públicas, combatir la corrupción e incrementar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública. Por consiguiente, se proyecta que un gobierno abierto se referencie a las transparencias en el accionar del gobierno, el libre acceso a los servicios públicos e información y la suficiencia de respuesta del gobierno a las innovadoras ideas, demandas y necesidades de los diferentes actores sociales (Ramírez Alujas y Dassen, 2012).

Ahora bien, para el estudio de este trabajo se replantearon varias preguntas las cuales se mencionan a continuación: ¿Cuáles han sido las acciones de la política del Estado argentino para garantizar un gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos? ¿Cuáles fueron los objetivos principales de la relación entre el Estado Argentino y la Alianza para el Gobierno Abierto? ¿Cómo se dio el origen de la cooperación entre el Estado Argentino, la Alianza para el Gobierno Abierto y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos?

¿Cómo ha estado el escenario político argentino en 2019-2022 en materia de gobierno abierto?

¿Cuáles han sido las líneas de acción de la OGP? ¿Cómo es la vinculación entre gobierno abierto y democracia? ¿Cuáles fueron las recomendaciones que la OCDE le brindó al Estado Argentino en relación a la temática de gobierno abierto? ¿Cuáles han sido los compromisos en el cuarto plan de acción nacional argentino de gobierno abierto entre 2019-2022? ¿Han existido cambios en los planes de acción nacional argentino?

Para poder brindar respuesta a estas preguntas y comprender las acciones de política de Estado en materia de gobierno abierto es necesario recurrir a la perspectiva teórica del Institucionalismo Neoliberal, abordado por Robert Keohane (1993) que en su tesis principal hace énfasis en el rol que tienen no solo los Estados en el sistema internacional sino también la participación de los actores no gubernamentales. Así, esta teoría nos muestra que la institucionalización del sistema internacional es importante. Es decir, las instituciones, las estructuras, el conjunto de normas y convenciones influyen en el accionar de los Estados en cuanto a que pueden perjudicar a la credibilidad de las promesas realizadas a otros actores, a las expectativas sobre la estabilidad de los acuerdos internacionales.

Desde esta visión nos permitirá reflexionar como ha influenciado el rol de la Alianza para el Gobierno Abierto en las acciones política en materia de gobierno abierto en el Estado Argentino y las recomendaciones que ha brindado la OCDE al país, en la búsqueda de transparencia de datos, participación social, siendo así el trabajo de los Estados en conjuntos con estas organizaciones internacionales posibilitan llevar a cabo planes de acción política para el desarrollo de la sociedad.

Teniendo en cuenta la idea que vivimos en un mundo cada día más interdependiente y por consiguiente más complejo y asimétrico (Jiménez González, 2003), se difunde la necesidad de los Estados de cooperar para alcanzar los objetivos comunes. De acuerdo con Keohane (1993), se puede decir que la institucionalización puede medirse por medio de tres variables, analizando el nivel de comunidad existente en relación a las expectativas y entendimientos compartidos, el nivel de especificidad en las normas y el nivel de autonomía cuando una institución modifica sus propias reglas sin esperar que los agentes lo hagan. Por esta razón, las instituciones resultan esenciales para lograr los procesos de cooperación, impulsar el aprendizaje, difundir la información y establecer normas y sanciones a quienes no cumplan.

Argentina: La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y las Recomendaciones de la Organización para el Desarrollo Económicos (OCDE)

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) por sus siglas en inglés, es una nueva propuesta multilateral que ha sido creada en septiembre de 2011 cuyo objetivo primordial se concentró en ayudar a los Estados a avanzar en reformas enfocadas a brindar más transparencia, aumentar la participación de la ciudadanía, combatir la corrupción y aprovechar el avance tecnológico para consolidar la gobernanza democrática, la mejora en los servicios públicos y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Desde aquel momento y hasta el presente, la Alianza para el Gobierno Abierto como organización internacional con su esencia en la cooperación ha crecido notablemente pasando de contar ocho Estados miembros a tener 75 Estados miembros (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011; Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017). Cabe resaltar que para ser miembros de la OGP, los Estados participantes deben aceptar el acuerdo y cumplir con cuatro expectativas en común las cuales le otorgan sustento a dicha iniciativa.

1. Suscribir la Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto y su aprobación a más alto nivel.
2. Aceptación de compromisos definidos, a través de la confección e implementación de un plan de acción nacional que se propague más allá de las prácticas actuales y que se desarrolle por medio de un proceso de consulta entre los actores interesados y con la participación activa de la ciudadanía.
3. Responsabilizarse a que se realice un informe de evaluación, que esté a cargo de un panel independiente de profesionales, sobre el crecimiento del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción.
4. Cooperar en la promoción del gobierno abierto en otras Naciones mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y colaboración técnica, tecnología y recursos entre otros insumos (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017).

Si bien estos compromisos de la OGP están colocados en relación a un conjunto de cinco

grandes desafíos que enfrentan los gobiernos. Por un lado, en el primer año los países deben elegir uno de estos retos y deberán desarrollar compromisos específicos y puntuales para su resolución. Nos preguntamos, ¿cuáles son estos desafíos que comprenden asumir diferentes actividades y acciones concretas? En relación, a dicho interrogante se mencionan en primer lugar, una mejora e innovación y gestión en los servicios públicos, que se ofrece a los ciudadanos en materia de salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones entre otros. En segundo lugar, el incrementar la integridad pública que conlleva esfuerzos para avanzar en los aspectos de la ética pública, prevención y lucha contra la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, como también en la promoción y el fortalecimiento de las libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación. En tercer lugar, poseer una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos (Ramírez Alujas y Dassen, 2017).

En otras palabras, se comprende la utilización correcta de la asignación de los recursos presupuestarios, el financiamiento tanto interno como externo, el aprovechamiento y la preservación de los recursos naturales, etc. En cuarto lugar, la creación de comunidades más seguras, incorpora en avanzar en el área de seguridad pública, otorgando respuesta y atención ante catástrofes naturales, riesgos ambientales y protección civil entre otras cuestiones. Por último, en quinto lugar, intensificar el compromiso corporativo y la rendición de cuentas del sector privado, que implica impulsar la responsabilidad corporativa en temas tales como el medio ambiente, la protección del consumidor, la participación de la comunidad y la lucha contra la corrupción (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017).

Por consiguiente, todos los compromisos mencionados a ser incorporados en los planes de acción de los Estados deben mostrar y estar orientados por los cuatro principios fundamentales del gobierno abierto los cuales son: la transparencia. La participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación y tecnología (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017).

En el caso de Argentina, este último tiempo se ha convertido en un líder internacional en muchos aspectos en materia de gobierno abierto. Desde su ingreso en 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto, ha presentado diversos planes de acción. En 2018, Argentina integró el Comité Directivo de la OGP, por un periodo de tres años. Luego, en 2019 dicho Estado asumió el rol de copresidente de la Organización para Alianza de Gobierno Abierto, por el periodo de un año de esta forma alcanzó una mejor posición en la arena internacional. Con este nuevo protagonismo se redefinieron los asuntos primordiales de la agenda internacional en la reunión ministerial del Comité que tuvo lugar en Ottawa, Canadá en donde se centraron las iniciativas para combatir la corrupción que proponía reunir todos los esfuerzos de los tres poderes del Estado, además en las instituciones de control y defensa de los derechos, a fin de promover un Estado más abierto con la digitalización y democracia como prioridad mundial

(Argentina Gobierno 2019).

Con respecto, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional fundada en 1961 conformado por 36 Estados miembros con el propósito de ayudar a los países a diseñar mejores políticas económicas, sociales y medioambientales para garantizar una mejor calidad de vida a los ciudadanos. Se focaliza en promover políticas que respalden la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para la sociedad.

El Estado Argentino, en su nueva administración del presidente Alberto Fernández sigue intentando su adhesión a la OCDE, cabe mencionar, que en la gestión anterior del ex presidente Mauricio Macri (2015-2019) esta petición había sido un objetivo trascendental en materia de política exterior de la Argentina (Rozenbaum, 2021). El ingreso a esta institución internacional permitiría al país aprovechar la experiencia de la institución en la implementación de reformas estructurales y la llegada de expertos. Además, reforzar las relaciones comerciales con otros Estados miembros y, de esta manera, el cumplimiento con los estándares estadísticos de transparencia en la rendición de cuentas permitiría incrementar la confianza y credibilidad en la Nación.

La OCDE define al gobierno abierto en la transparencia de la administración pública y la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información y consolida la vinculación y cooperación con los diferentes actores de la sociedad para lograr de manera más eficaz el suministro y calidad de los servicios públicos, incluyendo a la ciudadanía en todo el ciclo de políticas públicas (Trigo y Álvarez, 2017).

A su vez, siguiendo a los autores (Lathrop y Ruma, (2010) en Trigo y Alvarez, 2017:40) los mismos se refieren a como:

“una nueva organización del sector público está sugiriendo: el gobierno abierto. Este es un gobierno que abre sus puertas al mundo., co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que antes estaban estrechamente vigilados; aprovecha el poder de la colaboración masiva; rige sus operaciones por el principio de transparencia; y se mueve no como una instancia aislada sino como algo nuevo una organización verdaderamente integrada y en red”.

Sin embargo, para la OCDE el término avanzó desde una visión enfocada en las tres dimensiones sustanciales mencionadas con anterioridad que recurren a tener una gestión pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y comprometida hasta una mirada según el cual se le valora como propuesta para resolver cómo el gobierno pueda trabajar con la sociedad y los ciudadanos para crear el valor público (Ramírez Alujas y Dassen, 2012).

Además, la OCDE promueve la noción de gobierno abierto sobre el soporte de los beneficios que implicaría y que se definen a continuación:

1. Lograr mayor confianza en el gobierno a través de las buenas prácticas en acciones políticas específicas de este modo, como por ejemplo los ciudadanos se encontrarán más seguros al momento de contribuir por medio de tasas e impuestos para el respaldo de esas políticas.
2. Asegurar mejores resultados al menor costo. En el co-diseño y la ejecución de políticas, programas y abastecimiento de servicios con los individuos, las empresas y la sociedad civil brinda el potencial para aprovechar un acopio más amplio de ideas y recursos.
3. Incrementar los niveles de cumplimiento. Es decir, alcanzar que la ciudadanía sea parte del proceso servirá para entender los desafíos de la reforma y colaborar para asegurar que la toma de decisiones sea comprendida como legítima.
4. Garantizar la igualdad del acceso a asistir a la formulación de políticas públicas.
5. Promover la innovación y las nuevas actividades económicas. El compromiso no solo de los ciudadanos sino también del gobierno está siendo reconocido como un impulso a la innovación y creación de valor en los sectores público, privado y social.
6. Mejorar la efectividad mediante la utilización de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía, que de otra manera atraviesan obstáculos para la participación. De esta manera, el compromiso público puede garantizar que las políticas respondan a las necesidades de la sociedad (Ramírez Alujas y Dassen, 2012).

Es importante consignar, que en Argentina la idea de Gobierno Abierto, ha logrado avances importantes con la creación una mesa de gobierno abierto, la adopción de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en el año 2016 y el establecimiento de nuevas herramientas para que los ciudadanos interactúen con el Estado (OCDE, 2019).

Así mismo, Argentina como país observador y los demás Estados miembros que conforman la OCDE se encuentran desarrollando una mayor cooperación entre todas las ramas del poder y niveles de gobierno, aprovechando sinergias y compartiendo buenas acciones. Además, ha sido el primer país en ser evaluado en 2017 en materia de gobierno abierto por el Consejo de la OCDE el cual detalla una serie de recomendaciones para que el gobierno argentino tenga presente al momento del desarrollo en la política socioeconómica nacional y sectorial, en todos los niveles de la administración y su contribución a los mismos (OCDE, 2019).

Las recomendaciones que se hicieron al Estado Argentino se concentraron en el fortalecimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública en los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, evolucionar en el concepto de gobierno abierto, la creación de un comité directivo nacional de gobierno cuyo antecedente es la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, reforzar los mecanismos de participación y de monitoreo y evaluación en la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto (OCDE, 2017; OCDE, 2019).

Cabe resaltar que la definición de Gobierno Abierto en Argentina todavía no se aplica de

manera uniforme en todo el sector público. Y los principios de gobierno abierto aparecen en unadiversidad de documentos centrales de política en Argentina (OCDE, 2019).

- Los principios de gobierno abierto están presentes entre los 100 objetivos del actual gobierno
- El plan de modernización del Estado
- En el marco del Consejo Federal para la Modernización e Innovación de la Gestión Pública

Cuarto Plan de Acción Nacional Argentino de Gobierno Abierto: Compromiso con la Transparencia en Industrias Extractivas y el Programa Federal de Gobierno Abierto (2019-2022)

Argentina ha estado desarrollando con éxito los últimos tres planes de acción nacional. Con respecto, al vigente cuarto plan de acción nacional de gobierno abierto en 2019, que surgió como resultado de la creación entre diferentes áreas del Estado, más de 70 organización de la sociedad civil y 300 ciudadanos (Argentina Gobierno, 2020).

Desde la asunción del presidente Alberto Fernández, se llevó a cabo una reestructuración del organigrama de la Administración Pública Nacional como también se reafirmó el rol internacional del gobierno argentino como copresidente de OGP en el ámbito de una reunión interministerial convocada por el Jefe de Gabinete de Ministros en enero de 2020, en ocasión de la visita de una misión de la Alianza para el Gobierno Abierto (Argentina Gobierno, 2020).

En 2020 con la coyuntura que atravesaba el mundo por la pandemia del covid-19, Argentina aprobaba una resolución con el objetivo de extender a un año los plazos que ya habían sido determinados en los planes de acción hasta agosto de 2022. Bajo este contexto desafiante, los compromisos del cuarto plan de acción nacional (2019-2022) no solo permanecen, sino que se profundizan. En esta nueva mirada del plan se detallan 18 compromisos, algunos reformulados y otros nuevos. Estas iniciativas poseen como propósito promover políticas transformadoras y soluciones precisas a diferentes problemáticas, que impactan en derechos, en diferentes colectivos y minorías y en las instituciones del Estado. Este nuevo plan está centrado en atender las brechas y desigualdades por cuestiones de género (Argentina Gobierno, 2020).

El presente trabajo de investigación, se focaliza específicamente en dos compromisos que tienen su relevancia en la agenda política del Estado. Por una parte, respecto a la transparencia en industrias extractivas la sociedad argentina no posee información específica, segura y en formatos abierto sobre ciertas cuestiones jurídicas, sociales, ambientales y económicos de las actividades extractivas como el petróleo, gas y minería que son trascendentales para la gobernanza y la transparencia de estas industrias. No obstante, se reconoce como un inconveniente la falta de información sobre los flujos económicos que

representan contribuciones de las empresas al Estado en concepto de impuestos, tasas u otro tipo de pagos no tributarios como regalías, contribuciones a fideicomisos, distribución de utilidades en Uniones Transitorias de Empresas (UTE), así como información sobre los réditos y costos fiscales del régimen de inversiones mineras e información social y ambiental de proyecto incluidos en la Ley 24.196 (Argentina Gobierno,2020).

Es por ello, que en el cuarto plan el compromiso radica en publicar información sobre las industrias extractivas en relación a aspectos económicos, jurídicos y tributarios de la industria extractivista. Siendo así, esta escasa información y transparencia conlleva a conflictos de gobernanza de estas industrias porque intensifica la desconfianza entre los actores partícipes. De esta forma, resolver el conflicto es un acuerdo para mejorar la participación de los ciudadanos así aportar calidad a las discusiones de las políticas públicas que tienen cuyo propósito un desarrollo social, económico y ambiental comprometido de estas industrias (Argentina Gobierno,2020).

Este compromiso es destacado primordialmente frente a la transparencia porque genera un crecimiento en la cantidad y calidad de la información, comprendiendo que la calidad consiste en lo técnico como la capacidad para satisfacer las necesidades de los usuarios en su mayoría. También, dirige a la creación de un instrumento de evaluación de políticas públicas mediante la presencia de organizaciones de la sociedad civil en el diseño metodológico, en la difusión de los resultados de las evaluaciones que surjan de la implementación, a su vez, incorpora los valores de participación ciudadana y rendición de cuentas (Argentina Gobierno, 2020).

Lo más importante es que la Subsecretaria de Desarrollo Minero y la Subsecretaria de Hidrocarburos están participando activamente en el proceso de implementación del estándar de transparencia de industria extractiva en Argentina junto con las empresas del sector extractivo y organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha temática. Además, participan por parte del gobierno la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaria de Ingresos Públicos. El proceso también incluirá a las provincias que adhieran voluntariamente a la implementación del estándar. Por otra parte, ambos organismos sostienen y continúan desarrollando sistemas de información referidos a las industrias hidrocarburíferas y minera. Estos sistemas cumplen con los estándares de datos abiertos y tienen la finalidad de facilitar el acceso a la información pública a usuarios diversos, tanto expertos como no expertos (Argentina Gobierno, 2020).

Por último, los aspectos importantes en este tiempo ha sido que la minería ha logrado ser considerada actividad esencial, lo cual le ha permitido volver a funcionar en el contexto de la pandemia y reformular el compromiso a pesar del momento que atravesaba el país. Es así que la capacidad productiva de la industria se ha visto fuertemente afectada en contraste con el sector hidrocarburífero que no difiere y también se mostró afectado por la caída en el nivel

de precios del petróleo crudo y sus derivados a nivel internacional lo cual impactó en el precio del recurso. (Argentina Gobierno, 2020).

Otro de los compromisos por parte, del gobierno ha sido el Programa Federal de Gobierno Abierto. Si bien, se destaca que Argentina se posiciona como uno de los países precursores en la difusión de un Estado Abierto. Tanto los gobiernos provinciales como los municipales han crecido en la incorporación de prácticas de aperturas que se observan en la evolución de portales de transparencia y datos abiertos, la institucionalización de mecanismos de solicitud de acceso a la información pública y la creación de espacios de debate con la ciudadanía (ArgentinaGobierno,2020).

No obstante, la problemática que se observó es que existen provincias y municipios con trayectorias destacadas en la transparencia y participación ciudadana y otros en los cuales la evolución son principiantes o inexistente. Así, la OCDE en 2018, en su estudio desarrollado en materia de Gobierno Abierto, observó que en general las provincias implementaron políticas de transparencia, y en menor medida la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Además, la ausencia de mecanismos institucionalizados a nivel subnacional que incentiven, a trabajos conjuntos en políticas entre gobierno e instituciones de la sociedad civil, complicando la generación de compromisos a largo plazo que aporten en valor los principios de gobierno abierto. Es decir, el gobierno argentino deberá trabajar sobre estas observaciones que realizó la OCDE, en la disminución de actores que conforman la comunidad de práctica de gobierno abierto en los contextos subnacionales, por lo que resulta relevante crear espacios de cooperación que garanticen a la heterogeneidad de las provincias y municipios incluyendo nuevos actores y organizaciones a la agenda de inicio (Argentina Gobierno, 2020).

Para atender a esta problemática el Estado Argentino ha propuesto diseñar un Programa Federal de Gobierno Abierto, en el cual serán participes los gobiernos provinciales y municipales de este modo podrán establecer compromisos subnacionales, reconocer buenas prácticas en sectores diferenciales es decir en nivel de gobierno, principio de gobierno abierto, temática u objetivos de desarrollo sustentable a la manera de visibilizar evoluciones en contextos con crecimientos dispares (Argentina Gobierno, 2020). Así, para la resolución de la problemática, se propuso generar condiciones favorables para la participación ciudadana en el diseño de políticas.

En conclusión, el compromiso se construyó de manera coordinada y cooperativa entre dos instituciones nacionales, ocasionando de esta forma políticas transversales de apertura gubernamental. Por consiguiente, incorpora las políticas de gobierno abierto federal que llevo a cabo la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital, Punto Focal ante OGP, así como la Secretaría de Innovación Pública por medio del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y la Comisión de Gobierno Abierto (Argentina Gobierno, 2020).

Conclusión

El trabajo muestra las acciones del Estado Argentino para garantizar un Gobierno Abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos durante el periodo 2019- 2022. Es por ello, que se propuso como objetivo general analizar las acciones políticas llevadas a cabo por Argentina como también el rol de las Organizaciones Internacionales teniendo en cuenta a la teoría del Institucionalismo Neoliberal de las Relaciones Internacionales.

Para comprender la temática, se plantearon como objetivos específicos: Por un lado, identificar las líneas de acción en materia de política de gobierno abierto de la OGP y las recomendaciones de la OCDE aplicadas en Argentina, y posteriormente la descripción del cuartoplan de acción nacional argentino de gobierno abierto, en relación a los temas tales como la transparencia en industrias extractivas y el programa federal de gobierno abierto, en el mismo tiempo de estudio. De esta manera se identificó y se describió la evolución de la aplicación del término de gobierno abierto llevada a cabo por los actores internacionales, y se alcanzó observar como las organizaciones internacionales influyeron en el diseño de los planes de acción de gobierno abierto del Estado Argentino.

Como resultado de la investigación, Argentina con el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto tuvo un crecimiento relevante y un movimiento constante hacia una perspectiva de Estado Abierto, logró una mayor cooperación con otros poderes y niveles de gobierno. De este modo, se generan oportunidades para mejorar la incorporación de reformas de gobierno abierto con el propósito de eludir la fragmentación y asegurar el impacto y sostenibilidad a largo tiempo.

Por otra parte, el gobierno abierto es una nueva perspectiva que consiguió importancia en el escenario mundial no solo en la dimensión política sino también en lo social. Cabe mencionar las palabras de José Miguel Insulza un gran académico, investigador y político que estuvo a cargo de la Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, el mismo manifestó que el gobierno abierto fortalece la democracia permitiendo la participación de la ciudadanía en debates políticos sin la necesidad de expertos políticos. De esta manera, incentiva a la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de políticas públicas. En referencia al contexto actual, menciona que la democracia es un compromiso de todos, para brindar un mejor futuro, con gestiones más eficaces y transparentes de manera que posibiliten el crecimiento económico inclusivo a la sociedad (Ramírez Alujas; Hofmann y Borjóquez, 2013).

En definitiva, la Alianza para el Gobierno Abierto y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos han cooperado con Argentina para el desarrollo de la política nacional en materia de gobierno abierto, garantizando los principios de transparencia, rendición de

cuentas y participación ciudadana. Si bien Argentina debe seguir trabajando en los 18 compromisos propuestos, en el caso de este estudio solo se centró en dos compromisos que incluso requieren de trabajo para la apertura de datos no solo en la transparencia en las industrias extractivas sino también en el programa federal de gobierno abierto.

Para finalizar, por gobierno abierto entendimos que desde su origen ha sido una propuesta integral que propone comprender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de todos los actores sociales para alcanzar mejor transparencia y equidad en el sistema político. También, es valioso el aporte de las diferentes organizaciones internacionales para que los Estados miren hacia adentro y tomen iniciativas políticas para el crecimiento de sus sociedades priorizando el interés por el bien común.

Referencias Bibliográficas

- Alianza para el Gobierno Abierto (septiembre de 2011). Misión y Estrategia. <https://www.opengovpartnership.org/es/mission-and-strategy/>
- Argentina Gobierno. (2019). *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*. (2019-2021). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf
- Argentina Gobierno. (2020). *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*. (2019-2022). <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/cuarto-plan-de-accion-de>
- Jiménez González, C.G. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. 2,003,115-147. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-03/LAS%20T%20DE%20LA%20CI%20DENTRO%20DE%20LAS%20RRII.pdf>
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor.
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En Naser, A, Ramírez Alujas, A y Rosales, D. (Eds). *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial Comisión para América Latina y el Caribe. (pp. 53-81). CEPAL. Ciudad de Santiago.
- Naser, A., Ramírez Alujas, A y Rosales, D. (2017). *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Ley 27275 de 2016. Derecho de Acceso a la Información Pública. 14 de septiembre

de 2016. No.27275

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto*. <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (25 de junio de 2019). *Open Government in Argentina*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1988ccef-en/index.html?itemId=/content/publication/1988ccef-en>
- Oszlak, O. (2012). Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos. Documento presentado en la VII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Costa Rica, 25 de abril de 2012.
<http://oscaroszlak.org.ar/gallery/gobierno%20abierto%20promesas,%20supuestos,%20d%20esaf%C3%ADos.pdf>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Red GEALC. Organización de Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Ramírez Alujas, A.V., Hofmann, A., y Bojórquez, J.A. (2013). La promesa del Gobierno Abierto. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/583>
- Ramírez Alujas, A. V., Dassen, N. (2012). Gobierno Abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En Dassen, N y Vieyra, J.C. (Eds). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-71). Ciudad de Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rozenbaum, D. (2021). *Postulación de Argentina a la OCDE (2015-2019): ¿Una Política de Estado?* [Tesis de Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires]. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11224>
- Trigo, M. F y Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En Naser, A, Ramírez Alujas, A. y Rosales, D. (Eds). *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (pp. 33-51). CEPAL. Ciudad de Santiago.

MENCIONES

“EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” SISTEMA NORMATIVO VIGENTE Y SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD ESTATAL ANTE LA NEGATIVA DE INFORMACIÓN

Autor:
MARTÍNEZ¹, Raúl Santiago raulsantiagomartinez@hotmail.com
Facultad de Derecho -UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN:

El acceso a la información pública representa uno de los pilares sobre los que se erige todo gobierno abierto y transparente. Su análisis abarca una doble faz: por un lado, como un derecho del que resulta titular cualquier persona, humana o jurídica, pública o privada, sin que pueda exigirse al solicitante que motive lo peticionado, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado y; por el otro, como un deber, de ineludible cumplimiento por parte de los órganos estatales, de brindar la información solicitada salvo excepciones legalmente establecidas. En el año 2011, se sanciona en la provincia de Catamarca, la Ley N°5.336, reglamentaria del artículo 11° de la Constitución Provincial. En el orden nacional, a su vez, se sanciona en el año 2016 la Ley N°27.275. Ambos instrumentos legales garantizan, a través del acceso a la información, el efectivo control de los actos de gobierno, contribuyendo a un mayor involucramiento de la ciudadanía en el curso de la gestión pública.

PALABRAS CLAVE:

Información. – Libertad. – Publicidad. – Transparencia. – Control.

¹ Abogado (Universidad Nacional de Catamarca). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia, Italia). Especialista en Derecho de Daños (Universidad Nacional de Tucumán). Profesor de Evolución Institucional del Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca.

I.- INTRODUCCIÓN

El acceso a la información pública ha experimentado una notable evolución doctrinaria, normativa y jurisprudencial desde mediados del siglo XX hasta la fecha, y su reconocimiento como “derecho humano fundamental”, resulta coherente con la forma de gobierno democrática adoptada por la mayoría de los países del mundo. A través de este derecho, se torna viable la posibilidad de efectuar un control de la gestión pública, evitando con ello, la postura del secretismo² tan propia de regímenes dictatoriales.

Inicialmente, tomar conocimiento de la información que generan o controlan los Estados, era entendido como un correlato de la libertad de expresión (ABRAMOVICH y COURTIS, 2000). En efecto, así fue establecido en los digestos normativos que integran el sistema interamericano de derechos humanos. A saber, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), prevé: **Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.** [Resaltado agregado]. En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cuando en su artículo

19.2 establece: **Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.** [Resaltado agregado]. Así también, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que en su artículo 13.1 dispone que **Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.** [Resaltado agregado].

Como puede observarse en las normas traídas a consideración, el derecho de acceso a la información pública reviste un carácter instrumental, porque coadyuva al ejercicio de la “libertad de expresión” y, por lo tanto, resulta propio de cada individuo en razón de su naturaleza humana.

Sin embargo, es una realidad que los derechos convencional y constitucionalmente reconocidos no revisten un carácter absoluto, sino que se encuentran supeditados, a las leyes que reglamentan su ejercicio. Esta solución se explica, por un lado, a los efectos de evitar

²A los efectos de corregir la cultura del secretismo y garantizar debidamente el derecho de las personas a la información en poder de los Estados, éstos debían efectuar avances concentrados y simultáneos en tres niveles diferentes: 1) conocimiento en profundidad del contenido del derecho de acceso a la información, no sólo como herramienta práctica que fortalece la democracia, sino como derecho humano protegido por el derecho internacional; 2) régimen de acceso a la información; y 3) sistema de excepciones específicas, claras y transparentes”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual. Año 2013

colisiones entre el interés público y el interés general (debiendo existir entre ambos un inexcusable equilibrio) y; por el otro, en la necesidad de proteger derechos de igual o superior jerarquía.

En mérito de lo expuesto, el derecho *sub examine* -en su faz individual- adolece de ciertas limitaciones en su ejercicio. Es por ello que, en el paradigma actualmente vigente, el acceso a la información presenta un contenido más amplio, asimilable a un derecho de raigambre colectiva, y en esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo lo siguiente:

El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. **Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno**³. [Resaltado agregado].

Es más, podemos aseverar que, el hecho de que los miembros de una sociedad puedan informarse libremente, brinda soporte al andamiaje institucional, y opera como mecanismo de control frente a eventuales abusos de poder.

Es así como, entre el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana existe una indudable ligazón. Evidentemente, tomar conocimiento de los documentos o registros que obran en poder de los Estados permite, a los ciudadanos, expresarse activamente y participar criteriosamente en las decisiones políticas. Sabido es que, el desarrollo del pensamiento crítico, reviste una importancia vital en el debate público de las ideas.

Lo manifestado permite entender, cabalmente, que el derecho a la información se traduce en una necesidad para el correcto funcionamiento del sistema republicano.

II.- SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN EL ORDEN NACIONAL

La Constitución Nacional, en sus artículos 14° y 32° consagra el derecho a la libertad de expresión, que comprende los siguientes aspectos: peticionar a las autoridades, publicar ideas

³ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Párrafo 30.

sin censura previa y profesar libremente un culto religioso. Asimismo, luego de la reforma de 1994, incorporó en su artículo 75° inciso 22) diversos tratados internacionales sobre Derechos Humanos a los que les otorgó jerarquía constitucional. Por aquél entonces, fue motivo de debate determinar si luego de la mentada reforma, nuestra Constitución continuaba ostentando el carácter de “suprema” o, si tal condición, había cedido en pro de los Tratados Internacionales. Es así que, desde la doctrina, se elaboró la teoría del “bloque de constitucionalidad federal”. Al respecto, ha sostenido el Dr. Bidart Campos que por bloque de constitucionalidad puede entenderse, según cada sistema en cada Estado, un conjunto normativo que parte de la constitución, y que añade y contiene disposiciones, principios y valores que son materialmente constitucionales fuera del texto de la constitución escrita (BIDART CAMPOS, 2004:25).

Entre los tratados de mención, se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales fueron mencionados en la Introducción del presente ensayo.

Este es uno de los precedentes más importantes en la materia que nos ocupa. Más aún si tenemos en cuenta que nuestra Ley Fundamental no tiene un artículo específico vinculado con el derecho de obtener o recibir información. Lo manifestado no obsta a considerar que, atento a la jerarquía constitucional de los Tratados incorporados al plexo de la norma, éstos resultan plenamente operativos en el ámbito interno de nuestro país.

Resulta dable agregar el carácter imperativo que revisten los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. El primero de ellos, evidencia que todo Tratado obliga a las partes, debiéndosele dar cumplimiento de buena fe. El *pacta sunt servanda* es un axioma de ineludible cumplimiento del Derecho Internacional. El segundo artículo al que se hace referencia, determina como inadmisibles “invocar disposiciones del derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

En cuanto a las normas de rango infraconstitucional, en el año 2002 se sanciona la Ley 25.675, conocida como Ley General del Ambiente. La norma consagra el derecho de acceso a la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas (art. 16°). Además, fomenta la Participación Ciudadana al determinar que *Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general* (art. 18°).

Un año después, fue sancionada la Ley 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, que el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado (art. 1°). La norma consta de once artículos bastante claros respecto de: lo que debe entenderse por información ambiental, quienes son los sujetos obligados a proporcionarla y cuál es el procedimiento que debe seguirse para realizar las peticiones, no

debiendo acreditarse en este último supuesto, razones ni interés determinado.

Posteriormente, ya en el año 2016, se sanciona la Ley 27.275, conocida como Ley de Acceso a la Información Pública. El objeto de la norma es *garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública* (art. 1°). Al año siguiente de la sanción, se aprueba su reglamentación, identificada como Decreto 206/2017.

Los tres puntos que forman parte del objeto de la ley 27.275 tienen por finalidad asegurar un mejoramiento en la calidad de nuestra democracia.

En el artículo 2° de la Ley se hace referencia a lo que debe entender por “derecho de acceso a la información público”. Al respecto, *comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de*, entre otros: la administración pública nacional; el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado; concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público; organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos y; el Banco Central de la República Argentina.

El derecho consagrado reviste un carácter bastante amplio, presentándose, como únicas limitaciones a su ejercicio, aquellas que fueron expresamente establecidas por la ley, y que se vinculan con cuestiones tales como:

- Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior.
- Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario.
- Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado.
- Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial.
- Información en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos.

- Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso.
- Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona;
- Información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales;
- Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación.
- A pesar de lo manifestado, las excepciones no serán aplicables cuando existieran “graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”.

Tengamos en cuenta que, el fundamento central del acceso a la información pública consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en la que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. Por tal motivo, las excepciones deben ser claramente establecidas, no pudiendo los Estados, negarse a brindar la información solicitada sin explicar al peticionante los motivos y las normas en que justifica su decisión⁴.

En este apartado adquiere relevancia la obligación positiva de los Estados que se desdobra en: 1) suministrar información y 2) brindar una respuesta fundamentada en caso denegativa.

Sobre esta cuestión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señaló:

La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público⁵.

⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó: “las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho. (...) en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”. Corte IDH. “Claude Reyes vs. Chile”. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Párrafos 91 y 92

⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”. Año 2007. Párrafo 96.

En este marco es posible establecer restricciones al acceso a la formación pública, entanto y en cuanto, sean definidas por ley; persigan un fin legítimo; resulten necesarias en una sociedad democrática; y la negativa de parte del Estado sea escrita y debidamente motivada⁶.

La ley nacional realiza apreciaciones conceptuales de lo que debe entenderse por información pública y por documento. En cuanto a la primera, la define como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien; en cambio, por documento ha de entenderse todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.

Se advierte que, en un documento, pueden obrar diversos tipos de información. Es por ello que la ley opta por realizar estas aclaraciones.

La norma prevé, además, que toda persona humana o jurídica, pública o privada es sujeto legitimado⁷ para solicitar la información, no pudiendo exigírseles que motiven la solicitud, que acrediten derecho subjetivo o interés legítimo o que cuenten con patrocinio letrado.

Referente a esto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo lo siguiente:

En esa oportunidad [causa "Cippec" Fallos:337:256], luego de examinar tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como distintos instrumentos internacionales atinentes a la cuestión, esta Corte señaló que "...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente" ya que "...se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal".

En este orden de ideas, se destacó que "...el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere"⁸.

Finalmente, una innovación que realiza la ley, y que resulta acorde con los requerimientos del derecho internacional, es la creación de la *Agencia de Acceso a la Información Pública*, un

⁶ CADH. Artículo 13.2

⁷ Se debe reconocer legitimación toda vez que, el administrado, pueda exigir de la Administración una determinada conducta de dar, de hacer o de no hacer, sea que la conducta exigible lo sea en situación de exclusividad (derecho subjetivo) o concurrencia (interés legítimo). (COMADIRA, 2017:123).

⁸ CSJN. "Garrido, Carlos Manuel c/En – AFIP s/amparo ley 16.986". Considerando 4°. Sentencia del 21 de junio 2016

ente autárquico que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este órgano actúa como contralor del cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente ley, por lo que debe garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 (art. 19°).

La existencia de un órgano específico en la materia, permite establecer un control más eficiente en la producción y entrega de la información requerida. Al pertenecer a la órbita de la Jefatura de Gabinete, se encuentra exento de lidiar con eventuales presiones jerárquicas de los sujetos obligados.

III.- SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA

La Constitución provincial, cuya última reforma data de 1988, establece en su artículo 10° que *Todo habitante de la Provincia es libre de pensar, de escribir, de imprimir o de difundir, por cualquier medio, sus ideas, en la medida que no ejercite estos derechos para violar los otros consagrados por esta Constitución, o para atentar contra la reputación de sus semejantes. A su vez, el artículo 11° dispone: **La libertad que antecede comprende el libre acceso a las fuentes de información. Prohíbese el monopolio de la información gubernativa y el funcionamiento de oficinas de propaganda de la labor oficial.** [Resaltado agregado].*

Se observa que la norma primera y fundamental de Catamarca, prevé un artículo específico sobre el derecho de acceso a la información. Otro aspecto relevante, susceptible de ser destacado, es que la reforma constitucional provincial, tuvo lugar seis años antes que la reforma de la constitución nacional. Esto amerita un reconocimiento a quienes, por entonces, formaron parte de la comisión reformadora.

En el año 2011, se sanciona la Ley 5.336 que justamente reglamenta el artículo 11° antes aludido. La ley, que también sería reglamentada por Decreto "GJ" N° 2089/11, consta de doce artículos en total.

En el "CONSIDERANDO" del Decreto reglamentario, se expresa como finalidad del mismo, el de promover *una efectiva participación ciudadana en los asuntos de interés público, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.* La información completa cuando satisface plenamente lo solicitado; adecuada, si es que responde a un requerimiento específico; oportuna, en razón de que la información es proporcionada en un plazo razonable y; veraz, en tanto y en cuanto la misma no contenga errores, falsedades o ambigüedades.

Retomando con la Ley 5.336, la novedad más destacada, tal vez, es que en su objeto, no sólo se regula el derecho de acceso a la información pública, a secas, sino también, el derecho de acceso a la información pública ambiental, a la que define como aquella vinculada con *el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable que conste o esté contenido en cualquier medio o formato, documento, registro impreso/óptico/ audiovisual,*

soporte electrónico, químico, físico o biológico, que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el Artículo 3°, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público.

Al igual que la norma nacional, la ley provincial también adopta un sentido pedagógico al definir lo que debe entenderse por Información Pública, Información Ambiental, Información Confidencial⁹ e Información Clasificada (art. 2°).

En lo que concierne a los sujetos obligados, se menciona a: 1) los Poderes del Estado Provincial o Municipal, 2) Tribunal de Cuentas, 3) Administración Pública Provincial o Municipal centralizada o descentralizada, 4) Empresas y Sociedades del Estado Provincial o Municipal, 5) Sociedades Anónimas con participación Estatal o municipal mayoritaria, 6) Sociedades de Economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado Provincial o Municipal tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, 7) entes autárquicos, 8) organizaciones o entidades públicas estatales o municipales no empresariales donde el estado provincial o municipal tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, 9) organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes, 10) empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público.

Una salvedad que corresponde remarcar, es que la ley, no menciona de forma específica al Poder Judicial o al Poder Legislativo como sí lo hace su par nacional. En efecto, sólo se limita a utilizar la expresión "Poderes del Estado Provincial". A criterio del suscripto, y sin perjuicio de la vaguedad terminológica, no existen impedimentos para solicitar información a los poderes restantes al amparo de la presente ley. Además, el derecho reviste un carácter sistémico, con lo cual, si eventualmente no reconociera al Poder Judicial o al Poder Legislativo como legitimados pasivos, nada impide que el solicitante funde normativamente su petición en la Constitución Provincial, en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

En cuanto a la legitimación activa, toda persona física o jurídica, puede acceder de forma libre y gratuita a la información sin que sea necesario acreditar razones ni interés determinado.

IV.- SOLICITUD DE INFORMACIÓN

En el ámbito nacional, la Ley 27.275 prevé que la solicitud de información debe ser presentada

⁹ Es todo tipo de información relevante referente a datos médicos y psicológicos, la vida íntima de los particulares, actividades materiales u orientación sexual, historia penal o policial, correspondencia y conversaciones telefónicas o las mantenidas por medio electrónico, la información referente a menores de edad, así como la información referente a los demás datos personales sensibles. La información definida, no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia (art. 4°).

ante el sujeto obligado que la posea o se presume que la posea. Si el sujeto a quien se dirigió la petición, no es el que posee la información, deberá remitir lo solicitado al responsable.

La ley provincial 5.336, por su parte, dispone que los órganos en cuyo poder obre la información, deberán prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad asegurando un amplio y fácil acceso. Así también, se deberán establecer las dependencias, y los funcionarios pertenecientes a éstas, que tendrán a cargo el deber de brindarla.

En ninguna de las leyes examinadas se exige el cumplimiento de formalidades por parte del o los solicitantes¹⁰, siendo en este aspecto coherente con el principio sentado en los artículos 1° inc. c) de la Ley nacional 19.549 y 82° del Código de Procedimientos Administrativos de Catamarca. Los únicos recaudos que se exigen al peticionante son:

- acreditación de su identidad;
- identificación del órgano o autoridad de quien se requiere la información;
- determinación clara de la información que se solicita;
- los datos de contacto del solicitante, a los fines de enviarle la información o anunciarle que está disponible. (Sólo la Ley Nacional).

La petición puede ser realizada por escrito o por medios electrónicos. En este último caso, tanto la administración pública nacional (a través de <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion>), como la administración pública provincial (mediante <https://tad.catamarca.gob.ar/tramitesadistancia/inicio-publico>), han habilitado portales web destinados a facilitar el acceso a la información.

A pesar de lo manifestado *ut supra*, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión sostuvo: La sola existencia de una página web no es *per se* un cumplimiento por parte del Estado con las obligaciones que derivan del derecho de las personas al acceso a la información pública. Tampoco releva al Estado de su obligación de suministrar información a las personas que lo solicitan, o de responder ante una solicitud de información que se encuentra accesible al público en la página web respectiva. Cuando la persona que solicita información tiene acceso a Internet el Estado debe proveer la dirección exacta en donde puede hallar la información solicitada para guiar al solicitante, debido que a veces, la complejidad de la información sistematizada, su cantidad o su forma de denominarla puede confundir al receptor. Por otro lado, en caso de que el solicitante no cuente con acceso a Internet el Estado debe suministrarle la información por otro medio. En otras palabras, la creación, mantenimiento y actualización de una página web es un mecanismo más que tiene el Estado para cumplir con su obligación de coleccionar, guardar y diseminar la información que se encuentra en su poder, pero de ninguna manera puede ser el único¹¹.

¹⁰ El procedimiento es informal sólo para el administrado: es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas le benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso. (GORDILLO, 2014:267).

¹¹ "Estudio Especial ...". Párrafo 120

Es decir, que los sujetos obligados no pueden eximirse de responsabilidad argumentando la existencia de una página web de libre acceso para todos los usuarios. Es por ello que resulta admisible, también, la petición realizada por escrito y personalmente ante el órgano que corresponda.

V.- VÍAS DE RECLAMO

Si el sujeto obligado se negare a brindar la información requerida, deberá justificar plenamente su decisión, siendo imperativo que mencione cuál es la excepción empleada como válida.

La Ley Nacional establece que, ante el supuesto de no existir una fundamentación, el acto de la denegatoria será nulo, pudiendo obligarse a la entrega de los datos o registros. En el supuesto de mención, será la Agencia de Acceso a la Información Pública la que deberá requerir al sujeto obligado a que en el plazo de diez días hábiles fundamente adecuadamente la decisión o coloque a disposición del interesado la información. Toda solicitud de información pública debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince días hábiles, prorrogables por otros quince días más. Si el sujeto obligado guardare silencio vencido los plazos, o si brindare información ambigua, inexacta o incompleta, será considerado como denegatoria injustificada a brindar la información.

La Ley habilita la vía contencioso administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer un reclamo administrativo por incumplimiento, el cual es sustitutivo de los recursos administrativos a los que refiere la Ley 19.549 y su respectivo Decreto reglamentario (art. 14°). En Catamarca, por su parte, es autoridad de aplicación la Subsecretaría de Información Pública (art. 7° Dcto. "GJ" N° 2089/11). También se determina que tanto el silencio como la ambigüedad o inexactitud de la respuesta, hace presumir la negativa a brindarla quedando habilitado el particular a interponer la acción [judicial] más idónea.

Cualquiera sea el reclamo que se interponga (administrativo o judicial), ya sea en nación o en la provincia, no podrá exigirse en ningún caso el agotamiento de la instancia administrativa¹². Asimismo, en ambas jurisdicciones, el reclamo judicial deberá tramitarse por la vía del amparo¹³. En este sentido, el artículo 43 de la Constitución Nacional dispone: *Toda persona*

¹² Sin embargo, conviene recalcar que agotar la vía administrativa no debe asimilarse a un ritualismo inútil, toda vez que, a través de este instituto, se torna operativo el principio de congruencia entre lo solicitado en sede administrativa y en sede judicial. La Administración, al haber tramitado el procedimiento administrativo previo, conoce con claridad a qué se enfrentará en el proceso, y, asimismo, ello conducirá a establecer posibles responsabilidades derivadas de deficientes o ilegítimas decisiones adoptadas por sus órganos. (MONTI, 2015:112)

¹³ La Relatoría para la Libertad de Expresión, con sustento en el citado caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos "Claude Reyes vs. Chile", ha manifestado que "Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas". Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual. Año 2009.

puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. La Ley 27.275 prevé un plazo para interponerlo de cuarenta días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria de la solicitud o, desde que venciera el plazo para responderla, o bien, a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las disposiciones de esta ley.

En el ámbito provincial, la Constitución local establece en su artículo 40°: *Contra todo acto, decisión u omisión de los agentes administrativos que violen, amenacen o menoscaben derechos garantizados por esta Constitución o por las leyes sancionadas en su consecuencia y que ocasionen un gravamen irreparable por otro medio, procederá el amparo, que se sustanciará judicialmente por procedimiento sumario y sin necesidad de reglamentación previa.*

En este sentido, la Corte de Justicia de Catamarca dijo lo siguiente:

La Constitución de la Provincia al brindar la posibilidad de usar un medio expeditivo para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, ha introducido expresamente el “derecho a la jurisdicción” y es deber de los jueces posibilitar el acceso de las partes al proceso, sin restricciones irrazonables, pues el rechazo de la acción en virtud de una interpretación restrictiva o ritualista importa una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva¹⁴.

Existen, además, dos leyes referidas al amparo. Por una parte, el Decreto Ley 4.642/91 de Amparo y Hábeas Corpus, que justamente establece un plazo de quince días hábiles para interponer la demanda desde que el acto fuera ejecutado (art. 2° inc. “e”); y, por la otra, la Ley 4.795 que consagra legalmente el Amparo por Mora, el cual resultará procedente toda vez que existiere una *situación objetiva de demora administrativa en cumplir un deber concreto en un plazo determinado y en caso de no existir éste, si hubiere transcurrido un plazo que excediere lo razonable, sin emitir dictamen o resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado.*

VI.- SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD

Sobre este apartado, la Ley 27.275 expresa que *El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información públicarequerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, **incurre en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas,***

¹⁴ CJC. “COLOMBO, María Teresita del Valle y Otros (Diputados Provinciales FCS) - c/ PRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CATAMARCA MINERA Y ENERGÉTICA SOCIEDAD DEL ESTADO - s/ Acción de Amparo por Mora en la Administración”. Sentencia definitiva N°10 del 20 de abril de 2016.

patrimoniales y penales que pudieran caberle conforme lo previsto en las normas vigentes. [Resaltado agregado].

Corresponde efectuar una serie de aclaraciones al respecto. El ejercicio irregular o ilegal de la función pública, trae aparejado consigo diferentes tipos de responsabilidades. La norma nacional se refiere puntualmente a tres, cada una de las cuales, debe ser analizada desde una óptica jurídica diferente.

En primer término, menciona la responsabilidad administrativa, es decir aquella que se configura a partir de la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público y tiene por objeto tutelar el buen funcionamiento de la Administración Pública¹⁵. Luego, la ley se refiere a la responsabilidad de índole patrimonial, regulada a su vez por la Ley 26.944, y que se configura a partir del daño que genera una actuación u omisión irregular de parte del Estado¹⁶. Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se considera que el factor objetivo de atribución en este caso es la “falta de servicio”. Y, por último, se habla de la responsabilidad penal, susceptible de concretarse cuando el acto irregular del funcionario o empleado constituye un delito previsto y penado en el Código Penal o en las leyes especiales dictadas.

En cuanto a la Ley 5.336 de Catamarca, el artículo 7° dispone que *El funcionario público del órgano o ente requerido que en forma arbitraria e injustificada obstaculice el acceso a la información pública solicitada o que la suministre sin fundamento en forma incompleta, o que permita el acceso a información exceptuada u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta Ley, incurrirá en falta grave a sus deberes resultándole de aplicación el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponderle conforme lo previsto en el Código Civil y en el Código Penal.*

Al igual que la norma nacional, ésta también prevé la tríada de responsabilidad. Sin embargo, conviene destacar que, la provincia, a través de la Ley 5.536, adhirió en el año 2018a la ley 26.944, con lo cual, hacer referencia a un tipo de responsabilidad conforme lo prevé el Código Civil es, a la fecha, anacrónico. Lo que por entonces se buscaba significar es la existencia de responsabilidad por daños. En la actualidad, esta cuestión es contemplada por la Ley de Responsabilidad del Estado y no por el derecho privado.

¹⁵ Dictámenes PTN 231:41

¹⁶ Artículo 3° inc. d) de la Ley 26944 de Responsabilidad del Estado.

VII.- CONSIDERACIONES FINALES

El derecho de acceso a la información pública es hoy considerado como un derecho humano fundamental que trasciende las barreras ideológicas y políticas que, en otrora, constituyeron verdaderos valladares a su ejercicio pleno.

La jurisprudencia internacional, nacional y local es conteste en asegurar la consolidación de este derecho, reafirmando el paradigma vigente en materia de gobiernos abiertos y transparentes.

El secretismo, la clandestinidad y el manejo discrecional de la información no resultan acordes con los lineamientos que se proponen de acuerdo al marco de juridicidad. En este orden de ideas, deviene en inexorable fomentar la participación ciudadana y la cultura de la publicidad de los actos gubernamentales. En especial, aquellos en los que existe disposición del erario público.

Afortunadamente, los superiores tribunales de justicia han reconocido un derecho amplio en lo que a legitimación requerida para accionar se requiere, permitiendo velar por la cuestión de fondo sin reparar en elementos formales propios de un rigorismo injustificado.

Los tiempos han cambiado, y las tecnologías de la información y de la comunicación hoy son aliados necesarios para establecer el nexo entre Administración y administrados. Sin embargo, no es suficiente. Aún existen barreras culturales que han calado hondo en los miembros de la sociedad. Es por ello que se requiere, de parte de los tres poderes en sintonía para con la sociedad civil, que provean herramientas capaces de generar un involucramiento real y convincente de lo que significa vivir en democracia.

Como dijo alguna vez el poeta mexicano Octavio Paz:

“Sin libertad, la democracia es despotismo, sin democracia la libertad es una quimera”.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V y COURTIS C. (2000). "El acceso a la información como derecho". Anuario de Derecho a la Comunicación. Siglo XXI. Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, G. (2004). Compendio de Derecho Constitucional. Ed. Ediar. Buenos Aires.

COMADIRA, J. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

GORDILLO, A. (2014). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 9. Ed. FDA. Buenos Aires.

NOVILLO ASTRADA, A y BARÓN, M. (2002). ABC del Derecho de Acceso a la Información en Argentina. CIPPEC. Buenos Aires.

MONTI, L. (2015). "Habilitación de la instancia contencioso administrativa en el orden federal". Aportes para la sistematización de la normativa contencioso administrativa federal. Infojus. ISBN: 978-987-3720-26-0. Id SAIJ: LB000168 B de F. 2020. Págs. 111/121.

MENCIONES

“LA INCORPORACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS DE TUCUMÁN, LA PAMPA, LA RIOJA Y CATAMARCA”

Autores:

YURQUINA, Darío David yurquina.consultoria.tributaria@gmail.com

MEDINA WALTHER, Daniel Alejandro cpn_medina@hotmail.com

MARTINI, Natalia martinnatalia78@gmail.com

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

El presente trabajo se enmarca en el proyecto I+D de la FCEyA de la UNCa, denominado “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales”. La crisis financiera del año 2008 motivó la aparición de las criptomonedas, mientras que la pandemia generada por el Covid-19 potenció el uso de las mismas. En ese contexto, diversas provincias de nuestro país tomaron la decisión de introducir modificaciones en sus Códigos Fiscales/Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. Entre las mencionadas provincias se encuentran Catamarca, La Rioja, La Pampa y Tucumán.

El presente trabajo tiene por objeto identificar y analizar las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22, por las mencionadas provincias en sus Códigos Fiscales/Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y la entrevista a informantes clave como herramientas de recolección de datos. Como resultado del presente trabajo se obtendrán una serie de inconsistencias conceptuales en las normas bajo análisis, para finalmente concluir en la necesidad de subsanar las mismas a fin de contribuir a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Palabras clave: Criptomonedas - Códigos – Tributarios – Fiscales – Provincias

1. Introducción.

La crisis financiera del año 2008 motivó la aparición de las criptomonedas, mientras que la pandemia generada por el Covid-19 potenció el uso de las mismas. En ese contexto, el avance de las operaciones con criptomonedas, ha motivado que las provincias quieran alcanzar con tributos a los ingresos brutos. Por tal razón, introdujeron modificaciones en sus Códigos Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. En ese sentido se expresa Zocaro (2021) cuando afirma:

Motivados por el auge de las criptomonedas, cuyo principal estandarte es bitcoin, en los últimos tiempos los legisladores argentinos han intentado incorporar en las leyes impositivas locales la gravabilidad, principalmente, de la enajenación de estos activos... Y si bien el ojo siempre estuvo puesto a nivel nacional, en 2021 surgieron algunas novedades a nivel provincial, específicamente respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB). (p. 1 y 2)

En virtud de ello es que se elaboró el proyecto I+D de la FCEyA de la UNCa, denominado “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales”, a través del cual se pretende conocer, identificar y analizar las modificaciones introducidas por las provincias en sus Códigos Tributarios, con la idea de incorporar en los mismos a las criptomonedas, considerando a esos fines el periodo comprendido entre el 01/01/2020 y el 30/06/2022. Del relevamiento realizado, surge que son siete las provincias que introdujeron modificaciones en sus Códigos Tributarios durante el periodo bajo análisis: Entre Ríos, Neuquén, Catamarca, Córdoba, Tucumán, La Pampa y La Rioja.

2. Objetivo.

El presente trabajo tiene por objeto identificar y analizar las modificaciones que durante el periodo comprendido entre 01/01/2020 y el 30/06/22, introdujeron en sus Códigos Tributarios las provincias de Catamarca, La Rioja, La Pampa y Tucumán, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. El resto de las provincias (Entre Ríos, Neuquén y Córdoba), serán analizadas en posteriores trabajos.

3. Metodología.

La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y la entrevista a informantes clave como herramientas de recolección de datos.

4. Identificación y análisis de las modificaciones normativas.

Las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22 por las provincias de Catamarca, La Rioja, La Pampa y Tucumán en sus Códigos Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas, han afectado fundamentalmente el Impuesto a los Ingresos Brutos en las mencionadas provincias. A continuación, se procederá a identificar y analizar esas modificaciones.

4.1 – Tucumán.

Mediante la Ley Provincial N° 9.421 la provincia de Tucumán introduce modificaciones a su Código Tributario con entrada en vigencia para el año 2022.

Es así que en su artículo N° 1 modifica el artículo 223 inc. 3 agregando el concepto de **monedas digitales**. El artículo expresa: *“Artículo N° 223: La base imponible estará constituida por diferencia entre los precios de compra y de venta en los siguientes casos: inc. 3)*

*Operaciones de compra y venta de divisas y títulos públicos. Quedan **comprendidas** en el presente inciso las operaciones de compra y venta de **monedas digitales.***" (el resaltado, me pertenece).

De la lectura del mismo se desprende que se está grabando una actividad comercial, la compra y ventas de **monedas digitales**. Como primera observación, la norma no da una definición legal de que se debe entenderse por moneda digital, esto genera inseguridad jurídica al dejar librada a la subjetividad del fisco o del contribuyente la conceptualización del mismo. Por otra parte, en materia de derecho tributario, para que se configure el hecho imponible y el fisco tenga derecho a percibir el tributo, se deben presentar cuatro elementos: elemento objetivo, elemento subjetivo, elemento temporal y elemento territorial. En nuestro caso, el elemento objetivo sería **monedas digitales**, pero al no tener una definición legal, ante un hecho concreto de una operación con cripto monedas, podría decirse que no hay hecho imponible si no hay elemento objetivo definido.

En el presente inciso, se graba las operaciones de compra y venta de monedas digitales, y la base imponible es la diferencia entre el precio de compra y precio de venta. Pero ¿cuál es el precio de la moneda digital y de donde se puede tomar el mismo? La pregunta es importante, puesto que ese valor cuantifica la base imponible objeto del impuesto. Al no existir una cotización oficial de las monedas digitales y no tener un mercado que cierra y que abre en una jornada determina, sino que es continuo en el tiempo, surge la pregunta, ¿a qué tiempo se debe tomar la cotización del mismo?

4.2 – La Pampa.

La Provincia de La Pampa a través de la Ley N° 3.402 que modifica su Código Tributario, también incorpora las **monedas digitales**. El actual artículo 183 y 192 del Código tributario quedo redactado de la siguiente manera: *Art. 183 – Se considerarán también actividades alcanzadas por este impuesto las siguientes operaciones, realizadas dentro de la Provincia, sea en forma habitual o esporádica: l) La prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con monedas digitales (monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio).*

Art. 192 - La base imponible estará constituida por la diferencia entre los precios de compra y de venta, en los siguientes casos:

c) las operaciones de compra-venta de divisas o monedas digitales (monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio).

Art. 195 - Cuando el precio se pacte en especie - incluidas las monedas virtuales - el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc. oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento.

A diferencia de Tucumán, la provincia de La Pampa, no da una definición legal de moneda digital, sino que da ejemplos, mencionando y mezclando conceptos, entre ellos monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio.

Este intento de definición tiene el agravante que no se trata de una definición objetiva, sino de una enumeración de distintos instrumentos que por su naturaleza no son iguales y dejando establecido que no se trata de una enumeración taxativa, sino que meramente enunciativa, solo dejando como elemento en común entre ello que implique una representación digital de valor.

En esta incorporación, la provincia de La Pampa, agrega como un nuevo hecho imponible, que en este caso sería la prestación de servicios vinculada a monedas digitales. Desde mi punto de vista, no era necesario agregar, puesto que ya se encontraba alcanzada la operación en la definición general del hecho imponible para el impuesto sobre los ingresos brutos.

El artículo 183 inciso I considera como monedas digitales a muchos conceptos que son disímiles entre sí, siendo conveniente que se defina a cada uno de ellos a fin de brindar claridad y con ello mayor seguridad jurídica los contribuyentes.

Asimismo, debería brindarse mayor información en cuanto a que se entiende por *“prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con monedas digitales”* puesto que se trata de un concepto amplio. En ese sentido, cabe preguntarse por ejemplo si cualquier prestación de servicios que se realice en forma esporádica y que es cobrada a través de criptomonedas, debe tributar el impuesto a los ingresos brutos por el simple hecho de haber sido cobrada con criptomonedas. Por otra parte, ¿cómo se cuantifica la base imponible si no existe un mercado de donde tomar los valores o tipos de cambio?

Con respecto al artículo 192 inc. c) está delimitando la cuantificación de la base imponible. Pero en las operaciones en monedas digitales, las transacciones son al inicio entre moneda fiduciaria y luego entre monedas digitales ¿Qué valor se tomaría si se realiza transacciones entre monedas? En esta situación, pareciera ser que los sujetos alcanzados son las exchanges que a través de sus plataformas ofrecen el servicio. Pero ¿qué sucede si las operaciones se realizan P2P, es decir sin intermediarios?

La modificación que se introdujo en el artículo 195 señala que los pagos que se realicen con “monedas virtuales” deben ser considerados como pagos en especie, pero no indica nada con

respecto a lo que debe entenderse en el caso del resto de las monedas digitales a las que hace referencia el artículo 183 inciso I. Asimismo, es importante señalar que en el caso de los pagos que se realicen con monedas virtuales, si bien la norma es clara en cuanto a que deben considerarse como pagos en especie, no es clara con respecto al modo en que debe valorarse la misma.

La modificación introducida al artículo 258 establece que en el caso de las permutas el impuesto se aplicará sobre la mitad de la suma de los valores de los bienes que se permuten y que en el caso de que la permuta comprenda “monedas virtuales”, el impuesto se liquidará sobre el valor de los bienes entregados. Es importante señalar que la norma no especifica la forma en la que debe procederse en el caso de permutas que involucren al resto de las monedas digitales a las que hace referencia el artículo 183 inciso I, como así también es importante tener en cuenta que la misma no es clara con respecto a la forma en la que debe valorarse a las monedas virtuales en los casos de permuta.

4.3 - La Rioja

La Provincia de la Rioja a través de la Ley N° 10.469 introdujo modificaciones en diversos artículos de su Código Tributario, los cuales quedaron redactados de la siguiente manera:

Art. 25 - Los contribuyentes y demás responsables tendrán que cumplir los deberes que este Código establece con el fin de facilitar la fiscalización, verificación, determinación y ejecución fiscal de los tributos legislados en este Código y leyes fiscales especiales.

Sin perjuicio de lo que se establezca de manera especial, los contribuyentes y responsables están obligados:

*a) a presentar en tiempo y forma la declaración jurada de los hechos imponible atribuidos a ellos por las normas de este Código o Leyes Fiscales Especiales, salvo cuando se disponga expresamente de otra manera. Asimismo, presentar en tiempo y forma la declaración jurada informativa de los regímenes de información propia del contribuyente o responsable o de información de terceros, incluidos los relacionados con operaciones realizadas con **monedas digitales**;*

*Art. 27 - La Dirección podrá requerir a terceros, y éstos estarán obligados a suministrar, todos los informes (incluidos los relacionados con **monedas digitales**) que se refieren a hechos que, en el ejercicio de sus actividades profesionales, comerciales o de servicios, hayan contribuido a realizar o hayan debido conocer, y que constituyan o modifiquen hechos imponible según las normas de este Código u otras Leyes Fiscales, salvo el caso en que las normas del Derecho Público o Privado, Nacional o Provincial, establezcan para esas personas el deber del secreto profesional.*

Art. 162 - Por el ejercicio habitual y a título oneroso, en territorio de la provincia de La Rioja, del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locación de bienes, obras o servicios o de

cualquier otra actividad a título oneroso, lucrativa o no, cualquiera sea el lugar donde se realice y la naturaleza del sujeto que la ejerza, estará alcanzado con un Impuesto anual sobre los Ingresos Brutos en las condiciones que se determinan en los artículos siguientes del presente Título y en la Ley Impositiva Anual.

Se entenderá como ejercicio habitual de la actividad gravada, el desarrollo, en el ejercicio fiscal, de hechos, actos u operaciones de la naturaleza de las gravadas por el impuesto, con prescindencia de su cantidad o monto, cuando los mismos sean efectuados por quienes hagan profesión de tales actividades.

La habitualidad deberá determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación y los usos y costumbres de la vida económica.

La habitualidad no se pierde por el hecho de que, después de adquirida, las actividades se ejerzan en forma periódica o discontinua.

Se considerarán también actividades alcanzadas por este impuesto, las siguientes operaciones realizadas dentro de la Provincia, sean en forma habitual o esporádica:

b) El fraccionamiento y venta de inmuebles (loteos) y la compraventa y locación de inmuebles. Esta disposición no será de aplicación cuando, en un período fiscal, se efectúe:

2) Ventas de inmuebles efectuadas después de los dos (2) años de su escrituración, en los ingresos correspondientes al enajenante, salvo que este sea una sociedad o empresa inscripta en el Registro Público. Este plazo no será exigible cuando se trate de ventas efectuadas por sucesiones, de ventas de única vivienda efectuada por el propietario y las que se encuentren afectadas a la actividad como bienes de uso.

*g) La prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con **monedas digitales**.*

*Art. 167 – Salvo expresa disposición en contrario, el gravamen se determinará sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada, con independencia de la forma en que se cancelen las operaciones (en efectivo, cheques, en especie, **monedas digitales**, etc.).*

Para el supuesto contemplado en el artículo 162 bis de este Código, de sujetos domiciliados, radicados o constituidos en el exterior, la base imponible será el importe total abonado por las operaciones gravadas, neto de descuentos y similares, sin deducción de suma alguna.

*Al igual que el resto de las provincias, la Provincia de La Rioja sigue la misma técnica legislativa, no da una definición legal de **moneda digital**, sino que incorpora un concepto que puede ser pasible de una interpretación subjetiva.*

Desde mi punto de vista, no hacía falta la aclaración cuando el régimen informativo se refiera a monedas digitales.

El artículo N° 167 al legislar respecto de la moneda digital, la menciona como un medio de pago más, ahí la contradicción del mismo. En el artículo N° 162 inc. g) se refiera a operaciones con moneda digital, tomándolas como un objeto imponible.

La falta de definición legal genera inseguridad jurídica en la relación fisco contribuyente, que puede tener distintas derivaciones.

Con respecto a la incorporación del inciso g al artículo 162, debería brindarse mayor información en cuanto a que se entiende por *“prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operaciones relacionadas con monedas digitales”*. Esta incorporación está dirigida a las Exchange, que prestan el servicio de intermediación para las operaciones.

La modificación introducida al artículo 166 hace referencia a que deberán actuar como agentes de retención, percepción o información, las personas humanas, sociedades con o sin personería jurídica y toda entidad que intervenga en operaciones o actos, de los que deriven o puedan derivar ingresos alcanzados por el impuesto, incluyendo los cancelados con monedas digitales. A través de este inciso se reconoce que las monedas digitales pueden servir como medio de pago.

A través de la modificación introducida al artículo 167, se considera a las monedas digitales como un medio específico de cancelación de operaciones, distinto de los pagos en efectivo o en especie.

En lo que respecta a las modificaciones introducidas en el artículo 169, es importante señalar que el mencionado artículo considera que los precios que se pacten en monedas digitales son realizados en especie, lo que contrasta con lo señalado por el artículo 167 que considera a las monedas digitales como un medio específico de cancelación de operaciones, distinto de los pagos en efectivo o en especie. Asimismo, es importante señalar que se deben brindar mayores precisiones en cuanto al valor a asignar a las monedas digitales, debido a que por ejemplo las criptomonedas funcionan de manera descentralizada, motivo por el cual el valor corriente en plaza, puede variar según cual sea fuente de información que se adopte a ese fin.

A partir de la incorporación del inciso f al artículo 171, se establece que en el caso de las operaciones de compra y venta de monedas digitales que fueran realizadas por parte de sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones, la base imponible estará constituida por la diferencia entre el precio de compra y de venta. Esta modificación parece estar orientada a establecer la base imponible para el caso de las exchanges, que son las habitualistas en la compraventa de criptomonedas. Con respecto al resto de las actividades que pueden estar relacionadas con las criptomonedas (minería, financieras, inversores a título personal, etc.), se debería considerar el resto del articulado del Código Tributario a los efectos de analizar si las mismas se encuentran gravadas y en todo caso cual será la base imponible que se deberá

considerar. Asimismo, es importante tener en cuenta que en las exchanges la mayoría de las operaciones de compraventa de criptomonedas se realiza intercambiando una de ellas por otra. Teniendo en cuenta esto, debe señalarse que la norma bajo análisis no especifica la forma en la cual se valorizará en esos casos la base imponible en términos de nuestra moneda nacional.

4.4 – Catamarca.

La provincia de Catamarca a través de la Ley N° 5.735 modificó lo que actualmente son los artículos 7, 161, 163, 167 y 178 del Código Tributario.

ARTÍCULO N° 7. En los actos, operaciones y transacciones que se realicen en especie - incluido los activos digitales- y que configuren el hecho generador de tributos, a los efectos de la determinación de la base imponible se considerará el valor corriente en plaza vigente al momento de producirse el hecho imponible o en su defecto el que surja de procedimiento autorizado por la Dirección General de Rentas.

*Se entiende como **activos digitales** -tales como las monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins, etc- a aquellos activos intangibles que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio digital y cuyas funciones –directas y/o indirectas- son la de constituir un medio de intercambio y/o una unidad de cuenta y/o una reserva de valor.*

ARTÍCULO N° 2. Incorpórase como inciso j) del artículo 161 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, el siguiente:

*“j) La prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con **activos digitales**.”*

ARTÍCULO N° 3. Sustitúyese el artículo 163 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, por el siguiente:

*“ARTICULO 163º.- La persona o entidad que abone sumas de dinero -incluidas las operaciones canceladas con **activos digitales**- o intervenga en el ejercicio de una actividad gravada, actuará como agente de retención-percepción y/o recaudación en la forma que establezca la Dirección General de Rentas.”*

ARTÍCULO N° 4. Sustitúyese el artículo 167 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTICULO 167º.- Salvo lo dispuesto para casos especiales, la base imponible estará constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas con independencia de la forma en que se cancelen las operaciones (en efectivo, cheques, en especie, activos digitales, etc.).

Se consideran ingresos brutos, el valor o monto total en valores monetarios incluidas las

actualizaciones pactadas o legales, en especie, en servicios, devengadas en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero, plazos de financiación y en general el de las operaciones realizadas.

Cuando el precio se pacte en especie -incluidas activos digitales- el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés, o el servicio prestado, aplicando a los precios la tasa de interés, el valor locativo, oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento. La posterior venta -en caso de corresponder- por parte de quien lo recibe, constituye una nueva operación comprendida en el objeto del impuesto.

En las operaciones realizadas por contribuyentes o responsables que no tengan obligación legal de llevar registros contables y formular balances en forma comercial, la base imponible será el total de los ingresos percibidos en el período.

En las operaciones de ventas de inmuebles en cuotas por plazos superiores a DOCE (12) meses, se considerará ingreso bruto devengado, a la suma total de las cuotas o pagos que vencieran en cada período.”

ARTÍCULO N° 4. Sustitúyese el artículo 178 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, por el siguiente:

ARTICULO 178°. - En los casos de compraventa de divisas y comercialización mayorista y minorista de tabaco, cigarrros y cigarrillos la base imponible estará constituida por la diferencia entre el precio de compra y el de venta. Asimismo, quedan incluidos las operaciones de compra y venta de activos digitales realizada por sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones.

En los casos de recepción de apuestas en casinos, salas de juego y similares y explotación de máquinas tragamonedas, la base imponible será la utilidad bruta, considerándose como tal la cifra que surja de restarle a la recaudación, lo pagado en dinero al público apostador. Respecto de las actividades señaladas la Ley Impositiva podrá establecer mínimos especiales.

Las cooperativas a que aluden los incisos h) e i) del artículo siguiente, podrán optar por pagar el impuesto deduciendo de sus ingresos los conceptos que se mencionan en las citadas normas y aplicando las disposiciones específicas que al respecto contempla la Ley Impositiva, o bien, podrán hacerlo aplicando las alícuotas correspondientes sobre el total de los ingresos. En la comercialización de productos agrícola-ganaderos efectuada por cuenta propia por los acopiadores de esos productos, la base imponible estará constituida a opción del contribuyente, por la diferencia entre el precio de compra y el de venta, o bien, el impuesto podrá liquidarse aplicando las alícuotas correspondientes sobre el total de los ingresos.

En los supuestos que estatuye la presente norma, en los que se prevé la posibilidad de optar por parte del contribuyente, efectuada la opción en la forma que determinará la Administración

General de Rentas, no podrá ser variada sin autorización expresa del citado organismo. Si la opción no se efectuare en el plazo que determina la Administración, se considerará que el contribuyente ha optado por el método de liquidar el gravamen sobre la totalidad de los ingresos.

En este caso encontramos un tratamiento distinto a las demás provincias, puesto que no incorpora directamente a las monedas digitales, sino que legisla respecto a los **activos digitales**, mencionando entre ellas a las criptomonedas y demás tecnologías.

En su artículo N° 7 da un intento de definición donde se destacan las siguientes características: activos intangibles, medio de intercambio, unidad de cuenta y reserva de valor. Todos estos conceptos son contradictorios entre sí, puesto que no termina de definir cuál es su verdadera naturaleza. Por otra parte, también el concepto de **activos digitales**, lo refuerza dando ejemplos de los mismos al mencionar a las monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins, etc. Definición tan amplia que genera inseguridad jurídica.

¿Cuál es mercado donde se debe tomar al valor de cotización o tipo de cambio al momento de realizar la conversión en pesos?

En los artículos que modifican al Código Tributario, no los trata como un nuevo hecho imponible, sino como en algunos casos como un medio de pago más.

5. Conclusiones.

A partir de la identificación y análisis de las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22 por las provincias de Tucumán, La Pampa, La Rioja y Catamarca en sus Códigos Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Se observa que, en los distintos casos analizados, todas las provincias se esforzaron en destacar que las operaciones en monedas digitales están alcanzadas por el impuesto, cuando en realidad siempre estuvieron gravadas, y los esfuerzos debieron ser en dos sentidos, a saber: 1) dar una definición legal de monedas digitales o de activos digitales, 2) establecer el momento y el mercado de donde se tomar su cotización.
- En general la base imponible está determinada por los ingresos brutos que se obtengan, pero no se especifica con claridad la manera en la que deben valuarse esos ingresos brutos cuando lo que se recibe como pago son criptomonedas. En ese sentido debe tenerse en cuenta que las criptomonedas pueden ser intercambiadas en forma directa entre particulares, así como también a través de intermediarios como son los exchanges. En cualquier caso, los precios pueden variar dependiendo de la negociación que lleven adelante los particulares o de la cotización que establezca la exchange que se utilice.

- En el caso de quienes son habitualistas en la compra y venta de criptomonedas (exchanges), en general se sostiene que la base imponible se determina por la diferencia entre el precio de compra y el de venta de las mismas. En el caso de Entre Ríos inclusive se especifica que se utilizará el método conocido como FIFO para llevar un control de las existencias de criptomonedas, lo que resulta razonable. Asimismo, es importante señalar que en estos casos no se especifica la forma en la que se va a valorizar la base imponible en los casos en los que las exchanges realicen operaciones en donde se intercambia una criptomoneda por otra, circunstancia en la que el precio de una de ellas está expresado en términos de la otra.
- En el caso de la provincia de Catamarca existen normas que específicamente indican que con respecto a las criptomonedas los contribuyentes, responsables y terceros están obligados a cumplir con los regímenes de información, recaudación, retención y percepción que se establezcan. Esta aclaración resulta innecesaria debido a que los regímenes que en tal sentido se establezcan deben ser cumplidos por los sujetos que resulten obligados, no siendo necesaria una mención especial para los relacionados con las criptomonedas.
- Se utilizan los términos monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, criptoactivos, tokens y stablecoins como si fueran sinónimos cuando en realidad no lo son. Por ese motivo, sería conveniente que las normas explicitaran lo que debe entenderse por cada uno de esos conceptos.
- En general no se indica con precisión si los pagos que se realicen con criptomonedas deben entenderse como realizados en efectivo, en especie o si se trata de un medio específico de cancelación de obligaciones. Inclusive se puede apreciar que en algunos casos dentro de un mismo artículo se evidencia esa falta de definición, en donde en un párrafo se sostiene una cosa y en el siguiente otra distinta.

Por lo expuesto, consideramos que las observaciones realizadas a lo largo de este punto deberían ser contempladas en los Códigos Tributarios que han sido objeto de análisis del presente trabajo. Esto permitiría que las normas contenidas en los mismos sean más claras, lo que a su vez contribuiría a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

6. Bibliografía.

- Alvarez Díaz, L. (2019). *Criptomonedas. Evolución, crecimiento y perspectivas del Bitcoin*. Población y Desarrollo, 49, 130–142.
- Alvarez Larrondo, F. (2022). *Entendiendo al Bitcoin y sus desafíos jurídicos y sociales*. La Ley.
- Ammous, S. (2019). *El patrón Bitcoin*. Valletta Ediciones.
- Antolini, G. (2017). *Bitcoin y las monedas virtuales en el derecho argentino. ¿Qué son y cómo*

están reguladas? Universidad de San Andrés.

Branciforte, F. (2021). *Aspectos legales: blockchain, criptoactivos, smart contracts y nuevas tecnologías*. Ediciones dyd.

Castillero, N. y Toscano, W. (2021). *Bitcoin, blockchain y el mundo digital*.

Cousiño Godoy, E. (2018). *Criptomonedas: estudio de las redes Bitcoin y Ethereum*.

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1213_CousinoGodoyEJ.pdf

Gutiérrez Hernández, P. (2015). *El Bitcoin, ¿Presente y futuro del dinero?*

<https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/4523/1/TFG001313.pdf>

Heredia Querro, S. (2020). *Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no sirven*.

Cátedra Jurídica.

Marzorati, O. (2019). *Las nuevas tecnologías frente al blockchain y los contratos inteligentes*.

(Las necesidades de información de los abogados en la era online).

[http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf)

[MARZORATI.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf)

Padilla Sánchez, J. A. (2020). *Blockchain y contratos inteligentes: aproximación a sus problemáticas y retos jurídicos*. *Revista de Derecho Privado*, 39, 175–201.

Perlati, S. y Michelini P. (2021). *Tratamiento de las monedas digitales en el impuesto sobre los Ingresos Brutos. El caso de la provincia de Córdoba*.

Revista Práctica y Actualidad Tributaria, 926, 37-40.

Schrepel, T. (2019). *Is blockchain the death of antitrust law? The blockchain antitrust paradox*.

Georgetown law technology review, 3.2, 281-338.

Tschieder, V. (2020). *Derecho & criptoactivos*. La Ley.

Zocaró, M. (2020a). *El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina*.

[http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf)

[criptomonedas-en-Argentina.pdf](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf)

Zocaró, M. (2020b). *Manual de Criptomonedas. ¿Qué son?, ¿Cómo se compran?, ¿Cómo se guardan y que impuestos se pagan?* Buyatti.

Zocaró, M. (2021). *Criptomonedas y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la provincia de Córdoba*.

[https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-](https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-iibb-en-cordoba.pdf)

[iibb-en-cordoba.pdf](https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-iibb-en-cordoba.pdf)

Zocaró, M. (2022). *Criptoactivos y el impuesto sobre los Ingresos Brutos 2022*.

[http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/01/Criptomonedas-y-el-Impuesto-](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/01/Criptomonedas-y-el-Impuesto-sobre-los-Ingresos-Brutos-2022-Marcos-Zocaró-1.pdf)

[sobre-los-Ingresos-Brutos-2022-Marcos-Zocaró-1.pdf](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/01/Criptomonedas-y-el-Impuesto-sobre-los-Ingresos-Brutos-2022-Marcos-Zocaró-1.pdf)

Zurita González, J., Martínez Pérez, J., y Rodríguez Montoya, F. (2009). *La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México*.

El Cotidiano, 157, 17–27.

RELATORIA

EJE TEMÁTICO N°1: GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

CPN Darwin Agustín Juliani
CPN Marcos Antonio Acosta Malebran

En los últimos años, el gobierno abierto dejó de ser solamente una categoría académica, para ir posicionándose en la agenda de los distintos gobiernos como un conjunto de políticas y estrategias que se desarrollan e implementan como una forma novedosa de vincular a los gobiernos con sus ciudadanos.

Es así que, dentro de nuestro Congreso, tuvimos exposiciones que no solo versaban sobre aspectos conceptuales del gobierno abierto, sino también sobre la descripción y análisis de experiencias concretas, con un espacio para las propuestas de mejora o fortalecimiento de las políticas públicas que involucran los aspectos centrales del gobierno abierto.

Los títulos de las ponencias presentadas fueron:

- Gobierno abierto en la justicia: el juicio por jurados en Catamarca.
- Las TICS aplicadas a procesos -Impacto en la gestión, organización y participación ciudadana.
- Fortalecimiento del Estado provincial mediante la evaluación de política y programas: creación de un observatorio de políticas públicas en la provincia de La Rioja.
- Análisis y evaluación de la evolución del presupuesto universitario.
- El derecho de acceso a la información pública sistema normativo vigente y supuestos de responsabilidad estatal ante la negativa de información.
- Gobierno abierto en la Argentina en el marco de la alianza para el gobierno abierto y la organización para la cooperación y el desarrollo económicos (2019-2022).
- El control de convencionalidad de la administración y su íntima vinculación con el principio de tutela administrativa efectiva.
- SAPEM, aportes para el desarrollo local de la provincia de La Rioja.
- La burocracia en tiempos de crisis: retos y oportunidades para la gestión pública.
- América Latina: gobierno abierto, elecciones y covid-19. El caso de México.
- Transparencia y buen gobierno.

Gobierno abierto en la justicia: el juicio por jurados en Catamarca.

Autores: María Victoria Domínguez - María Laura Liendo.

Esta ponencia inicia su presentación a partir de la reflexión acerca del sistema de justicia, que atraviesa una crisis de legitimidad que jaquea su rol en la efectiva protección de derechos ciudadanos y libertades democráticas, esta crisis se manifiesta en nuestra provincia a través de reclamos sociales permanentes. El Poder Judicial es una de las instituciones estatales menos sometidas al escrutinio público; no existen estrategias sistemáticas de rendición de cuentas, tampoco una reflexión comprensiva sobre la calidad del servicio de justicia, siendo quizás, el poder más conservador y formalizado del sistema republicano.

En el trabajo presentado se proponen reflexionar sobre lo que el Poder Judicial provincial realiza para hacer su función más transparente, participativa y colaborativa. La reciente aplicación del instituto del Juicio por jurados en el ámbito del fuero penal funcionará como eje articulador para el análisis. Pensar en Justicia Abierta implica reconocer el poder cívico, pero al mismo tiempo la formación, práctica y espacios que la ciudadanía requiere para ejercer esa potestad. La participación y colaboración en el quehacer de la Justicia, resulta en un servicio público de calidad y, en consecuencia, una sociedad más justa.

Del intercambio con los participantes, surgen inquietudes sobre el funcionamiento práctico de este instituto, del juicio por jurado.

Al respecto, los expositores señalan que la elección de los jurados se la realiza por sorteo en CAPRESCA, para lo cual los ciudadanos deben cumplir una serie de requisitos, como por ejemplo saber leer, escribir, no tener ningún vínculo con el enjuiciado, no tener ningún tipo de relación, entre otras y además hay una serie de exclusiones como ser que no lo pueden ser funcionarios, condenados o estar cumpliendo alguna pena.

También, explican que la Corte debería reglamentar la forma que se podría hacer en todo el territorio provincial. Hasta este momento nunca se aplicó en el interior provincial. Los expositores consideran que dependería del lugar en donde se cometió el delito, y que se lo debería adecuar, ya que en la provincia existen 6 circunscripciones para la determinación de la justicia. También consideran que el caso de localidades chicas la elección debería ser de otras localidades para evitar tener algún tipo de relación con el acusado.

Las TICS aplicadas a procesos - impacto en la gestión, organización y participación ciudadana.

Autores: Sergio Manuel Méndez - Marcelo Isa.

Los autores señalan que, ante los cambios de la demanda de transparencia de los actos de gobierno y gestión pública por parte de la ciudadanía, amparados en los avances tecnológicos, informáticos y canales de información, ha posicionado en la agenda del gobierno el ineludible camino hacia un gobierno abierto que implica afrontar el desafío de diseño de

políticas y estrategias para satisfacer la demanda de la sociedad, vinculando a los ciudadanos con el gobierno.

Consideran que la gestión pública en un entorno de gobierno abierto alcanza y atraviesa a todos los sectores del Estado, por ende, también a las Universidades Nacionales.

La transparencia y rendición de cuentas es uno de los pilares del modelo de gestión de gobierno abierto. Las modificaciones e implementación de aplicativos para la rendición de cuentas, que permiten la consulta ciudadana en tiempo real, demuestran que la Administración Gubernamental ha comenzado a tomar acciones concretas en ese sentido.

A modo de ejemplificar, una de las acciones que evidencian el cambio del paradigma de gobierno abierto y transparencia es el nuevo proceso de rendición de cuentas de proyectos de Universidades Nacionales que son financiados por la Secretaria de Políticas Universitarias. Estos cambios están basados en la implementación de la tecnología de la información. Documentación digital, firma digital y consulta ciudadana.

En el intercambio de opinión con los participantes, surge la inquietud de cómo se puede implementar estas acciones en los lugares alejados en donde no se tiene acceso a una Red de Internet. Al respecto, consideran que hoy en día sigue siendo un gran desafío la implementación en todos los lugares de las TIC'S, en nuestro caso ese problema lo tenemos en algunas escuelas aledañas en donde no se tiene acceso a internet, y se les exige las carga y las rendiciones por sistema, o también pasa en donde no llegan a tener 3 proveedores para poder cotizar una compra y el sistema no los deja comprar, entonces si bien las TIC'S son una excelente herramienta hay lugares en donde todavía o por el momento es imposible su aplicación, al ser obligatorias en este caso de las escuelas los docentes deben viajar a otros lados o sus hogares llevar toda la documentación de las escuelas y hacer las cargas para poder cumplir con las exigencias establecidas.

Fortalecimiento del Estado provincial mediante la evaluación de política y programas: creación de un observatorio de políticas públicas en la provincia de La Rioja.

Autor: Omar Pablo Castro

El expositor presenta una iniciativa para promover la existencia de un Observatorio de políticas públicas, que sirva para que las actividades gubernamentales tenga un espacio, donde tengan lugar la producción y transmisión de conocimientos a la sociedad en general mediante la investigación, el análisis y la generación de datos relativos a diferentes temáticas, la producción de revistas especializadas, el desarrollo de jornadas de debates, ciclos de conferencias, y encuentros, talleres, etc.; todo girando alrededor de las políticas públicas.

La iniciativa que se presenta intenta ir más allá, pretendiendo conformar un espacio donde no sólo se produzca conocimiento y se capacite a los gestores públicos, sino que se genere una articulación permanente con dichos actores y los equipos de profesionales de las

Universidades públicas y privadas, para poner en discusión y debatir sobre los distintos problemas y necesidades detectadas en las respectivas comunidades, como así también las distintas políticas implementados a lo largo de toda la provincia por las gestiones del gobierno. A partir de la consulta de los participantes, el expositor respecto a las herramientas de Participación pública señala, es muy importante para atender asuntos públicos, que la sociedad los ve como necesidad más que el estado y en donde ellos se sienten escuchados, en grandes Ciudades se los empezó a aplicar, como ser en Rosario, Córdoba, Morón, Ushuaia, La Plata, Buenos Aires, Santa Fe destinan el 10% de su presupuesto a los proyectos de la participación pública, en donde es muy importante, por ejemplo dentro de esos presupuestos participativos se han creados sub- presupuestos participativos más pequeños como ser el de la mujer y el del joven, en donde tienen mucha vinculación académica y acompañan a todos los estudiantes de las universidades de Rosario y de toda la Provincia de Santa Fe.

Análisis y evaluación de la evolución del presupuesto universitario.

Autores: Jorge Rospide - Gabriela Alejandra Sánchez - Nora Liz Rabini

Los autores de este trabajo plantean que el presupuesto público es la herramienta transversal fundamental de toda estructura, que hoy en día cada vez más se necesita recursos para el funcionamiento de toda estructura, cobra así fuerza la necesidad de un presupuesto más real en la sociedad actual. Frente a la demanda actual de la educación cobra más sentido un incremento en el presupuesto universitario el cual según la idea de los autores está subvaluado y merece un aporte más significativo e importancia desde la nación.

Definen que el Presupuesto Público Tradicional es el acto administrativo – legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso de tiempo (anual o plurianual) y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos y los importes de los gastos que el poder administrador pondrá o deberá poner a cargo del tesoro público y se compara el monto global de ellos con el producido presunto de los recursos a realizar en el período presupuestado por dicho poder, con destino al mismo tesoro, recursos que, a su vez y a los efectos de fundar comparación, es decir determinar un resultado financiero, son señalados y valuados por ramos o rubros.

En la exposición se señaló los efectos de postpandemia en los presupuestos, en donde sucedía que todos los términos presupuestados no coincidían y diferían con los reales que se ejecutaban. Además, comentaba como está integrado ese presupuesto y haciendo énfasis que en la Universidad Nacional de Tucumán del Presupuesto destina un 80% del mismo para el pago de Personal de planta, tanto contratados como becados.

Los participantes plantean dudas sobre la forma en que se pueda ayudar a que el presupuesto sea lo más razonable posible. Los expositores señalan que como profesores tenemos una

responsabilidad y un rol muy importante, ya que somos los formadores de los futuros profesionales que estarán en áreas estratégicas, en donde tomarán decisiones claves y serán agentes de cambios, no solo se trata de dar clases y decir que es un presupuesto, hay que ser muy cautelosos, no es mucho el margen de ayuda que tenemos para accionar en ese sentido, se realiza nuestro aporte desde la cátedra, si bien tenemos todo el apoyo del decano de la facultad, pero dentro de la Universidad somos 1 de 13 facultades dentro de la UNT, por lo que podemos hacer la propuesta, pero eso lo terminan definiendo dentro de un recinto por acuerdos políticos, nosotros podemos, opinar, sugerir pero no podemos definir, como Docentes podemos formar, opinar y sugerir, concientizar a futuro graduado de la posibilidad de participar. Lamentablemente el Sistema Presupuestario Universitario tiene dos formas y caminos metodológicos en la forma de determinación del presupuesto, a partir de la necesidad de elaborar un mejor presupuesto que trate de prever más y pelear un poco más de presupuesto esto dependerá mucho de la condición política, en donde interviene el consejo interuniversitario nacional, a través del CIN los rectores podrían tener un poco más de intervención para conseguir un poco más de presupuesto, si alguna vez la SPU permita y proponga que el plantel docente y los estudiantes que se dé un presupuesto participativo en algún porcentaje sería ideal para la UNT, pero hoy no existe, siempre tratamos de aportar en todo y formar buenos gestores del cambio, todo esto es políticas públicas.

También se señala sobre las formas de distribución del presupuesto. Cuando se habla de presupuesto universitario deberíamos hacer referencia a que a partir de los años 90 cuando se cambian los modelos de gestión de gobierno, las universidades adoptan desde el punto de vista del gobierno nacional, una nueva forma de la asignación de los recursos, y ha tomado un poco de lo que es el modelo francés, garantizando los costos fijos que tienen las universidades, y todo lo demás va a venir a través de contratos-programas en donde la universidad debe asumir un compromiso a veces y una contraparte de una manera escrita y documentada. Eso es otra forma de financiar el sistema universitario, eso también le quita autonomía a las universidades, de perder capacidad de decidir qué es lo que van a hacer. Todo esto viene de la década de los 90, a eso se debería agregarle a que en los periodos posteriores las universidades fueron sometidas a recortes presupuestarios, más allá de hablar del presupuesto real, si bien el año pasado (2022) algunas universidades sufrieron recortes presupuestarios, el propio contador general de la nación remite a que corrijan los créditos de las universidades, ellos quitan la autonomía, por lo que el consejo interuniversitario muchas veces no puede decidir en qué van a gastar, esto como aclaración a lo expuesto por ustedes. El presupuesto siempre se ha basado en los intereses políticos de turno.

Por último, también se señaló la importancia del trabajo de los estudiantes y sus representantes en los órganos colegiados de gobierno, para contribuir al debate del presupuesto universitario.

El derecho de acceso a la información pública sistema normativo vigente y supuestos de responsabilidad estatal ante la negativa de información.

Autor: Raúl Santiago Martínez

En esta ponencia, el autor plantea que el acceso a la información pública representa uno de los pilares sobre los que se erige todo gobierno abierto y transparente. Su análisis abarca una doble faz: por un lado, como un derecho del que resulta titular cualquier persona, humana o jurídica, pública o privada, sin que pueda exigirse al solicitante que motive lo petitionado, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado y; por el otro, como un deber, de ineludible cumplimiento por parte de los órganos estatales, de brindar la información solicitada salvo excepciones legalmente establecidas. En el año 2011, se sanciona en la provincia de Catamarca, la Ley N°5.336, reglamentaria del artículo 11° de la Constitución Provincial. En el orden nacional, a su vez, se sanciona en el año 2016 la Ley N°27.275. Ambos instrumentos legales garantizan, a través del acceso a la información, el efectivo control de los actos de gobierno, contribuyendo a un mayor involucramiento de la ciudadanía en el curso de la gestión pública.

En definitiva, se trata de la marcar la importancia de los derechos de acceso a la información pública y la participación ciudadana.

Surgen inquietudes de que alternativas hay cuando se logra un amparo y el funcionario no cumple, señalando las alternativas institucionales que puede tener el interesado.

Gobierno abierto en la Argentina en el marco de la alianza para el gobierno abierto y la organización para la cooperación y e ldesarrollo económicos (2019-2022).

Autor: Eugenia Verónica Verdón

La expositora señala que el término de gobierno abierto no es nuevo en política. Si bien sus orígenes se sitúan en las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad el concepto ha ido creciendo a raíz de los nuevos desafíos que atraviesa el Estado Argentino en el ámbito nacional y federal teniendo así su alcance en la arena internacional del siglo XXI. Cabe resaltar que el gobierno abierto se sostiene en tres principios fundamentales como la transparencia en la gestión, la colaboración de diferentes actores al momento de la toma de decisiones y la participación de la sociedad civil para la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Esta ponencia tiene como objetivo analizar las acciones del Estado argentino para garantizar un gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) durante el periodo 2019-2022. En primer lugar, se identifican las líneas de acción en materia de política de gobierno abierto de la OGP y las recomendaciones según los criterios de la OCDE aplicadas en Argentina. Y en segundo lugar, se describe el cuarto plan de acción

nacional argentino de gobierno abierto, en relación a los temas tales como la transparencia en industrias extractivas y el programa federal de gobierno abierto del periodo 2019-2022.

El control de convencionalidad de la administración y su íntima vinculación con el principio de tutela administrativa efectiva.

Autor: Raúl Santiago Martínez

El expositor explica que el Control de Convencionalidad se configura como un instituto empleado para compatibilizar el derecho internacional de los derechos humanos con el ordenamiento jurídico doméstico. Es por tal motivo, que todos los órganos de un Estado que es parte de un Tratado Internacional sobre Derechos Humanos, deben verificar que las decisiones adoptadas en el ámbito interno, se adecúen a las reglas y principios que emanan, especialmente, de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como, también, de las interpretaciones que sobre ella realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La tutela administrativa efectiva, por su parte, se traduce en un marco de protección para con el administrado, a los efectos de que, el procedimiento en el que se encuentra inmerso, se desarrolle salvaguardando los derechos y garantías antes aludidos. En esta inteligencia, deviene implícito resaltar la conexidad imperante entre control y tutela, en tanto uno y otro operan con carácter tuitivo de la dignidad humana permeando el sistema en su defensa.

SAPEM, aportes para el desarrollo local de la provincia de La Rioja.

Autor: Juan Pablo Pinto

El expositor señala que la actual política SAPEM constituye la única política pública de "Desarrollo Provincial", por fuera de la extinta promoción industrial decreto ley 22021. La misma procura un desarrollo armónico del interior provincial, evitando el éxodo demográfico de los habitantes del interior a la capital provincial, estableciendo puntos de desarrollo productivos regionales, posibilitando el acceso a servicios básicos a la comunidad, a través de inversiones en infraestructura productiva y social, brindando por las SAPEM de servicios y producción.

Las SAPEM se constituyen en tres grandes áreas, producción, servicios e industriales, interviniendo el Estado Provincial en todas las áreas productivas estratégicas de la provincia y actualmente son más de 30 empresas que utilizan esa figura.

Como política pública provincial lleva 16 años de antigüedad y la intención de esta exposición es señalar la particularidad del mismo, su cierta innovación y su característica que imprime al Estado Provincial.

Ante la inquietud sobre si estaba prevista la creación de más SAPEM en la Rioja y si resultaban rentables, el expositor respondió que en la actualidad en La Rioja hay 36 SAPEM en funcionamiento las cuales son muy rentables, otras fueron cerrando si no son rentables o pasando a manos de privados completamente. El Estado promueve la creación de las SAPEM

una vez que están en pleno funcionamiento y son rentables las venden a los privados que son los que invierten en la provincia de La Rioja. Las SAPEM en la Provincia son el tercer o cuarto sector de las fuentes de ingreso más fuerte de la provincia. El desafío de estas empresas es buscar nuevos rubros y emprendimientos, desarrollar el sector tecnológico entre el estado y el sector público, el fin principal del Estado es crearlas desarrollar y luego venderlas a los inversionistas, no quedarse con ellas, el estado es una incubadora de SAPEM por ejemplo parque eólico, energía, fabricación de mangueras de riego, paneles solares, fábrica de motos eléctricas, entre otras.

Y sobre si La Rioja tiene un programa de internacionalización, se señala que la Rioja hoy en día tiene una casa en China (Sensei) (es la única provincia del norte argentino) en donde se busca un contacto y negocios fluidos, el coordinador del gobierno de La Rioja hace reuniones a menudo con empresarios chinos y de Hong Kong, siempre se está buscando socios extranjeros privados que inviertan en la provincia. La provincia actualmente exporta a la Unión Europea, Brasil y China.

La burocracia en tiempos de crisis: retos y oportunidades para la gestión pública.

Autor: Ignacio Guzmán

En esta exposición se aborda el tema de la burocracia en tiempos de crisis, analizando someramente sus orígenes y definición, así como las problemáticas más comunes que se presentan en torno a ella. Además, se presentan visiones alternativas de la burocracia, como la Nueva Gestión Pública y el Gobierno Abierto y se discuten las oportunidades y retos que enfrenta la gestión pública en este contexto.

El autor concluye que la burocracia es un modelo complejo que puede ser tanto una herramienta útil como un obstáculo para la gestión pública en tiempos de crisis. Se destaca la importancia de adoptar una visión crítica y reflexiva sobre su funcionamiento para poder mejorar su eficacia y eficiencia.

Transparencia y buen gobierno.

Autor: Nina Martin Miguel

El autor, en esta exposición plantea que, desde la vigencia del Estado de Derecho, la gestión pública se encuentra en un proceso de transformación desde el punto de vista de la actividad financiera. Esto requiere la consideración de otros elementos que trascienden la propia administración financiera, como los organizacionales y la cultura.

La gestión pública exige transparencia, lo cual permite tener una visión crítica de la gestión y una mirada integradora del presupuesto, lo que constituye el marco de un gobierno con transparencia, que tienda a fortalecer no sólo la capacidad política, sino también la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas.

La transparencia junto con el control son aspectos básicos de la gestión pública, lo que garantiza una gestión orientada hacia el ciudadano, observando las normas constitucionales, como lo es artículo 75 (incisos 2 y 8), que ponen al presupuesto como el punto central de la acción estatal. Una gestión pública transparente lleva a una reactivación de lo público y de las políticas orientadas al interés comprometido.

La idea de considerar la transparencia como elemento fundamental de la gestión pública lleva a revalorizar el principio de universalidad y de unidad del presupuesto, principios no siempre respetados.

El presupuesto es la institución que permite plasmar el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero, y constituye la autorización de la comunidad política a través de sus representantes que, mediante la aprobación de la ley de presupuesto, prestan su consentimiento al programa de ingresos y de gastos públicos del gobierno para un período determinado.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“GOBIERNO ABIERTO EN LA JUSTICIA: EL JUICIO POR JURADOS EN CATAMARCA”

Autoras:
DOMÍNGUEZ, María Victoria mariavictoriadom@gmail.com
LIENDO, María Laura liendo.laura@gmail.com
Facultad de Derecho -UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN

El sistema de justicia atraviesa una crisis de legitimidad que jaquea su rol en la efectiva protección de derechos ciudadanos y libertades democráticas, esta crisis se manifiesta en nuestra provincia a través de reclamos sociales permanentes. El Poder Judicial es una de las instituciones estatales menos sometidas al escrutinio público; no existen estrategias sistemáticas de rendición de cuentas, tampoco una reflexión comprensiva sobre la calidad del servicio de justicia, siendo quizás, el poder más conservador y formalizado del sistema republicano.

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar sobre lo que el Poder Judicial provincial realiza para hacer su función más transparente, participativa y colaborativa. La reciente aplicación del instituto del Juicio por jurados en el ámbito del fuero penal funcionará como eje articulador para el análisis. Pensar en Justicia Abierta implica reconocer el poder cívico, pero al mismo tiempo la formación, práctica y espacios que la ciudadanía requiere para ejercer esa potestad. La participación y colaboración en el quehacer de la Justicia, resulta en un servicio público de calidad y en consecuencia, una sociedad más justa.

Lo antes mencionado nos lleva a plantearnos las siguientes interrogantes: ¿Qué rol juega el Gobierno Abierto en la restauración del respeto y la confianza en los órganos del Poder Judicial? ¿Qué mecanismos y herramientas de Gobierno Abierto se pueden implementar? ¿Qué aporta el instituto del Juicio por jurados a la democratización de la justicia?

Palabras clave: gobierno abierto, justicia abierta, democratización de la justicia, participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, ha cobrado cada vez más relevancia en la discusión sobre la gestión y administración del estado, el concepto de Gobierno Abierto. Uno de nuestros propósitos en el presente trabajo, es analizar la posibilidad de extender los pilares y principios de Gobierno Abierto al Poder Judicial para mejorar el acceso a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde hace un tiempo, se ha incorporado cada vez más el término "Justicia abierta" en estudios de administración pública, documentos estratégicos y planes de acción de políticas públicas. Sin embargo, es importante reconocer que, mucho antes de la aparición de esta terminología, ya se venían abordando diversas preocupaciones en relación al servicio judicial y su relación con la ciudadanía. Temas como el acceso a la justicia, la transparencia y rendición de cuentas, así como la publicidad de los actos y resoluciones del Poder Judicial, han sido objeto de debate desde hace tiempo.

Catamarca no permanece ajena a estos cuestionamientos generalizados hacia las instituciones públicas, que tienen causas histórico-políticas bien definidas, pero sobre todo, consecuencias nocivas para el funcionamiento del estado. La justicia como servicio público, enfrenta el enorme desafío de modificarse frente a una sociedad cada vez más compleja y cambiante, que requiere respuestas que se adapten a sus necesidades. El proceso de adaptación y modernización del poder judicial se refirió en un primer momento, a la necesidad de plantear procesos públicos, con audiencias e instancias abiertas siempre y cuando no se vulneren garantías personales y privadas. Luego se instalaron con fuerza demandas sociales de transparencia, rendición de cuentas, participación democrática y confianza pública que motivaron algunas reformas. En la actualidad, la necesidad de aproximar la justicia al ciudadano, propone el desafío de incorporar todas las anteriores demandas en institutos que garanticen la apertura judicial, con las nuevas tecnologías y la modernización como sus grandes aliados.

En este contexto, el Juicio por jurados para el ámbito penal recientemente aprobado en la provincia, puede convertirse en esa instancia de innovación de proceso, que basado en los principios de la transparencia, la participación y sobre todo la colaboración, contribuyan a restaurar el vínculo con la ciudadanía.

¿CUAL ES LA SITUACIÓN DE LA JUSTICIA EN CATAMARCA?

El sistema de justicia atraviesa una crisis de legitimidad que jaquea su rol en la efectiva protección de derechos ciudadanos y libertades democráticas; esta crisis se manifiesta en nuestra provincia a través de reclamos sociales permanentes. El Poder Judicial es una de las instituciones estatales menos sometidas al escrutinio público; no existen estrategias sistemáticas de rendición de cuentas, tampoco una reflexión comprensiva sobre la calidad

del servicio de justicia, siendo quizás, el poder más conservador y formalizado del sistema republicano.

Esta situación responde a una crisis institucional que vive/atraviesa nuestro país una vez más. De la demanda de la ciudadanía del “que se vayan todos” que puso en jaque la confianza del pueblo en todos los órganos del estado, Argentina no se recuperó totalmente y atraviesa en la actualidad una crisis económica, social y política que instala a los cuestionamientos sociales, como el principal vínculo con el estado. Esto permitió el surgimiento, entre otros fenómenos, de movimientos “anti política” que se estructuran en torno al hartazgo social con el sistema político, identificando castas y grupos que, según su posicionamiento, deben erradicarse y sustituirse. El elevado apoyo social que evidencian estos sectores, son reflejo de la escasa representatividad de los actores políticos y de sus prácticas.

Cuando las instituciones no son capaces de canalizar las demandas y reclamos populares, el nivel de movilización social puede aumentar hasta superar al de institucionalización, lo que Andrés Malamud (citando a Samuel Huntington) denomina sociedad pretoriana. Las instituciones son canales mediante los cuales transcurre la acción social, y a su vez donde se procesan los conflictos. Si sobre ellas no hay acuerdo, si las autoridades están ausentes, si los procesos de respuesta excluyen a sus receptores, si las soluciones (si llegan) son insuficientes, inoportunas o parciales, cada actor recurrirá a los medios de que dispone para obtener esa respuesta o para exigir al estado la misma. Huelgas, lock out patronales, movilizaciones o golpes de estado, son la clara expresión de que si las instituciones no funcionan, la acción directa puede convertirse en la regla (Malamud, 2020: 71).

Esta crisis de legitimidad que atraviesan las instituciones, es más compleja en el Poder Judicial ya que no cuenta con los principios de alternancia y elección popular en los cargos como los otros poderes. Es decir, debe procurarse otros mecanismos y estrategias de legitimación, que acerquen la distancia histórica entre un poder del estado y la ciudadanía, que al no estar determinado por la elegibilidad, funciona como ajeno y exento al control social.

En el poder judicial esta crisis se genera también por las particularidades del funcionamiento del mismo, en la “lentitud de los procesos judiciales”, en la desconfianza que existe sobre las actuaciones judiciales, en la desconfianza/ilegitimidad de los nombramientos de los funcionarios judiciales, y la lista sigue...

La ciudadanía tiene una serie de reclamos contra la justicia profesional, entre ellos, la desconfianza popular en los jueces, el eslogan "justicia lenta no es justicia", las causas que permanecen sin resolver por más de diez años, el incremento de la inseguridad y el agravamiento de las desigualdades sociales, los casos graves de corrupción y la politización del sistema judicial. Florencia Castro (2022) lo expresa de manera contundente: “*Mientras*

tanto, tenemos jueces que en la actualidad siguen detentando cargos nobiliarios y se jactan de ser los únicos que pueden asegurar la racionalidad en la aplicación del derecho, cuando en la realidad nos cansamos de ver sentencias con fundamentación aparente y pocos signos de racionalidad, escritas en lenguaje cifrado, fuera del dominio del pueblo” (Castro, 2022).

Como plantea Sandra Elena, la justicia además de ser el poder más formalizado y jerárquico, está sustentado en diversos mecanismos simbólicos que, ajenos a la cotidianidad de las personas, imparte justicia desde un “pedestal de neutralidad”, cuyas decisiones serían por ese motivo, imparciales e incuestionables. Sin embargo, esa ajenidad se convirtió en la regla, y su apego a los formalismos sentaron las bases de la desconfianza hacia su funcionamiento debido a la incomprensión de las lógicas jurídicas.

El Poder Judicial, debe enfrentar el desafío de rever y modificar su forma de concebirse y vincularse con la sociedad, lo cual implica en ciertos casos, desandar prácticas arraigadas que tienen orígenes coloniales, elitistas, y jerárquicos, que dificultan el acceso a la justicia de los propios ciudadanos.

El lenguaje, usado en ocasiones en latín para referir acciones que podrían describirse con palabras coloquiales de entendimiento común; la denominación de los edificios (como palacios o corte) o de los propios órganos de gobierno con referencias a su carácter supremo, con sus estrados en ubicaciones de superioridad, en lugar de la horizontalidad que debería primar en cualquier despacho u oficina pública, nada tienen que ver con la tarea de impartir justicia. El servicio puede garantizar la protección de derechos o el juzgamiento de delitos, sin convertirlo en un reducto de especialistas y abogados. La simplicidad y accesibilidad de documentos, sentencias o instancias judiciales, es un primer paso para que la ciudadanía pueda ser realmente parte del proceso, entendiendo los mecanismos e instancias, reconociendo las limitaciones y desafíos, teniendo la posibilidad de reclamar con fundamentos y en forma oportuna.

Para beneficio del fortalecimiento de la calidad institucional, ciertos actores del Poder Judicial, han adoptado la simplicidad de los actos jurídicos como garantía de participación, apertura y acceso a la justicia, práctica que para la aplicación del Juicio por jurados será fundamental. Los jurados deben poder entender las instancias del proceso, las explicaciones de las partes, las instrucciones y las resoluciones adoptadas, con claridad y exactitud. La referida modalidad debería ser de uso común si consideramos que los destinatarios de ese servicio son en su mayoría ciudadanos/as sin formación ni experiencia jurídica, o que la difusión mediática de las sentencias y juicios, cuando se tratare de casos de interés público, necesita ser inequívoca para transmitir a la sociedad mensajes e ideas claras.

En este sentido, el Juez de Cámara de Responsabilidad Penal Juvenil de Catamarca se expresa públicamente en redes sociales:

“Morabito, Rodrigo [@RodrigoMorabito] (2023, 20 de abril): “Vuestra señoría”; “Vuestra Excelencia”, “Excelentísimo tribunal” y “Su Señoría” son términos que no deben utilizarse para dirigirse a los jueces/as porque no se les debe ningún trato especial. Basta con dirigirse como señor/a juez/a. Es una cuestión de respeto y no de reverencia.” TWEETER.

“Morabito, Rodrigo [@RodrigoMorabito] (2023, 21 de abril) Reformatio in peius significa que si usted recurre o cuestiona una sentencia, el tribunal que la examina no puede modificarla en perjuicio de usted mismo non bis in idem significa que no lo pueden perseguir más de una vez por el mismo delito. Latín prohibido. Derecho a entender.” TWEETER.

Para completar este diagnóstico, se afirma que los problemas de la justicia no aluden sólo a cuestiones simbólicas, de prácticas internas o de organización, si no que el incremento y diversificación exponencial de problemáticas que buscan dirimir en la justicia, termina por declarar en estado crítico al sistema. En este sentido, Elena muestra que la estadística judicial se refiere a distintos problemas que padecen los sistemas judiciales: la carga de trabajo por juez, la tasa de crecimiento de los casos registrados, la distribución de los asuntos registrados por tipo de materia y la tasa de congestión. Es decir que debemos agregar dificultades para gestionar el funcionamiento de los procesos administrativos, que también interfieren en el quehacer judicial.

En definitiva, existen problemáticas que atañen a cuestiones de funcionamiento u organización, que cualquier operador judicial podría referir, y que se solucionarían con partidas presupuestarias adecuadas destinadas a edificios y oficinas adecuadas, y mayor personal, mejor capacitado y correctamente distribuido. Sin embargo, otras cuestiones son más profundas, referidas a la lógica de percepción y a la naturaleza propia del Poder Judicial como órgano del estado, que presta un servicio público que requiere ser revisado continuamente, sometido a control social y ejercido con perspectiva de apertura.

DESCRIPCIÓN DEL PODER JUDICIAL

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar sobre lo que el Poder Judicial provincial realiza para hacer su función más transparente, participativa y colaborativa. La reciente aplicación del instituto del Juicio por jurados en el ámbito del fuero penal funcionará como eje articulador para el análisis. Pensar en Justicia Abierta implica reconocer el poder cívico, pero al mismo tiempo la formación, la práctica y espacios que la ciudadanía requiere para ejercer esa potestad, donde la participación y la colaboración, resultan en un servicio público de calidad y en consecuencia, una sociedad más justa.

En primer lugar, se considera necesario caracterizar al Poder Judicial, para luego comprender cómo funciona y qué podría aportar en ese contexto, el Juicio por jurados.

Por Poder Judicial, entendemos a los juzgados y tribunales de justicia, gobernados o

administrados por una corte suprema, de acuerdo con la estructura establecida por la constitución y las leyes que se dicten en consecuencia.

La Constitución de la provincia de Catamarca, establece en su sección cuarta que el Poder Judicial de la Provincia es ejercido por una Corte de Justicia integrada por tres o más miembros (en la actualidad son siete), y por los demás tribunales y juzgados inferiores que la ley establezca, fijándole su jurisdicción y competencia. Los magistrados e integrantes del Ministerio Público son inamovibles mientras dure su buena conducta, observen una atención regular de su despacho, no incurran en negligencia grave o desconocimiento inexcusable del derecho y hasta cumplir la edad de sesenta y cinco años.

La Constitución determina que la Corte por ejemplo, ejercerá su jurisdicción en las causas contencioso-administrativo es decir, causas de competencia entre los poderes públicos de la Provincia; entre el Poder Ejecutivo y una municipalidad, entre dos municipalidades, entre los poderes de una misma municipalidad; en los recursos de casación y de inaplicabilidad de la ley; en los recursos de hábeas corpus contra los poderes Ejecutivo o Legislativo; de los recursos de queja por denegación o retardada justicia de los juzgados de primera instancia y tribunales superiores. Es decir, el órgano de gobierno del Poder Judicial, posee entre sus funciones primordiales y originarias, la de intervenir en la defensa de los derechos de los administrados frente al estado, e incluso en los conflictos de competencia entre poderes, teniendo un rol de alta estima en conflictos que afectan y determinan la percepción de los ciudadanos frente al estado. Son temas donde por ejemplo, se autoriza a un/una Intendente/a a una reelección cuando la Carta Orgánica lo impide; acciones que la ciudadanía más allá de las precisiones técnico-jurídicas, sigue con atención, formando opinión sobre los actores y valorando su actuación.¹

La Corte de Justicia tiene además la atribución de representar al Poder Judicial ante los demás poderes del Estado y ante la sociedad, por ende su responsabilidad no sólo es jurídica sino también política y administrativa (nombrar personal, dictar reglamento interno y el presupuesto, proponer a la Legislatura la creación de empleos que considere necesaria para el buen desempeño de la administración de justicia; informar anualmente al Poder Legislativo sobre la actividad de los Tribunales; instituir escuelas o institutos de capacitación del personal judicial), aunque pretenden distanciarse por estimar que pierden objetividad y neutralidad en su función, con respecto a la primera; y por evaluar secundaria entre sus funciones, a la segunda.

Un simple repaso de las principales características del órgano encargado de la administración de justicia, permite identificar que las reformas deben darse en la mayor parte de los ámbitos que componen la gestión pública del Poder Judicial: procesos, estructura,

¹ Como fue el caso del actual Intendente de Fray Mamerto Esquiú, Guillermo Ferreyra.
<https://www.lesquiui.com/politica/2023/3/1/la-corte-favor-de-guillermo-ferreyra-467431.html>

funcionamiento y actores, siempre considerando a los destinatarios, la incorporación de tecnología, la participación y la apertura como ejes transversales.

La electividad de sus integrantes, la realización de concursos transparentes para la designación de magistrados y funcionarios, la creación y promoción de instancias colaborativas para involucrar a la sociedad y a sus organizaciones, la evaluación periódica del desempeño de sus principales actores, la existencia de una política de comunicación activa que informe sobre el desempeño y posturas del Poder Judicial, la Corte de Justicia o de sus actores en situaciones particulares, y la capacitación continua de la ciudadanía, son medidas que podrían transparentar su acción y mejorar su funcionamiento, pero debe existir la decisión política para materializarlo.

REFORMAS DE LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS (2019-2023)

Desde su asunción, el gobernador Jalil realizó dos grandes reformas al Poder Judicial. La primera fue elevar de cinco a siete la cantidad de ministros que integran la Corte de Justicia catamarqueña. Por otro lado, se eliminó el Consejo de la Magistratura y se creó por decreto la Comisión Evaluadora para la selección de Jueces, Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial.

La creación de la Comisión Evaluadora para la selección de jueces, magistrados y funcionarios del Poder Judicial, mediante decreto, fue consecuencia de la eliminación del Consejo de la Magistratura. A diferencia del anterior, este nuevo organismo está integrado por expertos del ámbito profesional y académico, sin la presencia de representantes políticos. Aunque se ha mejorado la calidad de las evaluaciones, la comisión ha sido objeto de críticas por la cantidad de concursos que no han sido adjudicados y por el hecho de que el Ejecutivo mantiene la facultad de seleccionar a su criterio a los candidatos a cargos vacantes.

Además, el Ejecutivo actuó como iniciador de la Ley 5719 de Juicio por jurados que fue aprobada por la Legislatura provincial en 2021.

Considerando esta última reforma que constituye el tema específico de estudio, manifestaba la expresión de fundamentos del proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo provincial a la Cámara de Diputados, el 24 de junio del 2021:

“La Provincia de Catamarca encara con esta ley de Juicio por jurados la reforma de su sistema judicial hacia formas cada vez más acusatorias, orales, públicas y con plena participación ciudadana, tal como lo ordenan los Arts. 24 y 118 de la Constitución Nacional”. En ese momento, el Poder Ejecutivo y las diputadas y diputados que acompañaron la aprobación del proyecto manifestaban “que la opción constitucional por el Juicio por jurados para todos los fueros implicaba la adopción de un modelo de justicia acusatorio, adversarial, público y oral, bien lejano de la justicia inquisitorial, secreta, escrita y por expedientes”. De esta manera, se manifestaba que el sistema penal de la provincia, se adaptó finalmente a la

jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a la Constitución Nacional.

El jurado en materia penal se trata de una modalidad de juzgamiento contemplada en la Constitución Nacional en sus artículos 24, 75 inciso 12 y 118 que le reconoce a la ciudadanía (y como atribuciones del Poder Legislativo y del Poder Judicial respectivamente) la potestad de juzgar a sus pares en ejercicio de una atribución democrática².

En este sentido, y según los fundamentos de los autores del proyecto, el veredicto de culpabilidad o no culpabilidad al que deben llegar los 12 jurados, permitirá el acercamiento recíproco entre el Poder Judicial y la sociedad civil, al permitirle a la ciudadanía, ser parte del sistema de administración de justicia en un momento determinado. La mencionada participación, aunque esporádica, deviene en un ejercicio novedoso de la ciudadanía, que fortalece a las instituciones, legitimando su accionar y haciendo público su funcionamiento. El ejercicio consciente del Juicio por jurados, se asemeja al del sufragio. Son oportunidades trascendentes para el ejercicio democrático y la intervención en el funcionamiento del estado, pero requieren para ello, que estado y sociedad, asuman el compromiso de ejercer ese derecho y deber con responsabilidad, lo cual implica contar con espacios de formación y concientización al respecto. Las instituciones intervinientes como el Poder Judicial, pero también el ejecutivo y legislativo, las universidades y las escuelas, deben apuntalar esos espacios institucionales, para que no devengan en simples obligaciones vacías de contenido.

La fuerza social y política indiscutible de un veredicto surgido de un ejercicio ciudadano directo de la justicia, facilita la transmisión de las razones jurídicas que habrán de tenerse en cuenta para la resolución de los casos, en la medida en que deberá emplearse un lenguaje claro y entendible, lo cual permitirá una mayor comprensión de los justiciables y de la sociedad toda respecto del sentido de decisiones. Por otro lado, resguarda y fortalece las garantías procesales de la persona imputada. Asegura que los juicios sean verdaderamente orales, públicos, contradictorios e imparciales, exigiendo a las partes una adecuada preparación de sus casos, todo lo cual eleva el estándar de litigación, desmitifica el derecho, y establece una instancia de comunicación más amplia que favorece la participación del pueblo en la administración de justicia. Asimismo, establece un generoso régimen recursivo con amplias causales de procedencia como para poner en evidencia eventuales irregularidades en el veredicto de culpabilidad del jurado.

Ahora bien, dentro de las distintas modalidades de juicio con jurados, se ha preferido la del sistema tradicional-clásico por sobre el escabinado, porque responde más adecuadamente al diseño constitucional y a la división republicana del intenso poder punitivo.

² Establece la Ley 5719 en su artículo 1º: "Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el Juicio por jurados en materia penal, en cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 5, 118, 121, 122, 123 y 126 de la Constitución Nacional" (Ley 5719, 2021).

JUICIO POR JURADOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN

Cuando hablamos de sistema de gobierno republicano, nos referimos a la división y descentralización del poder. La base de un sistema republicano de gobierno es exactamente esa: desconcentrar el poder a través de la división de funciones específicas y de un sistema de frenos y contrapesos para controlarse entre sí, como la que establece la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esta primera fórmula de desconcentración política, que nació con la ilustración y la Revolución Francesa, no requiere una mayor explicación.

Sin embargo, para que ese reparto de poder y funciones sea genuino, es fundamental seguir desconcentrando el poder dentro de cada uno de los distintos órganos de gobierno. En lo que aquí respecta, dentro del poder judicial –que, en nuestro país como en tantos otros de tradición inquisitiva europea, se encuentra fuertemente jerarquizado– la batalla por la desconcentración del poder judicial no acaba allí. Es posible (y necesario) dar un paso más: la desconcentración del poder de decidir y de juzgar. Y es exactamente aquí donde entran en juego los jurados, porque “el jurado inviste al Pueblo con la dirección de la sociedad” (Castro, 2020: 251).

Lo antes mencionado nos lleva a plantearnos las siguientes interrogantes: ¿Qué rol juega el Gobierno Abierto en la restauración del respeto y la confianza en los órganos del Poder Judicial? ¿Qué mecanismos y herramientas de Gobierno Abierto se pueden implementar? ¿Qué aporta el instituto del Juicio por jurados a la democratización de la justicia?

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ HABLAMOS DE JUSTICIA ABIERTA?

La Justicia Abierta se relaciona con el acceso a la justicia al proponer medidas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el Poder Judicial, lo que a su vez puede aumentar la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial y mejorar su acceso a los servicios de justicia. Además, se busca involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones judiciales y fomentar una cultura de colaboración entre los actores.

El concepto de Justicia Abierta se ha abordado desde diferentes perspectivas. Cortés (2016) habla de transparencia, relacionado con la rendición de cuentas; participación y colaboración como atributos para una justicia abierta. En algunos documentos orientadores, como el surgido a partir del Grupo de Trabajo "Justicia Iberoamericana Abierta" y la Cumbre Judicial celebrada en 2017, se exponen los principios de transparencia judicial, participación ciudadana y colaboración. Oscar Oszlak fue el primer teórico en utilizar este término en habla hispana.

Estos conceptos han ido evolucionando a medida que hubo un avance en la conceptualización de la temática, de gobierno abierto se pasó a hablar de estado abierto, que incluye al poder judicial, por lo cual hoy podemos hacer referencia también a la idea de

justicia abierta.

Todo esto se fue desarrollando a partir de la promoción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés), que es una iniciativa internacional que busca promover la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de tecnologías para mejorar la gestión pública.

En cuanto a nuestro país, Argentina ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto en octubre de 2012 y ha culminado tres Planes de Acción de Gobierno Abierto. En el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2015-2017) se incorporó el Compromiso 11 “Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia ‘Justicia 2020” (bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y DDHH, y el Programa Justicia Abierta) que tenía como meta final el denominado “Portal de datos de la justicia online”. En el Tercer Plan Nacional (2017-2019) se incluyó y participó a otros poderes y organismos del Estado bajo los ejes Transparencia, Rendición de cuentas, Participación ciudadana, Tecnología e innovación y Subnacionales. Por lo cual podemos inferir que en nuestro país, el eje articulador de iniciativas de Justicia Abierta (al igual que en el resto de los poderes) sigue siendo la Transparencia y los Datos Abiertos.

En el contexto del Gobierno Abierto, la participación se refiere a la inclusión activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública.

El desafío que se presenta entonces, es la necesidad de existencia de mecanismos que contengan los principales ejes del gobierno abierto, para aplicarlos a la justicia, buscando a través del trabajo colaborativo con la sociedad, mejorar el servicio judicial.

Y en este punto es necesario realizar una aclaración de lo que se entiende por participación, y por qué consideramos un concepto central. Una de las definiciones más aceptadas en la comunidad internacional sobre este tema es la del profesor Roger Hart (HART, R, en Divulgación Dinámica, 2017) que explica la participación como la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive. Entonces, podemos pensar a la participación ciudadana como la intervención de los ciudadanos/as en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular.

Estas definiciones se ven plasmadas desde la perspectiva experiencial - vivencial en momentos históricos y actuales de luchas por el reconocimiento y aceptación de los derechos civiles, políticos, económicos, culturales, ambientales, de diferentes colectivos, entre otros; es decir vivimos en sociedades complejas con expectativas crecientes. De ahí sus posibles implicancias y oportunidades de desarrollo institucional y democrático al pensar el servicio de justicia atravesado por este concepto.

En este punto, nos centraremos en el papel del Juicio por jurados en la política y en cómo afecta a la democracia. ¿Es este sistema el más adecuado para fortalecer nuestra

democracia? Si analizamos sus efectos en términos de representatividad y republicanism, ¿qué podemos concluir? El Juicio por jurados representa un importante poder y contribuye a construir una democracia más robusta y legítima. No solo aumenta la participación ciudadana, sino que también fortalece la base republicana del gobierno y promueve ciudadanos más responsables en la administración pública.

En la actualidad, parece que aquellos que defienden la implementación de un sistema acusatorio y el Juicio por jurados como modelo de enjuiciamiento, tienen que hacer un esfuerzo extra para justificar su postura. Sin embargo, lo que realmente buscan es que se cumpla de manera estricta y real el texto constitucional vigente, que en sus reformas ulteriores no ha modificado los lineamientos generales que se refieren a este tema. En realidad, la Constitución Nacional demanda un sistema acusatorio y un modelo de jurados, por lo que la justificación adicional debería ser exigida a aquellos que defienden la perpetuación del sistema inquisitivo que hoy rige constitucionalmente.

En muchas oportunidades hemos oído que el sistema de juicios por jurados es más democrático en cuanto a la administración de justicia. Incluso, algunos lo consideran un pilar fundamental de la democracia. Pero, ¿por qué? ¿En qué nos basamos para afirmar esto? ¿Cuáles son los aspectos específicos de la democracia que el Juicio por jurados refuerza? Intentaremos abordar estos interrogantes que han estado presentes en este trabajo en base al análisis que realiza Florencia Castro (Castro, 2022). Aunque es un tema amplio que tiene muchos aspectos a considerar, nos centraremos en las tres cuestiones que se consideran más importantes.

En primer lugar, se puede hablar de una justicia más representativa. En nuestro país, la legislación sugiere que la imparcialidad y la democratización se logran a través de una representación justa y equitativa de la comunidad en el panel de jurados. Y además, en este tipo de instituto, la ciudadanía no es convocada a participar de manera superficial ni secundaria, como “veedora”, sino que “...los jurados son verdaderos jueces de los hechos en ese caso concreto. Jueces que deben deliberar y llegar a un veredicto de culpabilidad o no culpabilidad. En otras palabras, es el pueblo que se constituye en juez de los hechos, ejerce de hecho el poder de juzgar, y pone en práctica una de las pocas formas de democracia directa admitidas en nuestro texto constitucional. (Castro, 2022: 247).”

Como lo expresa Castro, para que la deliberación en el Juicio por jurados sea auténtica y efectiva, es crucial contar con una amplia pluralidad de voces y opiniones. Es difícil lograr esto si el jurado se compone únicamente de un sector específico de la sociedad, excluyendo a otros. De acuerdo con Valerie Hans, es precisamente la participación equilibrada de jurados de diferentes orígenes lo que lleva a una determinación más precisa de los hechos y otorga confianza al sistema legal por parte de la sociedad. Por lo tanto, es importante seleccionar a los jurados de tal manera que reflejen la opinión y la composición de la

comunidad.

Una de las principales ventajas del sistema de jurados es que, a diferencia de la justicia profesional, los miembros del jurado son seleccionados al azar y suelen provenir de diferentes estratos socioeconómicos. Esto permite una elección de posibles jurados basada en un padrón electoral amplio y diverso, que incluye ciudadanos de diferentes géneros, orígenes culturales y niveles educativos. Como resultado, la pluralidad y representatividad de los jurados son muy importantes, ya que encarnan el ideal democrático más amplio.

En este sentido, no se consideran más valiosas algunas opiniones sobre otras. Se entiende que todas las perspectivas son importantes y todas las apreciaciones son válidas. El género, el estrato social, la profesión o el nivel de alfabetización no son discriminantes para la selección de jurados. En cambio, lo que se busca es permitir que la palabra circule de la manera más democrática posible y que todas las voces sean escuchadas y consideradas, precisamente porque la heterogeneidad es fundamental tanto para la riqueza de la deliberación como para el veredicto.

“Por ello, el jurado contribuye a una justicia mucho más democrática, no sólo en términos de participación ciudadana, sino en términos de representatividad igualitaria y real de la sociedad en el órgano decisor y en la emisión del veredicto; en donde se tendrán en cuenta todos los puntos de vista del pueblo soberano, que verdaderamente delibera y decide en conjunto. En este aspecto, el punto de vista de un juez profesional siempre será minoritario (Castro, 2022: 249).”

Es importante destacar otra cuestión que a menudo se pasa por alto en los debates sobre el Juicio por jurados: su papel en la desconcentración del poder. Si analizamos el origen del Juicio por jurados, veremos que surgió como un modelo destinado a frenar el poder absoluto del monarca. Y actualmente podemos considerar que ayuda a promover una justicia más republicana. Es precisamente esta característica la que vuelve más política a la institución del jurado: desconcentrando el poder, democratizando la justicia.

Finalmente, Castro va a afirmar que el jurado cumple también un rol legitimador de las instituciones republicanas en general y de la justicia en particular. La iniciativa de implementar el Juicio por jurados en Argentina se originó en Córdoba y se debió en gran parte a una crisis de confianza en las instituciones democráticas. Esta crisis alcanzó su punto crítico en 2001, cuando el país estaba experimentando una profunda crisis económica, social y política que, como se mencionó antes, hizo que la gente perdiera la confianza en todas las instituciones del gobierno, bajo el lema "que se vayan todos".

“El Poder Judicial es una de las instituciones que goza de menor confianza entre los argentinos: un promedio de 3,94% de los encuestados dice tener mucha confianza y un 34,55% señala ninguna. En este ranking, por encima del Poder Judicial están –aunque cueste creerlo– las fuerzas armadas, el gobierno, el Estado y la Iglesia” (Castro, 2022: 255).

Y dado este panorama de desconfianza, el jurado se implementa como una posibilidad y oportunidad de generar un acercamiento de los ciudadanos hacia la institución, de romper con la distancia histórica existente entre el pueblo y el Poder Judicial.

La legitimidad del Juicio por jurados radica en su capacidad para garantizar una calidad del juicio significativamente superior. Al ser llevado a cabo en el mismo lenguaje común y llano de la comunidad, con transparencia, oralidad y publicidad, y con un completo sistema de salvaguardas, el Juicio por jurados promueve el respeto a los derechos fundamentales.

Por último, resulta fundamental destacar el compromiso cívico que se adquiere al asumir el rol de jurado. Al ser partícipe de estas instancias, las personas no cumplen con un deber ciudadano más, sino que es la importante tarea de decidir sobre la culpabilidad o no de otra persona, de decidir sobre su libertad.

“Quiere decir que, el jurado, no solo es un sistema que refuerza la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas, sino que, además, es una forma de ejercicio de democracia directa, en donde los ciudadanos reivindican para sí la competencia de juzgar los hechos de un caso: “El sistema de jurados actúa de tal manera que convoca a los ciudadanos particulares a la sociedad política para ejercer el poder oficial del Estado” (Castro,2022: 257).

REFLEXIONES FINALES

Para finalizar, a lo largo del presente trabajo fuimos abordando algunas dimensiones de análisis y de reflexión acerca del servicio de justicia local y nacional, su rol dentro de nuestro sistema republicano, así como su vinculación y diálogo con la comunidad.

En este marco desarrollado, consideramos la creación del instituto de Juicio por jurados como una oportunidad institucional para promover y generar un vínculo más cercano entre el poder judicial y la ciudadanía. De esta manera se podría pensar como una herramienta para fortalecer la democracia, puesto que no sólo genera instancias de participación, sino que además ésta se potencia con la responsabilidad social que implica tomar decisiones acerca de la libertad de las personas.

La ciudadanía activa, es decir la capacidad de participar, no puede ser pensada como un componente innato de las personas, es por ello que existen este tipo de herramientas que fomentan tal participación, para que sea comprendida como una práctica social “(...) que requiere de una reconstrucción y un ejercicio constantes. Significa tomar parte activa en todas las etapas de un proceso de toma de decisiones (...). (CASTRO ÁVILA, 2012).”

Es por esto que consideramos de mucha relevancia la promoción de este tipo de institutos para una Justicia Abierta en la provincia, ya que la participación ciudadana aporta a la construcción de sociedades estables y sostenibles democráticamente. Es por ello que el logro de tal objetivo, requiere conjugar la participación de los diferentes sectores de la

sociedad y del Estado, de ciudadanos y funcionarios judiciales, “(...) buscando caminos para construir un modo de coexistencia social basado en una suerte de coparticipación y corresponsabilidad político-social por parte de todos y cada uno de los participantes (...)” (RAUBER, M.I.:2019).

Con el avance de la implementación del Juicio por jurados, probablemente surgirán nuevos interrogantes para analizar. Es un camino que debe avanzar para reconstruir los lazos de la justicia con la comunidad, sumamente necesario para que la justicia como institución sea una de los pilares de nuestro sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTRO ÁVILA, A.M. (2012,) Incidencia ciudadana como instrumento de participación, Instituto de Formación y Estudios en Democracia. San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos_capacitacion/la-incidencia-ciudadana-como-instrumento-de-participacion.pdf
- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA - Constitución Provincial, San Fernando del Valle de Catamarca, 3 de septiembre de 1988. Boletín Oficial, 7 de septiembre de 1988.
- CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA - Constitución de la Nación Argentina, SANTA FE, 22 de agosto de 1994. Boletín Oficial, 23 de agosto de 1994.
- Juicio por jurados LEY 5.719 - SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA, 28 de octubre de 2021. Boletín Oficial, 3 de diciembre de 2021.
- ELENA, S. (2015) “Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú”, Iniciativa Latinoamericana por los Datos. Disponible en: <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/4.-Justicia-abierta-Elena.pdf>
- HART, R. en Divulgación Dinámica (2017). “La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación”. Disponible en: <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/?unapproved=20649&moderation-hash=92b05124384151596c45c1f8615fda09>
- MALAMUD, A. (2020) El oficio más antiguo del mundo: secretos, mentiras y belleza de la política, Capital Intelectual, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PIÑEYRO, L. (Comp.) (2022) Homenaje al Dr. Gustavo Letner: Juicio por Jurado y las nuevas generaciones, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- RAUBER, M.I. (2019) Introducción a la Gestión de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas. Material de estudio, INAP. Secretaría de Modernización, residencia de la Nación.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU ÍNTIMA
VINCULACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA”**

Autor:
MARTÍNEZ¹, Raúl Santiago raulsantiagomartinez@hotmail.com
Facultad de Derecho -UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN:

El Control de Convencionalidad se configura como un instituto empleado para compatibilizar el derecho internacional de los derechos humanos con el ordenamiento jurídico doméstico. Es por tal motivo, que todos los órganos de un Estado parten de un Tratado Internacional sobre Derechos Humanos, deben verificar que las decisiones adoptadas en el ámbito interno se adecúen a las reglas y principios que emanan, especialmente, de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como, también, de las interpretaciones que sobre ella realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La tutela administrativa efectiva, por su parte, se traduce en un marco de protección para con el administrado, a los efectos de que, el procedimiento en el que se encuentra inmerso, se desarrolle salvaguardando los derechos y garantías antes aludidos. En esta inteligencia, deviene implícito resaltar la conexidad imperante entre control y tutela, en tanto uno y otro operan con carácter tuitivo de la dignidad humana permeando el sistema en su defensa.

PALABRAS CLAVE:

Convencionalidad. – Derechos. – Garantías. – Tutela. – Protección.

¹ Abogado (Universidad Nacional de Catamarca). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia, Italia). Especialista en Derecho de Daños (Universidad Nacional de Tucumán). Profesor de Evolución Institucional del Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca.

I.- INTRODUCCIÓN

Luego de la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 1994, se incorporaron a nuestro ordenamiento jurídico diversos Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, los cuales se encuentran receptados en el art. 75 inc. 22 de nuestra Ley Fundamental.

Por aquél entonces, fue motivo de debate determinar si luego de la mentada reforma, nuestra Constitución continuaba ostentando el carácter de “suprema” o, si tal condición, había cedido en pro de los Tratados Internacionales. Es así que, desde la doctrina, se elaboró la teoría del “bloque de constitucionalidad federal”. Al respecto, ha sostenido el Dr. Bidart Campos que por bloque de constitucionalidad puede entenderse, según cada sistema en cada Estado, un conjunto normativo que parte de la constitución, y que añade y contiene disposiciones, principios y valores que son materialmente constitucionales fuera del texto de la constitución escrita (BIDART CAMPOS, 2004:25).

En este orden de ideas, y siguiendo al autor citado, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos no forman parte del texto constitucional, pero se sitúan a su mismo nivel, y en común con la Constitución encabezan el vértice del ordenamiento jurídico argentino.

Ahora bien, el hecho de plasmar en un texto legal diferentes normas jurídicas se torna irrelevante si los operadores del sistema no materializan su aplicación, más aún cuando la referencia es a preceptos totalmente operativos.

En razón de lo manifestado, tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como así también la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han resuelto en diversos precedentes que resulta obligatorio para la Administración adecuar su actuación a los parámetros jurídicos que emanan no sólo desde el derecho constitucional, sino también, desde el derecho convencional.

II.- FUNDAMENTOS

La solución adoptada por los máximos órganos de justicia a los que se hizo referencia en el apartado anterior no es casual, sino que se explica a partir de establecer un límite al ejercicio del poder, y revalorizar el rol del administrado frente al Estado, teniendo como basamento la inexorable protección de los derechos individuales. Al decir de García de Enterría “el ciudadano se enfrenta con el Poder primariamente en cuanto poder administrativo”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2016:12)

La exorbitancia del derecho administrativo presenta como nota distintiva, justamente, un equilibrio entre prerrogativas públicas y garantías individuales. El equilibrio al que se alude implica establecer un marco tuitivo de la libertad sin descuidar que también opera como instrumento jurídico encauzador de las prerrogativas públicas. (COMADIRA, 2017:16)

En este apartado, es donde cobra especial relevancia la idea de implementar un control *ex ante*, realizado por la misma Administración en su faz interna, como cumplimiento de las

directivas que emanan del principio de juridicidad; y un control *ex post*, de parte del Poder Judicial, ejercido “respecto de aquélla a través de la sustanciación o resolución de causas o controversias entre la Administración y el particular aplicando el derecho, con fuerza de verdad legal y en forma definitiva”. (HUTCHINSON, 2010:152).

III.- EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El Control de Convencionalidad es un instituto empleado para compatibilizar el derecho internacional de los derechos humanos con el ordenamiento jurídico interno, debiendo, todos los órganos de un Estado Parte, actuar como contralores, verificando que las decisiones adoptadas en la esfera local se adecúen a las reglas y principios que emanan, especialmente, de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) así como, también, de las interpretaciones que sobre ella realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), de manera que se aseguren los respectivos derechos convencionales y sus garantías. (REY, 2021:182).

La CADH, prevé en su art. 1.1 que *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción*. A su vez, el precepto referenciado debe ser interpretado armónicamente con el art. 2 del mismo instrumento legal, el cual sostiene que los Estados Partes de la CADH **se comprometen a adoptar** las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer valer los derechos y libertades en ella reconocidos.

A lo manifestado *ut supra*, resulta dable agregar el carácter imperativo que revisten los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. El primero de ellos, evidencia que todo Tratado obliga a las partes, debiéndosele dar cumplimiento de buena fe. El *pacta sunt servanda* opera como un axioma de ineludible cumplimiento del Derecho Internacional. El segundo artículo al que se hace referencia, determina como inadmisibles “invocar disposiciones del derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. El derecho, presenta, como nota distintiva más importante, su carácter sistémico. Es así que entre las normas jurídicas existen relaciones de coordinación y de subordinación, no siendo posible realizar consideraciones aisladas de las normas en detrimento de una interpretación integral, menos aun cuando esas normas, como las del derecho internacional de los derechos humanos, se edifican como baluartes del respeto absoluto de la dignidad humana. En este orden de ideas, podemos advertir, que existe un “soporte legal” que otorga sustento al control de convencionalidad cuando el Estado en cuestión ha adherido a la CADH. Es decir, “la incorporación a un sistema jurisdiccional, supone contraer las obligaciones que surgen de ese mismo Pacto o Convención celebrada”, con lo cual, el control de convencionalidad deviene en un “deber implícito en la Convención Americana” que se aloja “entre lo

indisponible para los Estados Partes”. (GOZAÍN, 2017:205).

La Corte IDH señaló lo siguiente:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. **Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana**². [El destacado me pertenece].

El Tribunal Interamericano había sostenido la tesis del control de convencionalidad en diferentes fallos, a saber: “Myrna Mack Chang”, “Almonacid Arellano” y “Trabajadores cesados del Congreso”. Sin embargo, fue en “Gelman vs. Uruguay” donde hizo extensiva la obligatoriedad, **para todos los órganos de un Estado parte de la Convención Americana**, de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” debiendo tener en cuenta no sólo las disposiciones del Tratado sino también, las interpretaciones que al respecto hizo del mismo la Corte IDH³.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) puntualizó:

(...) tras la reforma constitucional de 1994 deben tenerse en cuenta las directivas que surgen del derecho internacional de los derechos humanos. En el precedente “Mazzeo” (Fallos: 330:3248), esta Corte enfatizó que “la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)” que importa **“una insoslayable pauta de interpretación para los poderes constituidos argentinos en el ámbito de su competencia y, en consecuencia, también para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a los efectos de resguardar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”** (considerando 20)⁴. [El destacado me pertenece].

El control de convencionalidad, que opera como principio rector de la protección interamericana de derechos humanos, puede revestir el carácter de “concentrado”, cuando

² Corte IDH (2006) “Almonacid Arellano y Otros vs. Chile” Párrafo 124.

³ Corte IDH (2011) “Gelman vs. Uruguay”. Párrafo 193.

⁴ CSJN (2012) “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/Ejército Argentino”. Considerando 11.

quien lo efectiviza es la Corte IDH o bien, “difuso”, en donde la labor debe ser realizada por las autoridades nacionales de los Estados que han firmado la Convención Americana, y con mayor razón los que han aceptado la competencia de la Corte Interamericana para conocer de los asuntos. (FERRER MAC-GREGOR, 2012:340)

En Argentina tenemos un control de constitucionalidad-convencionalidad difuso. Sin embargo, existen países cuyo control es de carácter concentrado y los jueces de instancias inferiores se ven imposibilitados de efectuar el control de convencionalidad.

La Corte IDH también se ha pronunciado en este sentido:

(...) el grado de intensidad del “control difuso de convencionalidad” disminuirá en aquellos sistemas donde no se permite el “control difuso de constitucionalidad” y, por consiguiente, no todos los jueces tienen la facultad de dejar de aplicar una ley al caso concreto. En estos casos es evidente que los jueces que carecen de tal competencia, ejercerán el “control difuso de convencionalidad” con menor intensidad, sin que ello signifique que no puedan realizarlo “en el marco de sus respectivas competencias”. Lo anterior implica que no podrán dejar de aplicar la norma (al no tener esa potestad), debiendo, en todo caso, realizar una “interpretación convencional” de la misma, es decir, efectuar una “interpretación conforme”, no sólo de la Constitución nacional, sino también de la Convención Americana y de la jurisprudencia convencional. Esta interpretación requiere una actividad creativa para lograr la compatibilidad de la norma nacional conforme al parámetro convencional y así lograr la efectividad del derecho o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos del principio pro homine⁵.

Desde el momento mismo en que un Estado adhiere a un Tratado Internacional sobre Derechos Humanos, queda obligado a cumplimentar sus preceptos atento a que ello implica proteger la dignidad humana.

IV.- LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA

Con la expresión tutela administrativa efectiva se hace referencia a un amplio elenco de derechos que tienen todas las personas en el seno de los procedimientos administrativos. “Se trata de un derecho fundamental que cumple, ante todo, una función de garantía o de instrumento al servicio de otros derechos. De ahí que pueda calificárselo como un derecho-garantía”. (PERRINO, 2013).

En el año 2004, la CSJN tuvo oportunidad de expedirse en la causa “Astorga Bracht” sobre la constitucionalidad del art. 3° inc. a) de la Resolución N°16/99 dictada por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). En el precepto de mención se había dispuesto que los solicitantes de las licencias correspondientes a las estaciones de radiodifusión, en el marco

⁵ Corte IDH (2010) “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”. Voto razonado de Ferrer Mac-Gregor. Párrafo 37.

de un Concurso Público, acompañaren en su presentación un escrito manifestando que desistían, de manera total e incondicional, de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieren interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como así también contra cualquier acto administrativo emitidos por el COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).

Al momento de entender, el Alto Tribunal manifestó que el artículo del acto administrativo *sub examine* resultaba violatorio del art. 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, en razón de que contraviene **el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva**. En estas coordenadas, expresó:

(...) la citada disposición, en los términos generales en que ha sido redactada, restringe en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretendan participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión puedan impugnar cualquier resolución administrativa del COMFER y la CNC vinculada al servicio en cuestión, **en contradicción de la garantía mencionada** en el considerando anterior, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia (a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes) y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, **que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle**⁶. [El destacado me pertenece].

El tribunal cimero, reinterpretó una serie de artículos propios de la normativa convencional, en cuya génesis se referían inicialmente sólo a la órbita judicial, adecuándolos al ordenamiento jurídico interno y convirtiéndolos en premisa de cumplimiento necesario por parte de la Administración. En este sentido amerita destacar el art. 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos. El primero de ellos enuncia que *Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley*; a su vez, el segundo, efectúa una protección más explícita y completa, consagrando diversos principios, tales como: el debido proceso, plazo razonable y presunción de inocencia.

Posteriormente, en el año 2011, la CSJN intervino en un caso en el cual se impugnó la Resolución 169/05 del Banco Central a través de la que se imponían multas (de conformidad con el art. 41° inc. 3 de la Ley 21.526) a quienes se habían desempeñado como directores o síndicos de Agentra Compañía Financiera S.A. por supuestas infracciones al sistema financiero. La aplicación de las sanciones se realizó mediante sumario administrativo, el que

⁶ CSJN (2004) "Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER C dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986." Considerandos 6to. y 7mo.

duró casi veinte años desde producidos los hechos. Si bien la Ley de Entidades Financieras prevé supuestos de prescripción de la acción, la misma nunca se había configurado en razón de las diferentes interrupciones del procedimiento. Nuevamente, el Alto Tribunal acudió a la normativa convencional para significar que, **el plazo razonable, importa una garantía de indubitable cumplimiento por parte de la Administración, siendo necesario que los administrados obtengan un pronunciamiento fundado de su parte sin que existan dilaciones previas** y, remarcando de manera expresa, que “el carácter administrativo del procedimiento sumarial no constituye óbice para la aplicación de los principios reseñados”⁷.

En ambos resolutorios traídos a consideración, el Alto Tribunal de Justicia Nacional priorizó la situación de los particulares frente al ejercicio arbitrario o irrazonable de la Administración.

La acción de tutelar de manera efectiva, los derechos y garantías, resulta comprensiva del respeto del debido procedimiento adjetivo y del ejercicio del derecho de defensa, pero abarca, además, a toda la función administrativa, por lo que ésta debe adecuarse a los cánones del derecho constitucional y convencional vigentes. Con lo expresado se busca significar que, sin perjuicio de los rigorismos legales y reglamentarios, la protección otorgada por el derecho a los administrados debe ser integral, incluso, si esto conlleva una deconstrucción de los usos y costumbres tan afincados en el desempeño laboral de los agentes, los cuales no resultan para nada sanos.

Resulta evidente, a tenor de lo expuesto, que la tutela administrativa y judicial efectiva hace a la esencia de todo Estado de Constitucional de Derecho.

V.- REFLEXIÓN FINAL

Con lo analizado se tuvo por objetivo evidenciar la inexorable ligazón entre el control de convencionalidad y la actividad de la Administración que vela por los derechos y garantías individuales. La relación armónica que debe prevalecer entre el ordenamiento jurídico interno y el internacional, no se reduce, tan sólo, a virtuales interpretaciones que quedan en el plano de lo teórico sino, a un verdadero mandato de actuación que insufla el proceder administrativo.

En esta línea, todos los operadores jurídicos estatales, tanto quienes forman parte de los servicios de asesoramiento, como así también las autoridades encargadas de resolver, están supeditados a interpretar las leyes, reglamentos y actos administrativos **conforme lo dispuesto por la Constitución Nacional y por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos**, debiendo ser capaces de pensar el derecho desde las garantías más que de las prerrogativas. En definitiva, es una tarea que implica colocar al administrado en el eje de la protección y sin que esto implique ir en desmedro del interés público.

⁷ CSJN (2011) “Losicer, Jorge Alberto c/BCRA – Resol. 169/05 (expte. 105666/86 – SUM FIN 708)”. Considerandos 5to., 6to. y 8vo.

BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, G. (2004). Compendio de Derecho Constitucional. Ed. Ediar. Buenos Aires.
- COMADIRA, J. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, en Ferrer MacGregor, Eduardo (Coord.). *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. México.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2016). *La lucha contra las inmunidades del poder*, Tercera edición, Primera reimpresión, Ed. Civitas – Thomson Reuters. Madrid.
- GORDILLO, A. (2014). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 9. Ed. FDA. Buenos Aires.
- GOZAÍNÍ, O. (2017). Control Constitucional y de Convencionalidad. Ediciones Nueva Jurídica. Buenos Aires.
- HUTCHINSON, T. (2010) “El sistema argentino de control judicial de la Administración”. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Año 7. N°40. ISSN: 0075-7411.
- PERRINO, P. (2013). “El derecho a la tutela administrativa efectiva”. Revista Rap. Ediciones Rap. Id SAIJ: DACF170177.
- REY, S. (2021). Manual de Derechos Humanos, Tomo 1. Editorial Universitaria EDUNPAZ. Buenos Aires.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”
SISTEMA NORMATIVO VIGENTE Y SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD ESTATAL
ANTE LA NEGATIVA DE INFORMACIÓN

Autor:
MARTÍNEZ¹, Raúl Santiago raulsantiagomartinez@hotmail.com
Facultad de Derecho -UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN:

El acceso a la información pública representa uno de los pilares sobre los que se erige todo gobierno abierto y transparente. Su análisis abarca una doble faz: por un lado, como un derecho del que resulta titular cualquier persona, humana o jurídica, pública o privada, sin que pueda exigirse al solicitante que motive lo peticionado, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado y; por el otro, como un deber, de ineludible cumplimiento por parte de los órganos estatales, de brindar la información solicitada salvo excepciones legalmente establecidas. En el año 2011, se sanciona en la provincia de Catamarca, la Ley N°5.336, reglamentaria del artículo 11° de la Constitución Provincial. En el orden nacional, a su vez, se sanciona en el año 2016 la Ley N°27.275. Ambos instrumentos legales garantizan, a través del acceso a la información, el efectivo control de los actos de gobierno, contribuyendo a un mayor involucramiento de la ciudadanía en el curso de la gestión pública.

PALABRAS CLAVE:

Información. – Libertad. – Publicidad. – Transparencia. – Control.

¹ Abogado (Universidad Nacional de Catamarca). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia, Italia). Especialista en Derecho de Daños (Universidad Nacional de Tucumán). Profesor de Evolución Institucional del Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca.

I.- INTRODUCCIÓN

El acceso a la información pública ha experimentado una notable evolución doctrinaria, normativa y jurisprudencial desde mediados del siglo XX hasta la fecha, y su reconocimiento como “derecho humano fundamental”, resulta coherente con la forma de gobierno democrática adoptada por la mayoría de los países del mundo. A través de este derecho, se torna viable la posibilidad de efectuar un control de la gestión pública, evitando con ello, la postura del secretismo² tan propia de regímenes dictatoriales.

Inicialmente, tomar conocimiento de la información que generan o controlan los Estados, era entendido como un correlato de la libertad de expresión (ABRAMOVICH y COURTIS, 2000). En efecto, así fue establecido en los digestos normativos que integran el sistema interamericano de derechos humanos. A saber, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), prevé: **Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.** [Resaltado agregado]. En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cuando en su artículo

19.2 establece: **Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.** [Resaltado agregado]. Así también, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que en su artículo 13.1 dispone que **Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.** [Resaltado agregado].

Como puede observarse en las normas traídas a consideración, el derecho de acceso a la información pública reviste un carácter instrumental, porque coadyuva al ejercicio de la “libertad de expresión” y, por lo tanto, resulta propio de cada individuo en razón de su naturaleza humana.

Sin embargo, es una realidad que los derechos convencional y constitucionalmente reconocidos no revisten un carácter absoluto, sino que se encuentran supeditados, a las leyes que reglamentan su ejercicio. Esta solución se explica, por un lado, a los efectos de evitar

²A los efectos de corregir la cultura del secretismo y garantizar debidamente el derecho de las personas a la información en poder de los Estados, éstos debían efectuar avances concentrados y simultáneos en tres niveles diferentes: 1) conocimiento en profundidad del contenido del derecho de acceso a la información, no sólo como herramienta práctica que fortalece la democracia, sino como derecho humano protegido por el derecho internacional; 2) régimen de acceso a la información; y 3) sistema de excepciones específicas, claras y transparentes”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual. Año 2013

colisiones entre el interés público y el interés general (debiendo existir entre ambos un inexcusable equilibrio) y; por el otro, en la necesidad de proteger derechos de igual o superior jerarquía.

En mérito de lo expuesto, el derecho *sub examine* -en su faz individual- adolece de ciertas limitaciones en su ejercicio. Es por ello que, en el paradigma actualmente vigente, el acceso a la información presenta un contenido más amplio, asimilable a un derecho de raigambre colectiva, y en esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo lo siguiente:

El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. **Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno**³. [Resaltado agregado].

Es más, podemos aseverar que, el hecho de que los miembros de una sociedad puedan informarse libremente, brinda soporte al andamiaje institucional, y opera como mecanismo de control frente a eventuales abusos de poder.

Es así como, entre el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana existe una indudable ligazón. Evidentemente, tomar conocimiento de los documentos o registros que obran en poder de los Estados permite, a los ciudadanos, expresarse activamente y participar criteriosamente en las decisiones políticas. Sabido es que, el desarrollo del pensamiento crítico, reviste una importancia vital en el debate público de las ideas.

Lo manifestado permite entender, cabalmente, que el derecho a la información se traduce en una necesidad para el correcto funcionamiento del sistema republicano.

II.- SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN EL ORDEN NACIONAL

La Constitución Nacional, en sus artículos 14° y 32° consagra el derecho a la libertad de expresión, que comprende los siguientes aspectos: peticionar a las autoridades, publicar

³ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Párrafo 30.

ideas sin censura previa y profesar libremente un culto religioso. Asimismo, luego de la reforma de 1994, incorporó en su artículo 75° inciso 22) diversos tratados internacionales sobre Derechos Humanos a los que les otorgó jerarquía constitucional. Por aquél entonces, fue motivo de debate determinar si luego de la mentada reforma, nuestra Constitución continuaba ostentando el carácter de “suprema” o, si tal condición, había cedido en pro de los Tratados Internacionales. Es así que, desde la doctrina, se elaboró la teoría del “bloque de constitucionalidad federal”. Al respecto, ha sostenido el Dr. Bidart Campos que por bloque de constitucionalidad puede entenderse, según cada sistema en cada Estado, un conjunto normativo que parte de la constitución, y que añade y contiene disposiciones, principios y valores que son materialmente constitucionales fuera del texto de la constitución escrita (BIDART CAMPOS, 2004:25).

Entre los tratados de mención, se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales fueron mencionados en la Introducción del presente ensayo.

Este es uno de los precedentes más importantes en la materia que nos ocupa. Más aún si tenemos en cuenta que nuestra Ley Fundamental no tiene un artículo específico vinculado con el derecho de obtener o recibir información. Lo manifestado no obsta a considerar que, atento a la jerarquía constitucional de los Tratados incorporados al plexo de la norma, éstos resultan plenamente operativos en el ámbito interno de nuestro país.

Resulta dable agregar el carácter imperativo que revisten los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. El primero de ellos, evidencia que todo Tratado obliga a las partes, debiéndosele dar cumplimiento de buena fe. El *pacta sunt servanda* es un axioma de ineludible cumplimiento del Derecho Internacional. El segundo artículo al que se hace referencia, determina como inadmisibles “invocar disposiciones del derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

En cuanto a las normas de rango infraconstitucional, en el año 2002 se sanciona la Ley 25.675, conocida como Ley General del Ambiente. La norma consagra el derecho de acceso a la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas (art. 16°). Además, fomenta la Participación Ciudadana al determinar que *Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general* (art. 18°).

Un año después, fue sancionada la Ley 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, que el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado (art. 1°). La norma consta de once artículos bastante claros respecto de: lo que debe entenderse por información ambiental, quienes son los sujetos

obligados a proporcionarla y cuál es el procedimiento que debe seguirse para realizar las peticiones, no debiendo acreditarse en este último supuesto, razones ni interés determinado. Posteriormente, ya en el año 2016, se sanciona la Ley 27.275, conocida como Ley de Acceso a la Información Pública. El objeto de la norma es *garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública* (art. 1°). Al año siguiente de la sanción, se aprueba su reglamentación, identificada como Decreto 206/2017.

Los tres puntos que forman parte del objeto de la ley 27.275 tienen por finalidad asegurar un mejoramiento en la calidad de nuestra democracia.

En el artículo 2° de la Ley se hace referencia a lo que debe entender por “derecho de acceso a la información público”. Al respecto, *comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de*, entre otros: la administración pública nacional; el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado; concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público; organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos y; el Banco Central de la República Argentina.

El derecho consagrado reviste un carácter bastante amplio, presentándose, como únicas limitaciones a su ejercicio, aquellas que fueron expresamente establecidas por la ley, y que se vinculan con cuestiones tales como:

- Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior.
- Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario.
- Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado.
- Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial.
- Información en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos.

- Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso.
- Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona;
- Información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales;
- Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación.
- A pesar de lo manifestado, las excepciones no serán aplicables cuando existieran “graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”.

Tengamos en cuenta que, el fundamento central del acceso a la información pública consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en la que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. Por tal motivo, las excepciones deben ser claramente establecidas, no pudiendo los Estados, negarse a brindar la información solicitada sin explicar al peticionante los motivos y las normas en que justifica su decisión⁴.

En este apartado adquiere relevancia la obligación positiva de los Estados que se desdobra en: 1) suministrar información y 2) brindar una respuesta fundamentada en caso denegativa.

Sobre esta cuestión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señaló:

La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público⁵.

⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó: “las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho. (...) en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”. Corte IDH. “Claude Reyes vs. Chile”. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Párrafos 91 y 92

⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”. Año 2007. Párrafo 96.

En este marco es posible establecer restricciones al acceso a la formación pública, en tanto y en cuanto, sean definidas por ley; persigan un fin legítimo; resulten necesarias en una sociedad democrática; y la negativa de parte del Estado sea escrita y debidamente motivada⁶.

La ley nacional realiza apreciaciones conceptuales de lo que debe entenderse por información pública y por documento. En cuanto a la primera, la define como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien; en cambio, por documento ha de entenderse todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.

Se advierte que, en un documento, pueden obrar diversos tipos de información. Es por ello que la ley opta por realizar estas aclaraciones.

La norma prevé, además, que toda persona humana o jurídica, pública o privada es sujeto legitimado⁷ para solicitar la información, no pudiendo exigírseles que motiven la solicitud, que acrediten derecho subjetivo o interés legítimo o que cuenten con patrocinio letrado.

Referente a esto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo lo siguiente:

En esa oportunidad [causa "Cippec" Fallos:337:256], luego de examinar tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como distintos instrumentos internacionales atinentes a la cuestión, esta Corte señaló que "...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente" ya que "...se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal".

En este orden de ideas, se destacó que "...el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere"⁸.

Finalmente, una innovación que realiza la ley, y que resulta acorde con los requerimientos del derecho internacional, es la creación de la *Agencia de Acceso a la Información Pública*,

⁶ CADH. Artículo 13.2

⁷ Se debe reconocer legitimación toda vez que, el administrado, pueda exigir de la Administración una determinada conducta de dar, de hacer o de no hacer, sea que la conducta exigible lo sea en situación de exclusividad (derecho subjetivo) o concurrencia (interés legítimo). (COMADIRA, 2017:123).

⁸ CSJN. "Garrido, Carlos Manuel c/En – AFIP s/amparo ley 16.986". Considerando 4°. Sentencia del 21 de junio 2016

un ente autárquico que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este órgano actúa como contralor del cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente ley, por lo que debe garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326(art. 19°).

La existencia de un órgano específico en la materia, permite establecer un control más eficiente en la producción y entrega de la información requerida. Al pertenecer a la órbita de la Jefatura de Gabinete, se encuentra exento de lidiar con eventuales presiones jerárquicas de los sujetos obligados.

III.- SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA

La Constitución provincial, cuya última reforma data de 1988, establece en su artículo 10° que *Todo habitante de la Provincia es libre de pensar, de escribir, de imprimir o de difundir, por cualquier medio, sus ideas, en la medida que no ejercite estos derechos para violar los otros consagrados por esta Constitución, o para atentar contra la reputación de sus semejantes. A su vez, el artículo 11° dispone: **La libertad que antecede comprende el libre acceso a las fuentes de información. Prohíbese el monopolio de la información gubernativa y el funcionamiento de oficinas de propaganda de la labor oficial.** [Resaltado agregado].*

Se observa que la norma primera y fundamental de Catamarca, prevé un artículo específico sobre el derecho de acceso a la información. Otro aspecto relevante, susceptible de ser destacado, es que la reforma constitucional provincial, tuvo lugar seis años antes que la reforma de la constitución nacional. Esto amerita un reconocimiento a quienes, por entonces, formaron parte de la comisión reformadora.

En el año 2011, se sanciona la Ley 5.336 que justamente reglamenta el artículo 11° antes aludido. La ley, que también sería reglamentada por Decreto "GJ" N° 2089/11, consta de doce artículos en total.

En el "CONSIDERANDO" del Decreto reglamentario, se expresa como finalidad del mismo, el de promover *una efectiva participación ciudadana en los asuntos de interés público, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.* La información es completa cuando satisface plenamente lo solicitado; adecuada, si es que responde a un requerimiento específico; oportuna, en razón de que la información es proporcionada en un plazo razonable y; veraz, en tanto y en cuanto la misma no contenga errores, falsedades o ambigüedades.

Retomando con la Ley 5.336, la novedad más destacada, tal vez, es que en su objeto, no sólo se regula el derecho de acceso a la información pública, a secas, sino también, el derecho de acceso a la información pública ambiental, a la que define como aquella vinculada con *el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable que conste o esté*

contenido en cualquier medio o formato, documento, registro impreso/óptico/ audiovisual, soporte electrónico, químico, físico o biológico, que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el Artículo 3º, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público.

Al igual que la norma nacional, la ley provincial también adopta un sentido pedagógico al definir lo que debe entenderse por Información Pública, Información Ambiental, Información Confidencial⁹ e Información Clasificada (art. 2º).

En lo que concierne a los sujetos obligados, se menciona a: 1) los Poderes del Estado Provincial o Municipal, 2) Tribunal de Cuentas, 3) Administración Pública Provincial o Municipal centralizada o descentralizada, 4) Empresas y Sociedades del Estado Provincial o Municipal, 5) Sociedades Anónimas con participación Estatal o municipal mayoritaria, 6) Sociedades de Economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado Provincial o Municipal tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, 7) entes autárquicos, 8) organizaciones o entidades públicas estatales o municipales no empresariales donde el estado provincial o municipal tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, 9) organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes, 10) empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público.

Una salvedad que corresponde remarcar, es que la ley, no menciona de forma específica al Poder Judicial o al Poder Legislativo como sí lo hace su par nacional. En efecto, sólo se limita a utilizar la expresión “Poderes del Estado Provincial”. A criterio del suscripto, y sin perjuicio de la vaguedad terminológica, no existen impedimentos para solicitar información a los poderes restantes al amparo de la presente ley. Además, el derecho reviste un carácter sistémico, con lo cual, si eventualmente no reconociera al Poder Judicial o al Poder Legislativo como legitimados pasivos, nada impide que el solicitante funde normativamente su petición en la Constitución Provincial, en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

En cuanto a la legitimación activa, toda persona física o jurídica, puede acceder de forma libre y gratuita a la información sin que sea necesario acreditar razones ni interés determinado.

⁹ Es todo tipo de información relevante referente a datos médicos y psicológicos, la vida íntima de los particulares, actividades materiales u orientación sexual, historia penal o policial, correspondencia y conversaciones telefónicas o las mantenidas por medio electrónico, la información referente a menores de edad, así como la información referente a los demás datos personales sensibles. La información definida, no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia (art. 4º).

IV.- SOLICITUD DE INFORMACIÓN

En el ámbito nacional, la Ley 27.275 prevé que la solicitud de información debe ser presentada ante el sujeto obligado que la posea o se presuma que la posee. Si el sujeto a quien se dirigió la petición, no es el que posee la información, deberá remitir lo solicitado al responsable.

La ley provincial 5.336, por su parte, dispone que los órganos en cuyo poder obre la información, deberán prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad asegurando un amplio y fácil acceso. Así también, se deberán establecer las dependencias, y los funcionarios pertenecientes a éstas, que tendrán a cargo el deber de brindarla.

En ninguna de las leyes examinadas se exige el cumplimiento de formalidades por parte del o los solicitantes¹⁰, siendo en este aspecto coherente con el principio sentado en los artículos 1° inc. c) de la Ley nacional 19.549 y 82° del Código de Procedimientos Administrativo de Catamarca. Los únicos recaudos que se exigen al peticionante son:

- acreditación de su identidad;
- identificación del órgano o autoridad de quien se requiere la información;
- determinación clara de la información que se solicita;
- los datos de contacto del solicitante, a los fines de enviarle la información o anunciarle que está disponible. (Sólo la Ley Nacional).

La petición puede ser realizada por escrito o por medios electrónicos. En este último caso, tanto la administración pública nacional (a través de <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion>), como la administración pública provincial (mediante <https://tad.catamarca.gob.ar/tramitesadistancia/inicio-publico>), han habilitado portales web destinados a facilitar el acceso a la información.

A pesar de lo manifestado *ut supra*, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión sostuvo:

La sola existencia de una página web no es *per se* un cumplimiento por parte del Estado con las obligaciones que derivan del derecho de las personas al acceso a la información pública. Tampoco releva al Estado de su obligación de suministrar información a las personas que lo solicitan, o de responder ante una solicitud de información que se encuentra accesible al público en la página web respectiva. Cuando la persona que solicita información tiene acceso a Internet el Estado debe proveer la dirección exacta en donde puede hallar la información solicitada para guiar al solicitante, debido que a veces, la complejidad de la información sistematizada, su cantidad o su forma de denominarla puede confundir al receptor. Por otro lado, en caso de que el solicitante no cuente con acceso a Internet el Estado debe suministrarle la información por otro medio. En otras

¹⁰ El procedimiento es informal sólo para el administrado: es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas le benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso. (GORDILLO, 2014:267).

palabras, la creación, mantenimiento y actualización de una página web es un mecanismo más que tiene el Estado para cumplir con su obligación de coleccionar, guardar y diseminar la información que se encuentra en su poder, pero de ninguna manera puede ser el único¹¹.

Es decir, que los sujetos obligados no pueden eximirse de responsabilidad argumentando la existencia de una página web de libre acceso para todos los usuarios. Es por ello que resulta admisible, también, la petición realizada por escrito y personalmente ante el órgano que corresponda.

V.- VÍAS DE RECLAMO

Si el sujeto obligado se negare a brindar la información requerida, deberá justificar plenamente su decisión, siendo imperativo que mencione cuál es la excepción empleada como válida.

La Ley Nacional establece que, ante el supuesto de no existir una fundamentación, el acto de la denegatoria será nulo, pudiendo obligarse a la entrega de los datos o registros. En el supuesto de mención, será la Agencia de Acceso a la Información Pública la que deberá requerir al sujeto obligado a que en el plazo de diez días hábiles fundamente adecuadamente la decisión o coloque a disposición del interesado la información. Toda solicitud de información pública debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince días hábiles, prorrogables por otros quince días más. Si el sujeto obligado guardare silencio vencido los plazos, o si brindare información ambigua, inexacta o incompleta, será considerado como denegatoria injustificada a brindar la información.

La Ley habilita la vía contencioso administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer un reclamo administrativo por incumplimiento, el cual es sustitutivo de los recursos administrativos a los que refiere la Ley 19.549 y su respectivo Decreto reglamentario (art. 14°). En Catamarca, por su parte, es autoridad de aplicación la Subsecretaría de Información Pública (art. 7° Dcto. "GJ" N° 2089/11). También se determina que tanto el silencio como la ambigüedad o inexactitud de la respuesta, hace presumir la negativa a brindarla quedando habilitado el particular a interponer la acción [judicial] más idónea.

Cualquiera sea el reclamo que se interponga (administrativo o judicial), ya sea en nación o en la provincia, no podrá exigirse en ningún caso el agotamiento de la instancia administrativa¹².

Asimismo, en ambas jurisdicciones, el reclamo judicial deberá tramitarse por la vía del

¹¹ "Estudio Especial ...". Párrafo 120

¹² Sin embargo, conviene recalcar que agotar la vía administrativa no debe asimilarse a un ritualismo inútil, toda vez que, a través de este instituto, se torna operativo el principio de congruencia entre lo solicitado en sede administrativa y en sede judicial. La Administración, al haber tramitado el procedimiento administrativo previo, conoce con claridad a qué se enfrentará en el proceso, y, asimismo, ello conducirá a establecer posibles responsabilidades derivadas de deficientes o ilegítimas decisiones adoptadas por sus órganos. (MONTI, 2015:112)

amparo¹³. En este sentido, el artículo 43 de la Constitución Nacional dispone: *Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.* La Ley 27.275 prevé un plazo para interponerlo de cuarenta días hábiles desde que fuera notificada la resolución denegatoria de la solicitud o, desde que venciera el plazo para responderla, o bien, a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las disposiciones de esta ley.

En el ámbito provincial, la Constitución local establece en su artículo 40°: *Contra todo acto, decisión u omisión de los agentes administrativos que violen, amenacen o menoscaben derechos garantizados por esta Constitución o por las leyes sancionadas en su consecuencia y que ocasionen un gravamen irreparable por otro medio, procederá el amparo, que se sustanciará judicialmente por procedimiento sumario y sin necesidad de reglamentación previa.*

En este sentido, la Corte de Justicia de Catamarca dijo lo siguiente:

La Constitución de la Provincia al brindar la posibilidad de usar un medio expeditivo para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, ha introducido expresamente el “derecho a la jurisdicción” y es deber de los jueces posibilitar el acceso de las partes al proceso, sin restricciones irrazonables, pues el rechazo de la acción en virtud de una interpretación restrictiva o ritualista importa una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva¹⁴.

Existen, además, dos leyes referidas al amparo. Por una parte, el Decreto Ley 4.642/91 de Amparo y Hábeas Corpus, que justamente establece un plazo de quince días hábiles para interponer la demanda desde que el acto fuera ejecutado (art. 2° inc. “e”); y, por la otra, la Ley 4.795 que consagra legalmente el Amparo por Mora, el cual resultará procedente toda vez que existiere una *situación objetiva de demora administrativa en cumplir un deber concreto en un plazo determinado y en caso de no existir éste, si hubiere transcurrido un plazo que excediere lo razonable, sin emitir dictamen o resolución de mero trámite o de fondo que*

¹³ La Relatoría para la Libertad de Expresión, con sustento en el citado caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Claude Reyes vs. Chile”, ha manifestado que “Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual. Año 2009.

¹⁴ CJC. “COLOMBO, María Teresita del Valle y Otros (Diputados Provinciales FCS) - c/ PRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CATAMARCA MINERA Y ENERGÉTICA SOCIEDAD DEL ESTADO - s/ Acción de Amparo por Mora en la Administración”. Sentencia definitiva N°10 del 20 de abril de 2016.

requiera el interesado.

VI.- SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD

Sobre este apartado, la Ley 27.275 expresa que *El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, **incurre en falta grave sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle conforme lo previsto en las normas vigentes.*** [Resaltado agregado].

Corresponde efectuar una serie de aclaraciones al respecto. El ejercicio irregular o ilegal de la función pública, trae aparejado consigo diferentes tipos de responsabilidades. La norma nacional se refiere puntualmente a tres, cada una de las cuales, debe ser analizada desde una óptica jurídica diferente.

En primer término, menciona la responsabilidad administrativa, es decir aquella que se configura a partir de la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público y tiene por objeto tutelar el buen funcionamiento de la Administración Pública¹⁵. Luego, la ley se refiere a la responsabilidad de índole patrimonial, regulada a su vez por la Ley 26.944, y que se configura a partir del daño que genera una actuación u omisión irregular de parte del Estado¹⁶. Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se considera que el factor objetivo de atribución en este caso es la “falta de servicio”. Y, por último, se habla de la responsabilidad penal, susceptible de concretarse cuando el acto irregular del funcionario o empleado constituye un delito previsto y penado en el Código Penal o en las leyes especiales dictadas.

En cuanto a la Ley 5.336 de Catamarca, el artículo 7° dispone que *El funcionario público del órgano o ente requerido que en forma arbitraria e injustificada obstaculice el acceso a la información pública solicitada o que la suministre sin fundamento en forma incompleta, o que permita el acceso a información exceptuada u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta Ley, incurrirá en falta grave a sus deberes resultándole de aplicación el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponderle conforme lo previsto en el Código Civil y en el Código Penal.*

Al igual que la norma nacional, ésta también prevé la tríada de responsabilidad. Sin embargo, conviene destacar que, la provincia, a través de la Ley 5.536, adhirió en el año 2018 a la ley 26.944, con lo cual, hacer referencia a un tipo de responsabilidad conforme lo prevé el Código Civil es, a la fecha, anacrónico. Lo que por entonces se buscaba significar es la existencia de responsabilidad por daños. En la actualidad, esta cuestión es contemplada por

¹⁵ Dictámenes PTN 231:41

¹⁶ Artículo 3° inc. d) de la Ley 26944 de Responsabilidad del Estado.

la Ley de Responsabilidad del Estado y no por el derecho privado.

VII.- CONSIDERACIONES FINALES

El derecho de acceso a la información pública es hoy considerado como un derecho humano fundamental que trasciende las barreras ideológicas y políticas que, en otrora, constituyeron verdaderos valladares a su ejercicio pleno.

La jurisprudencia internacional, nacional y local es conteste en asegurar la consolidación de este derecho, reafirmando el paradigma vigente en materia de gobiernos abiertos y transparentes.

El secretismo, la clandestinidad y el manejo discrecional de la información no resultan acordes con los lineamientos que se proponen de acuerdo al marco de juridicidad. En este orden de ideas, deviene en inexorable fomentar la participación ciudadana y la cultura de la publicidad de los actos gubernamentales. En especial, aquellos en los que existe disposición del erario público.

Afortunadamente, los superiores tribunales de justicia han reconocido un derecho amplio en lo que a legitimación requerida para accionar se requiere, permitiendo velar por la cuestión de fondo sin reparar en elementos formales propios de un rigorismo injustificado.

Los tiempos han cambiado, y las tecnologías de la información y de la comunicación hoy son aliados necesarios para establecer el nexo entre Administración y administrados. Sin embargo, no es suficiente. Aún existen barreras culturales que han calado hondo en los miembros de la sociedad. Es por ello que se requiere, de parte de los tres poderes en sintonía para con la sociedad civil, que provean herramientas capaces de generar un involucramiento real y convincente de lo que significa vivir en democracia.

Como dijo alguna vez el poeta mexicano Octavio Paz:

“Sin libertad, la democracia es despotismo, sin democracia la libertad es una quimera”.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V y COURTIS C. (2000). "El acceso a la información como derecho". Anuario de Derecho a la Comunicación. Siglo XXI. Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, G. (2004). Compendio de Derecho Constitucional. Ed. Ediar. Buenos Aires.

COMADIRA, J. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

GORDILLO, A. (2014). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 9. Ed. FDA. Buenos Aires.

NOVILLO ASTRADA, A y BARÓN, M. (2002). ABC del Derecho de Acceso a la Información en Argentina. CIPPEC. Buenos Aires.

MONTI, L. (2015). "Habilitación de la instancia contencioso administrativa en el orden federal". Aportes para la sistematización de la normativa contencioso administrativa federal. Infojus. ISBN: 978-987-3720-26-0. Id SAIJ: LB000168 B de F. 2020. Págs. 111/121.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“TRANSPARENCIA y BUEN GOBIERNO”

Autor:
NINA, Miguel Martin mnina@eco.unsa.edu.ar
Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales
Trabajos de docente de grado y posgrado Universidad Nacional de Salta

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN

Desde la vigencia del Estado de Derecho, la gestión pública se encuentra en un proceso de transformación desde el punto de vista de la actividad financiera. Esto requiere la consideración de otros elementos que trascienden la propia administración financiera, como los organizacionales y la cultura.

La gestión pública exige transparencia, lo cual permite tener una visión crítica de la gestión y una mirada integradora del presupuesto, lo que constituye el marco de un gobierno con transparencia, que tienda a fortalecer no sólo la capacidad política, sino también la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas.

La transparencia junto con el control son aspectos básicos de la gestión pública, lo que garantiza una gestión orientada hacia el ciudadano, observando las normas constitucionales, como lo es art 75 (8 y 2) que ponen al presupuesto como el punto central de la acción estatal. Una gestión pública transparente lleva a una reactivación de lo público y de las políticas orientadas al interés comprometido.

La idea de considerar la transparencia como elemento fundamental de la gestión pública lleva a revalorizar el principio de universalidad y de unidad del presupuesto, principios no siempre respetados.

El presupuesto es la institución que permite plasmar el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero, y constituye la autorización de la comunidad política a través de sus representantes que, mediante la aprobación de la ley de presupuesto, prestan su

consentimiento al programa de ingresos y de gastos públicos del gobierno para un período determinado.

Palabras Clave: Gestión Pública. Transparencia. Presupuesto.

I.- Aspectos Generales

Desde el punto de vista de la transparencia de la gestión del Estado, el proceso presupuestario muestra sombras que opacan a la gestión al no permitir la oportunidad de participación o conocimiento de los destinos de los recursos públicos. Además, la transparencia debe materializarse no solo en la información que el gobierno debe publicar, sino en aquella que no se publica pero que tiene que estar disponible y en un grado de entendimiento para el ciudadano. Debemos recordar que, el Estado de Derecho, como expresión de la organización política de la comunidad, permite destacar el principio de sometimiento del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (Manzano, 2004)¹ y es en la actividad financiera del Estado donde ese principio resulta más contundente y claro. Es por ello que el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las relaciones existentes dentro de la Hacienda Pública y la necesidad de una gestión pública más transparente y eficiente. Dentro de ese marco de reflexión esta la necesidad de garantizar el control por parte de la ciudadanía y actores que pudieran estar interesados.

El análisis de la gestión pública transparente no puede dejar de lado la característica de la complejidad de la gestión del Estado, no sólo la que surge del proceso presupuestario sino la que surge por la diversidad de intereses existentes en la realidad política y la escasa posibilidad de claudicar sus intereses a los de quién gobierna, considerando que no existe otra herramienta de rango constitucional que sea transversal a la gestión en todos sus aspectos, dado que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional considera a este instituto como el instrumento que debe incorporar todo el espectro estatal en un único documento, el cual nos brinda una visión holística de la gestión del gobierno y permite además una visión especializada de cualquier sector de la gestión.

La transparencia nos obliga a tener una visión crítica de la Hacienda Pública y una mirada integradora del presupuesto, como elemento fundamental de esa gestión.

La gestión pública se encuentra en un proceso de transformación (modelo burocrático - modelo de la NGP, gestión por objetivos), que requiere la consideración de otros aspectos no contemplados en el proceso presupuestario como los organizacionales, cuando analizamos la cultura del sector público.

La transparencia y el control, son aspectos básicos de la actividad gubernamental y es lo

¹ Manzano Mozo, Agustín. "Los Procesos Presupuestarios en España". Alcalá de Henares. 2004

quesustenta el nuevo modelo de gestión pública transparente y de buen gobierno, donde el sistema político – administrativo debe ser capaz de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

En este aspecto, cualquier modelo que se analice no debería dejar de considerar principios básicos como la ética, la buena gestión, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, aspectos claramente planteados por Vidal² (2017), o como los plantea Dellasanta³ (2013), la gestión pública transparente debe estar orientada hacia el ciudadano.

El trabajo intenta explorar la complejidad de la Hacienda Pública (HP) desde la integración de la ciencia y los enfoques que la estudian. El concepto de integración dentro del contexto de las ciencias, especialmente dentro de las dos grandes visiones que en la actualidad conviven, sea que se hable de la contabilidad pública o de la administración financiera gubernamental, según sea la corriente europea continental o la corriente anglosajona, están orientadas a tres aspectos específicos, como ser la planificación (planeación estratégica), la modernización de los procesos y la evaluación gerencial, las se relacionan con las fases: la planeación, la ejecución y la evaluación de la gestión pública.

La mejora de la calidad de la gestión, constituye un objetivo cada vez más buscado, esto permitirá hablar de un nuevo Estado con una nueva realidad administrativa, orientado a una nueva filosofía de la actividad productora del Estado y de cualquier entidad que lo componen.

II.- Estudios de la Hacienda del Estado

El análisis de los enfoques que puede ser objeto la Hacienda del Estado deberían tener como centralidad al presupuesto, por su naturaleza jurídica, política y constitucional que es innegable, y por otro lado porque “en todos los casos, las cuentas presupuestarias son el insumo básico que permite elaborar las cuentas públicas. Su calidad determina la calidad de los restantes informes financieros”.⁴

El análisis de los enfoques de la gestión de la Hacienda del Estado necesita detenerse en las distintas facetas o puntos de análisis que puede ser objeto de estudio. Asimismo, como ya se reconoció, Nina-Terán (2001), el despacho de la Hacienda Pública es único y singular,⁵ esto no imposibilita que su estudio pueda efectuarse analizando las relaciones e impactos en la economía general, el tipo de escuelas de estudios, las ciencias que la tratan, donde

² Vidal, Josep Pont. “La Innovación en la Gestión Pública”. Ed. Catarata. Madrid 2017. P.10-11

³ Dellasanta Alicia – Módolo Cristian. “Administración Financiera” en “Estado y Administración Pública”. P.364-2013- Ed. Errepar.

⁴ López Somaschini Claudia N. “Las Cuentas Públicas”. Ed. ASAP. 2004.

⁵ “No es factible de encontrar otras unidades económicas que tengan la finalidad u objetivos que esta persigue, como así también, su financiamiento”.

la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política.

El cuadro siguiente muestra por ejemplo que, desde el punto de vista macro, se visualiza el impacto de la unidad económica en el resto de la economía, la que está compuesta por dos grandes sectores, el público y el privado. Allí se encuentran ciencias que estudian este terreno como la economía, las finanzas públicas o la economía del sector público. En tanto, desde lo micro, el estudio está centrado en el campo de la gestión de la unidad económica particular, tales como la microeconomía, la contabilidad pública, la administración, etc.

Este análisis de la gestión del estado permite considerar la totalidad de las cuentas públicas, que muestran a la gestión desde diferentes enfoques. Los estados financieros se refieren siempre a un mismo sujeto, pero no todos muestran lo mismo, obviamente tienen una importancia fundamental ya que reflejan toda la actividad gubernamental y sus repercusiones o, a criterio de López Somaschini (2004), las cuentas presupuestarias revelan la concreción de aquellas intenciones plasmadas en el presupuesto.

La visión de la misma gestión, lleva a estudiarla de diferentes formas, con objetivos, principios, metodologías y herramientas diferentes.

Se exponen sólo dos concepciones de escuelas, por ser las más difundidas en el estudio de la Hacienda Pública. La diferenciación no es una cuestión meramente de forma, al contrario, es de sustancia. La concepción que se adopte es crítica al momento del tratamiento de la gestión y su enfoque, como el campo propio de la disciplina dentro cada escuela. La importancia es reconocida por Las Heras⁶ (1995), así destaca, que no resulta idéntico el ámbito de estudio de la denominada administración financiera gubernamental con el de la contabilidad pública.

En lo referente al campo de estudio, se reconocen las disciplinas que analizan la gestión de la Hacienda Pública, por ejemplo, desde una perspectiva legal se encuentran ciencias como la de Derecho Fiscal, que trata especialmente sobre los ingresos, en cambio el Derecho Administrativo, trata particularmente, la inversión de esos ingresos: los gastos, consideraciones éstas, que son relevantes a la hora del estudio de la Hacienda Pública y de su gestión.

El cuadro siguiente trata, de una forma simplificada, de exponer los diferentes enfoques de estudios de la Hacienda Pública.

⁶ Las Heras. La Administración Financiera gubernamental. 1996 ed. Eudecor. p. 58

Clasificación	Clase	Posibles Ejemplos
Determinación del o los objetivos del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Idealizado • Explicito 	<ul style="list-style-type: none"> • Bien Común • Asignación, distribución y crecimiento
Por la Orientación de la Escuela	<ul style="list-style-type: none"> • Europea Continental • Anglosajona 	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad Pública • Administración Financiera
Por la Orientación de la Ciencias	<ul style="list-style-type: none"> • Institucional • Económica • Contabilidad • Administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho Fiscal • Finanzas Públicas • Contabilidad Gubernamental • Gestión Pública
Por la Orientación de los Medios que adopta	<ul style="list-style-type: none"> • Macro: Unidad económica dentro de la economía • Micro: Unidad económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas Económicas • Cuentas Fiscales • Cuentas Contables
Por la Realidad que observa	<ul style="list-style-type: none"> • Política • Económica • Técnica • Administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Social, Política, administrativa • Intervencionismo-Abstencionismo • Caja, devengado • Legalidad, Gestión, Programación

Se destaca, que desde las disciplinas que estudian la gestión de la hacienda colectiva, el análisis concluye considerando su fuente y objetivo, sea de la disciplina que lo trate. Lo contrario sería pretender, por ejemplo, que desde lo legal se concluya el análisis con fines económicos, administrativos o contables, etc., donde estos poseen su campo específico. El estudio integral e integrado de la gestión de la Hacienda debe ser entendido, desde donde se lo trate, teniendo en cuenta los principios que le son propios. Por otro lado, hay que mencionar que la gestión de la Hacienda Pública fue motivo de estudios y reformas administrativas, que respondían a los objetivos de los gobiernos basados en la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Surge de esta manera, lo que se ha denominado la “nueva gestión pública” (NGP), que no es objeto del trabajo profundizar, y/o la “nueva gobernación/gobernanza”⁷ como lo plantea el estudio de Aguilar V. Luís (2006) cuyo objetivo es una Hacienda Pública más receptiva, más orientada al ciudadano y a los resultados.

⁷ RAE 2001 Gobernanza: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Gobernación: “... denota el proceso contemporáneo de dirección o gobierno de la Sociedad... Repleto de significación directiva, política y administrativa...” Aguilar Villanueva Luís, ed. 2006. p 37. “Gobernanza y Gestión Pública”.

El análisis de la gestión del Estado tiene que estar orientado a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de la hacienda, es decir lo público, y buscar recuperar, reactivar y construir la capacidad administrativa de la administración del Estado, es decir, un enfoque gerencial.

En ambos casos, la reivindicación de lo público y la capacidad gerencial del Estado, tienen un objetivo común y una misma finalidad, tanto la vertiente pública como la gerencial consideran, como punto central, el ciudadano. El término NGP fue el que abrió el paso a las reformas de las estructuras administrativas y a la incorporación de nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales.

Lo expuesto indica que la gestión pública clarifica de manera concreta la acción política de la acción administrativa y dentro de ellas distinguir cuáles serían las características de una gestión pública transparente o de un buen gobierno a fin de reactivar el valor de lo público, con una centralidad en el presupuesto como elemento integrador de la gestión.

III.- Características de una gestión transparente

El análisis de las características de una gestión pública transparente o de un buen gobierno que hace público sus procesos decisorios, permite traer el significado e importancia del presupuesto en la gestión. A tales efectos Álvaro Rodríguez (1979) destaca: “El presupuesto es la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de los representantes populares por conseguir el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero ... Ello ha dado al presupuesto un aspecto jurídico – político y constitucional innegable ..., por cuanto representa la autorización de la comunidad política a través de sus representantes, que mediante la aprobación de la ley de presupuesto prestan su consentimiento al programa de ingresos y de gastos públicos del gobierno para un período determinado ...”⁸

La definición del autor pone de relieve la necesidad de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero a través de la autorización y consentimiento al programa de gobierno, lo que afirma la vigencia del principio de sometimiento del poder ejecutivo al legislativo, como se ha explicado anteriormente.

Una gestión transparente o un buen gobierno deben contener ciertos atributos (Sciara.A.2013) que permita ejercer ese derecho de fiscalizar y controlar los procesos decisorios públicos. No se pretende identificar cuáles son mejores, sino exponer algunos que se consideran básicos en cualquier tipo de gestión del Estado. Esos atributos comprenden el análisis de los aspectos como la ética política, los aspectos sociales como la visión (estrategia), los aspectos presupuestarios y su financiamiento dentro del planeamiento y los aspectos de

⁸ Prof. Álvaro Rodríguez Bereijo; Estudio preliminar. Laboral y el derecho presupuestario del Imperio Alemán (citado por Paul Laband, El derecho presupuestario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. XI)

gestión propiamente dicha, como así también la satisfacción de las necesidades.

Estos atributos implican un conocimiento completo de las cuentas públicas y que ello no se vea impedido de análisis desde el punto de vista del control público, de manera que se ejerza el derecho al presupuesto, y evitar que este instrumento sea desconocido para el ciudadano. Estos atributos estarían presentes en cualquier tipo de Estado, sea liberal o social, descansen en el mercado o no.

Por otra parte, los ciudadanos demandan mayores y mejores servicios por parte del Estado, incluso pueden llegar a expresar su malestar y consideran a la política como la culpable de todos los males de la gestión pública. Pero nada de esto es posible sin una buena administración, una gestión transparente en todo su proceso de producción que, a su vez, sea conducido para mejorar los intereses públicos, los que pueden estar condicionados por los aspectos económicos, lo cuales inciden en los bajos resultados de la gestión del Estado.

Esta situación apoya aquellos movimientos en pos del incremento de la eficiencia y la transparencia de la gestión pública que, a su vez, muestran otro problema básico, p.e. la falta de control de la sociedad sobre el Estado, es decir la gestión pública debe mostrar un control que sea dinámico, más efectivo, no sólo el referido al control interno, que incluye el control administrativo, sino también el control externo de la gestión del Estado. Para ello, por ejemplo, el proceso de formulación del presupuesto y su ejecución deben cumplir con el principio de claridad y no ser opacado este principio por una abrumadora cantidad de papeles, a veces de dudosa calidad, que obstaculice la transparencia de la gestión del Estado.

El nuevo modelo de gestión, la nueva gestión pública, busca que se produzca una democratización de la gestión del Estado, como forma de convertir al ciudadano en un sujeto directo de su control (Cunill Grau⁹, 2004), dándole participación y proveer mecanismos para ello, donde el ciudadano pueda intervenir en la forma de satisfacer sus propias necesidades. Un buen gobierno, no sólo debe garantizar transparencia, sino también debe asegurar el cumplimiento de objetivos y evitar la corrupción, ocuparse de crear las condiciones necesarias para un gobierno ordenado, una gestión orientada a los resultados y a una acción colectiva, que garantice una igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos (Art. 75ª CNA).

El concepto de buen gobierno en la actualidad es utilizado en múltiples escenarios prácticos y teóricos como forma de analizar el cambio que se ha producido en el pensamiento y en la forma de actuar, relacionándolo con la gestión transparente, y que

⁹ Breseer-Pereira, Luis C. "Política y Gestión Pública". Ed. Efe. CLAD. 2004. Pág. 43-44

debe rendir cuentas, pero además debe lograr una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos y la producción de bienes y servicios. (LAF, A 2º)

El autor, Aguilar Villanueva¹⁰ (2000), indica que existe una vinculación entre el término gobernanza y el buen gobierno. Lo que implica precisar con más claridad dicho concepto, entender que la estructura de la nueva gobernación/gobernanza es la que le da sentido a la NGP.

El buen gobierno, con una gestión transparente, debería tener algunas características que se tratará de describir, por lo tanto, resulta obligatorio que los procesos decisivos gocen de transparencia y claridad, brindándole al contribuyente, al ciudadano, la garantía no solo de una correcta aplicación de los recursos públicos (Art. 2º Ley 24.156), sino que resguarde el interés público comprometido, que no es otra cosa que proteger los intereses colectivos sobre los intereses particulares.

La gestión transparente debería ser considerada en los diversos aspectos o áreas claves de la gestión pública, como ser:

- Eje de los valores y de la ética (la solidaridad, la honestidad, la transparencia).
- Eje estratégico: imagen objetiva o de la gran visión.
- Eje de la gestión gubernamental propiamente dicha.
- Eje de la inversión social y del gasto social.

La gestión transparente, en un marco de buen gobierno, es necesaria para garantizar no solo una correcta aplicación de los recursos públicos, sino también para un desarrollo humano, integral y completo de la sociedad, según lo prescribe el art. 75 de la Constitución Nacional cuando expresa: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional...”¹¹ y el inciso 2 establece “...La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

En este marco, la solidaridad debe existir como la negación de lo individual, esto dentro de un contexto en el cual hay que vencer ciertos paradigmas dominantes, p.e pensar particularmente que las leyes del mercado pueden por si solas lograr la transparencia de la gestión; a este respecto Stiglitz¹² (2002) ha concluido “...que no se debe ser tan ingenuo

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. en “Gobernanza y Gestión Pública. Edit. efe “Fondo de Cultura Económica”. Ed. 2000. Pág. 21 y sgtes.

¹¹ Constitución Nacional. Art. 75.- inc. 8

¹² Stiglitz J. “El malestar de la globalización”. Ed. Taurus. Buenos Aires. 2002. “... No se debe ser tan ingenuo como para suponer que el Estado puede resolver todas las fallas del mercado ni tan tonto como para creer que los

como para suponer que el Estado puede resolver todas las fallas del mercado...”, y generarsolidaridad. Es decir, no se podría creer en la auto regulación del mercado, es un mito que hace mucho tiempo ha sido desvirtuado, por eso el Estado aparece siendo un punto central en el establecimiento de las reglas sociales que regulan el comportamiento de un sistema, particularmente de la economía, pero evidentemente el Estado se manifiesta a través de sus gobernantes, y así como el Estado debe mostrar austeridad, los gobernantes y sus funcionarios deben mostrar honestidad en la gestión pública.

La honestidad, como valor, forma parte de todo el sistema de gestión de gobierno, y constituye un medio para impedir la prevalencia de los intereses particulares y resulta extraño que se tenga que hablar de algo que resulta básico en la administración de los recursos públicos. La honestidad no debe ser una excepción entre los funcionarios y agentes gubernamentales, sin embargo, hay que exigir honestidad, como si esto fuera a conseguirse de manera simple. Cuando los gobernantes tengan a la honestidad como virtud, no cabe ninguna duda que la transparencia en las instituciones y organizaciones públicas estaría relativamente garantizada, no sólo cuando se haga en tiempo y forma la presentación del presupuesto y la cuenta de inversión, sino también la transparencia en la publicidad de los actos y actividades que hacen nuestros gobernantes, en otras palabras, cuando hacen público sus procesos decisorios, lo que facilita la rendición de cuentas.

A estos tres aspectos, solidaridad, honestidad y transparencia, lo llamaremos el eje de los valores y de la ética política.

En relación al segundo eje estratégico o de la gran visión, describe la ideología que constituyen faros que conducen a logros, que de otra manera nunca van a poder ser alcanzados y dar respuestas a las necesidades de la gente. En este punto, los aspectos señalados constituyen la ideología por definición.

Se observa en este eje, la convivencia ciudadana, la cual se refiere a lo importante que resulta, en situaciones conflictivas, encontrar mecanismos que conduzcan a una vida pacífica, con dialogo, honestidad, con consensos, dada la diversidad de intereses que hacen a la complejidad de la hacienda y la generación de conflictos. El Estado debe saber resolverlos y no evitarlos, en consecuencia, hay que estudiarlos, resolverlos y encontrar los mecanismos para llegar al consenso, pero además hay que garantizar una seguridad democrática, que es lo que más nos aqueja en la actualidad.

La pregunta es de qué manera se puede conformar una seguridad democrática. Su logro requiere un último punto, que es tener una justicia que evite los actos impunes, pero esta convivencia se genera en un contexto de desigualdades y de exclusión. La exclusión y las desigualdades son en sí mismas actos de extrema violencia, por lo que es necesario

mercados resolverán por sí mismos los problemas sociales, como la desigualdad, el desempleo, la contaminación. Para conformar esas cuestiones el Gobierno debe asumir un rol importante”.

trabajar intensamente para encontrar mecanismos que superen tales desigualdades.

La desigualdad y la exclusión social, se producen en un espacio o territorio integrado, un territorio en donde la gente no dispone de la cobertura de las carencias monetarias y no monetarias.

Evidentemente todo esto hace un planteo comprensivo que formula una imagen-objetivo demisión de largo plazo, considerando lo que establece la Constitución en su art. 75º inc 2 y 8 cuando se destaca que el presupuesto debe garantizar un crecimiento equitativo y solidario, que garantice un grado equivalente de desarrollo y calidad de vida e igualdad de oportunidades. Estos aspectos son fundamentales para poder contener y abarcar un tercer triángulo.

La gestión transparente también debe alcanzar otro eje, el tercero, que se denomina de la gestión gubernamental propiamente dicha. En la cúspide de este triángulo de la gestión gubernamental está la planificación estratégica participativa (PEP), para ello, hay que partir del territorio y acercarse a la comunidad en busca de su bienestar. Por ello, bienestar significa encontrar espacios menores que permitan tener una mayor cercanía con aquellos, para los cuales hay que resolver los problemas, asegurando mayor economía, eficacia y eficiencia, como así también calidad en la provisión y producción de los bienes y servicios, cuya centralidad es el ciudadano.

Planificar implica no solamente establecer el deber-ser en el mediano plazo, sino establecerlos caminos de viabilidad. Dichos caminos son estrategias para alcanzar los objetivos de mediano plazo, su cumplimiento requiere tener un elemento que algunos autores han llamado momento táctico operacional de la planificación, denominado el Presupuesto. El Presupuesto, como institución fundamental o como técnica (herramienta), no es cualquier presupuesto, no es el presupuesto incrementalista de un año a otro, sino un presupuesto por programas, o como algunos autores prefieren llamarlo un presupuesto por resultados.

La presupuestación por programas es la más adecuada para ejecutar los objetivos de la planificación estratégica, y a través de las decisiones y de las actividades del presente se puede alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo, pero indudablemente nada de esto es posible sin financiamiento. Esto se refiere al financiamiento en su sentido amplio, en concreto se refiere a la administración de los recursos escasos, en otras palabras, la transparencia facilita y legitima los procesos de decisiones e incluso posibilita la detección de fallas en tales decisiones.

La planificación estratégica es una planificación de “poder” compartido, de consensos y, en consecuencia, hay que administrar el poder de la misma manera que se administran los recursos financieros, hay que administrar las convicciones, el conocimiento y los equipos para poder ejecutar de manera conveniente tanto, un presupuesto como los caminos que

están definidos por un proceso de planificación estratégica.

El financiamiento es abarcativo, pero no existe ninguna duda que lo que preocupa, son los recursos financieros, donde se destacan los que provienen de los tributos y los recursos que provienen del endeudamiento.

Los tributos, sean presentes o futuros, son los que están en juego cuando hablamos de financiamiento desde el punto de vista estrictamente financiero. El endeudamiento no es otra cosa que adelantar tributos futuros y tiene un enorme sentido de equidad intergeneracional¹³ (Larosa,¹⁴ 2004), que supone que los costos sean soportados por todas las generaciones a quienes puede llegar a beneficiar.

Sería inequitativo que las estructuras, que van a producir bienes y servicios en el futuro, sean pagadas totalmente por los ciudadanos del presente.

Por último, y frente a los tres ejes vinculados con la gestión pública transparente, hace falta el análisis de otro aspecto central, de una enorme importancia, que se puede denominar el triángulo de la inversión social. Allí se trata de encontrar la mejor asignación de recursos, la cual tiene que ser equilibrada, adaptada y adecuada, entre el Estado, la sociedad, los contratistas y los proveedores.

En este sentido, la administración financiera comprende el conjunto de aspectos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado (art 2° LAF) y garantizar la aplicación de los principios que la regulan como la economicidad, la eficiencia (art 4°) y la eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

En esta parte, se hace referencia solamente a la asignación de recursos de libre disponibilidad, porque todos comprenden que los presupuestos públicos tienen problemas de financiamiento. En términos de programas de gestión, existe poco grado de libertad, donde las estadísticas muestran, en promedio, que el 55% o 60% están destinados a salarios, ciertamente queda el 40%, pero si además tenemos que pagar los subsidios, abastecer y pagar otras erogaciones similares etc., se llega a la conclusión de que los recursos disponibles están en el orden del 15%, el resto está gastado de antemano y hay un enorme costo social que nadie querría soportar y, si alguna vez se hizo, fue para bajar sueldos o para dejar de pagar los subsidios.

Esto es lo que sustenta esta postura de buscar una mejor asignación de los recursos, donde el presupuesto es un elemento clave de la gestión pública, cualquiera sea el nivel de gobierno. Sanz Mulas A. (2001), expresa “el presupuesto recorre todos los componentes de la gestión pública. Detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública se

¹³ Agregaría la equidad intrageneracional y la equidad regional

¹⁴ Larosa G. Javier. “Contratación Pública y Desarrollo de la Infraestructura”. Ed. Lexis Nexis Abeledo Perrot. 2004

encuentra el presupuesto.”¹⁵

En consecuencia, lo importante es analizar de qué manera se asignan los recursos libres, los recursos que podríamos llamar de libre disponibilidad.

No cabe duda que el tema de la mejor aplicación de los recursos debe darse dentro del cumplimiento del proceso presupuestario, los procesos administrativos y los procesos contractuales, donde una entidad u organización pública se abastece de bienes, servicios y de las obras de manera oportuna, y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, de tal forma que la gestión del Estado no sea la gran perjudicada cuando se ejecutan estos recursos. Es evidente que, la gestión pública transparente requiere que haya una adecuada asignación de los recursos presupuestarios, para que los objetivos de la planificación estratégica sean cumplidos y, desde ella, cumplir con los objetivos de la gran visión, esos objetivos que se relacionan con las convicciones políticas.

Finalmente, se considera que se trata de tener principios en la gestión pública, que estén claramente enraizados en convicciones políticas que no se pueden cambiar de la noche a la mañana, y todo esto se tiene que dar en el marco de los valores de la política, del bien común, de la solidaridad, de la honestidad como fue descrito en párrafos anteriores, dentro de un marco de transparencia pública “como medio para la protección de los intereses de la ciudadanía” (Cunill Grau, Nuria ^{16.}, 2004)

Esto puede contribuir a aumentar la eficiencia, estimular una cultura de gestión orientada a resultados y a la rendición de cuentas.

El enfoque pretende mostrar, además de lo explicitado anteriormente, que hay restricciones legales y presupuestarias¹⁷. El país, las provincias y los municipios tienen restricciones que, lógicamente, a veces limitan su capacidad de gestión, esto es otra característica de la complejidad de la Hacienda del Estado.

Hay que destacar que, en resumen, una gestión transparente - buen gobierno - es aquella que, pensando en el futuro, soluciona los problemas, resuelve las dificultades y decide en el presente las transformaciones de la realidad, en beneficio de todos y, en particular de los más desposeídos y cumplan con los apartados señalados: transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

El buen gobierno y la transparencia de la gestión, impone un modelo de desarrollo integral orientado al ciudadano en dos aristas, el económico y social. Estos aspectos se identifican

¹⁵ Sanz Mulas, Andrés “Gestión y Presupuesto”. 2001. Ed. Prentice Hall. Pág. 159.

¹⁶ Cunill Grau, Nuria. “Política y Gestión Pública”, Ed. FCE.2004. p. 73. La autora argumenta “... *que la conexión indirecta de la transparencia con la eficiencia, por medio de la contribución que aquella puede hacer a la lucha contra la corrupción*”.

¹⁷ Se complementa con la existencia de dos características fundamentales de la organización pública, una la obligatoriedad de ser miembro de la misma y la capacidad de coacción que la organización pública.

claramente con la postura sostenida por Kliksberg¹⁸ quien afirma, que el desarrollo económico es imprescindible y deben ponerse allí los máximos esfuerzos posibles.

IV.- La importancia del Presupuesto en la gestión transparente

Partimos de la base, que la distribución de recursos debe contemplar criterios objetivos de reparto; que sea equitativa, solidaria y así dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, además, conceptualmente se ha destacado que el presupuesto y su ejecución deben permitir el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero.

La institución presupuestaria es muy importante para la vida de un país, porque allí se resumen las grandes prioridades de la comunidad en su conjunto, a lo que se agrega la complejidad de la misma, debido a la diversidad de funciones que tiene atribuida.

Además, la transparencia en el proceso productivo del estado tiene un fuerte acento en el proceso presupuestario, donde la totalidad de la información de las organizaciones y entidades públicas debería ser puesta a disposición del ciudadano. Este principio que debese seguir la gestión del Estado y sus funcionarios tienden a evitar actos contrarios al interés público comprometido como lo denomina el Decreto Delegado 1023/01, cuando analiza los principios de las contrataciones públicas.

Si bien la gestión del Estado tiene dos elementos constitucionales como el presupuesto y la cuenta de inversión, entre ellos podemos, mencionar que muestran tres fases que deben ser absolutamente transparente: la fase administrativa, la fase presupuestaria y la fase contractual.

La significancia del presupuesto para la gestión del Estado queda reafirmada cuando analizamos el Art.75 inc. 8 de la Constitución: “Fijar anualmente..., el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos...”, y el inciso 2, del mismo artículo completa la importancia del presupuesto en el plan de gobierno.

Las diversas funciones del presupuesto quedan plasmadas en todo el proceso presupuestario, desde su elaboración, discusión, ejecución y control o evaluación de la gestión del gobierno, El presupuesto viene a constituirse en el punto central de la actividad financiera del gobierno donde confluyen la totalidad de las acciones del Estado, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. En él se transparenta el programa general del gobierno y el plan de inversiones, las metas a cumplir y las prioridades a atender.

Otro aspecto a considerar, lo destaca Las Heras (2002), afirmando que el presupuesto público es la más importante herramienta de gestión e instrumento de información preventiva y

¹⁸ Kliksberg, B: “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos”. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iadb.org/etica

se enlaza en lo que se denomina la escuela productivista, por lo cual el presupuesto no sólo expresa la asignación financiera de gastos y previsión de recursos, sino también la producción estatal medida físicamente.¹⁹

El análisis de los artículos de la Constitución Nacional permite reflejar la existencia, al menos, de tres equilibrios, siendo el primero de ellos el social, puesto que el presupuesto refleja el consentimiento entre la sociedad civil y el propio Estado al aprobar el plan de gobierno; el segundo equilibrio se denomina no financiero, que expone la cantidad de bienes que el presupuesto produce y la demanda de la sociedad que acepta y por último el equilibrio financiero o monetario.

Licciardo (2000) hace referencia a esta significancia y lo relaciona de manera fundamental con los aspectos que hacen a la satisfacción de las necesidades de la comunidad a través de todo el proceso productivo del Estado, el cual está contenido en el ciclo del presupuesto. En este sentido, Barra R. (2011), citando a la Constitución Nacional (CNA), ha definido expresamente el carácter legal del presupuesto en el art.75 inc. 8, como así también al enumerar posteriormente, en el art. 100, las competencias del Jefe de Gabinete²⁰.

El Presupuesto constituye la única herramienta que traduciría la gran visión del gobierno y es el que proporciona la estructura necesaria para una gestión transparente, que alcanza a todas las actividades gubernativas. El presupuesto recorre todos los componentes de la gestión del Estado, pues no sería presumible que el gobierno no actué para el bien general, mediante una administración eficiente y transparente.

Esto es apreciado por autores como Sanz Mulas (2001): "... El presupuesto recorre todos los componentes de la gestión pública. Detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública se encuentra el presupuesto."

No caben dudas que, en un Estado moderno, el presupuesto se ha convertido en una de las herramientas más importantes de la gestión hacendal, el presupuesto es una herramienta para conducir bien (Licciardo, 2000), para hacer algo. Al respecto, el autor destaca el avance que tuvo la técnica presupuestaria y la formulación del presupuesto.

Para Alberdi (Licciardo, 2000)²¹, "... este programa o presupuesto es una garantía de orden y de economía en las entradas, de pureza en el manejo del tesoro público y de buen juicio en sus aplicaciones, por la intervención inmediata que el país toma en esas funciones decisivas del fruto de su sudor, y por la inmensa garantía de la publicidad que acompaña a la discusión y sanción de la Ley, que fija la carga o sacrificio anual del bolsillo del pueblo y los objetos y destinos con que lo hace."

¹⁹ Las Heras, J.M. "Estado Eficaz". Ed. Buyatti. Bs As. 2003. Pág. 43

²⁰ Barra R.C. "Tratado de Derecho Administrativo" T4. Ed. Abaco. 2011. Pág.449

²¹ Licciardo, Cayetano en "La Esencia de la Contabilidad Pública" año 2000. Ed. Macchi.

Como lo manifiesta, Matocq, (1968, pág. 14) “el presupuesto no debe convertirse en un elemento de confusión política o social”, por el contrario, debe ser un instrumento extremadamente claro a la luz de la propia gestión gubernamental y del ciudadano.

El propósito es reflexionar sobre la importancia de la institución presupuestaria y su control, como así también la complejidad que tiene no solo la Hacienda Pública sino su principal herramienta de gestión. En razón de ello, es de esperar que “... el presupuesto vaya ganando en consistencia y significado.” (Petrei, 1998)²²

V.- El Presupuesto como instrumento integrador de la gestión pública

La complejidad de la Hacienda Pública muestra un equilibrio complejo entre las necesidades y la provisión de bienes y servicios (no financiero), pero además se reconoce su existencia como elemento integrador de la gestión del Estado cuando se expresa que “El presupuesto es la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de los representantes populares por conseguir el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero ...” (Álvaro Rodríguez .1979), así el presupuesto se convierte en una herramienta integradora del plan de gobierno.

El instituto presupuestario por naturaleza se constituye en el elemento integrador de las cuentas públicas, atento que la calidad de las cuentas presupuestarias condiciona la calidad de las restantes cuentas y por lo tanto de toda la actividad gubernamental, en este sentido no existe otra herramienta con tales características que pueda superar la configuración y propiedades del presupuesto.

El concepto de gestión pública indica la existencia de un “proceso” de producción que se desarrolla dentro de la Hacienda del Estado. Esta idea de proceso, está necesariamente relacionada con la elaboración, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación de la producción pública. Esta afirmación es concordante con lo que el Dr. Atchabahian, (1996), destaca al abordar el tema y que ha denominado proceso presupuestario y su relación con el proceso administrativo (cap. II).

Autores como Muñoz Machado, Andrés²³ sostienen que la gestión pública tiene evidentemente un común denominador referido a la “herramienta presupuestal”.

En el presupuesto convergen e interactúan la totalidad de los elementos de la gestión del Estado, y todo su accionar tiene efectos en otros componentes como lo es el patrimonial, el financiero, el económico y el operativo, donde el principio de transparencia tiene plena vigencia.

²² Petrei, Humberto. Lecturas de Adm. Financiera del Sector Público VII p. 319. Cap. 6.

²³ El autor expresa “... que las herramientas de gestión, fuera del contexto de su funcionalidad, aparezcan como nuevos avances conceptuales y se conviertan en un producto preciados de una moda..., así ocurrió con la Dirección por Objetivos, la gestión estratégica, el Presupuesto por Programas o con los círculos de calidad”.

Claudia López (2004), en sus escritos sobre elementos claves de las cuentas públicas expone, con suma claridad, que estas ilustran la gestión gubernamental y ponen de relieve aspectos particulares de la misma²⁴, donde las cuentas presupuestarias, constituyen el insumo elemental que permite elaborar las otras cuentas.

El presupuesto y su estructura, ha sido inicialmente y lo sigue siendo el "...armazón habitual de todo análisis de la gestión pública", Dosset Baril, (1973), sin olvidarse, como sostiene las Heras, "el presupuesto como instrumento procesal está integrado por diversos requisitos de orden jurídico-legal y técnico".²⁵

El presupuesto, como institución y como herramienta de gestión, se convierte de esta forma en el eje, no sólo del sistema integrado de administración financiera, sino también del análisis de las cuentas públicas, el cual debe tener como atributo la transparencia y por lo tanto es un instrumento principal de la gestión pública.

Esta fortaleza de la institución presupuestaria tiene una relación directa con la universalidad del presupuesto y su relación con la gestión del gobierno, donde este principio o regla, ha sido considerablemente transgredido, como lo citan algunos autores, (Lea Trejo, 2008), de manera sistemática en el ordenamiento presupuestario nacional, generando serias dificultades a la hora de realizar un correcto análisis de la gestión de la hacienda, toda vez que ha generado ocultamiento de recursos y de gastos y por lo tanto, una falta total de transparencia de la carga pública.

En esta idea, el presupuesto debe comprender y captar la totalidad de los flujos financieros –presupuestarios, a fin de evitar soslayar operaciones y magnitudes de suma importancia, de no ser así, se estaría obstaculizando en análisis de la gestión, sin olvidar que la gestión comprende información en su aspecto patrimonial, presupuestaria, económica, financiera y operativa, donde las cuentas presupuestarias constituyen el insumo de las restantes cuentas.

²⁴ La autora destaca que: "Las cuentas públicas ilustran desde distintas perspectivas, la gestión gubernamental y sus efectos. Aunque esos estados financieros refieren, en principio, al mismo sujeto, no todos muestran lo mismo, ya que ponen de relieve aspectos particulares de esa Gestión". "Cuentas Públicas". Ed. ASAP. 2004. P.3

²⁵ Las Heras, J.M. "Estado Eficiente". Edit. Eudocor SRL, 1999. pág. 253

VI. - Conclusiones

La transparencia de la gestión del Estado se debe materializar en todos los procesos decisorios del gobierno, en otras palabras, esto se convierte en un medio para proteger el interés público comprometido y evitar que la administración sea capturada por intereses contrarios al interés general.

Como se ha mencionado, la transparencia de la gestión, contribuye a la rendición de cuentas en donde el acceso a la información no resulta una cuestión menor. Estos elementos, como la rendición de cuentas y el acceso a la información, contribuyen a legitimar los procesos decisorios.

En este marco, el presupuesto se transforma en una herramienta útil para una gestión más transparente. Allí el presupuesto viene a constituirse en el punto central donde confluyen la totalidad de las acciones del gobierno, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

La transparencia exige tener una visión crítica de la gestión y tener una mirada integradora del presupuesto, donde la transparencia fortalece no sólo la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar legitimidad y gobernar, sino también la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas. Los ejes señalados, en el punto anterior, llevan a la reactivación de lo público, a la implementación de políticas públicas orientadas al interés público comprometido.

El instituto constitucional presupuesto, cualquiera sea el nivel de gobierno, recorre todos los componentes de la misma. Detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública se encuentra el presupuesto.

Esta idea de considerar al presupuesto como la herramienta básica de la gestión pública, permite revalorizar aquellos principios de universalidad y unidad del presupuesto y su relación con la gestión pública transparente, principios estos o reglas no siempre respetadas.

La importancia del presupuesto dentro de un esquema de transparencia lleva a precisar o determinar ciertos atributos que debe contener el mismo, el primero está referido a los aspectos de la ética política, el segundo a los aspectos estratégicos como la gran visión, el tercero a los aspectos presupuestarios y su financiamiento dentro del planeamiento gubernamental y el cuarto a los aspectos de la inversión social y la satisfacción de las necesidades.

Los aspectos señalados permiten afirmar que es posible una administración eficiente sin excesos de formalismos. De la misma forma, es posible mejorar la gestión sin trastocar el cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos, en otras palabras, es posible una gestión transparente que reúna los atributos señalados, que permita garantizar un desarrollo armónico del país y de sus ciudadanos y evitar que los procesos decisorios queden fuera del control público

Finalmente se debe destacar toda la actividad del Estado, en particular la actividad financiera debe dar cuentas a la ciudadanía de ese derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero, permitiendo el acceso a toda la información de la gestión, que en términos del art.4º de la Ley 24156 tienda a proteger la correcta aplicación de los recursos públicos.

VII. - Notas Bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luís F. en "Gobernanza y Gestión Pública. Edit. Efe "Fondo de Cultura Económica". Ed. 2000.
2. Álvaro Rodríguez Bereijo; Estudio preliminar. Laboral y el derecho presupuestario del Imperio Alemán (citado por Paul Laband, El derecho presupuestario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. XI)
3. Atchabahian, Adolfo "Régimen Jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pública" Ed. Depalma, 1996.
4. Barra R.C. "Tratado de Derecho Administrativo" T4. Ed. Abaco. 2011.
5. Breseer-Pereira, Luis C. "Política y Gestión Pública". Ed. Efe. CLAD. 2004. Pág. 43-44
6. Diccionario de la Real Academia Española. Ed. 2001
7. Constitución Nacional. Art. 75 inc. 8 y 2
8. Cunill Grau, Nuria. "Política y Gestión Pública", Ed. FCE.2004.
9. Dellasanta Alicia – Módolo Cristian. "Administración Financiera" en "Estado y Administración Pública". P.364 – 2013 – Ed. Errepar.
10. Kliksberg, B: "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos". Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iadb.org/etica.
11. Larosa Guiridlian, Javier. Contratación Pública y Desarrollo de Infraestructura. Ed. LexisNexis Abeledo -Perrot. 2004.
12. Las Heras, J.M. "Estado Eficaz". Ed. Buyatti. Bs. As. 2003.
13. Las Heras, J.M. Administración Financiera Gubernamental. – Un enfoque sistémico -Edit. Eudecor SRL, 1996.
14. Ley 24156 Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público.
15. Licciardo, Cayetano en "La Esencia de la Contabilidad Pública". Ed. Macchi. año 2000.

16. López Somaschini, Claudia. "Cuentas Públicas; Elementos para su interpretación". Ed. ASAP. 2004.
17. Manzano Mozo, Agustín. "Los Procesos Presupuestarios en España". Alcalá de Henares.2004.
18. Nina, M. Terán, J "Un Aporte al Concepto de Contabilidad Pública desde el enfoque de Gestión", XVIII Simposio Nacional de Prof. Univ. De Contabilidad Pública. 10/2001. Bahía Blanca.
19. Petrei, Humberto. Lecturas de Adm. Financiera del Sector Público VII p. 319. Cap. 6.
20. Sanz Mulas, Andrés "Gestión y Presupuesto". Ed. Prentice Hall. 2001.
21. Stigliz, J. "El malestar de la globalización". Ed. Taurus. Buenos Aires. 2002.
22. Vidal, Josep Pont. "La Innovación en la Gestión Pública". Ed. Catarata. Madrid 2017.P.10-11

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“GOBIERNO ABIERTO EN ARGENTINA EN EL MARCO
DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA
COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2019-2022)”**

Autora:
VERDON, Eugenia Verónica vverdon20@gmail.com
Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas – UNCa. - Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

Resumen

El término de gobierno abierto, no es nuevo en política. Si bien sus orígenes se sitúan en las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad el concepto ha ido creciendo a raíz de los nuevos desafíos que atraviesa el Estado Argentino en el ámbito nacional y federal teniendo así su alcance en la arena internacional del siglo XXI. Cabe resaltar que el gobierno abierto se sostiene en tres principios fundamentales como la transparencia en la gestión, la colaboración de diferentes actores al momento de la toma de decisiones y la participación de la sociedad civil para la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Aplicando un enfoque cualitativo y de alcance descriptivo, el presente trabajo tiene como objetivo analizar las acciones del Estado argentino para garantizar un gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) durante el periodo 2019-2022. En primer lugar, se identifican las líneas de acción en materia de política de gobierno abierto de la OGP y las recomendaciones según los criterios de la OCDE aplicadas en Argentina. Y en segundo lugar, se describe el cuarto plan de acción nacional argentino de gobierno abierto, en relación a los temas tales como la transparencia en industrias extractivas y el programa federal de gobierno abierto del periodo 2019-2022.

Palabras Clave: Gobierno Abierto, Argentina, Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Introducción

En el presente siglo XXI, el sistema internacional atraviesa un contexto de grandes desafíos. En el caso de América Latina, los Estados se encuentran con el mayor desafío de fortalecer la democracia, si bien el crecimiento social en estos últimos años ha estado determinado por la manera en que se vinculan las instituciones públicas con una ciudadanía que demanda gobiernos que respondan a sus expectativas pero que al mismo tiempo fortalezcan las instituciones, quiebren con antiguas estructuras de gobernanza y fomenten el desarrollo sostenible. Para responder estos retos, el gobierno abierto se ha ubicado como paradigma de la administración pública, centrándose en la transparencia, el acceso a la información, la colaboración y la participación ciudadana. Como contribución diferente, este modelo impulsa la modernización cívica como modalidad de cooperación y mejores soluciones a los obstáculos de índole pública en contextos donde valora la creatividad y los roles de los diferentes actores (Trigoy Álvarez, 2017).

Siguiendo a Oszlak (2012; 2013), el gobierno abierto no es una nueva evolución tecnológica, resulta ser una nueva filosofía de cómo gobernar y preguntarnos sobre el papel del Estado y la sociedad en la administración pública y en sus resultados. El argumento del cual se inicia, se considera en términos de los supuestos comprendidos sobre los que se sitúa esta moderna forma de relación entre gobierno y ciudadanía. En particular, quienes ayudan para la aceptación de la noción de gobierno abierto reflexionan que la tecnología colabora para efectuar transformaciones culturales y que el Estado debe abrir debates con la ciudadanía ya que son de suma importancia a la hora de tomar de decisiones en políticas.

Ahora bien, el concepto de gobierno abierto aún sigue en debate. Sin embargo, debemos aceptar las diversas concepciones que se vienen desarrollando desde diferentes partes del mundo, como en América Latina, América del Norte y Europa. Hoy, son varios Estados que han avanzado sustancialmente en esa línea. Vale destacar que, a pesar de la complejidad del Estado moderno y su relación con la ciudadanía, se comprende que la democracia de este momento, participativa y deliberativa, se levanta en procesos abiertos, con la sociedad civil. En pocas palabras, el propósito está en la construcción y fortalecimiento del Estado desde sus condiciones democrática, social, de derecho y de justicia por lo que establece imprescindible una manera diferente de gobernar (Montero, 2017).

De acuerdo a las mencionadas concepciones, se puede decir que la Alianza para el Gobierno Abierto tiene como líneas de acción promover la transparencia, la rendición de cuentas, el incrementar la participación ciudadana, las decisiones en los asuntos públicos y la tecnología e innovación. Estos coinciden con los aspectos primordiales que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien, en el año 2003, dicha organización internacional en uno de sus informes más trascendentales dio a conocer un concepto preliminar de lo que significaba gobierno abierto como una base para

instaurar marcos jurídicos, institucionales y políticos que conduzcan el acceso a la información, la consulta y la participación ciudadana, lo que ayudaría a mejorar el diseño y la formulación de las políticas públicas, combatir la corrupción e incrementar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública. Por consiguiente, se proyecta que un gobierno abierto se referencie a las transparencias en el accionar del gobierno, el libre acceso a los servicios públicos e información y la suficiencia de respuesta del gobierno a las innovadoras ideas, demandas y necesidades de los diferentes actores sociales (Ramírez Alujas y Dassen, 2012).

Ahora bien, para el estudio de este trabajo se replantearon varias preguntas las cuales se mencionan a continuación: ¿Cuáles han sido las acciones de la política del Estado argentino para garantizar un gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos? ¿Cuáles fueron los objetivos principales de la relación entre el Estado Argentino y la Alianza para el Gobierno Abierto? ¿Cómo se dio el origen de la cooperación entre el Estado Argentino, la Alianza para el Gobierno Abierto y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos?

¿Cómo ha estado el escenario político argentino en 2019-2022 en materia de gobierno abierto?

¿Cuáles han sido las líneas de acción de la OGP? ¿Cómo es la vinculación entre gobierno abierto y democracia? ¿Cuáles fueron las recomendaciones que la OCDE le brindó al Estado Argentino en relación a la temática de gobierno abierto? ¿Cuáles han sido los compromisos en el cuarto plan de acción nacional argentino de gobierno abierto entre 2019-2022? ¿Han existido cambios en los planes de acción nacional argentino?

Para poder brindar respuesta a estas preguntas y comprender las acciones de política de Estado en materia de gobierno abierto es necesario recurrir a la perspectiva teórica del Institucionalismo Neoliberal, abordado por Robert Keohane (1993) que en su tesis principal hace énfasis en el rol que tienen no solo los Estados en el sistema internacional sino también la participación de los actores no gubernamentales. Así, esta teoría nos muestra que la institucionalización del sistema internacional es importante. Es decir, las instituciones, las estructuras, el conjunto de normas y convenciones influyen en el accionar de los Estados en cuanto a que pueden perjudicar a la credibilidad de las promesas realizadas a otros actores, a las expectativas sobre la estabilidad de los acuerdos internacionales.

Desde esta visión nos permitirá reflexionar como ha influenciado el rol de la Alianza para el Gobierno Abierto en las acciones política en materia de gobierno abierto en el Estado Argentino y las recomendaciones que ha brindado la OCDE al país, en la búsqueda de transparencia de datos, participación social, siendo así el trabajo de los Estados en conjuntos con estas organizaciones internacionales posibilitan llevar a cabo planes de

acción política para el desarrollo de la sociedad.

Teniendo en cuenta la idea que vivimos en un mundo cada día más interdependiente y por consiguiente más complejo y asimétrico (Jiménez González, 2003), se difunde la necesidad de los Estados de cooperar para alcanzar los objetivos comunes. De acuerdo con Keohane (1993), se puede decir que la institucionalización puede medirse por medio de tres variables, analizando el nivel de comunidad existente en relación a las expectativas y entendimientos compartidos, el nivel de especificidad en las normas y el nivel de autonomía cuando una institución modifica sus propias reglas sin esperar que los agentes lo hagan. Por esta razón, las instituciones resultan esenciales para lograr los procesos de cooperación, impulsar el aprendizaje, difundir la información y establecer normas y sanciones a quienes no cumplan.

Argentina: La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y las Recomendaciones de la Organización para el Desarrollo Económicos (OCDE)

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) por sus siglas en inglés, es una nueva propuesta multilateral que ha sido creada en septiembre de 2011 cuyo objetivo primordial se concentró en ayudar a los Estados a avanzar en reformas enfocadas a brindar más transparencia, aumentar la participación de la ciudadanía, combatir la corrupción y aprovechar el avance tecnológico para consolidar la gobernanza democrática, la mejora en los servicios públicos y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Desde aquel momento y hasta el presente, la Alianza para el Gobierno Abierto como organización internacional con su esencia en la cooperación ha crecido notablemente pasando de contar ocho Estados miembros a tener 75 Estados miembros (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011; Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017).

Cabe resaltar que para ser miembros de la OGP, los Estados participantes deben aceptar el acuerdo y cumplir con cuatro expectativas en común las cuales le otorgan sustento a dicha iniciativa.

1. Suscribirse a la Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto y su aprobación a más alto nivel.
2. Aceptación de compromisos definidos, a través de la confección e implementación de un plan de acción nacional que se propague más allá de las prácticas actuales y que se desarrolle por medio de un proceso de consulta entre los actores interesados y con la participación activa de la ciudadanía.
3. Responsabilizarse a que se realice un informe de evaluación, que esté a cargo de un panel independiente de profesionales, sobre el crecimiento del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción.
4. Cooperar en la promoción del gobierno abierto en otras Naciones mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y colaboración técnica, tecnología y

recursos entre otros insumos (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales,2017).

Si bien estos compromisos de la OGP están colocados en relación a un conjunto de cinco grandes desafíos que enfrentan los gobiernos. Por un lado, en el primer año los países deben elegir uno de estos retos y deberán desarrollar compromisos específicos y puntuales para su resolución. Nos preguntamos, ¿cuáles son estos desafíos que comprenden asumir diferentes actividades y acciones concretas? En relación, a dicho interrogante se mencionan en primer lugar, una mejora e innovación y gestión en los servicios públicos, que se ofrece a los ciudadanos en materia de salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones entre otros. En segundo lugar, el incrementar la integridad pública que conlleva esfuerzos para avanzar en los aspectos de la ética pública, prevención y lucha contra la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, como también en la promoción y el fortalecimiento de las libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación. En tercer lugar, poseer una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos (Ramírez Alujas y Dassen, 2017).

En otras palabras, se comprende la utilización correcta de la asignación de los recursos presupuestarios, el financiamiento tanto interno como externo, el aprovechamiento y la preservación de los recursos naturales, etc. En cuarto lugar, la creación de comunidades más seguras, incorpora en avanzar en el área de seguridad pública, otorgando respuesta y atención ante catástrofes naturales, riesgos ambientales y protección civil entre otras cuestiones. Por último, en quinto lugar, intensificar el compromiso corporativo y la rendición de cuentas del sector privado, que implica impulsar la responsabilidad corporativa en temas tales como el medio ambiente, la protección del consumidor, la participación de la comunidad y la lucha contra la corrupción (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017).

Por consiguiente, todos los compromisos mencionados a ser incorporados en los planes de acción de los Estados deben mostrar y estar orientados por los cuatro principios fundamentales del gobierno abierto los cuales son: la transparencia. La participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación y tecnología (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017).

En el caso de Argentina, este último tiempo se ha convertido en un líder internacional en muchos aspectos en materia de gobierno abierto. Desde su ingreso en 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto, ha presentado diversos planes de acción. En 2018, Argentina integró el Comité Directivo de la OGP, por un periodo de tres años. Luego, en 2019 dicho Estado asumió el rol de copresidente de la Organización para Alianza de Gobierno Abierto, por el periodo de un año de esta forma alcanzó una mejor posición en la arena internacional. Con este nuevo protagonismo se redefinieron los asuntos primordiales de la agenda internacional en la reunión ministerial del Comité que tuvo lugar en Ottawa, Canadá en donde se centraron las iniciativas para combatir la corrupción que proponía reunir todos los

esfuerzos de los tres poderes del Estado, además en las instituciones de control y defensa de los derechos, a fin de promover un Estado más abierto con la digitalización y democracia como prioridad mundial (Argentina Gobierno 2019).

Con respecto, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional fundada en 1961 conformado por 36 Estados miembros con el propósito de ayudar a los países a diseñar mejores políticas económicas, sociales y medioambientales para garantizar una mejor calidad de vida a los ciudadanos. Se focaliza en promover políticas que respalden la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para la sociedad.

El Estado Argentino, en su nueva administración del presidente Alberto Fernández sigue intentando su adhesión a la OCDE, cabe mencionar, que en la gestión anterior del ex presidente Mauricio Macri (2015-2019) esta petición había sido un objetivo trascendental en materia de política exterior de la Argentina (Rozenbaum, 2021). El ingreso a esta institución internacional permitiría al país aprovechar la experiencia de la institución en la implementación de reformas estructurales y la llegada de expertos. Además, reforzar las relaciones comerciales con otros Estados miembros y, de esta manera, el cumplimiento con los estándares estadísticos de transparencia en la rendición de cuentas permitiría incrementar la confianza y credibilidad en la Nación.

La OCDE define al gobierno abierto en la transparencia de la administración pública y la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información y consolida la vinculación y cooperación con los diferentes actores de la sociedad para lograr de manera más eficaz el suministro y calidad de los servicios públicos, incluyendo a la ciudadanía en todo el ciclo de políticas públicas (Trigo y Álvarez, 2017).

A su vez, siguiendo a los autores (Lathrop y Ruma, (2010) en Trigo y Alvarez,2017:40) los mismos se refieren a como:

“una nueva organización del sector público está sugiriendo: el gobierno abierto. Este es un gobierno que abre sus puertas al mundo., co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que antes estaban estrechamente vigilados; aprovecha el poder de la colaboración masiva; rige sus operaciones por el principio de transparencia; y se mueve no como una instancia aislada sino como algo nuevo una organización verdaderamente integrada y en red”.

Sin embargo, para la OCDE el término avanzó desde una visión enfocada en las tres dimensiones sustanciales mencionadas con anterioridad que recurren a tener una gestión pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y comprometida hasta una mirada según el cual se le valora como propuesta para resolver cómo el gobierno pueda trabajar con la sociedad y los ciudadanos para crear el valor público (Ramírez Alujas y Dassen,2012).

Además, la OCDE promueve la noción de gobierno abierto sobre el soporte de los beneficios que implicaría y que se definen a continuación:

1. Lograr mayor confianza en el gobierno a través de las buenas prácticas en acciones políticas específicas de este modo, como por ejemplo los ciudadanos se encontrarán más seguros al momento de contribuir por medio de tasas e impuestos para el respaldo de esas políticas.
2. Asegurar mejores resultados al menor costo. En el co-diseño y la ejecución de políticas, programas y abastecimiento de servicios con los individuos, las empresas y la sociedad civil brinda el potencial para aprovechar un acopio más amplio de ideas y recursos.
3. Incrementar los niveles de cumplimiento. Es decir, alcanzar que la ciudadanía sea parte del proceso servirá para entender los desafíos de la reforma y colaborar para asegurar que la toma de decisiones sea comprendida como legítima.
4. Garantizar la igualdad del acceso a asistir a la formulación de políticas públicas.
5. Promover la innovación y las nuevas actividades económicas. El compromiso no solo de los ciudadanos sino también del gobierno está siendo reconocido como un impulso a la innovación y creación de valor en los sectores público, privado y social.
6. Mejorar la efectividad mediante la utilización de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía, que de otra manera atraviesan obstáculos para la participación. De esta manera, el compromiso público puede garantizar que las políticas respondan a las necesidades de la sociedad (Ramírez Alujas y Dassen,2012).

Es importante consignar, que en Argentina la idea de Gobierno Abierto, ha logrado avances importantes con la creación una mesa de gobierno abierto, la adopción de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en el año 2016 y el establecimiento de nuevas herramientas para que los ciudadanos interactúen con el Estado (OCDE, 2019).

Así mismo, Argentina como país observador y los demás Estados miembros que conforman la OCDE se encuentran desarrollando una mayor cooperación entre todas las ramas del poder y niveles de gobierno, aprovechando sinergias y compartiendo buenas acciones. Además, ha sido el primer país en ser evaluado en 2017 en materia de gobierno abierto por el Consejo de la OCDE el cual detalla una serie de recomendaciones para que el gobierno argentino tenga presente al momento del desarrollo en la política socioeconómica nacional y sectorial, en todos los niveles de la administración y su contribución a los mismos (OCDE, 2019).

Las recomendaciones que se hicieron al Estado Argentino se concentraron en el fortalecimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública en los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, evolucionar en el concepto de gobierno abierto, la creación de un comité directivo nacional de gobierno cuyo antecedente es la Mesa Nacional de Gobierno

Abierto, reforzar los mecanismos de participación y de monitoreo y evaluación en la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto (OCDE,2017; OCDE,2019).

Cabe resaltar que la definición de Gobierno Abierto en Argentina todavía no se aplica de manera uniforme en todo el sector público. Y los principios de gobierno abierto aparecen en unadiversidad de documentos centrales de política en Argentina (OCDE, 2019).

- Los principios de gobierno abierto están presentes entre los 100 objetivos del actualgobierno
- El plan de modernización del Estado
- En el marco del Consejo Federal para la Modernización e Innovación de la Gestión Pública

Cuarto Plan de Acción Nacional Argentino de Gobierno Abierto: Compromiso con la Transparencia en Industrias Extractivas y el Programa Federal de Gobierno Abierto (2019-2022)

Argentina ha estado desarrollando con éxito los últimos tres planes de acción nacional. Con respecto, al vigente cuarto plan de acción nacional de gobierno abierto en 2019, que surgió como resultado de la creación entre diferentes áreas del Estado, más de 70 organización de la sociedad civil y 300 ciudadanos (Argentina Gobierno, 2020).

Desde la asunción del presidente Alberto Fernández, se llevó a cabo una reestructuración del organigrama de la Administración Pública Nacional como también se reafirmó el rol internacional del gobierno argentino como copresidente de OGP en el ámbito de una reunión interministerial convocada por el Jefe de Gabinete de Ministros en enero de 2020, en ocasión de la visita de una misión de la Alianza para el Gobierno Abierto (Argentina Gobierno,2020).

En 2020 con la coyuntura que atravesaba el mundo por la pandemia del covid-19, Argentina aprobaba una resolución con el objetivo de extender a un año los plazos que ya habían sido determinados en los planes de acción hasta agosto de 2022. Bajo este contexto desafiante, los compromisos del cuarto plan de acción nacional (2019-2022) no solo permanecen, sino que se profundizan. En esta nueva mirada del plan se detallan 18 compromisos, algunos reformulados y otros nuevos. Estas iniciativas poseen como propósito promover políticas transformadoras y soluciones precisas a diferentes problemáticas, que impactan en derechos, en diferentes colectivos y minorías y en las instituciones del Estado. Este nuevo plan está centrado en atender las brechas y desigualdades por cuestiones de género (Argentina Gobierno, 2020).

El presente trabajo de investigación, se focaliza específicamente en dos compromisos que tienen su relevancia en la agenda política del Estado. Por una parte, respecto a la transparencia en industrias extractivas la sociedad argentina no posee información

específica, segura y en formatos abierto sobre ciertas cuestiones jurídicas, sociales, ambientales y económicos de las actividades extractivas como el petróleo, gas y minería que son trascendentales para la gobernanza y la transparencia de estas industrias. No obstante, se reconoce como un inconveniente la falta de información sobre los flujos económicos que representan contribuciones de las empresas al Estado en concepto de impuestos, tasas u otro tipo de pagos no tributarios como regalías, contribuciones a fideicomisos, distribución de utilidades en Uniones Transitorias de Empresas (UTE), así como información sobre los réditos y costos fiscales del régimen de inversiones mineras e información social y ambiental de proyecto incluidos en la Ley 24.196 (Argentina Gobierno,2020).

Es por ello, que en el cuarto plan el compromiso radica en publicar información sobre las industrias extractivas en relación a aspectos económicos, jurídicos y tributarios de la industria extractivista. Siendo así, esta escasa información y transparencia conlleva a conflictos de gobernanza de estas industrias porque intensifica la desconfianza entre los actores partícipes. De esta forma, resolver el conflicto es un acuerdo para mejorar la participación de los ciudadanos y así aportar calidad a las discusiones de las políticas públicas que tienen cuyo propósito un desarrollo social, económico y ambiental comprometido de estas industrias (Argentina Gobierno,2020).

Este compromiso es destacado primordialmente frente a la transparencia porque genera un crecimiento en la cantidad y calidad de la información, comprendiendo que la calidad consiste en lo técnico como la capacidad para satisfacer las necesidades de los usuarios en su mayoría. También, dirige a la creación de un instrumento de evaluación de políticas públicas mediante la presencia de organizaciones de la sociedad civil en el diseño metodológico, en la difusión de los resultados de las evaluaciones que surjan de la implementación, a su vez, incorpora los valores de participación ciudadana y rendición de cuentas (Argentina Gobierno, 2020).

Lo más importante es que la Subsecretaria de Desarrollo Minero y la Subsecretaria de Hidrocarburos están participando activamente en el proceso de implementación del estándar de transparencia de industria extractiva en Argentina junto con las empresas del sector extractivo y organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha temática. Además, participan por parte del gobierno la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaria de Ingresos Públicos. El proceso también incluirá a las provincias que adhieran voluntariamente a la implementación del estándar. Por otra parte, ambos organismos sostienen y continúan desarrollando sistemas de información referidos a las industrias hidrocarburíferas y minera. Estos sistemas cumplen con los estándares de datos abiertos y tienen la finalidad de facilitar el acceso a la información pública a usuarios diversos, tanto expertos como no expertos (Argentina Gobierno, 2020).

Por último, los aspectos importantes en este tiempo ha sido que la minería ha logrado ser considerada actividad esencial, lo cual le ha permitido volver a funcionar en el contexto de la pandemia y reformular el compromiso a pesar del momento que atravesaba el país. Es así que la capacidad productiva de la industria se ha visto fuertemente afectada en contraste con el sector hidrocarburífero que no difiere y también se mostró afectado por la caída en el nivel de precios del petróleo crudo y sus derivados a nivel internacional lo cual impactó en el precio del recurso. (Argentina Gobierno, 2020).

Otro de los compromisos por parte, del gobierno ha sido el Programa Federal de Gobierno Abierto. Si bien, se destaca que Argentina se posiciona como uno de los países precursores en la difusión de un Estado Abierto. Tanto los gobiernos provinciales como los municipales han crecido en la incorporación de prácticas de aperturas que se observan en la evolución de portales de transparencia y datos abiertos, la institucionalización de mecanismos de solicitud de acceso a la información pública y la creación de espacios de debate con la ciudadanía (ArgentinaGobierno,2020).

No obstante, la problemática que se observó es que existen provincias y municipios con trayectorias destacadas en la transparencia y participación ciudadana y otros en los cuales la evolución son principiantes o inexistente. Así, la OCDE en 2018, en su estudio desarrollado en materia de Gobierno Abierto, observó que en general las provincias implementaron políticas de transparencia, y en menor medida la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Además, la ausencia de mecanismos institucionalizados a nivel subnacional que incentiven, a trabajos en conjuntos en políticas entre gobierno e instituciones de la sociedad civil, complicando la generación de compromisos a largo plazo que aporten en valor los principios de gobierno abierto. Es decir, el gobierno argentino deberá trabajar sobre estas observaciones que realizó la OCDE, en la disminución de actores que conforman la comunidad de práctica de gobierno abierto en los contextos subnacionales, por lo que resulta relevante crear espacios de cooperación que garanticen a la heterogeneidad de las provincias y municipios incluyendo nuevos actores y organizaciones a la agenda de inicio (Argentina Gobierno, 2020).

Para atender a esta problemática el Estado Argentino ha propuesto diseñar un Programa Federal de Gobierno Abierto, en el cual serán participes los gobiernos provinciales y municipales de este modo podrán establecer compromisos subnacionales, reconocer buenas prácticas en sectores diferenciales es decir en nivel de gobierno, principio de gobierno abierto, temática u objetivos de desarrollo sustentable a la manera de visibilizar evoluciones en contextos con crecimientos dispares (Argentina Gobierno, 2020). Así, para la resolución de la problemática, se propuso generar condiciones favorables para la participación ciudadana en el diseño de políticas.

En conclusión, el compromiso se construyó de manera coordinada y cooperativa entre dos

instituciones nacionales, ocasionando de esta forma políticas transversales de apertura gubernamental. Por consiguiente, incorpora las políticas de gobierno abierto federal que llevo a cabo la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital, Punto Focal ante OGP, así como la Secretaría de Innovación Pública por medio del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y la Comisión de Gobierno Abierto (Argentina Gobierno, 2020).

Conclusión

El trabajo muestra las acciones del Estado Argentino para garantizar un Gobierno Abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos durante el periodo 2019- 2022. Es por ello, que se propuso como objetivo general analizar las acciones políticas llevadas a cabo por Argentina como también el rol de las Organizaciones Internacionales teniendo en cuenta a la teoría del Institucionalismo Neoliberal de las Relaciones Internacionales.

Para comprender la temática, se plantearon como objetivos específicos: Por un lado, identificar las líneas de acción en materia de política de gobierno abierto de la OGP y las recomendaciones de la OCDE aplicadas en Argentina, y posteriormente la descripción del cuarto plan de acción nacional argentino de gobierno abierto, en relación a los temas tales como la transparencia en industrias extractivas y el programa federal de gobierno abierto, en el mismo tiempo de estudio. De esta manera se identificó y se describió la evolución de la aplicación del término de gobierno abierto llevada a cabo por los actores internacionales, y se alcanzó observar como las organizaciones internacionales influyeron en el diseño de los planes de acción de gobierno abierto del Estado Argentino.

Como resultado de la investigación, Argentina con el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto tuvo un crecimiento relevante y un movimiento constante hacia una perspectiva de Estado Abierto, logró una mayor cooperación con otros poderes y niveles de gobierno. De este modo, se generan oportunidades para mejorar la incorporación de reformas de gobierno abierto con el propósito de eludir la fragmentación y asegurar el impacto y sostenibilidad a largo tiempo.

Por otra parte, el gobierno abierto es una nueva perspectiva que consiguió importancia en el escenario mundial no solo en la dimensión política sino también en lo social. Cabe mencionar las palabras de José Miguel Insulza un gran académico, investigador y político que estuvo a cargo de la Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, el mismo manifestó que el gobierno abierto fortalece la democracia permitiendo la participación de la ciudadanía en debates políticos sin la necesidad de expertos políticos. De esta manera, incentiva a la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de políticas públicas. En referencia al contexto actual, menciona que la democracia es un compromiso de todos, para brindar un mejor futuro, con gestiones más eficaces y transparentes de

manera que posibiliten el crecimiento económico inclusivo a la sociedad (Ramírez Alujas; Hofmann y Borjóquez,2013).

En definitiva, la Alianza para el Gobierno Abierto y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos han cooperado con Argentina para el desarrollo de la política nacional en materia de gobierno abierto, garantizando los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Si bien Argentina debe seguir trabajando en los 18 compromisos propuestos, en el caso de este estudio solo se centró en dos compromisos que incluso requieren de trabajo para la apertura de datos no solo en la transparencia en las industrias extractivas sino también en el programa federal de gobierno abierto.

Para finalizar, por gobierno abierto entendimos que desde su origen ha sido una propuesta integral que propone comprender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de todos los actores sociales para alcanzar mejor transparencia y equidad en el sistema político. También, es valioso el aporte de las diferentes organizaciones internacionales para que los Estados miren hacia adentro y tomen iniciativas políticas para el crecimiento de sussociedades priorizando el interés por el bien común.

Referencias Bibliográficas

- Alianza para el Gobierno Abierto (septiembre de 2011). Misión y Estrategia. <https://www.opengovpartnership.org/es/mission-and-strategy/>
- Argentina Gobierno. (2019). *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*. (2019-2021). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf
- Argentina Gobierno. (2020). *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*. (2019-2022). <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/cuarto-plan-de-accion-de>
- Jiménez González, C.G. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. 2, 003,115-147. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-03/LAS%20T%20DE%20LA%20CI%20DENTRO%20DE%20LAS%20RRII.pdf>
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor.
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En Naser, A, Ramírez Alujas, A y Rosales, D. (Eds). *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial Comisión para América Latina y el Caribe. (pp. 53-81). CEPAL. Ciudad de Santiago.
- Naser, A., Ramírez Alujas, A y Rosales, D. (2017). *Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Ley 27275 de 2016. Derecho de Acceso a la Información Pública. 14 de septiembre de 2016. No.27275
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto*. <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (25 de junio de 2019). *Open Government in Argentina*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1988ccef-en/index.html?itemId=/content/publication/1988ccef-en>
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos*. Documento presentado en la VII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de

Costa Rica, 25 de abril de 2012.

<http://oscaroszlak.org.ar/gallery/gobierno%20abierto%20promesas,%20supuestos,%20desafios%20de%20gobierno.pdf>

- Oszlak, O. (2013). Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Red GEALC. Organización de Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Ramírez Alujas, A.V., Hofmann, A., y Bojórquez, J.A. (2013). La promesa del Gobierno Abierto. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/583>
- Ramírez Alujas, A. V., Dassen, N. (2012). Gobierno Abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En Dassen,N y Vieyra,J.C.(Eds). Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe (pp. 41-71). Ciudad de Washington,D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rozenbaum, D. (2021). *Postulación de Argentina a la OCDE (2015-2019): ¿Una Política de Estado?* [Tesis de Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires]. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11224>
- Trigo, M. F y Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En Naser. A, Ramírez Alujas, A. y Rosales, D. (Eds). Desde el Gobierno Abierto hasta el Estado Abierto en América Latina y el Caribe. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (pp. 33-51). CEPAL. Ciudad de Santiago.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“AMÉRICA LATINA: GOBIERNO ABIERTO, ELECCIONES Y COVID – 19. EL CASO DE
MÉXICO”**

Autores:

VERÓN ALBAREZ, Brisa Milagros brisaveronalbarez@gmail.com

AMAYA MIRANDAY, Yamilé Ruth yamilem234@gmail.com

AGUILAR, Vanesa Claudia claudiaaquilar257@gmail.com

IAPP-UNLaR

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

Resumen:

Teniendo en cuenta el suceso histórico que llevó al detenimiento mundial durante los años 2020 y 2021, producto de la pandemia del nuevo Coronavirus Covid-19, es menester estudiar qué impacto tuvo en el mundo, y más específicamente, en los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo el décimo cuarto país más extenso del mundo y con un nivel socioeconómico que se mide según el bienestar del hogar, esta investigación se realiza estudiando cómo se ejecutaron las elecciones y cómo prosiguió la transparencia y el gobierno abierto. Teniendo en cuenta las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que habilita al presidente a ser titular del poder ejecutivo, jefe de Estado y de gobierno, y comandante supremo de las Fuerzas Armadas, se estudia cómo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador afrontó la crisis mundial en los años 2020 y 2022.

Se toma importancia también en la influencia de los organismos de los cuales forma parte dicho país, tales como OEA, el acuerdo USMCA, la Alianza del Pacífico, el SICA, la CELAC, APEC, CARIMON y el BCIE.

Palabras claves: México, Covid – 19, Gobierno Abierto, Sistema de Gobierno, Elecciones.

Introducción

El presente trabajo aborda el suceso histórico que llevó al deteniimiento mundial durante los años 2020 y 2021, producto de la pandemia del nuevo Coronavirus Covid – 19. El fenómeno pandémico y su impacto en el mundo ha sido vastamente estudiado en términos generales en todos sus aspectos, desde distintas disciplinas.

En la particularidad de esta investigación tomamos el caso de México como ámbito de estudio, haciendo foco en el proceso de elecciones, y como el gobierno de Andrés Manuel López Obrador afrontó la crisis mundial.

Estados Unidos Mexicanos, siendo este su nombre original, es un país perteneciente a América Latina y su capital es Ciudad de México. Se declara como un país representativo y republicano mediante los arts. 40 y 41 de su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo, además, la división de poderes en los arts. 50, 80 y 94.

Asimismo, da cuenta de una fuerte política internacional perteneciendo a organismos multilaterales como la ONU, CELAC, CARICOM, entre otros.

Por otra parte, se trata la transparencia y el Gobierno Abierto de dicho país donde en México el reconocimiento de la transparencia en los actos públicos de gobierno comienza en el año 1977 con la proclamación institucional del Derecho de Acceso a la Información, contando actualmente con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En este contexto, se analiza en base a estos factores el impacto que tuvo el Covid - 19 donde se deja ver el mayor problema de este gobierno: la salubridad, suministros, recursos sanitarios, médicos y hospitalarios, y la desinformación que se insertaba en la sociedad ante este complejo escenario, la pandemia.

México, un país Representativo y Democrático

Estados Unidos Mexicanos, siendo este su nombre original, es un país perteneciente a América Latina, situado en la parte meridional de América del Norte, limitando de esta manera con Estados Unidos al norte, con Belice y Guatemala al sureste, con el Mar Caribe y el Golfo de México al oriente, y con el Océano Pacífico al poniente.

Cuenta con una superficie de 1.973 millones de KM², y con una población de 126.705.138 personas según la Embajada de México en República Dominicana (2013). Su capital es Ciudad de México y su moneda el peso mexicano.

Por otra parte, México se declara en su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022) como una “república representativa y democrática” según el art. 40, conformada por Estados libres y unidos por un pacto federal. Este ejerce su soberanía mediante el pueblo utilizando los Poderes de la Unión y por los Estados de la Ciudad de México según el art. 41. La república está integrada por 31 Estados libres y soberanos, y el Distrito Federal, es decir,

Ciudad de México.

Cada gobierno federal y estatal cuenta con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo (Art. 50) se establece en el Congreso general y se divide en dos: cámara de diputados y de senadores. El Senado se integra por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Diputados, por su parte, está compuesta por doscientos diputados representantes de distritos electorales. En lo que respecta a las elecciones se realizan cada seis años para senadores y cada tres para diputados; los senadores y diputados federales no pueden ser reelegidos para un segundo período consecutivo en la misma Cámara.

El Poder Ejecutivo (Art. 80) se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. “Su elección es directa y está sujeta a lo que disponga la Ley Electoral, durando su mandato seis años” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022). El Presidente tiene amplias facultades, entre las que destacan la de nombrar a los miembros de su gabinete, promulgar las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas (Art. 89). López Obrador (2018-2024)

El Poder Judicial (Art. 94) se establece en la “Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022).

El desarrollo socioeconómico de México. Nivel de bienestar en seguridad, economía y sociedad.

El estatus socioeconómico es un indicador económico y sociológico que se ocupa de la estructuración de una persona para el empleo y su posición y relación social/individual o familiar con los demás de acuerdo con sus ingresos, educación, etc. Las variadas condiciones económicas y sociales de la población en México se miden en el nivel de bienestar de un hogar. En la sociedad moderna mexicana se distinguen tres clasificaciones: Clase Alta, Clase Media y Clase Baja. Estos datos son tomados a través de Inteligencia aplicada a decisiones (2023).

La clase alta en México se caracteriza por tener grandes ingresos, la cabeza de la familia cuenta con estudios de grado o posgrado, sus residencias son lujosas y sus gastos se basan en consumiciones fuera del hogar y tarjetas de crédito. “Sus ingresos mensuales son de \$77.975 pesos mexicanos (4330.5 usd). Las personas pertenecientes a esta clase equivalen al 1.2% de la población total de México y se encuentran situadas principalmente en la Ciudad de México, Nuevo León y Colima” (Inteligencia aplicada a decisiones, 2020).

Por otro lado, tenemos la clase media. Esta clase en México se integra principalmente por

emprendedores y profesionales que tienden a crear su propio ingreso. Se caracterizan por tener ingresos estables más no lujosos, la cabeza de la familia suele contar con un nivel de estudio de secundaria. Cuentan con viviendas otorgadas por el Estado o alquiladas y sus mayores gastos son consumiciones fuera del hogar, educación y cultura. “Sus ingresos mensuales son de \$22.297 pesos mexicanos (1238.4 usd). Las personas que forman parte de esta clase equivalen al 42.2% de la población mexicana y se encuentra distribuida en la Ciudades de Colima, Jalisciense y Ciudad de México” (Inteligencia aplicada a decisiones, 2020).

Por último, la clase baja, esta se constituye principalmente por obreros y campesinos, los cuales realizan trabajos de fuerza a cambio de salarios bajos, que apenas sobrepasan el salario mínimo. Esta clase se caracteriza por tener un líder de familia con un nivel educativo de primaria, los hogares de esta clase son propios, otorgados por el Estado o alquilados. “Sus principales gastos son en gasolina, ropa y calzado. Sus ingresos mensuales son de \$11.343 (630 usd). Se calcula que el 56,6% de la población mexicana pertenece a esta clase y que se ubican principalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca” (Inteligencia aplicada a decisiones, 2020).

Estos datos determinan la desigualdad social y económica que presenta este país, teniendo en cuenta que las personas con mayores ingresos en comparación a los que menos tienen, cuentan con mayor seguridad y oportunidades. Esto es bien importante, teniendo en cuenta los índices de inseguridad, narcotráfico, Femicidios y delitos que se cometen en México, de los cuales la clase baja se encuentra más afectada.

Sistema de Gobierno vigente y Organización Política de México.

México es una República representativa, democrática, laica y federal. Dicho régimen fue establecido en la Constitución Nacional en 1824. Por otra parte, los estados que integran esta Nación tienen una estructura de Gobierno interior, Republicano, representativo, democrático, laico y popular como municipios libres.

El Estado Federal de México se divide en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente es Andrés Manuel López Obrador (AMLO), titular del poder ejecutivo, “Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, además de ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022).

Para la ejecución de sus labores el Presidente tiene la facultad legal para nombrar a sus colaboradores más cercanos, que son las 20 secretarías de Estado y el Procurador General de la República.

El Presidente es elegido mediante voto directo y universal. Una vez electo, entra en funciones el 1 de diciembre del año de la elección. Su cargo dura un periodo de

seis años, sin posibilidad de reelección excluyendo también en el caso de haberlo desempeñado como interino, provisional o sustituto. El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que deberá ser calificada por el Congreso de la Unión. En caso de muerte, destitución o renuncia, asume de manera inmediata y provisional el cargo el secretario de Gobernación (si la ausencia es el día de la toma de posesión, el mandatario provisional sería el presidente del Senado). (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2022).

En los Estados Unidos Mexicanos, el poder legislativo es ejercido por un Congreso bicameral, el cual está constituido por una cámara de diputados y otra de senadores. Actualmente, la Cámara de Diputados se compone por los grupos parlamentarios Movimiento Regional Nacional (MORENA), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadana (MC) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Partido MORENA, al que pertenece AMLO, cuenta con ciento veinticinco diputados por mayoría relativa y 76 por representación proporcional, encabezando esta cámara.

Por otro lado, tenemos la cámara del Senado, la integración de esta cámara es representada por los Partidos MORENA, PAN, PRI, MC, PVEM, PT, Sin Grupo Parlamentario (SG), Partido Encuentro Solidario (PES) y PRD. Nuevamente integrado por amplia mayoría, con cincuenta y nueve Senadores pertenecientes a MORENA.

Por último y como dijimos en un principio, este país cuenta con Estados libres y autónomos. Estos son gobernados por Ayuntamientos elegidos mediante voto popular y directo, compuestos por un Presidente/a Municipal, sindicatos y regidores.

Organismos políticos que integra México a nivel internacional

México es un país que construye lazos y se relaciona constantemente con diversos países y organizaciones internacionales. Entre los más destacados la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es un país interesado en realizar acuerdos y convenios a nivel regional, es por esto que él mismo participa en asuntos multilaterales especialmente en las áreas de desarme y derechos humanos. A continuación, se presentan las organizaciones y acuerdos internacionales que son especialmente relevantes para México en relación a Centroamérica.

Al respecto, Caribe Insider (s.f), informa:

Organización de los Estados Americanos (OEA): La OEA fue fundada en Colombia en 1948 y cuenta con una sede en Washington, D.C. Esta organización tiene como finalidad ser espacio de diálogo y construcción y cumplimiento de la ley entre América del Norte, del Sur y del Caribe.

Acuerdo Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos México y Canadá (USMCA): es un Tratado de Libre Comercio y que es con mucho renombre en la actualidad, y que tiene como objetivo la obtención de un comercio estable entre Estados Unidos, México y Canadá. Cuenta con la particularidad de encontrarse en efecto desde el 2020, ya que reemplazó al antiguo tratado de libre comercio entre América del Norte.

Alianza del Pacífico: La Alianza del Pacífico es un organismo integrado por los países de México, Colombia, Chile y Perú. Esta estructura busca fomentar el desarrollo económico y productivo en conjunto.

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): es un organismo para la integración y cooperación entre los países de centro América. Fue fundada en 1991 por los países de El Salvador (sede), Panamá, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. México es miembro observador.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): es una asociación regional integrada por 33 países de América Latina y el Caribe con el fin de garantizar el diálogo y la construcción política, social y económica entre estos países.

Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC): Este Mecanismo localizado en Canadá tiene como objetivos el crecimiento económico y bienestar entre los países pertenecientes al Pacífico.

Comunidad del Caribe (CARICOM): es una organización integrada por 20 miembros. Tiene como finalidad aumentar los niveles de bienestar social. México cuenta como miembro observador.

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE): El Banco Centroamericano de Integración Económica es un banco fundado en 1960 y con sede en Honduras, que realiza prestaciones con el objetivo de lograr el desarrollo económico y de infraestructura de los países centroamericanos.

Gobierno Abierto y transparencia

En México, el camino de reconocimiento de la transparencia en los actos públicos de gobierno, comienza en el año 1977 con la proclamación institucional del Derecho de Acceso a la Información contenido en el Plan Básico de Gobierno instaurado en 1976 y la Reforma Política de 1977 (Cendejas Jáuregui, 2007) Pero es recién en el año 2002 donde se concreta la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como tal, la cual reglamenta el acceso a información pública de oficio por parte de las entidades gubernamentales a nivel federal, dando origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Pero las lagunas y vacíos legales que contenía la ley daban lugar para que muchos organismos evadieron sus disposiciones, lo que fue motivo para que diferentes organizaciones de la sociedad civil reclamaron y exigieron en 2007 una reforma

del Artículo 6° de la constitución estableciendo las bases para el cumplimiento de obligaciones de transparencia y la puesta en marcha del derecho al acceso a la información (Valencia Domínguez, 2020).

Esta base legal permitió al gobierno mexicano ser uno de los protagonistas de la ola que generó el Memorandum de Obama en el 2009, que tras su rápida difusión, llevó a la ONU a proponer la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP en sus siglas en inglés) en el año 2011 (Oszlak, 2017) siendo México parte de los 8 países fundadores, y con el fin de tomar acción, comienza el proceso de transformación del IFAI, convocando tanto a organizaciones de la sociedad civil (OSC) como a dependencias de la Administración Pública Federal, a formar un plan de acción de Gobierno Abierto (Soria Romo, 2021). Estas acciones aceleraron el proceso, y en 2014 una nueva reforma constitucional del Artículo 6° da nacimiento a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), estableciendo que el IFAI deja de ser un órgano dependiente del Poder Ejecutivo para convertirse en un organismo autónomo del Estado mexicano denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ahora como un organismo autónomo garante de la transparencia (Meléndez y López, 2022)

Durante la pandemia COVID 19, la gestión se vio dificultada por una alarmante desinformación generalizada a la que llamaron infodemia, por lo que los gobiernos estatales utilizaron los sitios web con tres objetivos mencionados por la ONU (2020): Proporcionar información veraz, actualizada y oportuna que ayude a la población a cuidarse; seguimiento y monitoreo del rumbo de la pandemia mediante herramientas de visualización y datos que permiten dar seguimiento a la propagación e impacto de la enfermedad, lo cual será útil para la toma de decisiones de los ciudadanos y las medidas sanitarias que disponga el gobierno; y establecer un portal dedicado al Covid-19, el cual centralice la información sobre la pandemia en términos de estadísticas, medidas y actividades de las autoridades.

La transparencia que los estados mexicanos ya venían practicando desde la creación de sus portales web oficiales (proceso que se dio entre los años 1998 y 1999) pasa de ser una obligación legal (transparencia reactiva) para convertirse en un elemento fundamental en el control de la pandemia (transparencia activa), reducción de los contagios, toma de decisiones por parte de personas, empresas o cualquier tipo de organización, el proceso de vacunación, y la vuelta a lo que se ha denominado la nueva normalidad (Meléndez y López, 2022)

Sin embargo, pese a los avances, Meléndez y López (2022) mencionan que hubo una descoordinación en la información y comunicación que generaron conflictos al interior del gobierno, que también se vio dificultada por las decisiones que se tomaban al interior de cada estado federado. Otro punto a tener en cuenta es el acceso que las personas tuvieron

a los dispositivos electrónicos con conexión a internet. Especialistas como Gonzalo Rojón (vicepresidente de investigación de la Asociación de Internet MX) y Roberto Martínez (director del centro OCDE en México) afirmaron que de 126 millones de líneas móviles con acceso a internet, 103.9 millones son de prepago, lo cual representa un problema para sacar provecho de los servicios digitales; y que a pesar del avance en las velocidades de conexión, América Latina y el Caribe es una región que aún se encuentra por debajo del promedio mundial, lo cual representó un efecto negativo en ciertos servicios clave para cada país durante la pandemia (Revista Expansión, 2021).

Covid 19: su impacto y la acción de López Obrador

Continuando con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, “a partir del 27 de febrero de 2020, se detectó el primer caso de contagio del covid-19 en México” (Malamud, 2020), el mayor problema de este gobierno fue en materia de salubridad, las capacidades, suministros, recursos sanitarios, médicos y hospitalarios, y la desinformación que se insertaba en la sociedad ante este contexto de pandemia. La respuesta del gobierno se ha visto complicada, esto ya que el gobierno liderado por AMLO comenzaba con un discurso que insinuaba la ponderación de las medidas de precaución que impedían el contacto físico; esto fue prontamente refutado a lo que tuvo que recurrir a los métodos recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). También, en gran parte por la histórica precariedad del sistema de salud nacional. Asimismo, la avalancha de desinformación que se desató desde el inicio ha complicado más la respuesta gubernamental. Aun así, y a pesar de diversas críticas internas y externas, puede señalarse que la gestión del gobierno mexicano ha sido adecuada, dadas las difíciles circunstancias.

El objetivo de la política mexicana anti covid-19 ha sido administrar la pandemia de forma que se pueda cumplir al máximo posible con la demanda de asistencia hospitalaria para los enfermos de covid-19, según los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud. El gran resultado a nivel económico del país en contexto post pandémico se debió a la falta de políticas públicas que ayudarán a la igualdad de condiciones del pueblo mexicano para afrontar esta crisis sanitaria, ya sea en materia de seguridad, inclusión tecnológica o salud, ya que los mandatarios se negaban a recurrir a préstamos con el fin de equiparar la var a de oportunidades.

Aun así, este país obtuvo un gran manejo de la pandemia en comparación a los demás países de América latina e inclusive, Estados Unidos, que como se sabe, se negó a tomar acción en relación a las medidas de salubridad.

Conclusión

El presente trabajo se centró en indagar el proceso de Covid – 19 que afrontó los Estados Unidos Mexicanos, como así también en tener presente las condiciones socioeconómicas de

dicho país, si garantiza el gobierno abierto, entre otras.

En esta dirección, concluimos en que es un país con un gobierno presidencialista y con un régimen republicano, democrático, representativo y federal. Su relación con el exterior mediante acuerdos y organismos es bastante amplia, ya que se preocupa por generar lazos con países vecinos y latinoamericanos como con países extracontinentales. En lo que respecta al Gobierno Abierto se deja ver una serie de transformaciones a artículos que dejaron como consecuencia una aceleración el proceso, y en 2014 una nueva reforma constitucional del Artículo 6° que da el surgimiento a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. También, que el escenario de los últimos años del gobierno de López Obrador, en un contexto de pandemia fue en principio nulo en cuanto a salubridad, suministros y recursos sanitarios, médicos, etc., que posteriormente se tradujo en fuertes críticas hacia su gobierno. No obstante, se concluye en que su gestión ha sido adecuada, garantizando, en palabras de López Obrador, “el ahorro y la responsabilidad con los sectores más vulnerados”.

Bibliografía

- Caribe Insider (s.f). México. Recuperado de <http://www.caribeinsider.com/es/organizacionespais/201>
- Cendejas Jáuregui, M. (2007) Evolución histórica del derecho a la información. En Revista de Derecho Comparado de la Información, BJV- UNAM. Recuperado de internet <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/view/33136/30100>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Datos Macro (2023). México: economía y demografía. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/paises/mexico#:~:text=M%C3%A9xico%2C%20con%20una%20poblaci%C3%B3n%20de,15%20por%20volumen%20de%20PIB>
- Domínguez Valencia, Omar (2020): Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas. Instituto nacional de Administración Pública. Toluca, México. Primera Edición. Recuperado de internet en: https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/02/INAP-Gobernanza_Transparencia_Rendicion_de_Cuentas-2021.pdf
- Embajada de México en República Dominicana (2013). Información General sobre México. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/republicadominicana/index.php/avisos/2->

uncategorised/127- informacion-general-sobre-mexico

-Inteligencia aplicada a decisiones (2020). Niveles Socioeconómicos. Recuperado de <https://www.amai.org/NSE/index.php>

-Malamud, Carlos (2020). Real Instituto Elcano. ALMO y el covid-19. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/amlo-y-el-covid-19/>

-Melendez, C.C. y Valencia Lopez, O. (2022): La transparencia activa durante la pandemia de COVID-19 Una exploración de los gobiernos subnacionales de México. Revista Española de la Transparencia Núm. 15. Segundo semestre. Julio-diciembre de 2022, pp. 279-311 ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.205>

-Organización de Naciones Unidas (2020) Compendio de iniciativas de gobierno digital en respuesta a la pandemia de COVID-19. Nueva York. ONU

-Oszlak, O. (2017) La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe, pp. 209-229 en Naser, A., Ramirez-Alujas, A. y Rosales, D. "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe" CEPAL: Santiago. Recuperado de internet en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>

-Revista Expansión (2021) La pandemia evidenció la brecha digital en México. recuperado de Internet <https://expansion.mx/tecnologia/2021/05/20/la-pandemia-evidencio-la-brecha-digital-en-mexico#:~:text=Durante%20este%20periodo%20la%20brecha,la%20red%20tambi%C3%A9n%20fue%20desigual.>

-Senado de La República (2023). Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/65/>

-Soria Romo, Rigoberto. (2021). Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal. *Perfiles latinoamericanos*, 29(57), 309-336. Epub 06 de septiembre de 2021. <https://doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>

-Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023). Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/>

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

LA BUROCRACIA EN TIEMPOS DE CRISIS
Retos y oportunidades para la gestión pública

Autor:
GUZMAN, Juan Ignacio iguzman@unlar.edu.ar
Universidad Nacional de La Rioja

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

Resumen

En este trabajo se aborda el tema de la burocracia en tiempos de crisis, analizando someramente sus orígenes y definición, así como las problemáticas más comunes que se presentan en torno a ella. Además, se presentan visiones alternativas de la burocracia, como la Nueva Gestión Pública y el Gobierno Abierto y se discuten las oportunidades y retos que enfrenta la gestión pública en este contexto.

Se concluye que la burocracia es un modelo complejo que puede ser tanto una herramienta útil como un obstáculo para la gestión pública en tiempos de crisis. Se destaca la importancia de adoptar una visión crítica y reflexiva sobre su funcionamiento para poder mejorar su eficacia y eficiencia.

Palabras clave: burocracia – gobierno abierto – transparencia

Introducción

Desde los tiempos más remotos la especie humana fue moldeando y cambiando su construcción social con variados objetivos, a partir del siglo XVIII con la creciente necesidad de una división social del trabajo que eficientizara los mecanismos productivos y posibilitara mejores estándares de vida, se concibieron diferentes modelos organizacionales, entre ellos la burocracia, que puede pensarse como un ejemplo de transformación social y como un elemento orientador de las tendencias y tensiones de las organizaciones e instituciones modernas. Es en la sociedad industrial donde la voluntad de creación y control constituye el sistema central de los movimientos sociales y por ello la burocracia emerge como uno de los modelos más prometedores.

En los tiempos que corren, las mismas concepciones centrales de la burocracia parecen entorpecer el desarrollo social y, fundamentalmente, la atención de urgencias sociales, problemas fundamentales que requieren respuestas inmediatas y contundentes, por ejemplo, baste y sobre mencionar la pandemia de Covid-19 cuyas consecuencias aún se intentan resolver.

Estos problemas, desde luego, dejan al descubierto las flaquezas y debilidades de los modelos con que el Estado se ha organizado, al tiempo que desnudan un cúmulo de dificultades éticas y morales que, en la faz íntima de cada individuo, despiertan todo tipo de reacciones muy difíciles de comprender desde la óptica social. Miseria humana y miseria institucional.

Este trabajo aborda el tema desde una perspectiva crítica y reflexiva, lo que implica una evaluación cuidadosa del modelo organizacional en cuestión y algunas consideraciones de posibles alternativas de mejora. Se utilizan fundamentalmente fuentes secundarias relevantes y confiables para respaldar los argumentos y conclusiones.

La Burocracia, sus orígenes y definición

El término burocracia tiene su origen en la lengua francesa: *bureaucratie*, y este término procede de *bureau*, que significa oficina ó escritorio, y *cratie*, *cracia*, cuyo significado es el de gobierno. Es un modelo fundamental en el estudio de la Administración y esencial para entender la Administración Pública. Es un concepto controvertido, para el cual se han acuñado, a lo largo del tiempo, dos significados totalmente contrapuestos. Por una parte, un sentido positivo vinculado a lograr la neutralidad, eficacia y eficiencia de las instituciones

públicas que es atribuible a Max Weber (1921)¹. Por otra parte, una visión negativa y con connotaciones peyorativas, tanto anteriores como posteriores a las aportaciones de Weber.

En realidad, en sus orígenes, este concepto surge como expresión de desprecio, tanto a nivel intelectual como popular. Los primeros registros indican que el término burocracia es utilizado por el economista francés Vicent de Gournay² y lo empleó con una visión muy crítica a las políticas practicadas por la monarquía absoluta a mediados del siglo XVIII.

A partir de entonces se establece un debate intelectual instalado en la gran paradoja que persigue al concepto burocracia: la necesidad de buscar un modelo de organización racional y eficaz tanto para las instituciones públicas como para las privadas (así lo pensaron autores como A. Smith, J. Stuart Mill y A. Compte)³ pero que puede, también, generar externalidades negativas (según criterios de Lenin, Marx y Engels)⁴.

La concepción de burocracia en su dimensión moderna y más relevante la aporta Max Weber (1921) en su obra *Economía y Sociedad*. Para Weber, el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública. Se trata, por tanto, de una radical apuesta por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad. Las características del modelo de burocracia de carácter weberiano son: jerarquía de autoridad, división sistemática del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados y normas preestablecidas por escrito.

A nivel teórico, la burocracia es el mejor sistema de organización del trabajo. Asegura la neutralidad y el trato equitativo de las administraciones públicas, que es el elemento esencial que aporta seguridad jurídica a la sociedad y a los actores económicos. Hay que tener presente que la seguridad jurídica es el ingrediente esencial que facilita el desarrollo económico como mecanismo para alcanzar el bienestar social. Beneficio institucional reconocido recientemente por la economía moderna, según criterio de Acemoglu y Robinson (2012)⁵.

¹ Maximilian Karl Emil Weber (1864-1920) fue un sociólogo, economista, jurista, historiador y politólogo, de nacionalidad alemana, es considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública, con un marcado sentido antipositivista. Su obra es fundamental para comprender el modelo burocrático desde sus orígenes y por ello será ampliamente citado en este trabajo.

² Jacques Claude Marie Vincent de Gournay (1712–1759) fue un economista francés cercano a la fisiocracia.

³ Todos estos autores, de pensamiento liberal, abogaron por una reducida intervención del Estado en la vida económica, pero identificaron la necesidad de que, tanto éste como las organizaciones privadas se organizaran de manera eficiente y racional, a fin de hacerlas previsibles, abonando con ello la utilidad del modelo burocrático.

⁴ Marx y Engels no escribieron específicamente sobre la burocracia, pero tangencialmente se refirieron a esta en forma peyorativa pues la visualizaron con un medio de dominación. En el caso de Lenin (1917), desarrolla la teoría de la burocracia como una casta privilegiada que se había separado de las masas y que controlaba el Estado en beneficio propio.

⁵ En esta obra, Acemoglu y Robinson exploran las razones por las cuales algunos países son ricos y prósperos, mientras que otros son pobres y fracasan. Los autores argumentan que las instituciones políticas y económicas

Para abreviar, las características sobresalientes del modelo burocrático podrían resumirse, siguiendo a Chiavenato (2006), en las siguientes: carácter legal de las normas y reglamentos; carácter formal de las comunicaciones; carácter racional y división del trabajo; impersonalidad de las relaciones humanas; jerarquía de la autoridad; rutinas y procedimientos estandarizado; competencia técnica y meritocracia; especialización de la administración; profesionalización de los participantes y completa previsión del funcionamiento.

Como podrá notarse, ninguna de las características mencionadas reconoce la complejidad natural e innegable del comportamiento humano y sus implicancias para el funcionamiento de la organización burocrática, tampoco el modelo se detiene en alguna posibilidad de que las relaciones interpersonales espontáneas generen estructuras organizacionales informales, paralelas a las formales. Estas carencias en el entendimiento de la dinámica organizacional, que como en todo modelo devienen de la necesidad de simplificar la realidad, generarán inconsistencias que más adelante se podrán de manifiesto.

En general, la inobservancia y el incumplimiento de estas características constitutivas de una burocracia, originarán distorsiones severas al modelo organizacional que repercutirán negativamente y de manera inexorable sobre de su desempeño final, pudiendo variar los malos resultados en función de la gravedad en que esos principios constitutivos del modelo burocrático hayan sido quebrantados.

Algunas problemáticas en torno a la burocracia

El modelo burocrático weberiano ha manifestado, desde su implantación en las instituciones públicas, dos grandes problemas: uno estructural y otro contextual. El problema y las externalidades negativas de carácter estructural, parcialmente previstas por el propio Weber, guardan relación con un exagerado apego al reglamento utilizado como un sistema de protección y de privilegio en manos de los funcionarios. Es evidente que el gran problema de la burocracia moderna es su captura individual y colectiva por parte de los empleados públicos que puede llegar a generar una neopatrimonialización del espacio público, precisamente lo que Weber intentaba evitar.

No deja de ser curioso que los autores más identificados con el estructuralismo y estudiosos de la burocracia (Merton, Crozier, Etzioni, entre otros), hayan sido muy críticos con el funcionamiento práctico de este modelo. El problema contextual procede del desarrollo del Estado del bienestar, donde los poderes públicos ya no se limitan a regular y a

son fundamentales para el desarrollo económico y la prosperidad, y que los países que tienen instituciones inclusivas son más propensos a tener éxito que aquellos con instituciones extractivas.

disciplinar a los actores sociales y económicos, sino que también prestan directamente un gran volumen de servicios públicos.

El sociólogo estadounidense Robert K. Merton (1952 y 1957), ha realizado importantes aportes al estudio de la burocracia. Uno de los principales es la identificación de las disfunciones de la burocracia, es decir, los efectos negativos que pueden tener las características de la burocracia en el funcionamiento de las organizaciones.

El sociólogo francés, Michel Crozier (1964), propone una teoría de las disfunciones burocráticas o análisis de la burocracia en términos de relaciones humanas, en la que se destaca la importancia de las relaciones informales y los conflictos de poder en el funcionamiento de las organizaciones. Según Crozier, la burocracia puede generar disfunciones como la falta de flexibilidad y adaptación al cambio, la resistencia al aprendizaje y la innovación, y la falta de motivación y compromiso de los empleados.

Amitai Etzioni (1994), realiza una crítica a la burocracia y propone una nueva forma de organización llamada "organización adhocrática". Argumenta que las organizaciones modernas deben ser más flexibles y adaptativas para poder enfrentar los cambios constantes del entorno. Además, propone que las organizaciones adhocráticas son una alternativa a la burocracia, ya que se basan en la colaboración y la creatividad en lugar de la jerarquía y la rigidez. Etzioni considera que la burocracia es una forma de organización obsoleta que no se adapta a las necesidades de las organizaciones modernas.

Weber (1944), observó la fragilidad de la estructura burocrática, que enfrenta un dilema típico: de un lado, existen presiones de fuerzas exteriores para motivar al burócrata a seguir otras normas diferentes de las de la organización y, de otro lado, el compromiso de los subordinados con las reglas burocráticas tiende a debilitarse gradualmente. La organización, para ser eficiente, exige un tipo especial de legitimidad, racionalidad, disciplina y limitaciones de alcance. La capacidad para aceptar órdenes y reglas como legítimas exige un nivel de renuncia que es difícil mantener.

En consecuencia, las organizaciones burocráticas presentan una tendencia a devenir en la dirección carismática o en la tradicional, donde las relaciones disciplinarias son más "naturales" y "afectuosas". Entonces, la "racionalidad" de la estructura racional es frágil y necesita protegerse contra presiones externas, con la finalidad de poder dirigirla hacia sus objetivos y no hacia otros.

En la ciencia de la Administración, el principio de Peter o principio de incompetencia de Peter, está basado en el "estudio de las jerarquías en las organizaciones modernas", o lo que Laurence J. Peter (1969) denomina "hierarchiology" ("jerarquilogía"). Afirma que las personas que, en principio, realizan bien su trabajo son promovidas a puestos de mayor

responsabilidad, a tal punto que llegan a un puesto en el que no pueden formular ni siquiera los objetivos de un trabajo, y alcanzan su máximo nivel de incompetencia. Este principio, expresa que: “En una jerarquía, todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia: la nata sube hasta cortarse” (p. 1).

Si para Peter esta tendencia hacia la degradación del sistema organización se presenta de manera natural, el hecho de imaginar qué ocurría en una burocracia cuando se vulnera su principio meritocrático de la mano del nepotismo, el clientelismo y el prebendarismo político, es bastante razonable asumir que se ocasionará problemas serios al funcionamiento organizacional.

José Ortega y Gasset, también parece haber notado esta inconsistencia en la década de 1910, cuando se le atribuyó el siguiente aforismo: “Todos los empleados públicos deberían descender a su grado inmediato inferior, porque han sido ascendidos hasta volverse incompetentes”. Más allá de este comentario pintoresco, el autor no dejó de lado la problemática que se analiza en este trabajo y criticó lo que él denominó la burocratización de la sociedad. Este es un concepto que se refiere a la creciente influencia de la burocracia en la vida social, política y económica; la estatificación de la vida genera una burocratización de la misma, lo que puede tener implicaciones negativas para la sociedad.

En "La rebelión de las masas", Ortega y Gasset (2016) critica la burocratización de la sociedad y la falta de liderazgo y responsabilidad en la toma de decisiones, lo que puede tener implicaciones para la democracia y la participación ciudadana.

En otro orden de ideas y considerando el rol del Estado como prestador de servicios, puede decirse que el sistema burocrático reglamentista cohabita mal con la necesidad de flexibilidad y de adaptación a unas dinámicas contingentes para una correcta prestación de los servicios públicos. La solución inicial a este desajuste consistió en vincular el modelo burocrático con el sistema de gestión empresarial de carácter fordista o taylorista, como un mecanismo idóneo para prestar servicios públicos de manera racional, eficaz y eficiente a un enorme volumen de ciudadanos. Pero la combinación entre la burocracia y el fordismo aporta una doble rigidez conceptual que dificulta la prestación de servicios de manera personalizada y adecuada a las expectativas de cada ciudadano o grupo social.

También resulta interesante pensar los aportes del sociólogo alemán Robert Michels, quien fuera discípulo de Weber. Éste, estudió con profundidad las tendencias antidemocráticas en el interior de las organizaciones burocráticas, tanto en el seno de las corporaciones públicas como privadas. En su obra publicada en el año 1911 propuso la famosa “ley de hierro de la oligarquía”, también llamada “ley de hierro de Michels”: “tanto en

autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría"; la idea básica es que toda organización se vuelve oligárquica.

La ley de hierro de la oligarquía se fundamenta en tres argumentos:

- En primer lugar, cuanto más grandes se hacen las organizaciones, más se burocratizan, ya que, por una parte, se especializan, y, por otra, deben tomar decisiones cada vez más complejas y de una forma más rápida. Aquellos individuos que conocen cómo tratar los temas complejos con los que se enfrenta la organización se van volviendo imprescindibles, formando la élite.
- En segundo lugar, se desarrolla una dicotomía entre eficiencia y democracia interna; de modo que para que la organización sea eficiente necesita un liderazgo fuerte, a costa de una menor democracia interna.
- En tercer lugar, la propia psicología de las masas hace deseable el liderazgo, puesto que son apáticas, ineptas para resolver problemas por sí mismas; son agradecidas con el líder, y tienden al culto de la personalidad. Su única función sería, pues, la de escoger de vez en cuando a sus líderes.

Entonces, se puede interpretar que, en toda organización burocrática, por muy democrática que sean sus intenciones, sus estatutos, la sociedad que la engloba, termina emergiendo una élite que utiliza los recursos disponibles en la organización para auto perpetuarse en el poder.

Visiones alternativas de la Burocracia

Recapitulando, la burocracia es conocida como la estructura organizacional bajo la cual están conformados los gobiernos; se trata de procesos estandarizados mediante los cuales funcionarios públicos basan la toma de decisiones en esquemas de certeza y predictibilidad, y con un manejo de recursos bajo procedimientos sistematizados que buscan la transparencia y la resolución de problemas.

A menudo, este término es usado de manera peyorativa, como respuesta a la falta de confianza ante el gobierno y sus procesos. Estos procesos 'burocráticos' de estandarización de pasos y soluciones en serie se ven desafiados debido a su falta de entendimiento a necesidades heterogéneas y una estrechez de miras a retos que podrían tener soluciones más ligeras y óptimas.

Una posible solución a la actual encrucijada es reconocer de manera clara que las administraciones públicas contemporáneas tienen dos grandes misiones: la de disciplina, que aporta seguridad jurídica para fomentar el desarrollo económico y humano de una determinada sociedad y para ello es necesario mantener el modelo burocrático. La segunda

misión es la de prestar servicios públicos de manera flexible y personalizada y para ello se requiere el modelo gerencial de carácter empresarial. Una Administración ordenada con dos modelos que no compiten, sino que conviven de manera armónica.

La aparente contradicción entre burocracia y prestación de servicios flexible, eficaz y eficiente tiene un punto de inflexión de la mano de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) surgida a principios de la década de los noventa del siglo pasado.

Michael Barzelay (2006), propone una metodología para la nueva gestión pública que se enfoca en la mejora de la eficiencia y efectividad del sector público. Esta metodología se basa en tres pilares principales: Análisis estratégico, que se enfoca en definir los objetivos estratégicos del gobierno y en diseñar políticas y programas que permitan alcanzar estos objetivos de manera eficiente; Gestión por resultados, que se orienta a medir el desempeño del sector público en función de estos objetivos y Participación ciudadana, que apunta a involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en el monitoreo y evaluación del desempeño del sector público.

En breve comentario, la metodología propuesta por Barzelay busca mejorar la eficiencia y efectividad del sector público a través del diseño de políticas y programas estratégicos, la gestión por resultados y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la evaluación del desempeño del sector público.

Sin embargo, la NGP ha sido objeto de abundantes críticas, siendo las principales⁶: Enfoque en la eficiencia en detrimento de otros valores; excesivo énfasis en la medición y la evaluación; reducción del papel del Estado; falta de enfoque en la participación ciudadana y falta de atención a la complejidad del sector público.

Aun así, de manera explícita o implícita, La NGP ha sido el paradigma teórico dominante en la mayoría de las administraciones públicas durante las tres últimas décadas. Esta corriente ha acreditado éxitos en determinados ámbitos de gestión, pero también fracasos ya que la gestión pública no ha experimentado un cambio radical en la mejora de la prestación de servicios. Una crítica importante que se puede realizar a la NGP es que solo se ha preocupado por la dimensión de prestación de servicios de la Administración pública y se ha olvidado de su dimensión de aporte de seguridad jurídica al sistema social y económico.

Willem Kickert (1997) sostiene que la administración pública está en constante evolución y cambio, y que los sistemas de gestión pública también cambian a lo largo del

⁶ Para un desarrollo más profundo sobre el particular puede verse Clarke, J., & Newman, J. (1997), Hood, C. (1991), Kickert, W. J. (1997), Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011) y Rhodes, R. A. (1996). Siendo ésta una lista abreviada de los muchos autores que ofrecen una visión crítica sobre la Nueva Gestión Pública.

tiempo en respuesta a las demandas políticas y sociales. Destaca que la nueva gestión pública promueve la eficiencia, la eficacia y la adaptabilidad, y se enfoca en la gestión basada en resultados, la descentralización, la flexibilidad y la innovación. Sostiene que los modelos de gestión pública varían entre los países, y que esto se debe a diferencias culturales, históricas, políticas y económicas.

Como era de esperarse, todo esto sugiere que la implantación de la Nueva Gestión Pública es un largo proceso que se prolonga por décadas y que conlleva un derrotero incierto pues los modelos de gobierno están en permanente construcción.

Por otra parte, la futura implantación en la Administración pública de la inteligencia artificial y de la robótica puede impulsar la implantación de un sistema burocrático mucho mejor que el actual. Un modelo burocrático estandarizado, inteligente para detectar y aprender de la excepción, pero sin las externalidades negativas en forma de capturas derivadas de los intereses de determinados empleados públicos y de mecanismos de autoprotección laboral.

¿Una Administración pública burocrática sin burócratas? Al fin y al cabo, el gran problema de modelo burocrático de Weber es que es perfecto e impecable a nivel teórico, pero que jamás ha operado de manera estrictamente racional y objetiva debido al elemento subjetivo, que son las personas y los grupos que ejercen las funciones administrativas. Las bases del modelo burocrático de Weber de carácter impersonal (que permitan alcanzar la neutralidad y la objetividad) pueden reverdecir y replantearse como apuesta de modernidad de la mano de la inteligencia artificial y de la robótica.

La implantación de la inteligencia artificial (IA) en el gobierno puede tener tanto beneficios como desafíos. Por un lado, la IA puede ayudar a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios gubernamentales al automatizar tareas repetitivas y proporcionar análisis y predicciones más precisas. También puede mejorar la toma de decisiones al proporcionar información en tiempo real y ayudar a identificar patrones y tendencias.

Algunos autores de renombre se han manifestado en favor de la IA para mejorar la eficiencia de los gobiernos. Cass Sunstein (2016), argumenta que la IA puede ayudar a los gobiernos a tomar decisiones más informadas. Yochai Benkler (2006), expone que la IA puede ayudar a los gobiernos a mejorar la toma de decisiones y la gestión de servicios públicos. Alec Ross (2016), argumenta que la IA puede ayudar a los gobiernos a mejorar la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios públicos. Vint Cerf (2019), argumenta que la IA puede ayudar a los gobiernos a abordar problemas complejos y a mejorar la toma de decisiones. La lista podría ser mucho más extensa, pero basta y sobra a los efectos de demostrar que existe un interés creciente por aprovechar los últimos avances tecnológicos

como claves para destrabar una controversia que se mantiene desde los propios orígenes de la burocracia.

Cabe aún preguntarse si será suficiente y la respuesta que surge casi instintivamente y *a priori* es que no. Las críticas ya comentadas para la Nueva Gestión Pública parecen resultar aplicables completamente a la solución de la IA en el gobierno.

En efecto, muchos otros reconocidos autores se enrolan en la crítica y la medida en la implantación indiscriminada de estas tecnologías en los gobiernos. Cathy O'Neil (2016), explora los efectos negativos del uso de algoritmos en decisiones importantes en áreas como la educación, la justicia penal y las finanzas. Virginia Eubanks (2018), investiga cómo la tecnología y la IA están siendo utilizadas en la toma de decisiones gubernamentales relacionadas con el bienestar social. Argumenta que la automatización de estos procesos puede llevar a decisiones injustas y discriminatorias. Shoshana Zuboff (2019), argumenta que el uso de la IA en el gobierno puede ser parte de una tendencia más amplia de "capitalismo de vigilancia" que pone en riesgo la privacidad y la autonomía individual. Frank Pasquale (2015), comenta cómo la opacidad de los algoritmos y la IA en la toma de decisiones gubernamentales puede ser problemática para la rendición de cuentas y la transparencia.

El uso de la IA y la robótica en los quehaceres de la Administración Pública es una herramienta en desarrollo y aún no está claro cómo utilizarla, con qué limitaciones y restricciones. Tampoco están suficientemente estudiados los riesgos y peligros que implica para la sociedad. Por esto es una solución que aún no puede contarse dentro la caja de herramientas del ciudadano ni del burócrata.

En la actualidad existe una marcada tendencia hacia la modernización y mejora de las burocracias tradicionales utilizando el modelo de "Gobierno Abierto", una prometedora herramienta para mejorar la calidad de vida democrática de los pueblos cuyos gobiernos la utilizan.

Guillermo O'Donnell (1996) acuñó el término "democracia delegativa" para el tipo de democracia en el que los líderes electos delegan su poder en lugar de ejercerlo directamente, lo que puede llevar a la erosión de las instituciones democráticas y la concentración de poder en manos de unos pocos. Con este concepto se relaciona el de "burocracia delegativa" que utiliza describir aquellos tipos de estructuras tradicionales que se caracterizan por una serie de rasgos, como la falta de control político efectivo, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, la autonomía en la toma de decisiones y la falta de transparencia.

O'Donnell sostiene que la burocracia delegativa puede tener efectos negativos sobre la calidad de la democracia, ya que debilita la capacidad del sistema político para responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos. La burocracia delegativa puede conducir a la corrupción, la mala gestión y la falta de eficacia en la implementación de políticas públicas.

Para contrarrestarla, O'Donnell sugiere la necesidad de fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la gestión pública. Esto puede lograrse mediante la creación de mecanismos para la supervisión y el control ciudadano, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y la construcción de alianzas entre la sociedad civil y los líderes políticos.

A posteriori de los aportes de este politólogo y en línea con sus planteos ya mencionados, el Gobierno Abierto se ha asociado con una serie de beneficios y bondades que incluyen la mejora de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la eficiencia y la innovación en la gestión pública.

La transparencia es uno de los elementos más importantes del Gobierno Abierto. Al hacer que la información sea más accesible, los ciudadanos pueden tomar decisiones más informadas y tener una mejor comprensión de cómo funciona el gobierno (UNESCO, 2019).

También existen algunas críticas al instrumento analizado, aunque es destacable que las mismas no desacreditan la importancia de la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones gubernamentales.

Este sistema puede acarrear problemas de inclusión. A pesar de que el Gobierno Abierto busca fomentar la participación ciudadana, algunos autores han señalado que existen barreras para la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, Bächtiger y otros (2010) argumentan que el Gobierno Abierto puede exacerbar las desigualdades existentes en la sociedad, ya que solo aquellos con recursos y habilidades pueden participar activamente.

Otro problema comúnmente señalado es que el Gobierno Abierto a menudo carece de mecanismos efectivos para el seguimiento y la implementación de las políticas públicas. Según Sandvik (2014), la transparencia y la participación ciudadana no son suficientes para garantizar un cambio real en la gestión pública, y se necesitan mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación.

Algunos autores también han afirmado que el Gobierno Abierto puede ser utilizado como una herramienta de manipulación política. Youngs (2014) argumenta que la participación ciudadana puede ser dirigida y manipulada por grupos de interés para

promover sus propias agendas. Esta manipulación puede ocurrir de diversas maneras y algunas de ellas se comentan a continuación.

Discusión y Conclusiones

La burocracia, como modelo organizacional, presenta limitaciones prácticas que se ponen de relieve en tiempos de crisis y emergencias sociales, como la pandemia de Covid-19 e, inclusive, en la pos pandemia nuestro Estado ha mostrado dificultades de diversa índole que redundan en problemáticas cada vez más difíciles de solucionar.

Como ideas fundamentales, este trabajo permite avizorar que las organizaciones y, fundamentalmente el Estado, deben flexibilizar sus estructuras para ser más dóciles a los cambios, lo cual implica una mayor descentralización y delegación de responsabilidades. Sin embargo, el modelo burocrático se caracteriza por ser altamente centralizado y jerárquico, lo que puede dificultar su adaptación a una estructura descentralizada. A pesar de esto, es posible que un modelo burocrático funcione bien con una descentralización importante si se realizan ciertas adaptaciones y cambios en la estructura.

Por ejemplo, una solución bastante ensayada, es la creación de unidades descentralizadas dentro de la estructura burocrática, lo que permite la toma de decisiones más cercana a la realidad local y a las necesidades específicas de cada región o área de trabajo. Con esto surge la necesidad de implementar un sistema de comunicación y coordinación más fluido entre las diferentes unidades, para asegurar una mayor eficiencia y eficacia en la gestión.

Lo anterior remite directamente al requerimiento de mejor tecnología de soporte para las mismas, a fin de reemplazar el clásico exceso de papeleo de las burocracias tradicionales. Experiencias como el expediente digital y la firma digital van en este sentido y se han ido incorporando en la mayoría de los Estados argentinos con diferentes grados de avance y éxito. Esta tendencia hacia la incorporación de tecnología de avanzada debe continuar paulatina, pero sistemáticamente, a fin de producir mejoras drásticas en la eficiencia y efectividad de los procesos organizacionales, así como para facilitar el trabajo remoto.

Otro aspecto para considerar es la cultura organizacional de la institución burocrática. Es conocido que una de las características más sobresalientes de la cultura organizacional en una burocracia tradicional es la existencia de una estructura jerárquica clara y definida. En este tipo de organización, se establecen niveles de autoridad bien precisos y las decisiones importantes son tomadas por los niveles superiores de la organización.

La cultura organizacional en una burocracia tradicional se caracteriza por una estructura jerárquica clara, énfasis en las reglas y los procedimientos, formalidad en la comunicación, centralización en la toma de decisiones y especialización de funciones. Cualquier organización con una rigidez cultural tal, se volverá rutinaria, inflexible y poco adaptable a los cambios que su entorno le requiera.

Si se fomenta una cultura de colaboración y trabajo en equipo, puede ser más fácil adaptar el modelo burocrático a una estructura descentralizada, ya que se promoverá la toma de decisiones conjuntas y la cooperación entre las diferentes unidades.

Las burocracias estatales deben fomentar la innovación, lo que implica un cambio cultural hacia una mentalidad más abierta al cambio y a la experimentación. Deben enfocarse en el bienestar del empleado, dirigiéndose la cultura hacia una mayor atención a la salud física y mental de las personas que la componen, así como a su desarrollo profesional. Un ambiente laboral saludable y motivador puede mejorar significativamente el desempeño de los empleados y, por lo tanto, contribuir a una burocracia más eficiente.

En otro orden de ideas, se reconoce la necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre organizaciones para enfrentar las crisis y emergencias sociales. El sector público, privado y civil, deben coordinar mejor sus labores para enfrentar crisis sociales.

Las circunstancias críticas ponen a prueba los valores éticos y morales de las organizaciones, por lo que es importante que las burocracias se enfoquen en estos aspectos para mantener la confianza del público. Los liderazgos deben ser efectivos en tiempos de crisis, lo cual sugiere una mayor capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas, así como para comunicarse claramente con el público. Las organizaciones deben enfocarse en el aprendizaje continuo para adaptarse a los cambios constantes en el entorno. Finalmente, es necesaria una ética pública sólida que promueva valores como la honestidad, la responsabilidad y el compromiso con el bien común.

Frente a todas estas demandas y a las limitaciones que el modelo burocrático tradicional posee para solventarlas, resulta indispensable analizar variantes que puedan aportar a la construcción de un modelo superador.

La Nueva Gestión Pública es un modelo que promueve la eficiencia, la eficacia y la adaptabilidad en la gestión pública. Se enfoca en resultados, la descentralización, la flexibilidad y la innovación.

El Gobierno Abierto puede ser otra forma efectiva de modernizar y mejorar las burocracias tradicionales, lo que implica una mayor transparencia, participación ciudadana y colaboración entre agencias gubernamentales. El Gobierno Abierto puede ser

especialmente relevante en tiempos de crisis y emergencias sociales, ya que facilita la coordinación y colaboración entre agencias gubernamentales y con la sociedad civil.

El Gobierno Abierto y la Nueva Gestión Pública son conceptos diferentes. El Gobierno Abierto se enfoca en la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones gubernamentales. Por otro lado, la Nueva Gestión Pública se enfoca en promover la eficiencia, eficacia y adaptabilidad en la gestión pública a través de modelos de gestión basados en resultados, descentralización, flexibilidad e innovación.

Cada modelo alternativo tiene sus propias ventajas y desventajas. Por ejemplo, la organización adhocrática puede ser más efectiva en situaciones donde se requiere creatividad y colaboración, pero puede ser menos efectiva en situaciones donde se requiere estandarización y control.

Por otra parte, del análisis de estos modelos, sus características y enfoques, surge que no existen contraposiciones conceptuales que impidan configuraciones mixtas, que incorporen las herramientas más ventajosas de cada uno y, de este modo, se potencien a partir de una concepción holística.

El Gobierno Abierto, la Adhocracia y la Nueva Gestión Pública son modelos que pueden complementar el abordaje de la burocracia al mejorar la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, eficiencia e innovación en la gestión pública y la consideración adecuada de sus empleados, orientándolos hacia su desarrollo y hacia la innovación.

La Burocracia proporciona un marco organizacional sólido, organizado y normativamente adecuado para la prestación de servicios públicos, mientras que el Gobierno Abierto y la Nueva Gestión Pública pueden mejorar la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, eficiencia e innovación en la gestión pública. La Adhocracia, por su parte, aporta una mirada más sensible sobre los trabajadores y el impacto significativo que un tratamiento más adecuado de los fenómenos humanos tendría sobre su desempeño cotidiano.

Referencias Bibliográficas

- ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. (2012). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ediciones Deusto. España.
- BÄCHTIGER, A., NIEMEYER, S., NEBLO, M., & STEENBERGEN, M. R. (2010). Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. *Journal of political philosophy*. Vol 18(1), pp. 32-63.
- BARZELAY, M. (2006). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. Ed. Red Gestión y Política Pública. México
- BENKLER, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- CERF, V. (2019). *Internet en el mundo de mañana*. Turner Publicaciones, S.L.
- CLARKE, J., & NEWMAN, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Sage Publications. Londres.
- ETZIONI, A. (1994). *Organizaciones Modernas*. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México.
- EUBANKS, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- HOOD, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, Vol. 69 (1), pp. 3-19. Oxford University Press. Londres.
- KICKERT W. (1997). Public Management in the United States and Europe: Between the Model of Government and the Government of the Model. *Revista International Journal of Public Administration*. Vol. 20(10), pp. 1667-1695. Londres.
- LENIN, V. I. (1917). *El Estado y la Revolución*. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Helsinki.
- MERTON R. K., GRAY A. P., HOCKEY B. & SELVIN H. (1952). *Readers in Bureucracy*. Glencoe Ill. The Free Press. New York.
- MERTON R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe Ill. The Free Press. New York.
- O'DONNELL, G. (1996). *Democracia Delegativa*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Ed. Broadway Books.
- PASQUALE, F. (2015). *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.
- PETER, L. J. (1969). *The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong*. Morrow. New York.
- RHODES, R. A. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, Vol. 44(4), pp. 652-667. Political Studies Association. Londres.
- ROSS, A. (2016). *The Industries of the Future*. Ed. Simon & Schuster.
- SANDVIK, K. B. (2014). The potential and limitations of civil society participation in post-conflict reconstruction. *Third World Quarterly*. Vol 35(2), pp. 226-241.
- SUNSTEIN, C. R. (2016). *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. Cambridge University Press.
- UNESCO. (2019). *Open Government: A Review of the Literature on Transparency, Participation, and Accountability*. UNESCO. París.
- WEBER, M. (1905). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México.
- WEBER, M. (1944). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- YOUNGS, R. (2014). The politics of inclusive governance: challenges and opportunities. *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol 52(2), pp. 169-187.
- ZUBOFF, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Ed. Public Affairs.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO”

Autores:

ROSPIDE, Jorge jrospide@face.unt.edu.ar
SANCHEZ, Gabriela Alejandra gsanchez@face.unt.edu.ar
RABINI, Nora Liz nlrabini@face.unt.edu.ar
Facultad de Ciencias Económicas -UNT

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN

El presupuesto público es la herramienta transversal fundamental de toda estructura, hoy en día cada vez más se necesita recursos para el funcionamiento de toda estructura, cobra así fuerza la necesidad de un presupuesto más real en la sociedad actual. Frente a la demanda actual de la educación cobra más sentido un incremento en el presupuesto universitario el cual según nuestra idea esta subvaluado y merece un aporte más significativo e importancia desde la nación.

Sabemos que El Presupuesto Público Tradicional es el acto administrativo – legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso de tiempo (anual o plurianual) y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos y los importes de los gastos que el poder administrador pondrá o deberá poner a cargo del tesoro público y se compara el monto global de ellos con el producido presunto de los recursos a realizar en el período presupuestado por dicho poder, con destino al mismo tesoro, recursos que, a su vez y a los efectos de fundar comparación, es decir determinar un resultado financiero, son señalados y valuados por ramos o rubros. Es un acto administrativo porque su preparación y ejecución la efectúa el poder administrador (Poder Ejecutivo), siendo uno de los medios jurídicos por los cuales la Administración Pública expresa su voluntad. Es un acto legislativo porque emana del pronunciamiento o sanción del Congreso. Es a la vez un acto jurídico porque reviste la forma de una Ley con características especiales, que tendrá vigencia para el ejercicio financiero presupuestado, que comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.

El presupuesto es a su vez, un instrumento político donde se plasma la gestión o programa de gobierno. En ese instrumento se plasma, por ejemplo, la política salarial, la política de gastos e inversiones, los niveles de endeudamiento, etc. Con este instrumento se fijan los objetivos y metas de los distintos programas que, armónica y coordinadamente deben buscar la eficiencia de los servicios y la eficacia de las políticas, para lo cual se requiere una unidad de conducción que armonice los procedimientos para lograr la productividad y eficiencia de las políticas, requiriendo de información

oportuna y confiable.

El Presupuesto es un instrumento financiero porque prevé las fuentes y montos de los recursos monetarios y los asigna anualmente para atender los gastos que derivan en una salida monetaria del tesoro. Obtener recursos monetarios, es el paso previo para la obtención de los recursos materiales y los servicios que necesita para la prestación de servicios que presta.

Las universidades son generadoras de futuros graduados que desde la universidad dan la posibilidad de empleo de los futuros graduados. Por esto la idea de este proyecto de investigación es plantear estado actual del presupuesto universitario, analizar evolución a través de los últimos 5 años. Con la posibilidad de obtener parámetros que permitan arrojar la idea clara de las prioridades en términos nacionales del presupuesto asignado a educación universitaria.

Actualmente si bien el presupuesto es una herramienta polivalente pública, que enseñamos a nuestros alumnos debe ser accesible a todos, pero no está siendo expuesta y mucho menos analizada en relación directa de lo que se espera de la enseñanza, con la concreción de resultados académicos vinculados a la misma. La idea es analizar numéricamente la orientación política presupuestaria en términos de la educación universitaria en los últimos 5 años.

La enseñanza en nuestras Universidades Nacionales de Ciencias Económicas, por lo general, está dirigida a preparar al futuro profesional para su desempeño en el sector privado, siendo escasa o casi nula, su preparación universitaria en el conocimiento del sector público. Cuando enseñamos a nuestros alumnos la herramienta administrativa que es el presupuesto público, le brindamos ideas de transparencia, de legalidad y de las necesidades económicas que mostramos por las que atraviesan nuestras facultades, nos llevó a la idea de analizar cómo evolucionó el destino de fondos públicos a la enseñanza pública universitaria.

Frente a ello, nuestra propuesta es estudiar, analizar y proponer una mirada más abarcativa del conocimiento del Presupuesto Público Universitario, de manera comparativa en los últimos cinco años. Durante este periodo de investigación, se realizó el siguiente cronograma de actividades: Planificación de tareas a abordar, desarrollo de mapa conceptual, estadísticas y preparación de salida de campo, en ese marco en El 88° Plenario de Rectoras y Rectores del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) aprobó el proyecto de presupuesto universitario 2023 del sistema público que asciende a \$ 892.227.828.812.8, El problema está representado aquí por el enorme proceso inflacionario que afrontamos desde todos los campos y en dicho contexto lo más significativo aun es el cambio que se viven en términos tecnológicos pos pandemia, donde las necesidades cambian drásticamente y ahora las plataformas y el servicio de internet cobra un rol protagónico que efectiviza un destino antes no planificado, y que se instaura en nuestras clases como una necesidad. Se vulnera principios presupuestarios, ante el empleo de recursos presupuestario frente a necesidades presupuestarias reales, las cuales no se contemplan o se desvirtúan las mismas. No se prevé trabajos de campos con costos reales y cuando se pretende ejecutar ya no se cuentan con recursos. La distribución de recursos se condiciona a la política centralizada del rectorado, sin que exista un análisis crítico de las necesidades reales de cada unidad académica, tanto investigación y extensión como académico, tres pilares básicos del preámbulo universitario.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO- PÚBLICO- UNIVERSIDAD-EQUIDAD

ANTECEDENTES

El presupuesto universitario argentino también ha experimentado diversas fluctuaciones a lo largo de los años, en respuesta a factores políticos, económicos y sociales. En general, se puede decir que ha habido un aumento en el presupuesto destinado a la educación superior, obviamente cuando el análisis se realiza en términos reales muestra una disminución.

En el periodo comprendido entre 2010 y 2015, el presupuesto destinado a las universidades nacionales en Argentina experimentó un aumento significativo. En 2010, el presupuesto asignado a las universidades nacionales fue de alrededor de 18.000 millones de pesos argentinos, mientras que en 2015 se destinaron cerca de 68.000 millones de pesos argentinos, lo que representa un aumento del 277% en el transcurso de este periodo.

Sin embargo, a partir del año 2016, el presupuesto universitario argentino ha experimentado una disminución en términos reales, debido a la inflación y la recesión económica que ha afectado al país en los últimos años. Esta disminución ha generado preocupación en la comunidad académica y científica, debido a que ello trae aparejado una disminución de proyectos de investigación, la contratación de personal docente y la inversión en infraestructura universitaria.

Es importante destacar que, a pesar de la disminución en el presupuesto, las universidades nacionales en Argentina han seguido trabajando para ofrecer una educación de calidad y contribuir al desarrollo del país. Además, es necesario que el gobierno siga trabajando para garantizar el financiamiento adecuado de la educación superior, en línea con el compromiso asumido en la Ley de Educación Superior de 2005.

Si ahora hacemos un análisis más delimitado a nuestra provincia, podemos concluir que el presupuesto universitario en Tucumán ha experimentado fluctuaciones en respuesta a factores políticos y económicos.

En el año 2019, el presupuesto asignado a la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) fue de \$ 5.684.745.287 de pesos. En 2020, el presupuesto se incrementó a \$ 8.984.072.099, lo que representó un aumento del 58%.

En el año 2021, el presupuesto asignado a la UNT fue de \$ 9.922.821.706, lo que representó un aumento del 10% con respecto al año anterior.

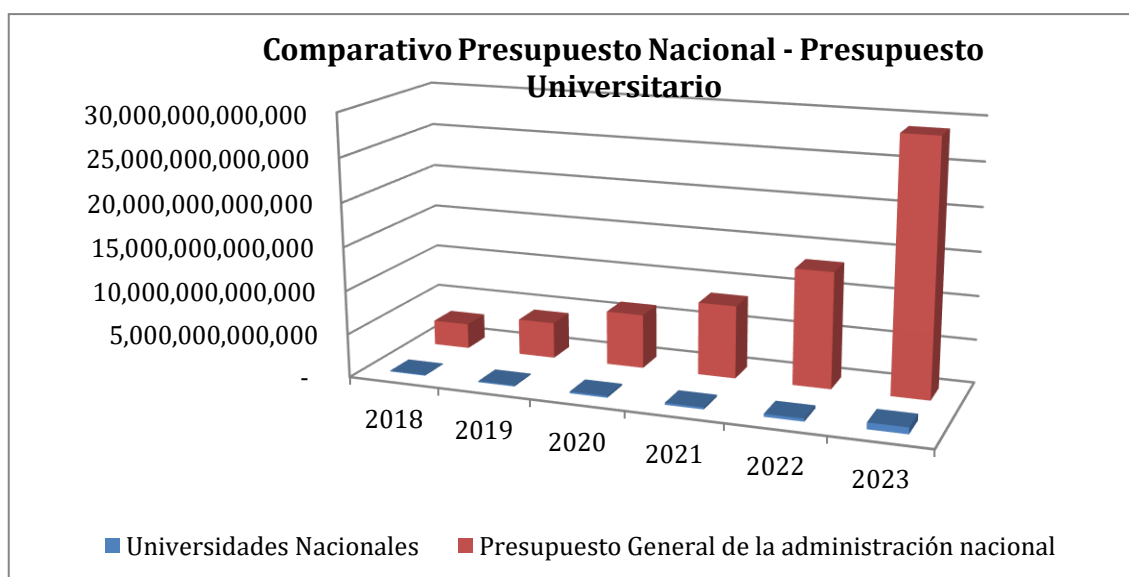
En el año 2023, el presupuesto asignado a la UNT fue de \$ 31.931.018.686, lo que representa un aumento del 222 % con respecto al año 2021.

Es importante mencionar que, a pesar de estos incrementos, la inflación y la devaluación de la moneda argentina han afectado el poder adquisitivo del presupuesto asignado a la UNT y a otras universidades en el país. Además, la pandemia de COVID-19 ha generado gastos adicionales para las universidades en términos de adaptación de la infraestructura y la implementación de medidas para garantizar la continuidad académica de los estudiantes. Por esta razón, es importante que el gobierno siga trabajando para garantizar un financiamiento adecuado y sostenible en el tiempo para la educación superior en Tucumán y en todo el país.

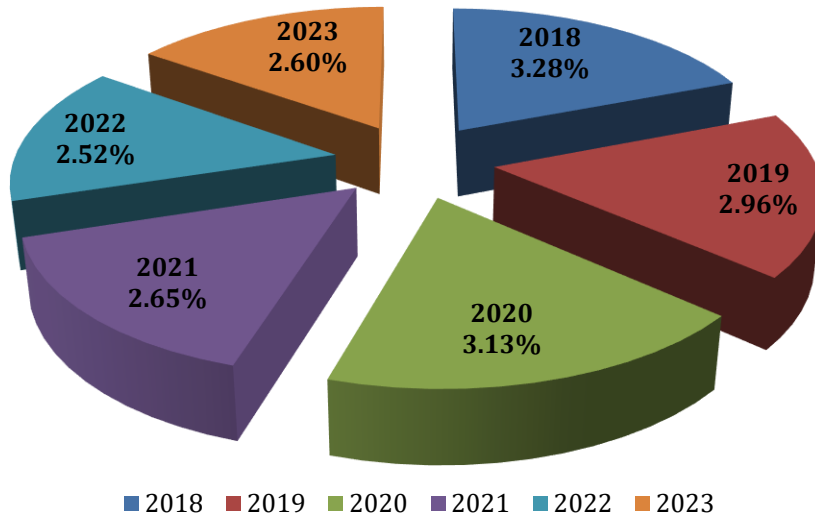
Presupuestos en cifras

Años	Presupuesto Universidades Nacionales	Presupuesto General de la administración nacional
2018	95,317,317,371	2,904,414,117,468
2019	123,507,422,138	4,172,312,239,441
2020	195,565,815,886	6,247,756,404,531
2021	222,500,294,595	8,394,994,825,050
2022	335,750,770,000	13,336,520,431,311
2023	752,482,394,720	28,954,031,315,031

En Pesos



Participación Presupuesto Universitarios/ Presupuesto Nacional



UNIVERSIDADES NACIONALES

PRESUPUESTO 2019

DISTRIBUCION DE CREDITOS

-En Pesos-

Universidades Nacionales	Salud	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	TOTAL
Buenos Aires	1,102,289,380	20,757,637,619	20,700,885	21,880,627,884
Catamarca		1,642,648,813	2,920,492	1,645,569,305
Centro de la Provincia de Buenos Aires	9,814,997	1,880,754,208	3,635,750	1,894,204,955
Comahue	11,465,806	2,526,795,864	3,668,150	2,541,929,820
Córdoba	215,996,902	8,259,311,433	9,774,113	8,485,082,448
Cuyo	70,744,146	4,790,723,127	5,023,269	4,866,490,542
Entre Ríos		1,511,356,141	1,705,501	1,513,061,642
Formosa		964,191,134	1,475,898	965,667,032
General San Martín		1,518,297,062	1,222,664	1,519,519,726
General Sarmiento		812,895,601	1,212,873	814,108,474
Jujuy		1,488,002,595	1,853,399	1,489,855,994
La Matanza	10,435,051	1,951,770,633	1,515,975	1,963,721,659
La Pampa		1,276,632,548	1,957,085	1,278,589,633
La Patagonia San Juan Bosco	10,204,562	2,057,447,708	1,529,265	2,069,181,535
La Plata	33,359,021	8,368,637,127	12,767,541	8,414,763,689
La Rioja	58,019,521	1,411,007,141	1,188,624	1,470,215,286
Litoral	12,361,124	3,102,354,405	5,325,955	3,120,041,484
Lomas de Zamora		1,674,918,945	1,223,494	1,676,142,439
Lujan		1,597,214,244	1,707,638	1,598,921,882
Mar del Plata		2,553,881,246	5,430,987	2,559,312,233
Misiones		1,790,628,797	2,581,231	1,793,210,028
Nordeste	12,783,194	3,391,034,006	2,805,383	3,406,622,583
Quilmes		1,024,457,737	1,233,467	1,025,691,204
Río Cuarto		1,827,586,714	5,276,608	1,832,863,322
Rosario	47,470,834	6,023,894,924	6,874,362	6,078,240,120
Salta		2,033,269,427	3,840,199	2,037,109,626
San Juan		3,385,682,367	5,160,067	3,390,842,434
San Luis		2,141,026,386	4,494,960	2,145,521,346
Santiago del Estero	8,360,841	1,230,442,266	2,253,169	1,241,056,276
Sur	10,712,266	2,335,222,720	4,722,404	2,350,657,390
Tecnológica		7,737,350,568	3,244,366	7,740,594,934
Tucumán	22,386,687	5,654,203,246	8,155,354	5,684,745,287
La Patagonia Austral		1,181,487,325	1,214,457	1,182,701,782
Lanús		833,822,759	1,179,295	835,002,054
Tres de Febrero		854,820,975	1,174,047	855,995,022
Villa María	7,818,624	696,949,882	1,186,563	705,955,069
De las Artes		1,268,971,859	1,175,531	1,270,147,390
Chilecito		494,463,604	1,169,966	495,633,570
Noroeste de la Provincia de Buenos Aires		588,830,085	1,169,966	590,000,051
Río Negro	2,918,797	1,039,862,745	1,169,966	1,043,951,508
Chaco Austral	6,899,114	295,357,288	1,169,966	303,426,368
Avellaneda		504,465,189	581,823	505,047,012
Del Oeste		249,658,009	581,823	250,239,832
Tierra del Fuego		487,168,918	581,823	487,750,741
Moreno		430,632,000	581,823	431,213,823
Arturo Jauretche	7,620,740	700,651,693	581,823	708,854,256
José Clemente Paz		469,000,708	581,823	469,582,531
Villa Mercedes		196,880,009	581,823	197,461,832
Comechingones		69,669,493	581,823	70,251,316
Hurlingham		347,903,249	581,823	348,485,072
Alto Uruguay		54,478,876	581,823	55,060,699
Rafaela		151,223,232	581,823	151,805,055
San Antonio de Areco		105,273,706	581,823	105,855,529
Guillermo Brown		53,409,703	581,823	53,991,526
Pedagógica Nacional		191,677,237	581,823	192,259,060
Scalabrini Ortiz		53,375,177	581,823	53,957,000
Defensa Nacional		93,143,413	581,823	93,725,236
SUBTOTAL	1,661,661,607	120,134,453,889	156,400,053	121,952,515,549
Programa de Fortalecimiento de Recursos Humanos			729,514,589	729,514,589
Universidades de Reciente Creación		250,000,000		250,000,000
Gastos para Ciencia y Técnica			500,000,000	500,000,000
Gastos de funcionamiento SIU		75,392,000		75,392,000
SUBTOTAL		325,392,000	1,229,514,589	1,554,906,589
Total General	1,661,661,607	120,459,845,889	1,385,914,642	123,507,422,138

**UNIVERSIDADES NACIONALES
PRESUPUESTO 2020
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS
-En Pesos-**

Universidades Nacionales	Salud	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	TOTAL
Buenos Aires	1,760,969,512	33,240,989,993	99,797,372	35,101,756,877
Catamarca	-	2,603,914,722	9,544,214	2,613,458,936
Centro de la Provincia de Buenos Aires	15,745,160	2,968,413,178	11,427,634	2,995,585,972
Comahue	18,241,230	3,944,918,277	13,706,824	3,976,866,331
Córdoba	350,329,144	13,173,546,617	41,368,480	13,565,244,241
Cuyo	117,342,388	7,632,439,065	23,384,107	7,773,165,560
Entre Ríos	-	2,340,098,501	7,311,786	2,347,410,287
Formosa	-	1,491,615,705	5,087,857	1,496,703,562
General San Martín	-	2,418,585,964	6,781,589	2,425,367,553
General Sarmiento	-	1,251,200,887	4,411,805	1,255,612,692
Jujuy	-	2,330,044,487	7,427,523	2,337,472,010
La Matanza	16,936,967	3,116,798,641	8,747,309	3,142,482,917
La Pampa	-	1,985,842,023	6,928,562	1,992,770,585
La Patagonia San Juan Bosco	16,122,050	3,206,895,826	9,168,048	3,232,185,924
La Plata	53,859,767	13,287,431,354	46,053,830	13,387,344,951
La Rioja	97,908,898	2,188,482,778	6,550,868	2,292,942,544
Litoral	20,091,324	4,951,856,049	18,082,843	4,990,030,216
Lomas de Zamora	-	2,688,447,193	7,279,760	2,695,726,953
Lujan	-	2,543,042,755	7,659,429	2,550,702,184
Mar del Plata	-	4,059,544,403	16,357,345	4,075,901,748
Misiones	-	2,827,671,248	9,675,353	2,837,346,601
Nordeste	20,649,368	5,384,717,644	15,259,958	5,420,626,970
Quilmes	-	1,588,043,592	5,208,903	1,593,252,495
Río Cuarto	-	2,809,857,033	13,479,278	2,823,336,311
Rosario	76,383,291	9,528,100,724	29,541,948	9,634,025,963
Salta	-	3,223,266,672	12,129,829	3,235,396,501
San Juan	-	5,336,044,982	18,039,089	5,354,084,071
San Luis	-	3,420,779,292	14,067,789	3,434,847,081
Santiago del Estero	13,410,309	1,935,120,151	7,237,303	1,955,767,763
Sur	17,195,241	3,684,046,847	14,499,716	3,715,741,804
Tecnológica	-	12,234,044,461	30,222,646	12,264,267,107
Tucumán	35,660,993	8,916,367,537	32,043,569	8,984,072,099
La Patagonia Austral	-	1,833,195,246	5,585,019	1,838,780,265
Lanús	-	1,315,507,193	4,421,604	1,319,928,797
Tres de Febrero	-	1,383,470,311	4,448,187	1,387,918,498
Villa María	12,524,341	1,095,934,308	3,987,704	1,112,446,353
De las Artes	-	1,980,048,764	5,758,664	1,985,807,428
Chilecito	-	778,544,797	3,276,156	781,820,953
Noroeste de la Provincia de Buenos Aires	-	940,356,280	3,597,568	943,953,848
Río Negro	4,707,605	1,648,024,841	5,092,001	1,657,824,447
Chaco Austral	12,053,389	506,515,275	2,573,385	521,142,049
Avellaneda	-	842,100,634	737,356	842,837,990
Del Oeste	-	428,640,369	745,275	429,385,644
Tierra del Fuego	-	811,697,319	763,528	812,460,847
Moreno	-	737,556,318	745,275	738,301,593
Arturo Jauretche	11,980,887	1,155,141,401	737,356	1,167,859,644
José Clemente Paz	-	823,694,019	726,204	824,420,223
Villa Mercedes	-	350,410,585	732,259	351,142,844
Comechingones	-	125,326,306	732,259	126,058,565
Hurlingham	-	615,503,485	724,962	616,228,447
Alto Uruguay	-	105,895,977	738,302	106,634,279
Rafaela	-	257,868,849	732,259	258,601,108
San Antonio de Areco	-	202,783,035	724,962	203,507,997
Guillermo Brown	-	105,262,070	725,071	105,987,141
Pedagógica Nacional	-	324,861,512	763,382	325,624,894
Scalabrini Ortiz	-	104,338,622	725,071	105,063,693
Defensa Nacional	-	151,846,968	724,962	152,571,930
SUBTOTAL	2,672,111,864	190,936,693,085	609,001,337	194,217,806,286
Programa de Incentivos	-	-	250,000,000	250,000,000
Universidades de Reciente Creación	-	500,000,000	-	500,000,000
Gastos para Ciencia y Técnica	-	-	500,000,000	500,000,000
Gastos de funcionamiento SIU	-	98,009,600	-	98,009,600
SUBTOTAL		598,009,600	750,000,000	1,348,009,600
Total General	2,672,111,864	191,534,702,685	1,359,001,337	195,565,815,886

UNIVERSIDADES NACIONALES				
PRESUPUESTO 2021				
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS				
(En Pesos)				
Universidades Nacionales	Salud	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	TOTAL
Buenos Aires	1,704,044,668	35,542,367,262	46,890,511	37,293,302,441
Catamarca		2,809,780,580	6,477,648	2,816,258,228
Centro	17,598,086	3,323,072,655	8,259,286	3,348,930,027
Comahue	19,176,463	4,457,778,256	7,951,470	4,484,906,189
Córdoba	454,800,525	14,198,154,937	22,111,037	14,675,066,499
Cuyo	140,305,982	8,191,248,513	11,226,018	8,342,780,513
Entre Ríos		2,707,014,095	3,829,000	2,710,843,095
Formosa		1,675,826,654	3,235,761	1,679,062,415
General San Martín		2,620,564,095	2,745,327	2,623,309,422
General Sarmiento		1,438,197,278	2,679,440	1,440,876,718
Jujuy		2,663,394,696	4,189,284	2,667,583,980
La Matanza	18,555,336	3,382,572,634	3,493,058	3,404,621,028
La Pampa		2,369,090,603	4,454,167	2,373,544,770
La Patagonia San Juan Bosco	17,571,277	3,634,134,480	3,376,151	3,655,081,908
La Plata	58,671,728	14,545,002,340	29,040,092	14,632,714,160
La Rioja	111,828,577	2,430,127,684	2,542,019	2,544,498,280
Litoral	20,977,607	5,283,476,251	11,761,011	5,316,214,869
Lomas de Zamora		2,995,254,130	3,835,787	2,999,089,917
Luján		2,749,912,145	3,807,949	2,753,720,094
Mar del Plata		4,474,973,285	12,336,129	4,487,309,414
Misiones		3,256,410,375	5,790,348	3,262,200,723
Nordeste	22,259,014	5,826,459,707	6,248,815	5,854,967,536
Quilmes		1,854,755,766	2,782,003	1,857,537,769
Río Cuarto		3,250,760,283	11,647,149	3,262,407,432
Rosario	85,569,887	10,440,013,216	15,474,386	10,541,057,489
Salta		3,353,178,038	8,204,649	3,361,382,687
San Juan		5,761,630,636	11,025,588	5,772,656,224
San Luis		3,779,502,403	10,289,953	3,789,792,356
Santiago del Estero	14,119,124	2,009,661,568	4,761,214	2,028,541,906
Sur	18,525,770	3,950,880,956	10,352,215	3,979,758,941
Tecnológica		13,925,122,611	7,421,596	13,932,544,207
Tucumán	39,694,884	9,864,758,998	18,367,824	9,922,821,706
La Patagonia Austral		2,091,860,241	2,746,416	2,094,606,657
Lanús		1,458,611,720	2,641,620	1,461,253,340
Tres de Febrero		1,443,743,717	2,539,087	1,446,282,804
Villa María	13,213,369	1,168,651,332	2,520,033	1,184,384,734
De las Artes		2,287,574,170	2,650,798	2,290,224,968
Chilecito		792,623,409	2,405,935	795,029,344
Noroeste		957,050,284	2,465,918	959,516,202
Río Negro	3,608,960	1,699,407,634	2,734,809	1,705,751,403
Chaco Austral	13,205,986	688,997,126	2,718,069	704,921,181
Avellaneda		951,283,797	832,959	952,116,756
Del Oeste		500,967,086	871,029	501,838,115
Tierra del Fuego		894,279,751	841,210	895,120,961
Moreno		818,313,869	826,878	819,140,747
Arturo Jauretche	12,934,772	1,247,110,574	796,063	1,260,841,409
José Clemente Paz		952,498,859	839,765	953,338,624
Villa Mercedes		351,569,703	734,682	352,304,385
Comechingones		218,568,187	1,277,055	219,845,242
Hurlingham		808,476,935	952,254	809,429,189
Alto Uruguay		74,295,480	517,985	74,813,465
Rafaela		390,637,440	1,109,279	391,746,719
San Antonio de Areco		226,011,158	808,004	226,819,162
Guillermo Brown		167,931,848	1,156,756	169,088,604
Pedagógica Nacional		367,095,688	862,627	367,958,315
Scalabrini Ortiz		151,915,730	1,055,695	152,971,425
Defensa Nacional		166,717,241	804,102	167,521,343
Subtotal	2,786,662,015	209,641,270,109	344,315,913	212,772,248,037

UNIVERSIDADES NACIONALES A LES PRESUPUESTO 2023 DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS

-En Pesos-

Universidades Nacionales	Salud	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	T O T A L
Buenos Aires	4,381,190,381	117,099,255,157	143,209,443	121,623,654,981
Catamarca	-	8,708,809,463	21,194,388	8,730,003,851
Centro	51,325,689	10,854,305,152	27,084,660	10,932,715,501
Comahue	57,916,040	14,281,704,526	26,675,583	14,366,296,149
Córdoba	1,179,457,732	46,036,284,932	72,861,465	47,288,604,129
Cuyo	371,198,045	25,621,681,799	37,231,515	26,030,111,359
Entre Ríos	-	9,312,066,018	14,027,664	9,326,093,682
Formosa	-	4,548,748,447	11,635,304	4,560,383,751
General San Martín	12,720,682	9,698,217,165	11,640,804	9,722,578,651
General Sarmiento	-	4,537,863,998	11,321,150	4,549,185,148
Jujuy	-	8,525,419,186	14,939,183	8,540,358,369
La Matanza	55,254,043	11,592,624,121	13,666,995	11,661,545,159
La Pampa	12,720,682	8,380,938,024	15,638,134	8,409,296,840
La Patagonia San Juan Bosco	51,875,060	11,305,494,806	12,805,012	11,370,174,878
La Plata	179,967,989	47,965,062,337	91,364,615	48,236,394,941
La Rioja	284,809,850	7,682,141,710	10,140,250	7,977,091,810
Litoral	63,844,723	16,537,520,256	37,737,877	16,639,102,856
Lomas de Zamora	-	10,415,632,835	13,690,885	10,429,323,720
Luján	-	8,982,901,783	14,030,645	8,996,932,428
Mar del Plata	-	15,167,856,937	38,615,025	15,206,471,962
Misiones	-	10,991,937,439	20,290,493	11,012,227,932
Nordeste	68,888,450	18,554,995,170	23,116,098	18,646,999,718
Quilmes	-	6,344,684,140	12,083,336	6,356,767,476
Río Cuarto	12,720,682	9,900,290,576	30,799,447	9,943,810,705
Rosario	240,424,308	33,969,366,224	50,041,804	34,259,832,336
Salta	-	10,553,301,640	25,232,692	10,578,534,332
San Juan	-	17,860,618,655	34,130,290	17,894,748,945
San Luis	-	12,852,585,423	33,167,942	12,885,753,365
Santiago del Estero	40,140,119	6,545,544,760	16,232,333	6,601,917,212
Sur	55,114,238	12,499,895,777	33,515,961	12,588,525,976
Tecnológica	-	48,944,376,230	48,453,843	48,992,830,073
Tucumán	122,048,536	31,752,231,124	56,739,026	31,931,018,686
La Patagonia Austral	-	6,865,328,342	11,095,013	6,876,423,355
Lanús	-	4,538,771,704	9,789,222	4,548,560,926
Tres de Febrero	-	4,350,099,334	9,669,074	4,359,768,408
Villa María	35,457,596	3,723,142,615	9,943,693	3,768,543,904
De las Artes	-	7,389,505,497	10,678,668	7,400,184,165
Chilecito	-	2,475,633,385	8,761,106	2,484,394,491
Noroeste	-	3,834,646,964	10,549,310	3,845,196,274
Río Negro	12,720,682	5,332,994,940	11,204,047	5,356,919,669
Chaco Austral	37,818,218	3,257,167,499	10,989,443	3,305,975,160
Avellaneda	-	3,497,500,166	5,956,925	3,503,457,091
Del Oeste	-	2,376,202,404	6,328,274	2,382,530,678
Tierra del Fuego	-	2,825,014,705	5,250,701	2,830,265,406
Moreno	-	3,362,182,077	5,844,933	3,368,027,010
Arturo Jauretche	36,996,741	4,753,537,626	5,967,560	4,796,501,927
José Clemente Paz	-	3,860,264,770	5,924,733	3,866,189,503
Villa Mercedes	-	1,010,365,538	3,825,694	1,014,191,232
Comechingones	-	834,308,344	5,304,474	839,612,818
Hurlingham	-	3,991,335,580	5,975,643	3,997,311,223
Alto Uruguay	-	295,152,129	2,998,558	298,150,687
Rafaela	-	1,324,923,212	5,533,427	1,330,456,639
San Antonio de Areco	-	1,081,283,545	4,395,682	1,085,679,227
Guillermo Brown	-	886,582,824	5,383,526	891,966,350
Pedagógica Nacional	-	851,157,036	4,831,360	855,988,396
Scalabrini Ortiz	-	524,396,549	4,346,397	528,742,946
Defensa Nacional	-	621,498,225	4,597,127	626,095,352
SUB TOTAL	7,364,610,486	691,887,350,820	1,198,458,452	700,450,419,758
Programa de Investigadores Universitarios	-	-	1,137,672,622	1,137,672,622
PRINUAR - Sistema de Categorización	-	-	100,000,000	100,000,000
Gastos para Ciencia y Técnica	-	-	2,902,327,380	2,902,327,380
Hospitales Universitarios	7,403,479,661	-	-	7,403,479,661
Universidades de Reciente Creación	-	2,576,000,000	-	2,576,000,000
Programa de Doctorados	-	-	2,760,000,000	2,760,000,000
Promoción de carreras estratégicas	-	25,944,000,000	-	25,944,000,000
Fortalecimiento de la Extensión Universitaria	-	1,380,000,000	-	1,380,000,000
Gastos de funcionamiento SIU	-	1,174,327,610	-	1,174,327,610
Instituto universitario Formosa	-	460,000,000	-	460,000,000
Desarrollo de Institutos Tecnológicos	-	6,194,167,689	-	6,194,167,689
SUB TOTAL	7,403,479,661	37,728,495,299	6,900,000,002	52,031,974,962
T o t a l General	14,768,090,147	729,615,846,119	8,098,458,454	752,482,394,720

Análisis Crítico

Tal lo expuesto, podemos observar la escasa participación de lo destinado en el Presupuesto Nacional para los gastos de las Universidades Nacionales, eso es un indicador porcentual de la importancia en educación superior, por otra parte, de esta cifra que ya está muy condicionada por el valor relativo que representa en el presupuesto nacional total, también hay que considerar que aproximadamente el 80% lo insume el Gasto en Personal, y el resto (20%) aproximadamente, es totalmente insuficiente para cubrir los gastos de funcionamiento, investigación, infraestructura, y equipamiento, dejando nulo espacio a contingencias u otros gastos necesarios para cumplir acabadamente con los objetivos de la Educación Superior, que debería pretender alcanzar como objetivo último brindar a los alumnos y docentes un espacio adecuado para el desarrollo de sus saberes y perfeccionamiento, condiciones adecuadas también a nivel tecnológico y espacios de aplicación presenciales y virtuales que permitan optimizar los tiempos de aprendizajes, de modo de dar una respuesta adecuada al ambiente cambiante.

Si continuamos con un análisis más en detalle crítico existen muchas

BIBLIOGRAFÍA

1. Ley 24.156- Administración Financiera y de Control del SPN
2. Las Heras, José María "De resultados en el Estado" Edit. O. D. Buyatti (2017)
3. Lea Cristina Cortés de Trejo "Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas" Edit. O. D. Buyatti (2018)
4. Le Pera, Alfredo "Estudio de la Administración Financiera Pública Ediciones Cooperativa (2019) Álvarez, Héctor F. "Principios de Administración" Edit. Eudecor (2019)
5. Dromi, J. R. "Derecho Administrativo Económico" Edit. Astrea (2018)
6. Ajuste. Presupuesto 2023: <https://www.laizquierdadiario.com> › Economía 7. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2023>
7. www.onp.gob.ar

ANEXO

2022

Educación y Cultura Esta política representa el 6,2% del Presupuesto y responde a las prioridades gubernamentales de Desarrollo de la Educación Superior, la implementación del Plan Federal Juana Manso – Conectar Igualdad, el Fondo Nacional de Incentivo Docente, la Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes a través del Programa de Respaldo a Estudiantes de la Argentina (PROGRESAR), el fortalecimiento de la infraestructura educativa principalmente del nivel inicial, el Fondo Universitario para el Desarrollo Regional (FUNDAR), la Promoción de Carreras Estratégicas, el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional; entre otras acciones. Asimismo, incluye las acciones vinculadas con la formación y capacitación de las fuerzas de seguridad y defensa. En este marco, se brindará asistencia financiera a Universidades Nacionales, impactando en 1,7 millones de alumnos universitarios. Asimismo, se fortalecerá y ampliará la cobertura del PROGRESAR a partir del incremento del número de beneficiarios para alcanzar un total de 1.100.000 estudiantes. Además, en el marco del citado Plan Federal Juana Manso – Conectar Igualdad, se prevé la provisión de conectividad a 40 mil establecimientos educativos y se realizará la distribución de equipamiento tecnológico para el acceso de contenidos educativos. También se llevarán adelante obras de construcción, ampliación y refacción de 1.778 aulas de jardines infantiles.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“FORTALECIMIENTO DEL ESTADO PROVINCIAL MEDIANTE LA EVALUACIÓN DE
POLÍTICA Y PROGRAMAS: CREACIÓN DE UN OBSERVATORIO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA”**

Autores:
CASTRO, Omar Pablo pablochemical@gmail.com
Secretaría de la Gobernación de La Rioja
Universidad Nacional de La Rioja
Universidad Católica de Córdoba

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

RESUMEN:

Como punto de partida, cabe mencionar que en el proceso de seguimiento y evaluación del Seminario de Tesis del trabajo final de la Maestría en Administración Pública que estoy finalizando, he considerado oportuno desarrollar este tema, debido a que no hay una oficina ni organismo específico que llevará dicha información, con los límites y alcances del presente proyecto en el ámbito del gobierno provincial. Es en función de ello que el proyecto abarca sólo el armado institucional y la puesta en funcionamiento del **Observatorio de Políticas Públicas del Gobierno de la Provincia de La Rioja**.

Como es sabido, existe una gran variedad de Observatorios que se destacan por su tarea en la producción y transmisión de conocimientos a la sociedad en general mediante la investigación, el análisis y la generación de datos relativos a diferentes temáticas, la producción de revistas especializadas, el desarrollo de jornadas de debates, ciclos de conferencias, y encuentros, talleres, etc.

Sin embargo, el presente proyecto intenta ir más allá, pretendiendo conformar un espacio donde no sólo se produzca conocimiento y se capacite a los gestores públicos, sino que se genere una articulación permanente con dichos actores y los equipos de profesionales de las Universidades públicas y privadas, previo la firma del convenio respectivo, para poner en discusión y debatir sobre los distintos problemas y necesidades detectadas en las respectivas comunidades, como así también las distintas políticas implementados a lo largo de toda la provincia por las gestiones del gobierno.

PALABRAS CLAVES: OBSERVATORIO - POLITICAS PÚBLICAS – GOBIERNO - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ANTECEDENTES

Para el surgimiento del presente proyecto tuvieron influencia dos factores importantes. En primer lugar, desde la experiencia como profesional de la Ciencia Política Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional y Diplomado en Gestión Municipal, además como Tesista de la Maestría en Administración Pública, y ahora como Doctorando en Política y Gobierno, podemos observar que aún hoy existe una insuficiente articulación entre el ámbito académico y las gestiones de gobierno en sus distintos niveles.

De ello se deriva, entre otras cuestiones, las dificultades que deben afrontar egresados de las distintas carreras de la UNLAR, y otras Universidades, particularmente los egresados de la Licenciatura en Ciencia Política, para integrarse profesionalmente en los ámbitos de gestión pública, como así también las dificultades que afrontan los gestores públicos para acceder a la colaboración y capacitación por parte de aquellos profesionales.

En segundo lugar, en muchas universidades, se trabaja fuertemente en la necesidad de desarrollar nuevos observatorios a lo largo de todo el país, en concordancia con la clara tendencia a nivel nacional e internacional de revalorizar dichos dispositivos como agentes mediadores que generan información necesaria para el seguimiento de distintas temáticas y la toma de decisiones en función de sus hallazgos.

En el desarrollo del Seminario de Tesis, y en virtud de las diferentes problemáticas, y como es nuestro trabajo final que será puesto a consideración y disposición no solo de la academia para lograr el título de **MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, sino la vocación de servicio de ponerlo a consideración y disposición del Gobierno de la Provincia, que siempre acompañan mis iniciativas con la sola intención de conformar el Observatorio de Políticas Públicas para la evaluación de políticas y Programas, tema por mí propuesto y aceptado por los integrantes de la cátedra.

De esta manera, queda manifiesta la voluntad y la necesidad de trabajar en pos de su creación, constituyéndose un contexto propicio para su implementación, es por eso que conociendo la apertura política y de su gestión del Gobernador Ricardo Quintela, de la Secretaría de la Gobernación que conduce Armando Molina y de la Secretaria de Comunicación y Planificación Pública Maryluz Santángello Carrizo, y de la Asesoría General de Gobierno que conduce el Dr. Pedro Goyochea, es que desde el Consejo Económico y Social hemos propuesto el mismo, partiendo de la idea de que el gobierno de la provincia no debe alejarse de las problemáticas sociales de su entorno, ni quedarse anclado en la idea de exclusiva transmisión de cultura; sino más bien que la investigación y la puesta en marcha del Observatorio de Políticas Públicas del Gobierno de La Rioja, como prueba piloto en la evaluación de Políticas y Programas Públicos, que a la fecha no se viene haciendo.

Ya que debe pensarse en estrecha colaboración con los gobiernos, organizaciones o instituciones encargadas de velar por la evolución satisfactoria de las actividades o prácticas sociales en general, de lo contrario pierde su sentido y su esencia.

En este sentido, las universidades especialmente han encontrado en la figura de los Observatorios un entorno ideal para reflejar la evolución de cierta actividad (como es el caso de las políticas públicas en nuestro caso), y facilitar la detección de puntos débiles en la misma permitiendo, en función de ello, trabajar en la búsqueda de las mejores soluciones.

Se asume que, en todos los niveles y particularmente en los ámbitos de gobierno, la toma de decisiones se sustenta en la información y el análisis.

Sin embargo, como ocurre con frecuencia en dichos ámbitos, sí los datos disponibles son insuficientes poco confiables o desactualizados, las tareas o acciones apoyadas en dicha información están destinadas al fracaso. Por ello, para acceder de manera confiable y pertinente a la información y al conocimiento disponible se requiere una estrategia que lo haga posible, ésta es una de las funciones del Observatorio entre muchas otras.

Según Fonseca y Beuttenmuller (2010), los observatorios de políticas públicas nacen de las acciones de instituciones de la sociedad políticamente organizada que, al recoger, producir y difundir informaciones estratégicas, pretenden ayudar a la participación de los actores sociales implicados con determinada política pública.

Estas instituciones representan la confluencia de varios factores, como:

- a) El desarrollo de las modernas tecnologías de la Información y la Comunicación;
- b) La articulación de grupos en red para el intercambio de la información;
- c) La necesidad de información cualificada y de nuevos indicadores para el control social con vistas a acompañar las políticas públicas;
- d) El crecimiento de la participación ciudadana; y
- e) La mejor organización de determinados actores sociales y su consecuente reivindicación del derecho a la información pública.

En esta dirección, la aparición de estas corporaciones se entiende como respuesta **“a la necesidad de realizar evaluaciones sobre un fenómeno determinado a través de organismos auxiliares, colegiados y de integración plural que deben facilitar el manejo de información a la opinión pública y propiciar la toma de acciones concretas por parte de las autoridades responsables”**(Mairoano, 2003).

Si bien en nuestro país y el mundo existen observatorios de distintos tipos, en nuestro caso el que más se asemeja a nuestra realidad es el Proyecto Observatorio Social Región Oeste, muy similar a nuestros objetivos, ya que no se limita a la producción de conocimientos en un área determinada, sino que además interactúa con funcionarios provinciales y municipales, líderes locales y otros actores sociales por medio de la capacitación.

Sin embargo, nuestro objetivo trasciende en tanto pretendemos no sólo producir conocimiento y capacitar a los agentes públicos, sino que se orienta a generar una articulación permanente con dichos actores y los problemas detectados en la sociedad, debatir sobre las políticas públicas en funcionamiento y plantear estrategias conjuntas.

Por otra parte, **es importante mencionar que en toda la Provincia de La Rioja no existe un Observatorio de Políticas Públicas**, por lo que su creación y puesta en funcionamiento se constituye en un hecho trascendental y necesario.

En este sentido, mediante la construcción del Observatorio de Políticas Públicas del Gobierno de la Provincia de La Rioja, con una visión más integral del concepto de ‘**Observatorio**’, se pretende trascender del mero análisis de las políticas públicas, la generación de información y la capacitación en general, hacia la creación vínculos permanentes entre los profesionales de las distintas Universidades y los gestores públicos de los distintos gobiernos locales de la región a través de la instalación de una “Mesa de Trabajo Interinstitucional” permanente.

Otro factor importante que hace a la viabilidad político/institucional del proyecto, es que se cuenta con la predisposición manifiesta de las autoridades del Instituto de Políticas Públicas de la UNLAR, a trabajar en pos de la creación del Observatorio de Políticas Públicas, que como indicamos anteriormente, son quienes me acompañarán especialmente en la presentación de la propuesta de creación del Observatorio de Políticas Públicas en el marco de la finalización del cursado de la Maestría en Administración Pública.

Particularmente, la creación del Observatorio de Políticas Públicas, da cuenta de la importancia que tiene para el gobierno de la Provincia de La Rioja junto a la Universidad comprometerse con el desarrollo de acciones que tiendan al fortalecimiento de la ciudadanía y al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, realizando fundamentalmente un aporte técnico-académico que permita la atención de diferentes problemáticas sociales.

En este sentido, se debe profundizar en mecanismos que posibiliten un real intercambio entre la sociedad y la universidad, a través de diversos canales en donde la primera formule sus demandas y éstas sean respondidas a través de los profesionales y del conocimiento generado en su interior; los cuales deben contribuir al desarrollo sustentable en todo el territorio provincial.

El Modelo Relacional como herramienta metodológica válida para el Observatorio de Políticas Públicas.

Como explicamos anteriormente, en el presente proyecto se trabajará fundamentalmente con políticas públicas de los gobiernos locales y provincial, las cuales son entendidas como acciones concatenadas y ejecutadas específicamente por actores gubernamentales locales

que intervienen en los asuntos públicos para producir cambios esperados en determinadas realidades que son visibilizadas como problemáticas o necesidades.

Cabe aclarar que se conceptualiza lo “**local**” como lo relativo a la población y el territorio de un municipio, independientemente del número de habitantes y la extensión de su ejido o radio (Graglia, 2014).

En este sentido, es de suma importancia profundizar en las distintas estrategias metodológicas de análisis y diseño, y de gestión y evaluación de políticas públicas en general y de políticas públicas locales en particular.

Para el modelo relacional, con el que se trabajará en el presente proyecto, es fundamental que las nuevas políticas públicas se diseñen a partir del análisis de las políticas ya existentes, que las decisiones de los gobernantes se tomen en función de un diagnóstico participativo, que las actividades planificadas se implanten social y legalmente, se operen coordinada y concertadamente, que las actividades planificadas y ejecutadas se comuniquen personalizada y masivamente, que haya control de los procesos de gestión y que los resultados sean evaluados en términos de percepción sectorial y ciudadana (Graglia, 2014: 62).

En este punto, es importante desarrollar el núcleo metodológico del modelo relacional, es decir, el enfoque vincular entre análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas que presenta J. Emilio Graglia (2012) en su libro “**En la Búsqueda del Bien Común**”.

El desarrollo de los análisis (también denominados estudios de determinación) pueden tener como objeto analizar una política presente, de modo tal que las conclusiones sirvan para ajustar rumbos en una gestión gubernamental/administrativa, o analizar una política pasada, de modo tal que las conclusiones puedan servir para decidir la continuidad (o discontinuidad) de un proyecto (programa o plan) o una actividad iniciados por otra gestión.

Para analizar la configuración interna de una política existente, se propone en primer lugar identificar necesidades y problemas; en segundo lugar hacer un inventario de los proyectos (programas y planes) existentes; en tercer lugar la detección de los proyectos que pueden resultar ‘**sobrantes**’ o ‘**faltantes**’; y por último el análisis crítico y la formulación de recomendaciones (Graglia, 2012).

En esta primera etapa, los aportes que pueda realizar el Observatorio de Políticas Públicas con el desarrollo de sus actividades son de suma importancia, teniendo en cuenta la recolección de datos, información y la articulación permanente con los gestores públicos.

En función de esta metodología propuesta, en el primer paso se debe consultar a los gobernantes y administradores públicos cuáles son las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver mediante la política que se analiza.

Con fines descriptivos, en este primer paso se detalla cuál es la gravedad y cuál es la urgencia de cada una de las necesidades insatisfechas, cuáles son los sectores sociales

beneficiarios, de qué materias se ocupa y en qué territorios se aplica. Asimismo, el análisis implica describir cuál es la incidencia de cada uno de los problemas irresueltos y cuáles son las causas a remover.

Para el establecimiento de las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, propone apelar a diversas metodologías según los casos. Las más recomendadas son los grupos focales o las entrevistas a informantes claves, como así también el análisis de discurso.

Este primer paso del análisis es meramente descriptivo, los analistas mencionan cuáles son las necesidades y los problemas, sin interpretaciones ni críticas.

El segundo paso de la metodología, sugiere la consulta a los gobernantes y administradores públicos de cuáles son los proyectos (programas o planes) existentes a los fines de satisfacer las necesidades, resolver los problemas o remover las causas establecidas en el primer paso, aclarando si están en diseño o en gestión.

En este punto, el análisis debe describir cuáles son los objetivos, los indicadores, verificadores y factores externos, los recursos, los plazos y los responsables de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados, de cada uno de los proyectos (programas o planes). A semejanza del primero, este segundo paso del análisis es descriptivo.

El tercer paso, apela a relacionar las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, descriptos en el primer paso, con los proyectos (programas o planes) existentes a esos fines, descriptos en el segundo paso.

En este sentido, **“el análisis debe interpretar cuáles son las relaciones entre lo que se debe hacer ‘teóricamente’ (satisfacer las necesidades sociales y resolver los problemas públicos) y lo que se hace ‘real y efectivamente’ (diseñar y gestionar proyectos, programas y planes a esos fines)”** (Graglia, 2012: 85).

Para esta instancia metodológica, se recomienda utilizar como técnica el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios, teniendo en cuenta que el análisis no es descriptivo sino interpretativo, donde se deben detectar dos defectos probables de la política en estudio.

Como resultado de este momento, se arriba a una síntesis metodológica, a la vez que práctica, de modo que obtengan viabilidad de aplicación aquellos proyectos que mejor se ajusten a la resolución de problemas o satisfacción de necesidades en directa vinculación con las causas centrales identificadas en el proceso.

Por último, en el cuarto paso de esta metodología, se examinan la incongruencia o congruencia de la política que se analiza, dependiendo de la presencia o no de proyectos (programas o planes) **“sobrantes”** y/o **“faltantes”**. Para analizar la congruencia o incongruencia de la política en estudio se recomienda igualmente el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios (o similares estructuras, dependiendo de la figura administrativa

que se trate), teniendo en cuenta que aquí el análisis no es descriptivo ni interpretativo sino crítico.

Los analistas hacen críticas (positivas o negativas) y sobre esa base deben hacer recomendaciones como: la eliminación de los sobrantes, la implementación de los faltantes, la continuidad con modificaciones de los proyectos, programas y planes existentes y la continuidad sin modificaciones.

El producto del análisis (o estudios de determinación) es, a la vez, el insumo de la evaluación (o estudios de impacto). El análisis se puede hacer sin una evaluación a posteriori pero la evaluación no es aconsejable hacer sin un análisis a priori.

Ahora bien, de poco o nada vale hacer un análisis de los proyectos, programas o planes existentes, sobrantes o faltantes sin hacer, a continuación, una evaluación de sus resultados sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver por las políticas públicas.

Ahora bien, los estudios de determinación atienden la configuración interna de una política determinada, pero hacen referencia alguna sobre los resultados o impactos logrados por dicha política. En este sentido, se requiere, además, una evaluación (también denominado estudios de impacto).

En la evaluación, donde se pretende analizar los efectos que producen las políticas existentes sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, se propone en primer lugar realizar una medición de efectos '**deseados**' según los gobernantes y administradores públicos, en segundo lugar la medición de efectos '**logrados**' según los destinatarios/beneficiarios, en tercer lugar hacer un estudio comparativo entre resultados '**deseados**' y '**logrados**', y por último, hacer una evaluación crítica y formular recomendaciones (Graglia, 2012).

Para medir el impacto se proponen cuatro instancias según el modelo relacional, que implican:

a)- medir el impacto deseado por los gobernantes y administradores responsables de la política en estudio, mediante la aplicación de diversas técnicas como grupos focales, entrevistas o la evaluación de sus discursos;

b) en la medición del impacto logrado por la política en estudio es necesario consultar a los actores sociales involucrados sobre los efectos logrados;

c)- la comparación de los impactos deseados y los logrados, la evaluación debe interpretar cuáles son las relaciones entre lo que '**se desea**', en función de las percepciones de los gobernantes y administradores públicos responsables, y lo que '**se logra**' según las percepciones de los beneficiarios; y

d)- los evaluadores deben concluir respecto a la suficiencia o insuficiencia de la política que se evalúa.

Por otra parte, siguiendo con el modelo relacional, el proceso de políticas públicas se clasifica en cuatro fases primarias que son: **Diagnóstico, Decisión, Dirección y Difusión**. Cada una de esas fases son subprocesos del proceso de políticas públicas, con sus **inputs** y **outputs**. El diagnóstico y la decisión integran el diseño mientras que la dirección y difusión completan la gestión.

En este punto, es importante mencionar que el Observatorio de Políticas Públicas del gobierno de la provincia, en la tarea técnico-profesional realizará aportes en las distintas fases del proceso de políticas públicas, arrojando garantías de representatividad ciudadana en la aplicación de técnicas que así lo permitan (por ejemplo la realización de grupos focales, encuestas a los habitantes de las respectivas localidades, entre otras).

Si bien la información generada y la vinculación permanente entre los gestores públicos y los profesionales del Observatorio impactará necesariamente en la fase de gestión de las políticas públicas, se considera que es un espacio netamente político, por lo tanto en este proyecto nos limitaremos a desarrollar las fases de diseño (con sus subprocesos de diagnóstico y decisión) donde se intervendrá con distintas actividades de manera directa en dicho proceso.

Según esta metodología, la primera fase del proceso de políticas públicas es el **DIAGNÓSTICO**, donde se identifica las necesidades sociales y los problemas públicos irresueltos y, en función de ello, se formulan las alternativas posibles. Para esto, los diseñadores en consulta con los actores políticos y sociales (instituciones públicas, empresas, organizaciones civiles y ciudadanos) jerarquizan las necesidades y priorizan los problemas.

La jerarquización de las necesidades enumeradas, se realiza en función de los criterios propuestos según el modelo relacional, a saber: el análisis de la **'gravedad'** y la **'urgencia'** de las necesidades insatisfechas.

Mientras que el criterio para la priorización de los problemas es el de la **'incidencia'** que tienen los problemas irresueltos, es decir, cuánto incide la solución de ese problema sobre los demás.

Luego, para formular las alternativas posibles se trata de enunciar los diferentes cursos de decisión y acción para remover la/s causa/s del o los problemas priorizados, se enumeran y se seleccionan las alternativas posibles con criterios de selección que, según el modelo relacional, pueden ser tres: **la capacidad real de intervención** (disponibilidad de recursos financieros y humanos), **la efectividad** (síntesis de eficiencia y eficacia) y **la factibilidad política** (síntesis de la factibilidad social y legal). (Graglia, 2012: 113-126).

La segunda fase del proceso debe ser la **DECISIÓN**, que parte del diagnóstico ya realizado. Vista como proceso, se puede decir que la decisión consiste en convertir alternativas posibles en proyectos decididos.

Aquí, el Observatorio acompañan en la adopción de las alternativas políticas y, sobre esa base, contribuye a preparar los proyectos (programas y planes) gubernamentales. Para adoptar las alternativas políticas, los gobernantes, en consulta con los diseñadores, deben valorar los criterios del diagnóstico y determinar la agenda del gobierno.

A diferencia del diagnóstico, la decisión no es un proceso participativo pero los gobernantes deben tener en cuenta las conclusiones del diagnóstico participativo. En este sentido, los gobernantes deben valorar los criterios del diagnóstico desde el punto de vista de la oportunidad política y orientarse a la búsqueda del bien común de la sociedad.

A partir de esa valoración política, los gobernantes deben determinar cuáles son las alternativas a preparar como proyectos (**programas o planes**) y, desechar las otras, estableciendo así la agenda del gobierno.

Luego, para preparar los proyectos (**programas y planes**) gubernamentales, los diseñadores, en consulta con los gobernantes y administradores públicos, deben proyectar (**programar o planear**) los objetivos y las actividades.

Ésta es una responsabilidad preponderantemente de los diseñadores, quienes deben prever o anticipar los objetivos generales y particulares del o los planes y, sobre esa base, los objetivos de sus proyectos o programas integrantes, junto con sus indicadores (**de efectos y de gestión**), verificadores (**instrumentos a través de los cuales se van a comprobar los indicadores**) y supuestos (**condiciones necesarias y suficientes para que se cumplan los objetivos**).

Junto con los objetivos, los diseñadores deben prever o anticipar las actividades, es decir, los cursos de acción a implementar.

En este sentido, las actividades definen cómo se van a realizar los planes y sus proyectos o programas integrantes, quiénes y cuándo lo harán (**responsables y plazos**).

Es decir, cómo, quiénes y cuándo se van a ejecutar, comunicar y, finalmente, controlar (**analizar y corregir si fuera necesario**) tanto la ejecución como la comunicación de políticas públicas. En este sentido, se deben listar tres tipos de actividades principalmente: **actividades de ejecución; actividades de comunicación; y actividades de control** (Graglia, 2012: 136-139).

En resumen, para la preparación del o los planes y sus proyectos (o programas) integrantes, debe anticiparse cómo será su gestión desde la ejecución y la comunicación hasta el control, en qué orden se realizarán, cuánto durará y cuánto costará cada una de ellas.

En este sentido, para que haya planes, proyectos o programas es necesario un listado ordenado, programado y presupuestado de actividades. El Observatorio, por sus características centrales, define especialmente su aporte en tanto análisis, evaluación y en la fase del diseño de políticas públicas (en los subprocesos de Diagnóstico y Decisión).

Sin embargo, no participa en la fase de gestión de las políticas públicas (en los subprocesos de Dirección y Difusión) por ser una actividad netamente gubernamental/administrativa, motivo por el cual no se describirán en este marco teórico.

En este sentido, la Universidad Nacional de La Rioja, como unidad responsable de las operaciones llevadas a cabo por el Instituto de Políticas Públicas, y las demás Universidades Públicas, en cooperación con el Observatorio de Políticas Públicas de la Provincia, es, en tanto instituciones educativas públicas, unidades confiables y creíbles capaces de desarrollar sus actividades con la independencia y transparencia necesaria para su correcta funcionalidad.

Aquí, nos interesa destacar la visión de Phélan (2007), para quien los observatorios son considerados una herramienta para cubrir, fundamentalmente, los requerimientos de información especializada. Además, se destaca la función de explicar y discutir la información con los diferentes actores locales que de una u otra manera están involucrados en las áreas políticas, económicas y sociales del territorio estudiado.

En este sentido, el observatorio se define como la unidad encargada de seguir, de manera permanente y amplia, la evolución del territorio, ciudad, municipio o comunidad, con el objeto de ofrecer información y conocimiento, tanto a los actores que toman decisiones como a aquellos que están involucrados en el desarrollo local.

El observatorio, desde esta perspectiva, se concibe como un ente cuya función principal es la interpretación y la acción por parte de los actores e instituciones.

Cabe resaltar en este punto, que en su historia muchos han sido los fracasos y los éxitos. Hay una vasta experiencia de observatorios que han cumplido un rol importante en los distintos ámbitos de actuación y que hoy se encuentran en funcionamiento, mientras que otros quedaron sólo en la fase de proyectos de equipos de profesionales de diverso origen.

Sin embargo, no se duda en este planteo, del rol estratégico que implica el Observatorio de Políticas Públicas de la Provincia de La Rioja, acompañado y fortalecido por las Universidades, donde se le atribuye un valor significativa similares mecanismos mediadores para vincular activamente procesos de transferencia científica con el desarrollo local y regional.

Los observatorios de políticas públicas se han convertido con el correr del tiempo en fuente permanente de consulta y cada uno de ellos contribuye a su modo al debate público de las políticas. De esta manera, la importancia y trascendencia que adquirieron dichos dispositivos queda evidenciada en el resurgimiento de éstos en todos los niveles y ámbitos de actuación.

En relación a las distintas concepciones mencionadas, en el presente proyecto trabajamos con una definición integral de **observatorio de políticas públicas, que lo entiende como una organización académica, interinstitucional política e interdisciplinar que se**

encarga, por un lado, de analizar, asesorar y evaluar las políticas públicas mediante la investigación, el análisis de políticas públicas, la sistematización de datos y difusión de resultados, la capacitación de funcionarios públicos, el asesoramiento, la formulación y evaluación de proyectos; y por otro, de crear vínculos permanentes entre los profesionales y los gestores públicos de los gobiernos que permita poner en discusión los distintos problemas detectados en la sociedad, debatir sobre las políticas públicas implementadas y plantear estrategias conjuntas tendientes a resolver problemas y cubrir necesidades de relevancia social.

Su actividad, inicialmente parte del respeto y la valoración de los datos y sistemas de datos preexistentes en cada espacio de actuación. Cabe resaltar además que el Observatorio es en sí mismo un espacio privilegiado de formación académica en tanto permite el arribo simultáneo al espacio de construcción de conocimientos y la transferencia.

En este sentido, es importante mencionar, que el Observatorio de Políticas Públicas desarrollará su actividad en el ámbito de la Secretaría de Comunicación y Planificación Pública del gobierno de la Provincia de La Rioja o donde esta lo indique.

En tanto dispositivo que genera información, investiga, articula y capacita, refuerza la función en cooperación con las universidades en la transmisión y construcción de conocimientos tiene como:

CONCLUSIONES

En los primeros años del siglo XXI ha existido una proliferación de los observatorios de políticas públicas, cuya fundación tiene su origen en distintas organizaciones. Aparecen como producto de la necesidad de los gobernantes y de la Sociedad Civil en general, de conocer la interacción de los diferentes actores públicos y privados, en la formulación de las políticas públicas.

La nueva gobernanza, impregnada de la gobernabilidad, exige participación ciudadana en las políticas públicas que cada vez son más complejas debido a la heterogeneidad de los mismos actores, a la interdependencia e interconexión local e internacional y con acceso absoluto a la información. Los observatorios vienen a llenar esa necesidad de la nueva gobernanza de conocer de las políticas públicas.

Se reconoce que la eficacia y eficiencia de las políticas públicas dependerá, en sus diferentes etapas, de una amplia participación de los actores provenientes del Estado, de la sociedad civil y del mercado; el Estado es un actor importante, pero no determinante de la política pública. El anterior reconocimiento se origina en un marco de reivindicación y de ampliación de los derechos ciudadanos, que ha hecho posible el gobierno abierto. Con ello, brinda un paso más en el perfeccionamiento de la democracia representativa.

Los observatorios en políticas públicas son entes que, en forma constante y permanente, sin interrupción alguna, son observadores del desarrollo de las políticas públicas. Por lo tanto, a

todos los observatorios les es común la investigación en políticas públicas y, por ende, son fuentes significativas de información, de capacitación y de asesoría en el mejoramiento de las políticas públicas regionales, nacionales y locales.

Del acervo de conocimiento producido por los observatorios de políticas públicas, se nutren las nuevas capacidades de los gestores públicos, las cuales se basan en el reconocimiento de que hoy en día la ciudadanía se ha reivindicado y ampliado junto con la sociedad civil. Por ello, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas dependerán de un conglomerado de actores, públicos y privados (estos últimos provenientes de la sociedad civil y del mercado) y del reconocimiento de la importancia de las instituciones, formales e informales. Esto último ha sido un llamado insistente desde el ámbito de los teóricos neo institucionales. La fiscalización y el monitoreo de la formulación y de la implementación de las políticas públicas en particular, sobre el eje de la transparencia y la utilización eficiente de los fondos públicos son aspectos que se encuentran con mayor intensidad en los observatorios provenientes de la sociedad civil, de conformidad con las nuevas características de la ciudadanía ya mencionadas.

Esta mayor vigilancia de los asuntos públicos de los observatorios de la sociedad civil se hace evidente desde los signos externos que los identifican, el signo que se utiliza con frecuencia es un “ojo”, como señala de vigilancia o monitoreo de lo que ocurre. Los observatorios asociados a los entes públicos cuentan con una agenda concordante con las prioridades y con las exigencias de los gobernantes del turno, lo que no necesariamente coincide con los observatorios provenientes de la académica, que tienen su propia agenda, por naturaleza independiente.

En el caso de Costa Rica, no es comprensible que se carezca de un observatorio de políticas públicas general, pues el país tiene una larga tradición democrática, donde la ciudadanía ha sido reivindicada y ampliada en las últimas décadas. Solo cuenta con unos pocos observatorios en la academia, cuyos objetivos no necesariamente se relacionan con el estudio de una política pública específica, sino que su estudio es, en cierta forma, colateral.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- **Crepe, P., & Pereyra, A. (2014).** Ciudadanía en las políticas públicas de América Latina. *Revista Margen* 75, 1-7. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2014). *La función social de los observatorios, el caso del Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública*. México, D.F., México: INNO, Serie Praxis.
- **Mayorga, F., & Córdoba, E. (2007).** *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Ginebra, Suiza: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.
- **Natal., A., & Díaz, O. (2014).** *¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?* México, D.F., México: Ediciones Gernika, S. A. Universidad Autónoma Metropolitana.
- **Scharpf, F. (1997).** *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. New York, United States of America: Routledge Taylor & Francis Group.
- **Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne L., & Varones, F. (2008).** *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- **Vásquez, J. A. (2014).** La institucionalidad de la Calidad de los Servicios Públicos en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*, 5(1), 31-45.
- **Zurbriggen, C. (2008).** El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), 67-83.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LAS TICS APLICADAS A PROCESOS - IMPACTO EN LA GESTIÓN, ORGANIZACIÓN
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA”**

Autores:

MENDEZ, Sergio Manuel cpnsergiomendez@gmail.com
ISA, Marcelo Leonardo misa@face.unt.edu.ar
Facultad de Cs. Es. Universidad Nacional de Tucumán

ÁREA TEMÁTICA N°1: Gobierno Abierto y Transparencia

Resumen

Ante los cambios de la demanda de transparencia de los actos de gobierno y gestión pública por parte de la ciudadanía, amparados en los avances tecnológicos, informáticos y canales de información, ha posicionado a la gestión de gobierno en un camino que implica afrontar el desafío de diseño de políticas y estrategias para satisfacer la demanda de la sociedad, vinculando a los ciudadanos con el gobierno.

La gestión pública en un entorno de gobierno abierto alcanza y atraviesa a todos los sectores del Estado, por ende, también a las Universidades Nacionales.

La transparencia y rendición de cuentas es uno de los pilares del modelo de gestión de gobierno abierto. Las modificaciones e implementación de aplicativos para la rendición de cuentas, que permiten la consulta ciudadana en tiempo real, demuestran que la Administración Gubernamental ha comenzado a tomar acciones concretas en ese sentido.

Una de las acciones que evidencian el cambio del paradigma de gobierno abierto y transparencia es el nuevo proceso de rendición de cuentas de las Universidades Nacionales de proyectos financiados por la S.P.U.

Sin perjuicio de un marco normativo preexistente, evaluaremos el impacto de la Res SPU 600/21, a modo de ejemplo ya que ha significado un cambio sustancial en el proceso de rendiciones de cuentas de las UUNN de proyectos financiados por la SPU.

El análisis del impacto de este nuevo paradigma basado en las TIC: Documentación digital, Firma Digital y Participación y consulta ciudadana. Él es el objeto del presente trabajo.

Palabras Claves: Necesidades Tecnológicas; Modificación en los procedimientos; Nuevo rol de la ciudadanía

Introducción

Ante los cambios de la demanda de transparencia de los actos de gobierno y gestión pública por parte de la ciudadanía, amparados en los avances tecnológicos, informáticos y canales de información, ha posicionado en la agenda del gobierno el ineludible camino hacia un gobierno abierto que implica afrontar el desafío de diseño de políticas y estrategias para satisfacer la demanda de la sociedad, vinculando a los ciudadanos con el gobierno.

La gestión pública en un entorno de gobierno abierto alcanza y atraviesa a todos los sectores del Estado, por ende, también a las Universidades Nacionales.

La transparencia y rendición de cuentas es uno de los pilares del modelo de gestión de gobierno abierto. Las modificaciones e implementación de aplicativos para la rendición de cuentas, que permiten la consulta ciudadana en tiempo real, demuestran que la Administración Gubernamental ha comenzado a tomar acciones concretas en ese sentido.

A modo de ejemplificar, una de las acciones que evidencian el cambio del paradigma de gobierno abierto y transparencia es el nuevo proceso de rendición de cuentas de proyectos de Universidades Nacionales que son financiados por la Secretaria de Políticas Universitarias. Corresponde aclarar que previamente existía un cuadro normativo vigente y articulado entre las Universidades Nacionales y la Secretaria de Políticas Universitarias, que ha venido adecuándose conforme a los requerimientos legales en pos de la transparencia en la correcta aplicación de los fondos transferidos.

No obstante, el contexto normativo expuesto en párrafo precedente corresponde destacar que la Res SPU 600/21 ha significado un cambio sustancial en el proceso de rendiciones de cuentas de las UUNN de proyectos financiados por la SPU.

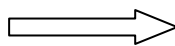
Estos cambios están basados en la implementación de la tecnología de la información. Documentación digital, firma digital y consulta ciudadana.

Los cambios expuestos merecen ser abordados no solamente desde la aplicación de un marco normativo y obligatorio sino también desde el punto de vista desde el comportamiento organizacional en su conjunto.

Contexto previo

Antecedentes, Periodos de Aplicación y Vigencia de las Resoluciones sobre Rendiciones de Cuentas:

Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2018	Año 2021
Res 2017/08	Res 300/09	Res 2260/10	Res 763/18	Res. 600/21

I		III			
16/12/2008	01/01/2009	01/11/2010	01/01/2018	16/02/2021	(Hoy)

Antes del cambio sustancial en el proceso de rendición de cuentas de proyectos financiados por la SPU, citamos la Res. N° 763/18 del 12 de octubre de 2018, en la cual en su Anexo I definía y establecía los roles y requisitos en el proceso de rendición de cuentas.

Al efecto del presente trabajo solo nos circunscribiremos al enfoque de responsabilidad de cada actor en el proceso, los requerimientos formales y el accionar de cada uno en el entorno administrativo con fuerte base documental con soporte físico.

El procedimiento de rendición de cuentas estaba plasmado en un circuito administrativo que iba generando documentación física, para la elaboración de las rendiciones que luego de cumplir los pasos requeridos por la normativa se enviaba a la SPU.

Marco Normativo

No se desarrollará individualmente cada normativa por no ser objeto del presente trabajo, solo se mencionarán a los efectos de demostrar el cambio metodológico en el proceso de las rendiciones de cuentas partiendo de un entorno de documentación física a un entorno mixto de documentación física y virtual.

Ley N° 24.156

Res. Ministerio Educación N° 600/21

Decreto N° 1189/12 (compra de combustible y lubricante a YPF) Desc. Adm. 1067/16 (Reg. De viáticos de comisiones al Exterior).

Decreto N° 1191/12 (compa de pasajes aéreos para viajes dentro y fuera del país) Decreto 820/20 (Valor módulo)

Circular. N° 1/16 TGN

Actividades y organización de los responsables de rendición de cuentas.

Es en este aspecto que se ha generado el cambio más significativo debido a que la nueva reglamentación implementa un sistema web de rendición de cuentas, que ha significado la necesidad de adecuar los procedimientos de todos los actores en el proceso. y sustancialmente un cambio de paradigma para los Directores Responsables de los Proyectos. Este cambio se ve plasmado en que la nueva normativa define 3(tres) niveles de usuarios a saber: **ART 3 – R 600/21**: Operador Universidad, Responsable de Rendiciones y Referente Universidad.

Para los niveles descriptos anteriormente se establece los circuitos y oportunidad de su intervención con sus respectivas responsabilidades.

Estos circuitos de intervención se realizan en un entorno web de carga de datos mediante acceso de usuario y clave y paralelamente se tramita un Expediente Interno de la Universidad con documentación física respaldatoria, cumplidas secuencialmente cada una de las etapas del sistema se podrá emitirse Planillas de Rendiciones de Fondos Universitarios que surge

del sistema web, la cual debe además estar firmada en forma digital por el/la Sr. /a. Rector/a y Secretario/a Económico.

Estos cambios han requerido una adecuación en la conducta y que los responsables de proyectos deben afrontar en pos de los nuevos requerimientos, surge entonces la necesidad de un cambio en la filosofía de la conducción y administración de los Proyectos que demanda este nuevo entorno digital.

Resulta visible el cambio de actividades y formalidades con fuertes soportes documental físico a un entorno digital con plataforma web y requerimientos formales en documentación respaldatoria.

La demanda anterior refuerza la necesidad de una nueva destreza por parte de los Directores Responsables de Proyectos en el manejo de las herramientas informáticas tanto de software y hardware.

Sin embargo, no se satisface las necesidades con capacitación a los Responsables sino también a las adecuaciones en el sector administrativo en cuanto a la compatibilidad de los sistemas nuevos con los existentes.

Intervención de los órganos de control interno

En este aspecto también se advierte un cambio sobre el tipo de control al que sujeto el proceso de rendiciones de cuentas de proyectos financiados por la SPU.

Cabe mencionar que la ResoluciónNº 763/18 preveía la intervención de las Unidades de Auditoría Interna, las cuales debían consignar un informe sobre la rendición de cuentas mediante PLANILLA VI INTERVENCIÓN DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA

La nueva normativa asigna niveles y responsabilidades a cada actor, por el cual mediante su usuario y clave intervendrá en la plataforma web, lo que sería el primer control, luego los otros niveles realizarán los controles posteriores hasta concluir la rendición y envío a la SPU.

La intervención de las UAIs se dará en oportunidad en que se realicen procedimientos de auditora que formen parte de un proyecto de auditoría incluido en el Plan Anual de Auditoría, sin perjuicio de Proyectos de Auditoría Imprevistos que a juicio del Auditor Interno se realicen. Surge entonces una diferencia de visión del control que pasa de un control integral con intervención de órganos externos al proceso a un entorno de control de línea con controles rígidos que surge del cumplimiento secuencial de las etapas y niveles definidos en el sistema.

Necesidades Tecnológicas

Toda migración de desde un proceso en un entorno soportado esencialmente con documentación física a un entorno de plataforma web genera la necesidad de actualización hardware y adquisición de equipos.

Surge la necesidad de incorporar un plan de inversiones en estos bienes, pero este plan puede

o no estar en concordancia con el plan de inversiones de la institución ha definido previamente conforme a las prioridades enfocadas a otras actividades, ejemplo: Virtualización de la Enseñanza y/o modernización de equipos administrativos.

Digitalización comprobante emitidos electrónicos, escaneo de los físicos que deben estar conformados con la firma de los Responsable del Proyecto en el cuerpo del comprobante a los efectos de avalar la pertinencia del gasto.

Implementación de sistemas de firma digital de las autoridades, las cuales, según la relevancia del cargo, para el caso de autoridades superiores se realiza mediante token físico.

Principal desafío en la implementación

Implementación en las Universidades

El sistema de rendiciones de cuentas SITRARED ya se venía utilizando para las rendiciones de cuentas de recursos transferidos a instituciones del nivel medio. La situación de Pandemia ha motivado a avanzar sobre la aplicación del sistema en las Universidades Nacionales, obviamente con las adecuaciones pertinentes,

No obstante, lo mencionado anteriormente, las estructuras institucionales de las UUNN presentan más complejidades, ya sea por el tamaño de la organización, volumen de operaciones, importancia de los Proyectos, Montos Transferidos, duración de los Proyectos y también la Autarquía Universitaria, han generado una necesidad de adecuación del sistema acorde a esta complejidad.

Un tema no menor fue la compatibilidad del SITRARED con el sistema económico, presupuestario, financiero y contable (SIU).

Desarrollo de las nuevas actividades e implementación sistema

El Ministerio de Educación basándose en los antecedentes de la Resolución Ministerial N° 763/2018 que contenía en el Anexo I las Normas Generales de Rendición de Cuentas de fondos transferidos por la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, ha determinado la necesidad de sistematizar los procedimientos de Rendición de Cuentas a efectos de generar un campus normativo coherente, integrado y actualizado que facilite la auditabilidad y la transparencia de los fondos públicos asignados a las Universidades Nacionales, Institutos Universitarios, organizaciones educativas o de la comunidad, transferidos por SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS.

Como así también previamente por intermedio de la Resolución Ministerial N° 2092/2011 fue aprobado el SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS EDUCATIVOS (SITRARED) con el fin de sistematizar los procesos administrativos y financieros aplicados en el ámbito de

esta jurisdicción ministerial.

Que el SITRARED se constituyó en una herramienta ágil y segura de información y de operación para, entre otras tareas, realizar la consulta de transferencias y de la rendición de fondos presupuestarios de los programas y sus correspondientes líneas de acción para Actores y usuarios del SITRARED Municipios, Federaciones Deportivas, Clubes deportivos, Universidades Nacionales.

El Ministerio de educación considero oportuno y conveniente generar instructivos que funcionen a modo de Manual Operativo de aplicación obligatoria para todas las Unidades Ejecutoras de Programas, esto es, definió niveles de usuarios: 1) el Operador Universidad que ingresa el total de los comprobantes de la rendición de cuentas al sistema; 2) el Responsable de Rendiciones que es quien aprueba la rendición según la normativa, y 3) el Referente Universidad es quien debe verificar la rendición”.

Modificación en los procedimientos.

La implementación del sistema de rendición de cuentas de proyectos financiados por la SPU ha movilizó hacia una nueva conducta en la gestión de los proyectos, no solo por parte de los responsables de los mismos sino también de todo el entorno que hacen a las cuestiones administrativas y financieras.

Desde el punto de vista de los responsables de las actividades de investigación y gestión de los proyectos se suma las actividades de utilización del SITRARED que demanda la registración de los gastos en forma periódica a través de la plataforma web, con las formalidades y requisitos exigidos a la documentación sustentatoria.

Desde el punto de vista de los sectores de Rendiciones de Cuentas de las UUNN la implementación de procedimientos adicionales, parametrización del sistema a los efectos de compatibilidad con los existentes y las determinaciones de distintos niveles de autorización, han llevado a un cambio sustancial en el proceso de administración, gestión y rendición de cuentas de los Proyectos.

Necesidad de capacitación

Como toda implementación de un nuevo sistema ha sido necesario realizar la capacitación de las áreas administrativas involucradas, y una vez parametrizado y compatibilizado el nuevo sistema con los existentes, se llevó a cabo un periodo de prueba, cumplido este, ya se encuentra en vigencia y operación.

No obstante, lo anterior se denota que aún falta capacitación a los Responsables de los Proyectos, quienes son los usuarios directos del sistema, esta falencia se subsana cada vez que se rinde cuenta de un proyecto, oportunidad en que se asesora al Responsable para la correcta rendición de cuentas.

Participación ciudadana

Acceso a la información

Se denota que la implantación del SITRARED tiene como unos de sus objetivos la posibilidad de mostrar la información de ejecución de proyectos a la comunidad mediante un enlace de libre acceso de Consulta Ciudadana donde se tiene la posibilidad de consultar la información publicada sin usuario, clave o registración previa, permitiéndote así ver toda la información referida a datos completos de la institución y detalles de las acreditaciones.

SITRARED - Iniciar Sesión (educacion.gob.ar)

El SITRARED pretende mostrar más transparencia en la gestión pública, básicamente creando un ambiente de confianza y garantía entre los diferentes agentes o entidades que administran y auditabilidad de la gestión con la participación y el control de los ciudadanos.

Otro factor no menos importante que aportan las TIC es el acceso y flujo de información continuo entre ciudadanos y la administración, se constituyen en un gran aliado para los sistemas de información pública, acercando a la administración pública con el ciudadano, con base a la tecnología al servicio de la gente.

Nuevo rol de la ciudadanía

El acceso a la información por parte de la ciudadanía le permite ejercer funciones democráticas de control y fiscalización de la gestión pública, que pueden cumplirse a través de tantos canales como sea posible y los portales públicos.

La ciudadanía asumirá este nuevo rol que con el uso de estos canales de comunicación entre ciudadanos y las dependencias del Estado, aporta beneficios para ambos sectores. Es necesario recordar, que la participación ciudadana no es un fin en sí mismo, sino que busca, crear consensos y compartir y fiscalizar las acciones de gobierno.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo está enfocado en visualizar los cambios y adecuaciones en el comportamiento y procedimientos de una Institución ante las implementaciones de las TIC, cambios estos que no solo deben ser abordados por la simple implementaciones de un sistema determinado o sino también desde el punto de vista desde el comportamiento organizacional que estos generan.

Las innovaciones en las TIC y el gran paso de la gestión pública hacia un e-gobierno, nos avizoran muchas ventajas a pesar de que tenemos indefectiblemente que subsanar las dificultades que se planten en las implementaciones de sistemas.

Haciendo un análisis, la implementación de SITRARED en UUNN, se puede resumir en las siguientes ventajas: a) Disminución del tiempo en las operaciones de rendición de cuentas de los responsables, b) Reducción de costos por de las dependencias de la administración, c) Transparencia en la gestión y d) Acceso a la información de los ciudadanos.

No obstante, lo antes mencionado, se debe tener en cuenta que es necesario superar constantemente los nuevos desafíos que van surgiendo como ser: crecientes necesidades de infraestructura tecnológica y física; Capacitación de los usuarios y administradores del sistema; distintas particularidades políticas de gestión en las UUNN; Desconfianza generalizada ante la apertura de la información a la sociedad;

Bibliografía

- Ley N° 24.156
- Ministerio de Educación de la Nación - Resolución 2021-600-APN-ME -RM EX- 2020-63784643-APN-DNPEIU#ME - SITRARED PARA RENDICIÓN DE CUENTAS UNIVERSIDADES , Ciudad de Buenos Aires, 16 de Febrero de 2021
- PEN -Decreto1189/2012 -Las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional deberán contratar con YPF Sociedad Anónima la provisión de combustible y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales .-Bs. As., 17/7/2012
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS Decisión Administrativa 1067/2016Régimen de Viáticos, Alojamiento y Pasajes del Personal de la Administración Pública Nacional. Comisiones al exterior. Buenos Aires, 29/09/2016
- PEN -Decreto 1191/2012 Las Jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional deberán contratar con Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur Sociedad Anónima los pasajes que requieran para el traslado por vía aérea tanto dentro como fuera del país. Bs. As., 17/7/2012
- PEN - RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
- Decreto 820/2020 DCTO-2020-820-APN-PTE - Decreto N° 1030/2016 y
- Decreto N° 1344/2007. Modificaciones. Ciudad de Buenos Aires, 25/10/2020
- CIRCULAR N° 1/2016 –TGN BUENOS AIRES, 8 de enero de 2016 REFERENCIA: Implementación del mecanismo de recaudación *e-Recauda*. Resolución S.H. N° 318 de fecha 18 de noviembre de 2015.

RELATORIA

EJE TEMÁTICO N°2: EL GOBIERNO ABIERTO Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Mg Ing. Rosana Juri
Lic. Gustavo Rodríguez

A las 14,00 hs. la Coordinadora del Panel Cra Mariana Coronel saluda a los presentes, autoridades, expositores y público en general, y se da por iniciada la mesa de presentaciones.

La regulación de las criptomonedas en los códigos tributarios provinciales: un análisis conceptual y de valoración. Autores: María Laura Arrascaeta, Rodolfo Ibáñez, Alejandro Medina Walther. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca.

En primer lugar, se presentan los expositores, Cr Alejandro Medina Walther y el alumno investigador de la FCEyA UNCA Rodolfo Ibáñez. Comienza hablando el Cr Medina Walther, relata el marco del trabajo destacando el Proyecto de Investigación en el cual está inserto, y comenta que es el primero de tres que se expondrán en el Congreso. Luego le cede la palabra a Rodolfo Ibáñez que forma parte del equipo, quien describe los objetivos del trabajo, el porqué de estudiar las criptomonedas, las expectativas, las hipótesis. En cuanto a la metodología explica que tiene un enfoque cualitativo. Luego conceptualiza las criptomonedas, diferenciándolas de la moneda virtual, y da ejemplos de cada uno.

Continúa explicando qué es blockchain y cómo funciona, explicando que las criptomonedas son un registro de esas blockchain. Luego brinda sus características: descentralizado y distribuido, unidad de cuenta propia, imposibles de falsificar, precio volátil, las transferencias son irreversibles, los costos de operación bajos, y operaciones pseudoanónimas. Esto último porque si bien se desconoce quién está operando, puede conocerse todas las actividades que realiza cada persona que interactúa.

Luego resalta el valor de las criptomonedas de dos tipos: P2P y exchanges. Continúa con las actividades que se desarrollan en torno a las criptomonedas: financieras, inversores, exchanges y minería (unir bloques).

Por último, expresa las conclusiones: cada vez se hacen más operaciones en torno a ellas, son una moneda digital, pero se diferencia de las monedas virtuales porque tienen trascendencia hacia la realidad. Resulta imprescindible comprender su funcionamiento para poder legislar sobre ellas.

Se consulta sobre si hay preguntas. El Vice Decano de la FCEyA Cr Jorge Zafe felicita por el trabajo, y pregunta acerca del consenso social creciente, ¿cuál es la situación hoy? ¿Puede

ser que vaya cayendo en la gente la confianza? El Cr Medina muestra una tarjeta de crédito con la cual pagó este Congreso, justamente en criptomonedas, y brinda muchos ejemplos sobre cómo están incrementando las plataformas que ofrecen bienes y servicios que nos permiten pagar con criptomonedas. Evidentemente hay un interés creciente en la población, eso nos va mostrando que hay un consenso mayor. Aparecen cada vez más alternativas de pago con criptomonedas. Luego se consulta la forma de obtener la tarjeta de pago. Explica que al momento de pago se realiza una conversión de las cripto a pesos, y se paga en pesos. Se comenta acerca de lograr en algún momento la posibilidad de pagar y recibir con criptos. Se consulta acerca del tema tributario, lo cual responden que ese tema se responde con la presentación del siguiente trabajo.

Se da por finalizada la exposición. Aplausos.

La incorporación de las criptomonedas en los códigos fiscales/tributarios de las provincias de Entre Ríos, Neuquén, Córdoba y Catamarca. Autores: Alejandro Medina Walther, Raúl Mura, Darwin Agustín Juliani. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca.

14,30 hs: La exposición inicia en el horario previsto. Como una continuidad del trabajo anterior, el Cr Medina explica que se trata de la segunda parte del proyecto PROMCE ejecutado desde la FCEyA. Describe los objetivos del trabajo y la metodología utilizada, que es de carácter exploratorio y descriptivo.

Se proponen analizar la incorporación de las criptomonedas en los códigos fiscales/tributarios de las provincias de Entre Ríos (Ley), Neuquén (Ley), Córdoba (Ley y Decretos Provinciales) y Catamarca (Ley).

Luego de relevar y examinar las modificaciones realizadas a la legislación en estudio, pasa a comentar las conclusiones: las normas utilizan varios términos como si fueran sinónimos cuando no lo son (moneda virtual, moneda digital, tokens, etc.), sería conveniente que cada norma explicita lo que debe entenderse por cada concepto; en general no se indica con precisión si los pagos que se realicen con criptomonedas deben entenderse como realizados en efectivo, en especie o si se trata de un medio específico de cancelación de obligaciones; tampoco se especifican con claridad la manera en la que deben valuarse los ingresos brutos, entre otros. En síntesis, la falta de información que hay respecto a las criptomonedas, nos lleva a legislar en ese sentido, con desconocimiento.

Luego se responden las preguntas planteadas por el público. Fin de la exposición. Aplausos.

La incorporación de las criptomonedas en los códigos tributarios de las provincias de Tucumán, La Pampa, La Rioja y Catamarca. Autores: Alejandro Medina Walther, David Darío Yurquina, Natalia Martini. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca.

14,50 hs: La presentación es realizada por el Cr Alejandro Medina y el Esp. Darío Yurquina, quien comienza explicando de manera general el trabajo, y aclara que no se expondrá la parte metodológica por ser la misma del trabajo anterior.

En este caso, se analiza la incorporación de las criptomonedas en los códigos tributarios de las provincias de Tucumán (Ley), La Pampa (Ley), La Rioja (Ley) y Catamarca (Ley); observa que cada provincia es autónoma y, por lo tanto, puede legislar de manera distinta respecto al tema.

En cuanto a la conceptualización de la moneda digital, las provincias de Tucumán y La Rioja no dan una definición de esta; La Pampa lo hace con sinónimos y en el caso de Catamarca la define como activos digitales, por lo que se diferencia de las demás.

Ahora bien, en la investigación surge una nueva pregunta ¿las operaciones con monedas digitales se consideran un nuevo hecho imponible? En Catamarca y Tucumán no, en La Rioja y La Pampa, sí. Luego explica el tema de la base imponible y como se va a constituir la misma. Continúa comentando acerca de la contradicción sobre si es un medio de pago o es un hecho imponible. ¿Si es medio de pago, pero no es ni especie ni efectivo, que es entonces? Y allí se expone lo que se establece en La Rioja y Catamarca. Para finalizar se realiza una pregunta, sobre el año de las modificaciones realizadas en la legislación planteada.

Se da por finalizada la exposición. Luego se responden las preguntas planteadas por el público. Aplausos.

A continuación, correspondía exponer el trabajo: “Digitalización, sistematización y reingeniería de procesos de la Dirección General de Rentas. Autores: Ana Teresa Calvimonte, Evelin Carol Sotomayor, María Fernanda Bayón. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca”. Por cuestiones de organización se intercambia el orden por el siguiente trabajo, que estaba en el Programa previsto para el día viernes 19/05 a las 9,00 hs.

Mejorar la calidad educativa. Experiencia en la Provincia de Jujuy. Autores: Alfredo Matas, Laura Graciela Galian, Olga Silvina Soruco. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy.

15,20 hs: se presentan las Contadoras Laura Galian y Silvina Soruco. Inicia la CPN Soruco comentando que el trabajo tiene por objetivo dar cuenta de la ejecución al año 2022, del Programa de Mejora del Acceso y la Calidad Educativa (PROMACE), que es implementado

por el Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy. Dicho programa tiene por propósito general “promover el desarrollo general de los docentes para la mejora de las prácticas de la enseñanza y de los aprendizajes a través de dispositivos que permitan la producción y circulación de saberes y la innovación pedagógica atravesada por la cultura digital”.

Explica que se relaciona de manera directa con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número cuatro (ODS 4), que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos, con el objetivo de mejorar las oportunidades y habilidades de las personas para lograr un desarrollo sostenible, y que utilizaron una combinación de diferentes metodologías para obtener una perspectiva más amplia y profunda del programa.

Continúa presentando los objetivos generales, específicos y los componentes del PROMECE que son: Infraestructura y Equipamiento Educativo, Vinculación con el contexto productivo, social y cultural, Fortalecimiento Institucional, Administración y Gestión del Programa. Desarrolla luego las fuentes de financiamiento, las categorías financiables, los aspectos sociales y ambientales, y las normas y pautas administrativo-financieras a utilizar en el PROMACE.

Se muestran los resultados esperados en el marco del programa, y describe los resultados logrados: a diciembre 2022, se tienen 11 establecimientos terminados y 54 obras en ejecución (participan 20 empresas contratistas).

Luego en líneas generales expone las conclusiones destacando que con el PROMACE se están logrando, entre otros aspectos: mejoras significativas en los indicadores de calidad educativa en la provincia, mejorar la calidad de la educación y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma, desarrollo de capacidades docentes, mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas.

Se consulta si hay preguntas sobre el trabajo y surgen las siguientes:

1) Como dividieron la estructura de financiamiento, quien asumía el costo de la capacitación. Se explica que un 21% se hace cargo el Gobierno de la provincia de Jujuy. La parte internacional se hace cargo de la infraestructura.

2) Como se logró la cobertura de los cargos docentes en las nuevas escuelas. Contestan que el Programa incluye presupuesto para esto, que no es solo infraestructura sino también cubrir los recursos humanos y el resto de los gastos que se ocasionan.

3) El “Pacto Social Educativo” tiene en cuenta la matriz productiva actual o a futuro? Se realizó una investigación documental, y se intenta mejorar la matriz productiva, siempre pensando en la agenda de ODS 2030.

4) Se consultó acerca de la conectividad de las nuevas escuelas.

5) El éxito del diálogo social depende de dos cosas: el método y quien realiza la coordinación del dialogo. Pregunta: ¿Quien realizó en este caso la coordinación del diálogo? Respuesta: La convocatoria se efectuó desde el Ministerio de Educación a los diversos actores.

Respondidas las preguntas planteadas por el público, se da por finalizada la exposición. Aplausos.

Experiencias y deseos del Estado Online: la Tesorería de la provincia de Jujuy. Autores: Alfredo Matas, Laura Graciela Galián, Olga Silvina Soruco. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy.

15,50 hs: Se presentan las Contadoras Laura Graciela Galián y Olga Silvina Soruco. Inicia la exposición la Cra Laura Galián. Explica que la Tesorería de la Provincia de Jujuy es pionera en digitalización, ya desde 1995, implementándose un primer módulo en el año 1997. Indica algunas cuestiones para pensar como por ejemplo los costos de digitalizar, la resistencia al cambio, entre otros.

Relata un marco teórico sobre Gobierno Electrónico o Digital, explica conceptualmente Sociedades Digitales, Sociedades de la Información, Gobierno Abierto, Brecha Digital.

Luego realiza un análisis de situación de lo desarrollado desde mediados de 2019 hasta la fecha. Analiza la aplicación de las TIC en la Tesorería de la Provincia de Jujuy. Se eligieron algunos procesos como para graficar: los pagos en primer lugar, y luego los cheques vs los e-cheqs, aclarando que en este momento es casi nula la emisión de cheques físicos. Explica cómo se realizaban antes y como se comienzan a utilizar a partir de la pandemia, lográndose implementar el módulo de haberes hace dos meses.

Si bien la página web se encuentra, desde el 2002, para consulta de los proveedores mediante usuario y contraseña, solo se podía acceder acercándose a dejar la documentación de manera física. Hoy esto se realiza de manera virtual y se envía por correo electrónico la misma para su comprobación.

Algunas cuestiones realizadas: a partir del año 2021, se genera la Constancia de Regularización Fiscal mediante una interfaz digital, con validación online; se solicita que cualquier beneficiario de pagos debe estar bancarizado; se avanzó con la generación de un cronograma semanal de pagos masivos de proveedores y organismos públicos; la descarga de retenciones impositivas sólo se realiza desde la página web; se mejoró la forma de comunicación con proveedores, empleados públicos, otras instituciones, etc.; utilización del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

Muestra por último los nuevos desafíos y finaliza con las conclusiones del trabajo. Se consulta a los presentes si hay preguntas o dudas, un integrante del público indaga sobre la posibilidad de hacer pagos a cuentas CVU. La respuesta es aún no, por ahora el proveedor tiene que estar bancarizado, existe un impedimento legal. Explican que este es el primero de varios pasos a dar, y que seguramente se prevea tal situación para más adelante.

Capacitación digital en el municipio de Fray Mamerto Esquiú de la provincia de Catamarca. Autores: María Verónica Gandini, Marisa Rosana Juri, Enrique Emanuel Segovia. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca.

16,25 hs. Exponen la Lic. María Verónica Gandini y la Ing. Marisa Rosana Juri. Inicia la Lic Gandini comentando acerca de los tipos de interacción de un Gobierno Electrónico: gobierno a gobierno, gobierno a empresa y gobierno a ciudadano. Continúa mostrando los ítems más importantes de la Guía de Transformación Digital de un Gobierno propuesta por el BID, que incluyen entre otros: definición de objetivos claros, buenas prácticas de gestión y herramientas tecnológicas, ofrecer servicios de calidad, un plan de seguridad, un plan de comunicación y un plan de capacitación. Luego comenta acerca del lugar que ocupa nuestro país en el ranking de capacidades de e-gov según la ONU, desde el año 2003 y hasta el 2022, y algunas de las dimensiones que se analizan en el mismo: Marco Institucional, Estrategia e Implementación, Futuro del Gobierno Digital, Marco legal, Medidas para no dejar a nadie afuera (ODS 2030), Medidas en respuesta al COVID-19. La Ing Juri expone sobre los aspectos formales de la capacitación realizada. La cual es desarrollada mediante Convenio firmado entre la Municipalidad del Dpto Fray Mamerto Esquiú y la FCEyA UNCA. En primera instancia se preveía capacitar al personal de la Secretaría de Hacienda del municipio (30 personas), luego surge un segundo requerimiento para capacitar 30 empleados más. Describe los temas que incluye el programa, y que tienen que ver con Herramientas Digitales para la Gestión Municipal, que permite conocer y aplicar una selección de herramientas digitales de uso gratuito que se encuentran disponibles en Internet y que resultan no sólo útiles, sino también necesarias para los profesionales del siglo XXI. Finalizadas ambas cohortes se solicitó a los participantes responder una encuesta de satisfacción, que obtuvo respuestas ampliamente favorables, pudiéndose además recopilar una serie de recomendaciones de propuestas digitales que los mismos alumnos realizaron y que podrían formar parte de un futuro catálogo de trámites del municipio.

Como conclusión plantearon que resulta significativa la conciencia creada desde el equipo de gestión del municipio en torno a la importancia que tiene la capacitación en temas referidos al ecosistema de E-Gob. Destacan además, la relevancia de la asociación estratégica entre el municipio y la FCEyA UNCA, que propone, que el conocimiento producido en la universidad contribuya a la comunidad a lograr sus objetivos y que va su vez, ese conocimiento de los socios sociales, enriquezca el proceso de producción de conocimiento universitario.

Se consulta a los presentes por preguntas o dudas. Surgen algunas inquietudes referidas al tiempo de la capacitación, a la forma de sustanciación del Convenio, a la cantidad de profesionales en Ciencias Económicas que realizaron el curso, entre otros.

Se da por finalizada la exposición. Aplausos.

Digitalización, sistematización y reingeniería de procesos de la Dirección General de Rentas
Autoras: Ana Teresa Calvimonte - Evelin Carol Sotomayor - María Fernanda Bayón - Facultad
de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca.

Al inicio de la presentación de esta ponencia las autoras hacen referencia a que forman parte de un equipo de investigación en el marco del proyecto denominado Reforma del Estado en la provincia de Catamarca de la FCEyA donde se trabaja entre otros temas la modernización y digitalización del Estado. En tal sentido su trabajo es abordado desde La Dirección General de Rentas que forma parte de la Agencia de Recaudación de Catamarca (ARCA). Comentan que ARCA unificó las dependencias de la Dirección General de Rentas, la Dirección General de Catastro y la Dirección del Registro de la Propiedad, Inmobiliaria y Mandatos y a pesar de que en muchas áreas había una resistencia a esta unificación ya era una decisión política tomada. Además, hacen referencia a que ya se venía trabajando en procesos de digitalización y al unificar las dependencias se mejoró la gestión tributaria de la administración. Esta unificación se hizo a través de un Sistema de Cuenta Única denominado SICU.

La Cra. Evelin Sotomayor menciona que su trabajo habla de reingeniería porque ARCA está actualizando todos los procedimientos administrativos que ya están alojados en el SICU y a su vez van a incorporar nuevos procedimientos que vayan de la mano de las tecnologías de información y la comunicación con el objetivo de mejorar e incrementar los recursos tributarios de la provincia y por supuesto poder brindar una mejor calidad de servicio a los distintos usuarios del organismo. Además, señala que desde ARCA quieren comenzar a trabajar con la plataforma Trámites a Distancia (TAD) que también estará alojado dentro de SICU y esto debido a que TAD tiene un ecosistema mucho más amigable e intuitivo.

Por su parte la Cra. Ana Calvimonte refiere a los avances que tiene SICU, y sostiene que el principal es acceder con clave fiscal desde AFIP y en segunda instancia es darse de alta en el sitio web como contribuyente. Menciona que otro de los avances fue el régimen simplificado que entró en vigor en julio de 2022. Y diversos trámites que pueden realizar los contribuyentes a través del sistema SICU. También comenta que en ARCA están trabajando en un proyecto de financiamiento con el BID y que una vez aprobado tal proyecto se podrá trabajar en el desarrollo de reingeniería de los sistemas, incorporar más capital humano, más infraestructura de manera que puedan ensamblar el sistema de la comisión arbitral con rentas y así tener un solo sistema.

Se concluye la presentación del trabajo haciendo referencia a que es necesario mejorar los sistemas de autogestión, capacitar los recursos humanos y contar con equipamiento.

Luego en el espacio de preguntas se consulta sobre los principales obstáculos en todo el proceso de digitalización de este organismo a lo que las expositoras responden que el principal es el presupuesto y la conectividad para el caso de los contribuyentes.

Por otro lado, el Lic. Raúl Mura consulta sobre la capacitación de los recursos humanos y las expositoras responden que actualmente se está capacitando a los recursos humanos pero que el organismo necesita contar con mayor financiamiento para seguir con estas capacitaciones en materia de sistema.

Además, se consulta a cerca del nivel de morosidad, es decir si fue positivo el impacto en cuanto a recaudación por medio de estos sistemas digitales a lo que las expositoras responden que sí y uno de los medios para mejorar la recaudación es la moratoria de autogestión.

Finaliza la exposición.

Digitalización de la Gestión Municipal de San Fernando del Valle de Catamarca

Autoras: María Fernanda Bayón - Ana Teresa Calvimonte - Evelin Carol Sotomayor - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca.

La Lic. Fernanda Bayón comienza la presentación de la ponencia haciendo referencia a que el trabajo está enmarcada dentro del proyecto de investigación Reforma del Estado perteneciente al Instituto de Estado y Políticas Públicas de la FCEyA y que tiene que ver con la digitalización de la hacienda pública del Estado municipal de SFV de Catamarca.

Comenta el marco normativo del Plan de Modernización de los diferentes niveles estadales que ya se venían implementado desde antes de la pandemia producida por el covid19.

Señala que luego de producida la pandemia gobernar en ese contexto comprendió acelerados procesos de interacción por canales digitales entre los actores sociales, públicos y privados lo que provocó que se agilizaran los procesos digitales del Estado para brindar respuestas a la sociedad en general.

En ese sentido expresa que el trabajo de investigación pretende dar cuenta de las acciones llevadas a cabo por la Municipalidad de S.F.V de Catamarca en materia de digitalización identificando las transformaciones o cambios que se dieron en el municipio a raíz de la pandemia provocada por el covid19 y que las áreas de análisis fueron la Dirección de General de Rentas, la Dirección de Contrataciones de obras y Servicios Públicos, el Juzgado de Faltas, y el área de Atención al Vecino, entendiéndose que son organismos que vienen desarrollando transformaciones digitales antes durante y después de pandemia.

Seguido a ello comenta los distintos procesos de digitalización que se implementaron en las diferentes áreas de análisis, destacando que unos de los organismos más avanzados en materia digital es la Dirección de General de Rentas dado que desde al año 2012 este organismo viene trabajando constantemente en distintos procesos y que actualmente el 90% de la recaudación de impuestos se hace por las plataformas virtuales, los trámites

presenciales son pocos pero que el organismo ya está trabajando para que esos trámites presenciales puedan hacerse de manera digital.

Otro punto que destaca es que tienen un sistema de atención virtual para consultas de los contribuyentes y que se hace un seguimiento estricto para que las respuestas a tales consultas sean en el mismo día.

Además, menciona que la Dirección de General de Rentas Municipal es uno de los pocos organismos fiscales con certificación ISO a nivel país.

La expositora continúa describiendo todas las transformaciones digitales que se produjeron en los distintos organismos de análisis.

Concluye manifestando que modernizar la gestión municipal no es fácil y los motivos principales son los recursos humanos en materia de capacitación digital y los recursos presupuestarios.

En el espacio de preguntas un asistente consulta si el municipio tiene un sistema integrado de plataforma contable.

La expositora responde que todo está centralizado en el sitio web oficial del municipio pero que cada área tiene secciones donde se encuentra disponible la información y desde donde se pueden realizar los trámites.

Otra de las consultas es realizada por el Magister Lic. Miguel Nina respecto a cómo es el proceso de rendición de cuentas para la presentación de facturas en el municipio.

La expositora responde que la mayoría de esos trámites se hace de manera digital, porque al trabajar con el sistema GDE todo va en expediente que ya está digitalizado o que por ejemplo la rendición de caja chica se hace digitalmente a través de uno de los módulos de GDE denominado GDO y también agrega que las facturas al ser electrónicas pueden ser enviadas en cualquier formato digital.

El Lic. Miguel Nina comenta que en la Universidad Nacional de Salta todavía se hacen algunas rendiciones en formato papel.

Se da por finalizada la exposición.

17:00 hs. La Coordinadora agradece a los presentes, su asistencia y permanencia en la mesa panel. Invita a todos a un Coffee Break.

Iº CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS -PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“EN BUSQUEDA DEL PERFIL PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
UN ESTADO POS PANDEMIA”**

Autores:

MORENO YUNIS, Daniel Alejandro daniel_myunis@yahoo.com.ar
AGÜERO, Mirtha Celia Elisa mceaguero24@gmail.com
Contaduría General de la Provincia de Catamarca

EJE TEMÁTICO N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado

RESUMEN

Si adoptamos el enfoque de que la Administración pública es variada y la diversidad de sus componentes, podríamos decir que la planificación y la coordinación multinivel (intergubernamental) de las políticas públicas, son dos componentes claves que parecieran explicar también la diferencia en la performance y la efectividad de los esfuerzos provenientes de las administraciones.

Esta situación responde, entre otros factores, a la infraestructura tecnológica disponible, el perfil y las competencias de los empleados públicos, especialmente establecidos por diversos marcos regulatorios vigentes.

Aquí nos vamos a centrar en la búsqueda del Perfil Profesional capaz de afrontar y gestionar los nuevos desafíos de la Administración Pública en un Estado Pos Pandemia.

La búsqueda de este Perfil Profesional en LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN ESTADO POS PANDEMIA, nos obliga a pensar en el surgimiento de nuevos modelos de administración pública de tipo híbridos que combinen nuevos procesos digitales con mecanismos presenciales para un prestación ágil y eficiente de los bienes y servicios públicos.

Sofisticar nuevas tecnologías de gestión pública junto con la aplicación y regulación de los dispositivos de inteligencia artificial dentro de los organismos públicos, aparecen como algunos de los aspectos más desafiantes para los Estados, una vez superada la pandemia.

PALABRAS CLAVES: PERFIL-PROFESIONALIZACIÓN-MODERNIZACIÓN-BUSQUEDA

INTRODUCCIÓN

En la historia de los últimos cien años de evolución de la Administración podemos detectar que perfiles profesionales son los que han dominado en cada periodo histórico.

No creemos que haya ninguna duda que durante un largo período de tiempo el perfil profesional dominante en la Administración era el jurídico.

Los perfiles profesionales (contadores, ingenieros, economistas, etc.), eran complementarios en el trabajo de la Administración Pública.

Entonces ¿Qué perfiles debemos buscar? Sin duda quienes «traigan de casa» esas nuevas aptitudes, los que las lleven incorporadas en su ADN.

Esto es tan necesario como inevitable. Podemos iniciar en el pensamiento actual de la transformación de un modelo de trabajo.

«Hacia el nuevo empleado público digital », si la transformación digital es una oportunidad para todas las organizaciones, para las administraciones públicas puede suponer una disrupción aún más significativa, ya que les permitirá:

- ✓ Incrementar la eficiencia, mediante el uso de herramientas y metodologías que reduzcan el coste de la gestión.
- ✓ Mejorar la eficacia y la productividad. El hecho de que faciliten el trabajo de los empleados públicos redundará en un mejor servicio al ciudadano.
- ✓ Acceder a un modelo de gestión más coordinado e integrado, que tenga como eje la perspectiva del ciudadano.
- ✓ Proyectar una imagen renovada a la sociedad, más moderna e innovadora, acorde a los nuevos tiempos.

«Las administraciones públicas ya han dado algunos pasos importantes hacia la transformación digital (...) Se ha avanzado mucho en la digitalización de la relación con el ciudadano, pero queda camino por recorrer en la transformación del factor humano: los empleados de la administración pública. Y precisamente el empleado público es la pieza clave de la transformación digital: cualquier proyecto de digitalización que no tenga en cuenta sus necesidades y atienda únicamente a las posibilidades que ofrece la tecnología, corre un alto riesgo de fracasar.

Estas necesidades son diferentes para cada tipo de empleado, si bien hay algunas en común: el empleado público digital debe estar siempre conectado, debe poder acceder desde cualquier momento y lugar a la información relevante y debe disponer de herramientas de colaboración.

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

La transformación digital del puesto de trabajo favorece la aparición de diferentes escenarios tecnológicos y nuevas formas de hacer las cosas, y para la administración pública supone también la indudable oportunidad de implantar un nuevo modelo cultural, en el que se

consoliden valores tan importantes como la agilidad y la transparencia, y que esta nueva imagen sea, además, percibida y valorada por la sociedad a través, no solo de un nuevo modelo de atención al ciudadano, sino de una nueva conceptualización de las oficinas y espacios físicos y, por ende, de una nueva cultura corporativa».

EL PERFIL PROFESIONAL

Se pueden encontrar en la literatura definiciones de perfil profesional que hacen hincapié estrictamente en la formación de profesionales y en el diseño curricular, también pueden encontrarse definiciones que ponen el foco en el tipo de tareas que un sujeto potencialmente pueda realizar o en las competencias y habilidades que posee. Es posible distinguir la existencia de definiciones educativas y laborales del concepto perfil profesional. A grandes rasgos las definiciones laborales comprenden términos como competencias y habilidades, mientras que las definiciones educativas destacan el papel de los conocimientos. Las definiciones de práctica profesional, de perfil profesional y de perfil del egresado han contribuido a lo que en este trabajo entendemos por perfil profesional.

Según José Antonio Arnaz (1981,1996), el perfil profesional es una descripción de las características que se requieren del profesional para abarcar y solucionar las necesidades sociales. Un individuo se constituirá como profesional después de haber participado en el sistema de instrucción. Arnaz diferencia perfil profesional de perfil del egresado. Así propone los componentes mínimos que debe contener el perfil del egresado: 1) la especificación de las áreas generales de conocimiento en las cuales deberá adquirir dominio el profesional; 2) la descripción de las tareas, actividades, acciones, etc., que deberá realizar en dichas áreas.; 3) la delimitación de valores y actitudes adquiridas necesarias para su buen desempeño como profesional; y 4) el listado de las destrezas que tiene que desarrollar. De este modo, mediante la inclusión en el diseño curricular, se fomentarán los valores que se necesiten para desempeñarse adecuadamente.

Frida Díaz-Barriga (1999) describe el perfil profesional como un conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que delimitan el ejercicio profesional. El perfil profesional se elabora luego de haber establecido los fundamentos del proceso curricular y forma parte de un proceso, es una etapa dentro de la Metodología de Diseño Curricular. Para la autora es importante definir una visión humanista, científica y social de manera integrada, alrededor de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores. Además, considera que en el caso del perfil profesional es importante incluir la delimitación de las áreas o sectores donde se realizará la labor del egresado, los principales ámbitos de la actividad profesional a realizar y las poblaciones o beneficiarios de su labor profesional (Díaz Barriga ,1993).

Raquel Glazman y María de Ibarrola (1978) definen la noción de práctica profesional que incluye la determinación de las actividades propias de las carreras que se dictan en el nivel universitario. La práctica profesional se compone de dos dimensiones: una se refiere a la

actividad por desarrollar e implica la delimitación de un campo de acción y, la otra, se refiere al nivel de comportamiento que alcanza el graduado universitario.

LOS VALORES DEL PERFIL PROFESIONAL

Podemos mencionar algunos, que hoy se tienen en cuenta: Realización Personal: Hace referencia a sentir que se tienen experiencias en el trabajo que favorecen el desenvolvimiento de las competencias individuales. Son sujetos que buscan desarrollarse personalmente, ser creativos y ser autores de su vida (“Demostrar que soy competente en mi labor”).

- Altruismo: Hace referencia a sentirse socialmente útil y procurar el bien común incluso a costa del propio. Son personas que necesitan sentir que su trabajo mejora la vida de otros seres humanos y beneficia a la sociedad en general (“Ayudar a otros”).

- Reconocimiento Social: Hace referencia a sentirse reconocido por el resto de la sociedad, ser famoso o admirado por la labor. Buscan prestigio (“Ser reconocido por la profesión u ocupación que tengo”).

- Aspiraciones Económicas: Hace referencia a sentir independencia financiera. Son individuos que buscan mejorar sus condiciones de vida mediante el trabajo y obtener logros materiales (“Obtener estabilidad económica”).

HABILIDADES Y/O APTITUDES

Sin duda debemos incorporar nuevas aptitudes y o habilidades en lo público, ya bien sea desarrollándolas o directamente contratando a las personas que ya las tienen.

Hace años que hablamos de “reconversión” de los empleados públicos, en los siguientes términos:

Un cambio cualitativamente superior a la reconversión es la reinención, que supone un replanteamiento prácticamente del 100% de las funciones de un Profesional.

Pongamos esta vez como ejemplo al personal subalterno, conocidos también como “los alguaciles”.

En una “administración electrónica” no van a poner más sellos ni cuños a golpe de antebrazo; ni trasladar voluminosos expedientes de un departamento a otro; ni realizar ingentes cantidades de fotocopias... Pero ni falta que les hace, puesto que su talento se puede emplear en tareas más útiles, constructivas e incluso dignas, y en todo caso más propias de la administración de hoy.

Los empleados deben autoevaluarse con frecuencia y actualizarse en sus habilidades, tanto profesionales como personales, si es que quieren permanecer en un alto nivel de performance». El estudio global identificó las habilidades principales que serán más demandadas desde el año 2020- Pos pandemia:

1. **Resolución de problemas complejos:** una habilidad básica a pesar del aumento de datos para ayudar a tomar decisiones. Ya en 2015 esta habilidad era una de las más

demandadas y seguirá siendo la más deseada en 2020. De hecho, se espera que esta habilidad sea la principal entre las requeridas en el 36% de todos los puestos de trabajo.

2. **Pensamiento crítico:** A pesar del avance inexorable de la automatización, esta será una capacidad “aún” necesaria para identificar las fortalezas y debilidades de las diferentes soluciones y enfoques.
3. **Creatividad:** Se valorará especialmente la capacidad de identificar la forma de utilizar las nuevas tecnologías y la creación de nuevos productos y servicios.
4. **Gestión de personas:** conjunto de habilidades que implican ser capaz de motivar y desarrollar a otros. Serán muy demandadas en gerentes de las industrias energéticas y de los medios de comunicación.
5. **Trabajar en equipo:** Saber coordinarse y ser capaces de trabajar con otras personas, lo que nos hará mucho más eficaces y productivos, es una característica demandada actualmente, así como en el pasado y, con seguridad, en el futuro. Con las nuevas tecnologías, además, somos capaces de trabajar en equipo con personas que se encuentran en otros lugares del mundo.
6. **Conocimiento y dominio de internet y nuevas tecnologías:** Sea cual sea mi perfil esta es una característica que siempre suma. Cada vez más las tecnologías se ponen al servicio de la empresa y de sus resultados. Dominarlas y saber utilizarlas correctamente nos hará un candidato más atractivo para las organizaciones.
7. **Actitud:** La actitud es fundamental, en la vida y en el trabajo. Disponer de una actitud de mejora, de constante aprendizaje y de apertura de mente, nos ayudará a adaptarnos a las características del puesto y será una característica muy valorada por cualquier empleador.
8. **Coordinación:** una habilidad social que permite colaborar, ajustando nuestras acciones en relación con los demás.
9. **Inteligencia emocional:** porque los robots “aún” no podrán analizar lo que creen que piensan las personas, aunque de hecho puedan sustituirlas en muchos trabajos.
10. **Juicio y toma de decisiones:** capacidad de analizar la creciente cantidad de datos que recogen las organizaciones para poder tomar decisiones.
11. **Servicios de orientación:** entendida en el informe de Insider como “la búsqueda activa de formas de ayudar a los demás y habilidades sociales”. Será una habilidad de relevancia creciente, mientras robots y automatización destruyen puestos de trabajo.
12. **Capacidad de negociación:** especialmente importante para puestos de trabajo informáticos y matemáticos, como analistas de datos, desarrolladores de software. También muy importante en artes y trabajos de diseño (diseñadores industriales y comerciales).

13. **Flexibilidad cognitiva:** habilidad de pensar simultáneamente sobre múltiples conceptos.
14. **Polivalencia:** El mundo actual nos obliga a estar en constante cambio, siempre adaptándonos a nuevos trabajos, nuevas necesidades y nuevos retos profesionales. Ser un profesional polivalente que aúne diferentes habilidades te abrirá muchas puertas en la empresa de hoy.
15. **Adaptación al cambio:** Por lo que hemos comentado, se valoran mucho los trabajadores que saben adaptarse y dar lo mejor de sí incluso en situaciones menos favorables. En un entorno cambiante hemos de saber adaptarnos.
16. Hasta aquí el resumen de habilidades para disponer del perfil de empleado que el Estado sea Nacional-Provincial-Municipal, está buscando. Más allá de la formación y la experiencia que, por supuesto, son importantes, disponer de estas características nos ayudará a mejorar profesionalmente y conseguir el puesto que deseamos.
17. Como empleador, seguro que muchas de estas habilidades y características están en tu "listade deseos" del empleado perfecto.

ASPECTOS NUEVOS A DESTACAR EN LA BÚSQUEDA DEL NUEVO PROFESIONAL

En la búsqueda de este perfil Profesional, también nos encontramos, con estos 7 (siete) estilos:

1. **Perfil profesional competitivo:** Se trata de un tipo de trabajador que, en cierto modo, es agresivo. Tiene gran afición por el riesgo siempre y cuando exista la posibilidad de obtener grandes beneficios. Uno de sus principales defectos es que, este afán por los resultados puede provocar que no ponga tanta atención al detalle como sí lo hacen otros trabajadores.
2. Es fácilmente identificable puesto que está dispuesto a cualquier sacrificio para impulsar su carrera profesional, ya que siempre quiere destacar entre sus compañeros.
3. **Perfil profesional ejecutor:** Este perfil profesional se caracteriza porque no se siente muy motivado por la toma de decisiones. Estos trabajadores se sienten más cómodos ejecutando las labores que les indican sus supervisores. Lo mejor de los ejecutores es que siempre están dispuestos a pasar de lo abstracto a lo concreto por medio de la acción.
4. El perfil profesional ejecutor es muy práctico y objetivo, aunque su principal desventaja es que en muchas ocasiones omite la fase de planificación antes de llevar a cabo una acción, lo que puede desembocar en un error.
5. **Perfil laboral planificador:** El trabajador que se identifica con el perfil laboral del planificador se caracteriza por ser muy cauteloso y reflexivo. A la hora de tomar una decisión, el planificador no se deja llevar por sus emociones, sino que valora las

posibles consecuencias de todas alternativas.

6. **Perfil profesional procrastinador:** Este rasgo es muy común entre todas las personas, dentro de cualquier sector laboral. Aun así, debemos tener mucha precaución cuando nos encontramos con que la procrastinación es el rasgo principal y dominante de uno de nuestros trabajadores. Un profesional de estas características tiene a dejar todo para después hasta incluso, llegar a olvidar sus obligaciones.
7. **Perfil laboral analítico:** Cuando hablamos de un trabajador analítico, nos referimos a aquel que cuyas características más destacables son la concentración, el perfeccionismo y la atención al detalle.
8. Un perfil profesional analítico es sumamente meticuloso y tiende a revisar los posibles errores numerosas veces. Los trabajadores analíticos buscan seguridad y estabilidad, por lo que odian trabajar bajo presión y los cambios constantes.
9. **Perfil profesional comunicativo:** Sin duda, el perfil profesional comunicativo destaca por sus habilidades lingüísticas. Este tipo de trabajador se desenvuelve perfectamente en campos como la oratoria o la negociación, dado su enorme carisma.
10. **Perfil laboral idealista:** los trabajadores que se enmarcan bajo el perfil idealista viven con la cabeza en las nubes y lucha por conseguir sus sueños. Estas dos características, sumadas a la gran persistencia que suelen tener, los convierte en los sujetos perfectos para emprender.
11. Los idealistas no llevan muy bien cumplir órdenes, por lo que ser autónomos puede ser lo que mejor funcione para este tipo de profesionales dada su gran ambición y creatividad.

CONCLUSIONES

Entendemos para concluir que el Profesional Público es una persona que debería estar orientada principalmente por el deseo de servir y atender las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, poniendo a disposición de la nación sus capacidades, con el fin de contribuir al desarrollo de ésta y anteponiendo los máximos fines del Estado a cualquier propósito o interés particular.

La vocación de servicio es uno de los principios y valores fundamentales del Servidor Público, por lo tanto, considera los siguientes aspectos:

Satisfacción y pasión por brindar la mejor atención y calidad de servicio, teniendo claro el rol como servidores públicos.

Compromiso a “entender, atender y resolver” las necesidades de aquellos a los que servimos, orientándonos permanentemente a su satisfacción y a superar sus expectativas.

Atender con cordialidad, humanidad, rapidez y sentido de oportunidad los planteamientos de las usuarias y los usuarios.

Constante desarrollo, mejoramiento de las propias capacidades y abiertos al aprendizaje de nuevos conocimientos, con la finalidad de prestar un mejor servicio.

Algunos de los deberes del Profesional público son el observar buena conducta dentro y fuera de los horarios de trabajo, practicar en forma constante el respeto a quienes les brindan atención, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, guardar respeto y motivar a sus compañeros de trabajo al mejoramiento continuo y al trabajo colectivo.

Un servidor público debe actuar sobre las bases de la justicia, la razón y la argumentación por encima de cualquier interés individual, su rol se orienta a la generación del bien colectivo.

También debe tener creatividad e innovación, que se traduce en la búsqueda constante de nuevas formas de trabajo que resuelvan con eficiencia los problemas que en forma cotidiana se van presentando, con una visión de reto frente a cada problema que se le presente y enfocándose en su resolución.

Para concluir, en este tiempo de Post pandemia deberíamos considerar al Profesional Público en la conciencia del significado y trascendencia de su trabajo y estar al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, en el proceso de transformación de la sociedad por principios y valores, tales como:

- ✓ Ética
- ✓ Honestidad
- ✓ Igualdad
- ✓ Solidaridad
- ✓ Participación protagónica
- ✓ Vocación de servicio
- ✓ Esfuerzo colectivo
- ✓ Eficiencia
- ✓ Responsabilidad

BIBLIOGRAFIA

- Allport, G. Vernon, P. & Lindzey, G. (1970). Manual: Study of values. Chicago, IL: Riverside Publishing.
- Arnaz, J. A. (1981). Guía para la elaboración de un perfil del egresado. Revista de Educación Superior, 10(4), 1-7.
- Arnaz, J. A. (1996). La planeación curricular. México: Trillas. competente.
- Beccaria, L. & López, N. (1997). Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF y Losada.
- Carter, J. R. & Irons, M. D. (1991). Are economists different, and if so, why? Journal of Economic Perspectives, 5, 171–177.
- Castelló Martínez, A. (2010). Una nueva figura profesional: el Community Manager.

- Revista de la Red Académica Iberoamericana de Comunicación, 1, 74-97.
- Castro Solano, A. & Nader, M. (2006). La evaluación de los valores humanos con el Portrait Values Questionnaire de Schwartz. *Interdisciplinaria*, 23(2), 155 - 174.
 - Castro Solano, A. (2005). Técnicas de evaluación psicológica en los ambientes militares. Buenos Aires: Paidós.
 - Casullo, M. M. y Castro-Solano, A. (1997). Adaptación del MIPS en Argentina. En M.P.
 - Casullo, M. M. & Castro Solano, A. (2003). La estructura de los valores humanos en población adulta argentina civil y militar. Una propuesta para su evaluación psicológica. *Revista Digital Universitaria Colegio Militar de la Nación*, 1(2). Recuperado de <http://www.colegiomilitar.mil.ar/rediu/numero.asp?numero=2>
 - Casullo, M. M. & Castro Solano, A. (2004). Valores humanos y contextos en población civil y militar. *Acción Psicológica (UNED)*, 3(1), 21-30.
 - Cennamo, L. & Gardner, D. (2008). Generational differences in work values, outcomes and person-organisation values fit, *Journal of Managerial Psychology*, 23(8), 891-906.
 - Cipriani, G. P., & Zago, D. L. A. (2009). Natural born economists. *Journal of Economic Psychology*, 30, 455–468.
 - Cronbach, L. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of test. *Psychometrika*, 16, 297-334.
 - De Ibarrola, M. (2004). Paradojas recientes de la educación frente al mercado de trabajo y la inserción social. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- RedEtis-ides.
 - Depaula, P. (2008). Actitudes hacia los líderes mujeres y valores en el trabajo. Un estudio comparativo entre población civil y militar. *Revista Digital Universitaria Colegio Militar de la Nación*, 6(18), 1-14.
 - Depaula, P. D. (2012). Predictores globales de la performance de estudiantes militares. *Ciencias Psicológicas*, 6(2), 135-148.
 - Díaz Barriga, F. (1993). Aproximaciones metodológicas al diseño curricular hacia una propuesta integral, en *Tecnología y Comunicación Educativas*, 21, 19-39.
 - Díaz Barriga, F. (1999). Elaboración del perfil profesional. En Díaz Barriga, F., Lule, M. L., Pacheco Pinzón, D., Rojas-Drummond, S., & Saad Dayán, E. (Eds.), *Metodología de Diseño Curricular para Educación Superior* (pp. 85-104). México: Trillas.
 - Dose, J. J. (1997). Work Values: An Integrative Framework and Illustrative Application to Organizational Socialization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70, 219–240.

- Elizur, D. & Koslowsky, M. (2001). Values and organizational commitment. *International Journal of Manpower*, 22(7), 593-599.
- Feather, N. T., & Rauter, K. A. (2004). Organizational citizenship behaviours in relation to job status, job insecurity, organizational commitment and identification, job satisfaction and work values. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77, 81-94.
- Filippi, G. & Zubieta, E. (2003). Valores y Trabajo: un estudio con estudiantes universitarios. *Anuario de investigaciones 2003*. Instituto de Investigaciones, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.
- Frank, R. H., Gilovich, T. & Regan, D. T. (1993). Does studying economics inhibit cooperation? *Journal of Economic Perspectives*, 7(2), 159-171.
- Frey, B. S., & Meier, S. (2003). Are political economists selfish and indoctrinated? Evidence from a natural experiment. *Economic Inquiry*, 41, 448-462.
- Gandal, N. & Roccas, S. (2002). Good neighbours/Bad citizens: Personal value priorities of economist. Discussion Paper N°3660. London: Center for Economic Policy Research.
- Glazman, R. & de Ibarrola, M. (1978). *Diseño de planes de estudio*. México: CISE, UNAM.
- Griffa, M. C. & Moreno J. E. (2005). *Claves para una Psicología del Desarrollo*. Volumen II. Buenos Aires: Editorial Lugar.
- Gordon, L. V. (1993). *Survey of interpersonal values, SRA, Examiners manual (3a ed.)*. Londres: MacMillan.
- Harowitz, H. L. (1987). *Campus life: Undergraduate culture from the end of the century to present*. Chicago, Il: Chicago University Press.
- Ibáñez Crino, Patricia (2011) *Especificaciones del perfil profesional del servidor público*.
- López Velásquez, Axel Edgardo (2011). *Perfil del Servidor Público*.
- Marcaccio, A. & Moreno, J. E. (2013). Valores interpersonales y perfiles profesionales. *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento, Suplemento*, 278-279.
- Martínez Gomez, C. F. (2007), El deber ser de la contaduría pública en Colombia, *Acierto Revista Académica y Científica De Uniremington*, 2, 23-31.
- Marwell, G. & Ames, R. E. (1981). Economists free ride, does anyone else?: Experiments on the provision of public goods, IV. *Journal of Public Economics* 15, 295-310. doi:10.1016/0047-2727(81)90013-X
- Meier, S. & Frey, B. S. (2004). Do business students make good citizens? *International Journal of the Economics of Business*, 11(2), 141-163.
- Moreno, J. E. & Marcaccio, A. (2012). *Escala de valores relativos al trabajo*.

Propiedades psicométricas de una versión en castellano revisada. *Praxis. Revista de Psicología* 14(22), 65-78.

- Moreno, J. E. & Marcaccio, A. (2013, julio). Perfiles profesionales y valores relativos al trabajo. Comunicación presentada en el XXXIV Congreso Interamericano de Psicología. Sociedad Interamericana de Psicología. Brasilia, Brasil.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. England: Harvard University Press.
- Porto, J. B. & Pilati, R. (2010). Escala Revisada de Valores Relativos ao Trabalho: EVT-R. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 23(1), 73-82.
- Porto, J. B., & Tamayo, A. (2003). Escala de valores do trabalho: EVT. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 19(2), 145-152.
- Porto, J. B., Pilati, R. & Mendes Teixeira, M. L. (2006, setembro). Análise Fatorial Confirmatória da Escala de Valores Relativos ao Trabalho. Comunicación presentada en 30º Encontro da Anpad. Salvador, Brasil.
- Pryor, R. (1979). In search of a concept: Work values. *The Vocational Guidance Quarterly*, 27, 250-258.
- Rodríguez, L. (1999). Perfil del Contador Público en las Américas en el Siglo XXI. *InterAmérica*, 1(4).
- Sánchez-López y M. M. Casullo (Eds.), *Los estilos de personalidad: Una perspectiva iberoamericana* (pp. 233-265). Madrid y Buenos Aires: Miño y Dávila.

Iº CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS -PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA REGULACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS TRIBUTARIOS
PROVINCIALES: UN ANÁLISIS CONCEPTUAL Y DE VALORACIÓN”**

Autores:

ARRASCAETA, María Laura pmarrascaeta@eco.unca.edu.ar
IBÁÑEZ, Rodolfo Gabriel rodolfoiba22@gmail.com
MEDINA WALTHER, Daniel Alejandro cpn_medina@hotmail.com
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA

EJE TEMÁTICO N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

Ante los nuevos desafíos surgidos por la transformación digital y los retos provenientes del uso creciente y diversificado de Criptomonedas, diferentes provincias de nuestro país realizaron modificaciones en sus Códigos Tributarios/Fiscales incorporando en ellos las actividades realizadas con las mismas. Bajo este contexto surge el presente trabajo enmarcado dentro del Proyecto de Investigación “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales” perteneciente al programa de Fortalecimiento de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca, año 2022. El proyecto pretende identificar y analizar las modificaciones en los Códigos Tributarios/ Fiscales provinciales, en correspondencia a las actividades realizadas con criptomonedas durante el año 2020 y primer semestre del año 2022, en referencia a ello escritores destacados sobre el tema concuerdan en que existe poca claridad en las definiciones utilizadas, encontrándose inconsistencias conceptuales por parte de los Fiscos Provinciales, equiparando diferentes conceptos cuando no lo son, estas inconsistencias repercuten en confusiones durante su tratamiento y en una ineficaz tributación por parte de las provincias. En ese contexto, el presente trabajo identifica la conceptualización de criptomonedas, formas de valuación y actividades pasibles de ser alcanzadas, con el objetivo de sentar un marco conceptual que permita aclarar las debilidades conceptuales en las legislaciones bajo análisis.

1.- Introducción

Las criptomonedas han ganado una gran relevancia en el ámbito financiero en los últimos años. Se trata de monedas digitales descentralizadas que utilizan la criptografía para garantizar transacciones seguras y controlar la creación de nuevas unidades, Bitcoin fue la primera criptomoneda en aparecer en 2009 y desde entonces han surgido muchas otras, como Ethereum, Ripple, Litecoin, entre otras.

La popularidad de las criptomonedas se debe en gran medida a su promesa de seguridad, transparencia y eficiencia en las transacciones. También ofrecen la posibilidad de realizar transacciones rápidas y globales sin intermediarios, lo que las hace atractivas para personas y organizaciones en todo el mundo.

Sin embargo, a medida que ganan terreno, los gobiernos y las autoridades fiscales han comenzado a prestar atención a su uso y su impacto en los impuestos. En este sentido, algunas provincias han empezado a incorporar las criptomonedas en sus códigos tributarios con el fin de regular su uso y asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en ese marco, es válido realizarnos algunas preguntas: ¿se puede legislar impositivamente sobre criptomonedas? ¿es necesario realizar la mencionada legislación? ¿se puede brindar seguridad jurídica a los contribuyentes mediante dicha regulación?

En nuestro país, es posible que algunos códigos tributarios provinciales hayan introducido disposiciones relacionadas con las criptomonedas; la identificación y análisis de dichas modificaciones permite contribuir a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes, dichas disposiciones pueden abordar cuestiones como la inclusión de criptomonedas en la declaración de impuestos, la determinación de su valor imponible, el tratamiento fiscal de las transacciones con criptomonedas, entre otros aspectos.

Su incorporación en los códigos tributarios provinciales es un reflejo de la creciente importancia y popularidad de estas monedas digitales en el mundo financiero. También demuestra la necesidad de establecer marcos legales y fiscales claros para regular su uso y garantizar la equidad y transparencia en el pago de impuestos.

En ese contexto, el objetivo de este trabajo es establecer un marco conceptual al identificar la conceptualización de las criptomonedas, las formas de valuación y las actividades sujetas a regulación.

2.- Metodología

La metodología empleada es de un enfoque cualitativo, investigación del tipo exploratoria-descriptiva, para lo cual las herramientas de recolección de datos utilizada será el análisis documental.

3. - Conceptualización de las criptomonedas.

Habitualmente suelen utilizarse los términos moneda digital, moneda virtual y criptomoneda como si fueran sinónimos, cuando en realidad no lo son. En ese sentido, resulta relevante efectuar una distinción conceptual entre los mismos.

3.1.- Moneda digital.

Este término hace referencia a cualquier medio de pago que opera en forma digital. Dentro del mismo quedan incluidas las monedas virtuales y las criptomonedas, así como también el dinero fiduciario que es operado a través de canales como home banking, cajeros automáticos, tarjetas de crédito, tarjetas de débito y plataformas como Mercado Pago, el cual se conoce con el nombre de dinero electrónico y al cual Branciforte (2021) define como: "...un mecanismo para transferir digitalmente monedas fiduciarias, es decir, mediante el cual se transfieren electrónicamente monedas que tienen curso legal en algún país o jurisdicción" (p. 58). Con respecto a las monedas digitales, Tschieder (2020) sostiene que:

En general, se denomina moneda digital a un producto informático que cumple funciones de medio o instrumento de cambio y que se caracteriza por ser intangible.

Una moneda digital no tiene existencia en el mundo físico de las cosas, sino que pertenece al mundo online, por cuanto es una creación de la tecnología que tiene por finalidad ser utilizada para intercambiarse por productos y/o servicios.

A su vez, la expresión moneda digital es un término genérico en el que quedan incluidos tanto instrumentos con fines de pago que se utilizan en una economía real, así como también abarca los tokens o fichas que se utilizan con la misma finalidad, pero en economías virtuales.

En otras palabras, moneda digital es una denominación que se utiliza tanto para designar monedas virtuales, criptomonedas (tales como bitcoin o ether), stablecoins y otros productos emitidos por sujetos privados; así como para hacer referencia a las monedas digitales de bancos centrales estatales. (p. 2)

3.2.- Moneda virtual.

Como ya se señaló, las monedas virtuales quedan comprendidas dentro de lo que son las monedas digitales. La característica que las distingue del resto de las monedas digitales es que solo sirven para operar dentro del mundo virtual para el que fueron creadas. El típico ejemplo de las monedas virtuales es el dinero que emiten algunos videojuegos que operan en forma online, el cual solo puede ser consumido dentro del entorno bajo el cual operan los mismos. Con respecto a las monedas virtuales, Tschieder (2020) afirma:

Las monedas virtuales son un subtipo de monedas digitales, pero, como su nombre lo indica, son virtuales. Es decir, lo que caracteriza a las monedas virtuales es que solo tienen valor en un entorno virtual específico. El contexto típico en el que tienen existencia estas unidades de cuenta es en los videojuegos, y son sus creadores quienes las controlan.

Su utilidad se encuentra dentro de un ambiente específico creado por un juego online y tienen valor en la interacción con otros jugadores a partir de las reglas fijadas por los desarrolladores de cada videojuego, por lo que no tienen trascendencia económica en el mundo real...Entonces las monedas virtuales, serían un tipo de moneda que opera en complejas economías virtuales, pero solo dentro de una comunidad también virtual y específica. Los creadores o desarrolladores de los videojuegos son quienes las controlan y definen las reglas de su uso. Generalmente, los jugadores, por logros o avances en el juego, obtienen en recompensa dinero virtual, con el que realizan operaciones y transacciones, tales como comprar herramientas, equipamiento, mejorar las cualidades y calidades del personaje, con el fin de adquirir habilidades para mejorar la performance del juego y superar el nivel, etc.” (p. 3 y 4)

3.3.- Criptomonedas.

Como ya se indicó, las criptomonedas quedan comprendidas dentro de los que son las monedas digitales y se diferencian de las monedas virtuales no solo por su construcción tecnológica, sino también por el hecho de que mientras estas últimas solo pueden ser utilizadas dentro del entorno virtual para el que fueron creadas, las criptomonedas no conocen límites en ese sentido, es más, se originaron con la idea de servir como medio de cambio habitual entre los seres humanos. Con respecto a las criptomonedas, Tschieder (2020) señala:

Las criptomonedas son una categoría o subtipo de monedas digitales y se diferencian de las monedas virtuales en el hecho de tener un valor comercial al poder realizar transacciones en el mundo real. Es un activo digital e intangible que se utiliza como medio de intercambio económico. Se utilizan como medios digitales de cambio (...) Su aceptación depende exclusivamente de la confianza, y su valor lo rige el juego de la oferta y demanda; de ahí que una de sus características sea la volatilidad de la cotización de su precio (...) Otra de las características de las criptomonedas que las diferencian de otras monedas digitales es la construcción tecnológica que utilizan, por cuanto son monedas encriptadas, de ahí el adjetivo cripto. (p. 5)

Hecha la distinción entre monedas digitales, monedas virtuales y criptomonedas, nos concentraremos ahora en conceptualizar a estas últimas. En ese sentido, Zocaró (2020b) las define de la siguiente manera:

(...) éstas no son más que registros en la blockchain, es decir, no es un archivo digital (ni mucho menos un activo tangible) que se transfiere de un sujeto a otro, sino que, simplemente, es una especie de asiento contable grabado en la blockchain. (p. 17)

Por su parte, Branciforte (2021) considera que las criptomonedas son criptoactivos y conceptualiza a estos últimos de la siguiente forma:

(...) un criptoactivo es una unidad de valor, un dato en el sistema blockchain al cual el mercado le otorga una valuación conforme las reglas de la oferta y la demanda. (p. 64)

En igual sentido que los autores a los que se hizo referencia en los párrafos anteriores, se manifiestan Alvarez Larrondo (2022) cuando con respecto a Bitcoin afirma:

Ahora bien, con base en lo expuesto previamente, surge claro que el bitcoin carece de corporeidad. Es tan solo un dato registrado en una cadena de bloques —en principio, inmodificable—, asentada en un libro contable virtual (una base de datos), distribuido en todos los nodos (computadoras) que decidan descargar el programa en ellas, que pueden entregarse a cambio de bienes y servicios, si su dueño o prestador los acepta. (p. 85)

En definitiva, se puede decir que las criptomonedas son simplemente un dato que se encuentra registrado en un sistema blockchain, cuyo valor de mercado dependerá de la puja que exista entre sus oferentes y demandantes.

4.- Caracterización de las criptomonedas.

4.1.- Sistema descentralizado y distribuido.

Las criptomonedas operan bajo sistemas descentralizados, es decir en entornos en los cuales no existe una autoridad central, lo cual contrasta por ejemplo con lo que sucede con la autoridad monetaria de un país, la cual centraliza toda la información y las decisiones relacionada con el sistema bancario. Al funcionar las criptomonedas de manera descentralizada, la información es almacenada en lo que se conoce como nodos y son éstos los encargados de tomar las decisiones relativas a las mismas. Los mencionados nodos pueden encontrarse distribuidos a lo largo y ancho del planeta, tal como ocurre por ejemplo en el caso de Bitcoin. Al funcionar de manera descentralizada y al encontrarse distribuidos los nodos que almacenan la información relacionada con las criptomonedas, estas últimas brindan cierta seguridad a sus usuarios, debido a que nadie tiene el poder de alterar unilateralmente la información del sistema, además de ser muy poco probable que todos los nodos dejen de funcionar o puedan ser hackeados simultáneamente. Branciforte (2021) se refiere al carácter descentralizado y distribuido de las criptomonedas cuando afirma:

Descentralizados: cuando hablamos de criptomonedas, como dijimos en los puntos anteriores, hacemos referencia a que no son controladas por ningún ente, son descentralizadas al igual que los sistemas blockchain. Ello no quita que existan sistemas blockchain permissionados donde la descentralización se vea difuminada por algún órgano, en este caso no podemos hablar de criptomonedas en sentido lato.

Distribuidas: los datos de un sistema blockchain, y por consiguiente los criptoactivos que allí se encuentran, están distribuidos por todos los nodos que forman parte del sistema, permitiendo que, si un nodo se cae, el sistema igual siga funcionando.

Seguras: al encontrarse dentro de un sistema blockchain, y compartir sus características de descentralización y distribución, así como su sistema de consenso, ello hace que las operaciones que se realicen a través de criptoactivos gocen de la seguridad de un sistema prácticamente inhackeable. (p. 64 y 65)

Por su parte, Aballay y otros (2021) se refieren al carácter descentralizado de las criptomonedas cuando señalan:

Es descentralizada porque ya no cuenta con una autoridad central que resguarda en un único lugar el registro histórico de transacciones, sino que ahora es descentralizado para todas las partes, a través de la tecnología P2P; basta con una computadora con acceso a internet para poder revisar el registro histórico de transacciones asentado en la blockchain. (p. 148)

4.2.- Unidad de cuenta propia.

Las criptomonedas pueden servir como unidad de cuenta, debido a que es posible establecer el valor de un bien o servicio en términos de la cantidad de criptomonedas que hacen falta para adquirirlo. En este punto es importante distinguir entre las criptomonedas que tienen una alta volatilidad en su precio (por ejemplo, Bitcoin) y aquellas que mantienen estable su valor a lo largo del tiempo, las que se conocen con el nombre de stablecoins. Estas últimas son las más adecuadas para desempeñar el papel de unidad de cuenta, debido a la estabilidad de su valor, lo que resulta trascendental al momento de expresar el precio de un bien o servicio en términos de la cantidad de criptomonedas que hacen falta para poder adquirirlo. Con respecto a las criptomonedas que poseen una alta volatilidad en su precio y la posibilidad de utilizar las mismas como unidad de cuenta, compartimos lo expresado por Ammous (2019) cuando con respecto a Bitcoin afirma:

Por otro lado, la persistencia de la volatilidad en el valor del bitcoin impedirá que desempeñe el papel de unidad de cuenta, al menos hasta que no haya alcanzado numerosos múltiplos de su valor actual y del porcentaje de personas que lo poseen y aceptan en todo el mundo. (p. 284 y 285)

4.3.- Carecen de soporte físico que las respalde.

Como ya se señaló anteriormente las criptomonedas son simplemente un dato que se encuentra registrado en un sistema blockchain y carecen de un soporte físico que las respalde. En este aspecto se diferencian del dinero fiduciario, el cual se encuentra respaldado físicamente por los billetes y monedas que se encuentran circulando en la economía.

4.4.- Imposibles de falsificar.

Al operar las criptomonedas en forma descentralizada y distribuida, las mismas se vuelven imposibles de falsificar. Cualquier intento en ese sentido, lo que se conoce como doble gasto, sería detectado por la red, la cual lo impediría. Esto contrasta con lo que ocurre con el

dinero fiduciario, el que como ya se señaló anteriormente se encuentra respaldado físicamente por los billetes y monedas que se encuentran en circulación en la economía, los que pueden ser falsificados de manera cada vez más sofisticada a medida que transcurre el tiempo y avanza la tecnología.

4.5.- Alta volatilidad en el precio.

La mayoría de las criptomonedas tienen una alta volatilidad en su precio, si es que medimos a este último en términos de una moneda fiduciaria estable como el dólar. Como se señaló anteriormente, esta característica dificulta que las mencionadas criptomonedas puedan servir como unidad de cuenta, debido a que resulta difícil medir el valor de un bien o servicio cualquiera en términos de una criptomoneda cuyo precio oscila permanentemente. Asimismo, es importante señalar que esa alta volatilidad es la que permite que quienes operan permanentemente con las mencionadas criptomonedas puedan obtener importantes ganancias en periodos cortos de tiempo. Si bien la mayoría de las criptomonedas poseen una alta volatilidad en su precio, como ya se señalara anteriormente existen también otras criptomonedas que no tienen esa característica, debido a que su precio medido en términos de una moneda fiduciaria estable como el dólar tiende a mantenerse constante a lo largo del tiempo, motivo por el cual se conoce a estas criptomonedas con el nombre de stablecoin y son las que pueden servir como unidad de cuenta, debido a que la estabilidad en su precio permite que se pueda expresar sin ningún tipo de problema el valor de los distintos bienes y servicios en términos de las mencionadas criptomonedas.

4.6.- Transferencias irreversibles.

Las transferencias de criptomonedas que se realizan son irreversibles, es decir, no pueden anularse. La única forma de que a un usuario del sistema se le devuelva una criptomoneda que ha transferido erróneamente, es que quien la recibió decida voluntariamente devolvérsela. Esto obliga a que quienes utilizan criptomonedas sean muy cuidadosos con las operaciones que realizan, debido a que no existe una autoridad central a quien se le pueda reclamar una transferencia que se realizó erróneamente, cosa que si puede hacerse en el sistema financiero formal. Con respecto a la inmutabilidad de las transacciones en criptomonedas, Tschieder (2020) sostiene:

Una de las características de la operatoria en criptomonedas es la imposibilidad de la reversión de las monedas digitales transferidas. El sistema no permite la cancelación, ni la anulación de la transacción una vez que esta ha sido confirmada.

La nulidad del contrato no acarrea la nulidad del pago y, por ende, no es posible su reversión. En la misma situación nos encontraríamos frente al caso de un pago por error, como sería en el supuesto de que una persona equivocadamente enviase los fondos a una dirección que no era aquella a la que debía hacerlo como destino. (p. 104)

Por su parte, Branciforte (2021) se refiere a la irreversibilidad de las transferencias cuando con respecto a los criptoactivos afirma: "...al ser un dato en el sistema blockchain, las transacciones quedan grabadas dentro de los bloques y no se pueden borrar ni modificar". (p. 64)

Si bien la imposibilidad de dejar sin efecto una transferencia de criptomonedas obliga a los usuarios de las mismas a ser más cuidadosos con las operaciones que realizan, es importante señalar que esa misma circunstancia les brinda la seguridad de que las criptomonedas que reciben no les podrán ser quitadas por más que una contraparte de mala fe quisiera hacerlo.

4.7.- Bajo costo de operación.

El operar con criptomonedas tiene un muy bajo costo si lo comparamos con el que se debe afrontar cuando se realizan las mismas operaciones en el sistema financiero formal. Esto se puede apreciar claramente cuando por ejemplo se quiere enviar dinero desde un país a otro, circunstancia en la que el costo de enviar ese dinero a través de criptomonedas es mucho más bajo que el que se debe abonar si se desea hacerlo mismo a través del sistema financiero formal.

4.8.- Operaciones pseudoanónimas.

Es posible operar con criptomonedas sin dar a conocer los datos personales de quien lo está haciendo. Si bien esta característica es muy valorada por los usuarios de criptomonedas, es importante tener en cuenta de que, al estarse operando en una red pública, todas las operaciones que se realizan quedan registradas y expuestas a la vista de cualquier persona que las quiera ver, motivo por el cual una vez que se identificó al titular de una cuenta, se pueden conocer todas las operaciones que este último ha realizado.

Con respecto a esta característica, Branciforte (2021) sostiene:

...es importante remarcar esta característica del pseudoanonimato, ya que, en la gran mayoría de las veces se asimila a los criptoactivos con operaciones anónimas y, si bien sí pueden realizarse en forma que sea difícil ubicar a alguna de las partes en una transacción, no es menos cierto que toda operación se va a llevar adelante con la vinculación de dos wallets, es decir de dos direcciones que estén cargadas en un sistema blockchain y allí registradas. De esta forma, siempre vamos a poder identificar qué wallets intervinieron en una operación haciendo difícil, pero no imposible, vincular a la wallet con la persona que la opera. (p.65)

Por su parte, Aballay y otros (2021) afirman:

Es pseudoanónimo porque utiliza la criptografía asimétrica, de clave pública y privada, para "ocultar" la identidad de las partes de una operación. Se dice que es pseudoanónimo, y no anónimo, porque si pudiéramos asociar esa clave pública a una persona, podríamos analizar

todas sus transacciones históricas a través de la trazabilidad que nos brinda la blockchain.
(p 148)

5.- Como establecer el valor de una criptomoneda.

La manera en la que se establece el valor de una criptomoneda está relacionada con la forma a través de la cual se puede operar con las mismas. En ese sentido, se distinguirá entre dos tipos de operatorias:

- P2P: en este caso las operaciones se realizan sin intermediarios, es decir de persona a persona. En virtud de lo expresado, en este caso son las partes que intervienen en la operación las que determinarán el valor al que será transada una criptomoneda. Con respecto a la operatoria P2P, Zocaró (2020b) afirma:

Mediante P2P (peer-to-peer) las personas negocian y concretan la operación de compraventa en forma directa y sin importar la ubicación de ambas partes (alguien desde Buenos Aires puede comprarle bitcoins a otra persona en Tucumán), y las partes acuerdan los términos de intercambio (desde precio hasta la forma de pago). Así, en general, se pueden conseguir mejores precios que utilizando exchanges. (p. 33)

Por su parte, con respecto a la operatoria bajo análisis, Álvarez Larrondo (2022) sostiene:

Ahora bien, esto puede darse de manera directa entre dos usuarios, lo que se conoce como peer to peer (P2P) o "de igual a igual", cuando el que tiene bitcoins ordena, con su clave privada, transmitir la cantidad pactada a la dirección pública del adquirente y, a cambio, recibe en forma presencial o a través de una transferencia, por medio del sistema bancario tradicional, una fintech o alguna otra herramienta tecnológica, la suma en moneda fiat. Esta es la verdadera corporeización de la idea de Satoshi Nakamoto, dado que en este caso no existen intermediarios. La relación se da entre pares, sin nadie que recoja información sobre los intervinientes. (p. 78)

- Exchanges: si bien las criptomonedas se originaron con la idea de ser operadas bajo la forma P2P, con el transcurso del tiempo se fue generando una forma alternativa de realizar operaciones con las mismas. Es aquí donde emergen los exchanges, que no son otra cosa que plataformas a través de las cuales se puede operar con criptomonedas. En este caso será la exchange la que establecerá el valor al que será transada una criptomoneda. Con respecto a los exchanges, Branciforte (2021) considera que:

Podemos denominar a los exchanges como las casas de cambio, aquel lugar al que podemos recurrir para comprar criptoactivos, para cambiar nuestra moneda fiat por criptoactivos, e incluso para intercambiar un criptoactivo por otro. (p. 70)

Por su parte, Álvarez Larrondo (2022) se refiere a los exchanges cuando afirma:

Pero, claro, la complejidad que para muchos representa el primer acercamiento al mundo de bitcoin ha traído consigo la operación de intermediarios identificadas como exchanges o "casas de intercambio", las cuales funcionan virtualmente y cuyo titular, por lo general, es

una sociedad constituida, en muchos casos, en lugares recónditos del mapa que el usuario siquiera conoce, dado que esa información reposa en los términos y condiciones que no leyó. En este caso, la exchange vende el bitcoin y recibe el dinero fiat, y su negocio reside en la distinción de la cotización, según se trate de compra o venta (como funcionan las casas de cambio tradicionales de moneda extranjera), o podrá cobrar una comisión sobre cada transacción. (p. 78)

Es importante tener en cuenta que, en ambos casos, P2P y exchanges, las operaciones que se realicen pueden consistir en la entrega de dinero fiduciario a cambio de criptomonedas y viceversa, como así también en el intercambio de una criptomoneda por otra.

6.- Actividades que se desarrollan en torno a las criptomonedas

En este punto seremos bastante restrictivos en cuanto a la identificación de las actividades que se desarrollan en torno a las criptomonedas. En ese sentido, no consideraremos como tales a aquellas que simplemente se valen de estas últimas para utilizarlas como un medio de cambio más, es decir, como un instrumento más de cobro o pago. Hecha esta aclaración, podemos identificar como actividades que se desarrollan en torno a las criptomonedas, a las siguientes:

a.- Financieras: esta actividad es desarrollada por quienes reciben dinero de terceros y utilizan el mismo para operar con criptomonedas, con la idea de obtener ganancias que les permitan cubrir por lo menos el rendimiento que ofrecen a esos terceros. Esta actividad ha sido desarrollada por lo menos en las provincias de Catamarca, Tucumán, La Rioja y Córdoba, en donde inclusive se les ha cobrado impuesto a quienes llevaron adelante la mencionada actividad.

b.- Inversores: esta actividad es desarrollada por quienes toman su propio dinero y lo utilizan para operar en el mercado de las criptomonedas, buscando de esa forma obtener un beneficio económico.

c.- Exchanges: esta actividad es desarrollada por aquellas plataformas a través de las cuales se puede operar con criptomonedas, las cuales buscan obtener ganancias a través de distintos servicios que ofrecen a sus usuarios y que se encuentran relacionados con las mismas.

d.- Minería: esta actividad es desarrollada por quienes dan soporte a los sistemas bajo los cuales operan las criptomonedas, lo que les da la posibilidad de obtener ganancias a través de las nuevas criptomonedas que a modo de recompensa emiten los mencionados sistemas. Con respecto a la minería, Zocaró (2020b) considera lo siguiente:

Es importante aclarar que la minería de criptomonedas no se trata de descubrir nuevas criptomonedas, sino que se denomina así a los procesos que los mineros llevan a cabo para validar las ya comentadas transacciones. Y no todos los usuarios de criptomonedas serán

mineros, sino solo aquellos que han decidido invertir en equipos informáticos para llevar a cabo dicha actividad, buscando obtener cierta rentabilidad. (p.36)

En igual sentido se pronuncia Branciforte (2021) cuando afirma:

El concepto de minería, así como el de mineros, proviene de la red bitcoin.

En esta red, cada vez que se está por sellar un bloque, los nodos mineros comienzan una carrera en la búsqueda de una resolución a una ecuación matemática que el sistema brinda.

Ese problema matemático irá aumentando la complejidad con el transcurso del tiempo y el aumento de los mineros de la red. Así, de la misma forma en que un minero comienza a picar la piedra de una mina, el nodo minero comienza a probar con el sistema de fuerza bruta (prueba y error), distintas soluciones al problema matemático dado por la red.

Aquel minero que primero consigue el resultado lo replicará entre todos los otros nodos (nodos mineros y fullyvalidatednodes) que deberán brindar su consenso de que el resultado era el esperado.

En el caso positivo, el bloque se cerrará y generará una recompensa en cabeza del minero que encontró el resultado. (p. 38)

Es importante señalar que existe el concepto de “trader”, el cual Branciforte (2021) define muy bien cuando afirma:

Se denomina trader a aquella persona que se encarga de la venta y compra de criptoactivos como su actividad habitual y principal.

En ese sentido, el trader recurre a distintas operaciones de los exchanges, ya sea por medio de compras o ventas apalancadas, a futuras o por medio de arbitraje. (p.72)

Este concepto no fue considerado como una actividad propiamente dicha, debido al hecho de que en realidad el mismo puede estar involucrado indistintamente con las actividades a y b a las que se hizo referencia anteriormente.

7.- Conclusiones

En conclusión, las criptomonedas han surgido como una respuesta a la crisis financiera del 2008 y han ganado un consenso social creciente. Además de su función inicial como medio de intercambio, también se han convertido en una reserva de valor. En el contexto de la tributación por provincias en Argentina, es fundamental comprender y caracterizar las criptomonedas y sus operaciones. Esto proporciona un mayor entendimiento del ecosistema y permite una legislación más precisa, brindando seguridad jurídica a los contribuyentes.

A lo largo de este trabajo, se ha destacado la importancia de distinguir entre los términos moneda digital, moneda virtual y criptomoneda, ya que cada uno tiene características específicas. Las criptomonedas son una forma de moneda digital, pero no todas las monedas digitales son criptomonedas. Las criptomonedas son registros en la blockchain y su valor depende de la confianza y el mercado.

En cuanto al valor de las criptomonedas, se ha identificado que puede ser determinado en operaciones punto a punto (P2P) o a través de exchanges, donde se establece su valor y actúan como intermediarios en las transacciones. Es importante considerar estas diferencias al analizar la tributación de las criptomonedas.

Asimismo, se han identificado varias actividades relacionadas con las criptomonedas, como la actividad financiera, la inversión, los exchanges y la minería. Cada una de estas actividades tiene implicaciones tributarias distintas y requiere una consideración específica al momento de abordar la tributación de las criptomonedas en Argentina.

En conclusión, comprender la naturaleza de las criptomonedas y sus diferentes actividades asociadas es esencial para establecer una legislación tributaria adecuada y brindar claridad y seguridad jurídica a los contribuyentes.

8. Bibliografía

Aballay, V. y otros (2021). Criptomonedas en Argentina. Una mirada integral de la nueva moneda digital. Errepar.

Alvarez Díaz, L. (2019). Criptomonedas. Evolución, crecimiento y perspectivas del Bitcoin. Población y Desarrollo, 49, 130–142.

Alvarez Larrondo, F. (2022). Entendiendo al Bitcoin y sus desafíos jurídicos y sociales. La Ley.

Ammous, S. (2019). El patrón Bitcoin. Valletta Ediciones.

Antolini, G. (2017). Bitcoin y las monedas virtuales en el derecho argentino. ¿Qué son y cómo están reguladas? Universidad de San Andrés.

Branciforte, F. (2021). Aspectos legales: blockchain, criptoactivos, smartcontracts y nuevas tecnologías. Ediciones dyd.

Castillero, N. y Toscano, W. (2021). Bitcoin, blockchain y el mundo digital.

Cousiño Godoy, E. (2018). Criptomonedas: estudio de las redes Bitcoin y Ethereum. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1213_CousinoGodoyEJ.pdf

Gutiérrez Hernández, P. (2015). El Bitcoin, ¿Presente y futuro del dinero?. <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/4523/1/TFG001313.pdf>

Heredia Querro, S. (2020). Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no sirven. Cátedra Jurídica.

Marzorati, O. (2019). Las nuevas tecnologías frente al blockchain y los contratos inteligentes. (Las necesidades de información de los abogados en la era online). <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf>

Padilla Sánchez, J. A. (2020). Blockchain y contratos inteligentes: aproximación a sus problemáticas y retos jurídicos. Revista de Derecho Privado, 39, 175–201.

- Perlati, S. y Michelini P. (2021). Tratamiento de las monedas digitales en el impuesto sobre los Ingresos Brutos. El caso de la provincia de Córdoba. *Revista Práctica y Actualidad Tributaria*, 926, 37-40.
- Schrepel, T. (2019). Isblockchainthedeathof antitrust law? Theblockchain antitrust paradox. *Georgetown lawtechnologyreview*, 3.2, 281-338.
- Tschieder, V. (2020). Derecho &criptoactivos. La Ley.
- Zocaro, M. (2020a). El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf>
- Zocaro, M. (2020b). Manual de Criptomonedas. ¿Qué son?, ¿Cómo se compran?, ¿Cómo se guardan y que impuestos se pagan?.Buyatti.
- Zocaro, M. (2021). Criptomonedas y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la provincia de Córdoba. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-iibb-en-cordoba.pdf>
- Zocaro, M. (2022). Criptoactivos y el impuesto sobre los Ingresos Brutos 2022. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/01/Criptomonedas-y-el-Impuesto-sobre-los-Ingresos-Brutos-2022-Marcos-Zocaro-1.pdf>
- Zurita González, J. y otros (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. *El Cotidiano*, 157, 17–27.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE SAN FERNANDO DEL VALLE
DE CATAMARCA”**

Autoras:

BAYON, María Fernanda pmbayon@eco.unca.edu.ar
CALVIMONTE, Ana Teresa acalvimonte@eco.unca.edu.ar
SOTOMAYOR, Evelin Carol evelinsotomayor@eco.unca.edu.ar
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

El presente trabajo está enmarcado en el proyecto de investigación “Reforma del Estado en la provincia de Catamarca (2019-2023)” de la Facultad de Ciencias Económicas y de administración UNCa, desde donde se pretende abordar las transformaciones digitales que se dieron en el municipio de San Fernando del Valle de Catamarca y plasmar las acciones llevadas a cabo en tiempos de pandemia para sostener los servicios básicos y responder a la emergencia mediante el uso de diferentes herramientas tecnológicas y dispositivos de gestión para reorganizar sus tareas, dadas las restricciones a las actividades presenciales.

El avance tecnológico y las políticas públicas que se vienen desarrollando en materia de gobierno abierto, gobierno electrónico y modernización del Estado ofrecen grandes herramientas a las organizaciones estatales para que las mismas desarrollen estrategias que les permita articular e interactuar con la ciudadanía de manera que puedan mejorar la comunicación y optimizar los servicios. En este sentido la pandemia producida por el virus COVID-19 trajo como consecuencias acelerados cambios en los diferentes niveles del gobierno, dado que debieron dar respuestas inmediatas a través de la digitalización de los diferentes procesos que hacen al funcionamiento de la gestión pública. La metodología de trabajo aplicada es de carácter exploratoria-descriptiva con un enfoque cualitativo dado que la recolección de información se hizo a través de entrevistas no estructuradas. La pandemia ha puesto de manifiesto la relevancia de la digitalización en los procesos de la administración estatal por lo que es de suma importancia generar políticas públicas que aceleren el nivel de conectividad y de

digitalización para acercar y simplificar los diferentes servicios brindados a la comunidad.

Palabras clave: Municipio/ Digitalización/ Gestión/ Hacienda Pública.

1. Bases conceptuales

La Reforma del Estado implica eficiencia, responsabilidad, participación, contar con un gobierno o administración electrónica y un gobierno abierto, abarcando dimensiones políticas, institucionales, sociales, económicas, administrativas, de carrera administrativa y de modelos de participación.

Gobernar en el contexto de la pandemia producida por el virus COVID-19 comprendió acelerados procesos de interacción por canales digitales entre los actores sociales, públicos y privados, es decir se agilizaron los procesos, métodos e instrumentos del Estado para brindar respuestas a la sociedad en general.

En este sentido en los diferentes niveles estatales (nacional, provincial y municipal) se llevó a cabo un despliegue de acciones vinculadas al uso de dispositivos y herramientas de gestión para hacer frente tanto a las demandas intrainstitucionales como a las extrainstitucionales.

Esta crisis sanitaria que atravesó al mundo y a la velocidad en que el Estado debió salir a dar repuestas teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y dimensiones que todo ello comprendió, significa entender también que un Estado moderno debe tener en cuenta la complejidad de los procesos de modernización identificado en primer lugar cuales fueron las fortalezas y debilidades encontradas para en función a ello aprovechar las oportunidades que brinda el conocimiento de nuevas tecnologías para hacer más eficiente y eficaz el sistema institucional del Estado y acercarlo más a las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad.

El avance tecnológico en materia de tecnologías sociales, tecnologías web, internet de las cosas y el desarrollo cada vez más acelerado de la inteligencia artificial, donde la captura de información y datos en tiempo se revela como fundamental, reconfigura las agendas de la nueva gestión estatal post pandemia.

A raíz de ello la sociedad civil actualmente vive en procesos de constantes cambios identificados por Oszlak como la era exponencial por la creciente aceleración del ritmo con el que se producen los cambios en el tiempo" (Oszlak, 35:2020).

La informática a partir del uso de internet se transformó en los últimos 20 años en el gran generador de comportamientos disruptivos.

Las redes sociales facilitaron la libre expresión, sin censura estatal. Las aplicaciones comerciales sobre internet borran fronteras estatales tanto en productos como en servicios.

El Estado Exponencial ve hacia el futuro y será una fuente fundamental de transformación en la gestión pública. No sólo porque las nuevas Tics mejoran controles y reducen costos y tiempos de procesamiento, sino porque como en otros campos, la tecnología será un factor sobre determinante de cambios en la cultura administrativa.

Oszlak utiliza el término exponencial, propio de las matemáticas, para calificar a esta nueva era que se está gestando. Es decir, una creciente aceleración del ritmo con que se producen los cambios en el tiempo.

Los Estados han visto modificarse sus fronteras con el mercado, la sociedad civil, las instancias subnacionales de gobierno y la comunidad de naciones, los pactos funcionales, distributivo y de gobernabilidad en que se funda todo Estado cambiaron para siempre.

La respuesta del Estado fue la celeridad en sus procesos para evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico (Oszlak, 28:2020), incorporando el gobierno abierto con la digitalización burocrática en trámites, pagos, presentación de documentos, etc. facilitando digitalmente la articulación con el sector privado industrial, comercial y tecnológico.

La aparición del COVID-19, aceleró y perfeccionó todos los procesos mencionados incorporando el seguimiento de ciudadanos, alertas epidemiológicas, la telemedicina, la educación virtual en todos sus niveles, el teletrabajo, big data pública, y la ayuda a comercios pequeños en el uso de las nuevas tecnologías como la billetera virtual.

Sin lugar a dudas todo este proceso de aceleración tecnológica requerirá de un Estado capaz de comprender todos los cambios que se vienen produciendo en los últimos años y que cobraron centralidad con la crisis ocasionada por el COVID-19.

Hasta hace poco se hablaba de la revolución industrial 4.0 en la gestión estatal que implicaba el uso de tecnologías para mejorar los procesos en la productividad esto en términos operativos, es decir todavía quedaba una brecha entre humanos y máquinas, donde los seres humanos tenían su fortaleza en habilidades tales como la creatividad empatía, pensamiento crítico, entre otras. Hoy en día ya no se puede hablar de lo mismo con el avance de la Inteligencia Artificial y la llegada inminente de la quinta revolución industrial (5.0), se sabe que incluso en creatividad, empatía y pensamiento crítico, las máquinas tendrán buen desempeño.

Oszlak (2020) en su libro el "Estado en la era exponencial" hace un llamado de atención tanto a los gobiernos como a la sociedad en general sobre la importancia de trabajar juntos en el desarrollo de políticas pública para poner frenos y contrapesos a los excesos

de un transformismo tecnológico sin cauces, sin valores, que sólo obedece a los despiadados principios del mercado o al ciego traspaso de fronteras de una ciencia que olvida que el conocimiento debe ser puesto, en primer lugar, al servicio del ser humano. Manifiesta que solo el Estado podrá evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico, para lo cual debería conseguir que sus instituciones prevean la direccionalidad de esos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar a tiempo las políticas públicas e implementar las regulaciones que permitan controlar su ritmo y dirección.

Es el Estado quien debe proteger a los ciudadanos de la vulneración a su privacidad en una sociedad digitalizada, de los crecientes ataques del ciberterrorismo, de la manipulación informativa, del desempleo tecnológico por sustitución robótica o de las caprichosas decisiones adoptadas por arte de algoritmos inhumanos.

En consecuencia a esta quinta revolución industrial es que reflexionamos sobre lo planteado por Oszlak en la importancia de involucrarnos como sociedad y mantener una constante conversación con el Estado para propiciar un escenario sólido para hacer frente a este vertiginoso avance tecnológico.

A partir de lo que plantea Oscar Oszlak en cuanto a regulaciones e intervenciones estatales y sociales en la nueva gestión pública post pandemia debemos tener en cuenta que la tecnología es el insumo particular de un gobierno electrónico dado que propicia el cambio en la forma de organización y funcionamiento de la administración pública. Es mudar funciones de una interfaz tradicional en términos de presencialidad como puede ser, papel, visitas a una oficina pública, comunicación escrita, etc., a una interfaz virtual en la que no es necesario acudir a las oficinas estatales, donde se pueden realizar diferentes trámites con solo tener una conexión a internet, se pueden pagar servicios, realizar consultas, sacar turnos, hacer una queja, denuncia o sugerencia a través de una computadora o dispositivo móvil, o se pueden ahorrar recursos utilizados en gastos corrientes al utilizar documentos electrónicos en vez de impresos, lo cual implica un cambio cultural en la forma de gobernar.

En referencia a la modernización que viene implementando Argentina, el año 2016 se aprobó y oficializó mediante Decreto 434/2016 el Plan de Modernización del Estado, que tiene por objeto colaborar con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales podrán adherir al referido plan en sus respectivas jurisdicciones.

Este Plan es el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común. Partiendo de la articulación, comunicación y participación que debiera existir entre las instituciones públicas y la

comunidad es que resulta necesario aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

En el mismo año, a través de Decreto Acuerdo N°984/16 la Provincia de Catamarca aprobó el Plan de Modernización para el Estado Provincial y en consecuencia se creó el Ministerio de Modernización y se impulsaron políticas públicas en ese sentido, en el instrumento local queda determinado que el ámbito de aplicación incluye la Administración Pública Central, los organismos descentralizados, las entidades autárquicas, y las empresas y sociedades del Estado. Siendo asignada como coordinadora del plan la Secretaría General de la Gobernación (artículo N°3).

De esta forma, la provincia se adhiere al Decreto Nacional N°434/16, por el que se aprueba el Plan Nacional de Modernización del Estado.

Uno de los ejes rectores de este plan de modernización del Estado es el Gobierno Digital y Gobierno Abierto en donde se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente bajo altos estándares de seguridad. Los instrumentos que prevé este eje son la gestión documental y expediente electrónico, trámites digitales, infraestructura tecnológica, entre otros.

La información es un recurso crítico para los gobiernos ya que permite realizar operaciones de todo tipo, cobrar tasas e impuestos, administrar recursos y facilitar la participación ciudadana y el accountability o rendición de cuentas (Gant, 2008).

En consecuencia, desarrollar políticas públicas en materia de gobierno electrónico teniendo en cuenta la inminente llegada de la quinta revolución industrial va a significar la oportunidad para mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen, así como ampliar los canales de comunicación, transparentar la gestión y promover instancias de participación de la ciudadanía.

2. Gobierno municipal - Abordaje conceptual

Como se citó en Quesada, S. Pirani A. (1999-2001) Martins Daniel define al municipio como "la institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales".

Sosteniendo el autor que es una institución política, porque ejerce poder público, de carácter estatal, dentro de su competencia. Sus autoridades desempeñan cargos gubernativos, de carácter político y los problemas que debe resolver son -al decir de Adolfo Posada- inevitablemente políticos.

Su función no es meramente administrativa, de ejecución, sino gubernativa; organizando los servicios públicos municipales, planificando la realización de las obras públicas, dictando normas generales, de carácter legislativo, que se imponen obligatoriamente a todos los habitantes de su territorio, ejerciendo la policía municipal y decidiendo problemas políticos de orden social y económico-financiero

Es una institución político-administrativa, porque tiene por misión fundamental conservar y mejorar los bienes que integran el dominio público municipal (plazas, calles, paseos públicos, museos, bibliotecas, edificios, etc.); administrar los recursos financieros, prestar servicios públicos municipales y realizar toda actividad cultural, social y comercial de interés local.

Es una institución político-administrativa-territorial, porque el territorio es un elemento estructural indispensable, que fija los límites espaciales de su jurisdicción y a su vez, es el objeto principal de su regulación. De ahí su competencia en materia de planificación urbanística y su potestad para regular las relaciones de vecindad de los hombres que habitan en su territorio.

Esta institución político-administrativa-territorial está basada en la vecindad, porque son las relaciones que nacen de la convivencia vecinal las que determinan su surgimiento y permanencia.

3. Gobierno electrónico en la gestión municipal

Los gobiernos municipales antes de producirse la pandemia por el virus COVID-19 ya se encontraban de alguna manera alcanzados por distintos acuerdos internacionales tal es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Las distintas provincias y municipios de Argentina han desarrollado diversas acciones en relación a los preceptos de “adaptación de los ODS”, situación que aportó a generar algunos acuerdos básicos para la planificación urbana integral y sostenible.

Por otra parte, la gestión pública municipal no permanece ajena a los avances tecnológicos de los procesos de digitalización.

En este sentido previo a la pandemia y durante la misma se desarrollaron diferentes procesos relacionados hacia el desarrollo de redes internas, soporte web que permiten la interacción con la ciudadanía y avanzando en materia de inteligencia artificial, big data, machine learning, Internet de las cosas, entre otras.

Los municipios, entonces, se ven empujados a desarrollar capacidades para enfrentar un contexto volátil, incierto, complejo y ambiguo, una “Era Exponencial”, una pandemia inesperada que les permita innovar ante la incertidumbre. Es decir, desarrollar capacidades para liderar procesos de desarrollo de ideas innovativas entre los diversos actores sociales para resolver problemas públicos (Grandinetti, 2019).

Las administraciones públicas municipales se enfrentan, desde el inicio de la pandemia a tres desafíos claros: el primero fue la respuesta inicial a la crisis sanitaria para evitar el colapso de los sistemas de salud pública. El segundo, más duradero, es la recuperación de la economía, tanto en lo referido al dinamismo de los actores privados como de los recursos del sector público. El tercero, menos generalizado, es imaginar escenarios de post pandemia donde se reconfiguran las relaciones de reproducción social urbana (habitar, trabajar, abastecerse, educarse y expresarse (Moreno, C., 2019). La propagación de la pandemia COVID – 19, expuso a las diferentes áreas de la gestión municipal a intensos y complejos desafíos vinculados particularmente a la prevención, preparación, contención y mitigación de los efectos del virus.

Entonces la ventana de oportunidad para consolidar estrategias tecnológicas en los gobiernos municipales radica en que los mismos deben estar en alerta para una correcta transformación digital.

En este contexto, las nuevas tecnologías aparecen como herramientas útiles para la gestión municipal. Así, el gobierno electrónico, entendido como el uso de la tecnología en la gestión pública, se convierte en un instrumento fundamental para promover la modernización del Estado. Como indica Poggi es un “componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas impuestas a la sociedad, fortalece las capacidades de fiscalización del Estado, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia y la participación ciudadana” (Poggi, 2013:73).

Las páginas web son una de las principales herramientas de gobierno electrónico utilizadas por los municipios de la Argentina. Frente al surgimiento y avance de las TIC, las páginas web se convirtieron en instrumentos a través de las cuales los municipios y los ciudadanos brindan, acceden y solicitan información de manera bidireccional, para mejorar la gestión y la administración de las ciudades, hacer más eficientes los tiempos y los costos y acercar las políticas públicas a los ciudadanos.

Argentina, en noviembre del año 2010, sancionó la Ley 26.653 sobre Accesibilidad de la Información en las páginas Web. A partir de esta Ley se inició un proceso de determinación e implementación de las normas y los requisitos de accesibilidad que fueron determinados por la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI).

La Accesibilidad Web es la posibilidad que tiene un sitio o servicio Web de ser visitado y utilizado de forma satisfactoria por el mayor número posible de personas, propiciando la igualdad de oportunidades en el acceso a la información.

Es así que un sitio web de una institución pública debe entenderse como una herramienta estratégica de las mismas, dado que están planteadas como un canal efectivo y estratégico de prestación de servicios y de comunicación externa e interna.

A través de estas herramientas tecnológicas como sitios web, dispositivos móviles, internet, aplicaciones, y redes sociales, es posible ofrecer una nueva forma de organización y funcionamiento del gobierno y aparece también una alternativa más para la modernización de la administración pública.

La utilización estratégica de las herramientas tecnológicas contribuye al logro del buen gobierno local porque permite, entre otras cuestiones, simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, mejorar la rendición de cuentas, y fomentar la transparencia y el incentivo a la participación ciudadana.

Numerosos estudios muestran que el uso de herramientas tecnológicas mejora la eficiencia y la transparencia de los actos gubernamentales, además de colaborar con la generación de nuevos canales de relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, solo algunos municipios están a la vanguardia en materia de gobierno electrónico, porque se apoyan en las nuevas tecnologías de información y comunicación para vincularse más y mejor con sus vecinos. Por lo general, la participación ciudadana en asuntos públicos en municipios argentinos es aún escasa y se caracteriza, sobre todo, por la informalidad.

4. Digitalización de la gestión del Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca

El presente trabajo pretende dar cuenta de las acciones llevadas a cabo por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en materia de digitalización identificando las transformaciones o cambios que se dieron en el municipio a raíz de la pandemia provocada por el virus COVID-19.

Cabe destacar que el municipio de San Fernando del Valle de Catamarca, mediante decreto S.P.M. N°419/2016 se adhiere al plan Nacional de Modernización y establece su propio plan estratégico de modernización.

Este Plan de Modernización Municipal pretende ser el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado Municipal en el principal garante del bien común, iniciando así la tarea de superar la vieja concepción de que los ciudadanos deben vivir para solventar al enorme aparato estatal.

En vista a ello la administración municipal comparte el criterio de que la modernización del Estado debe ser abordada a partir de la instrumentación de un conjunto sistemático, integral y metódico de acciones concretas, en miras a constituir una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la

prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

La visión del plan propuesto es construir una ciudad inteligente, que sea el punto de encuentro del gobierno, la tecnología, el sector privado, organizaciones sociales, vecinales y los ciudadanos, propiciando políticas generadoras de competitividad, desarrollo económico y empleo.

La misión del Plan de Modernización Municipal, es hacer que los vecinos de San Fernando del Valle de Catamarca, sean el centro de la actividad municipal a través de una administración con personal con vocación de servicio, formado y dispuesto a adaptarse a los cambios sociales, económicos mejorando la calidad de vida de los vecinos a través del aprovechamiento del uso de la tecnología y los recursos puestos por ellos para la prestación de los servicios esenciales del estado.

El Plan de Modernización Municipal se cimienta sobre cinco ejes bien definidos: Capital Humano, Modernización Administrativa, Infraestructura Tecnológica, Gobierno Abierto y Ciudad Inteligente.

Para el análisis de las acciones llevadas a cabo por el municipio capitalino se tomó a la Dirección de General de Rentas, la Dirección de Contrataciones de obras y Servicios Públicos, el Juzgado de Faltas, y el área de Atención al Vecino, entendiendo que son organismos que vienen desarrollando transformaciones digitales antes durante y después de pandemia.

Es importante mencionar que la primera aproximación para el abordaje del presente trabajo se hizo desde la Dirección General de Modernización e Innovación de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca perteneciente a la secretaria de Gabinete y Modernización, la cual tiene como objetivos contribuir al desarrollo, modernización y fortalecimiento institucional del municipio, en general, y de todos los organismos pertenecientes a la Municipalidad, mediante la implementación de un modelo de gestión por resultados, que prevea el diseño, la planificación, la implementación, el monitoreo, la evaluación y la coordinación de políticas públicas, planes y proyectos tendientes a lograr los objetivos previstos por el Plan de Modernización.

El director general de la mencionada área hace referencia a que se avanza en la despapelización de la administración municipal, ya que esto permitirá al municipio una gestión mucho más ágil. Sostiene que trabajar con las herramientas que ofrece un gobierno electrónico es importante porque tiene un impacto directo en la calidad de los servicios públicos como por ejemplo los trámites digitales a distancia que sin lugar a dudas impactan positivamente en la población.

Además, menciona que antes de la pandemia eran pocas las áreas que estaban trabajando en materia de digitalización, recién se estaba implementando el sistema GDE (Gestión Documental Electrónica) que es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional.

La pandemia aceleró todos los procesos de digitalización en las distintas áreas del municipio porque tenían que dar respuestas inmediatas tanto al funcionamiento interno del Estado municipal como a las necesidades vecinales.

Sostiene que modernizar la gestión municipal no es fácil y el motivo principal es el recurso humano ya que este tipo de implementación necesita gente que entienda el funcionamiento de la gestión pública, es decir que sea claro en los cambios de procesos y eso significa saber dónde corregir y donde traer los requerimientos de vuelta.

Se necesita más capacitación en materia de digitalización en la implementación de los procesos, es decir, se necesita que cada área interprete el problema con un razonamiento computacional que no es el de la computadora sino el del proceso lógico de la tarea.

Destaca la importancia de seguir avanzando en políticas de modernización municipal ya que esto implica mejorar los procesos administrativos mediante el uso de las nuevas tecnologías garantizando la transparencia, el ahorro de espacio físico, de tiempos y costos en el uso de papel, y la eficiencia en los tiempos de resolución con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a toda la ciudadanía.

▪ **Dirección de General de Rentas – S.F.V de Catamarca**

La dirección General de Rentas es la encargada de dirigir el organismo conforme las normas que regulan la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos municipales procurando el logro de las metas de recaudación fijadas anualmente.

Es importante mencionar que si bien la pandemia exigió mayor velocidad en la digitalización de los diferentes procesos y trámites que se realizan en esta dirección, la misma viene trabajando en la digitalización de toda el área desde antes de la pandemia tales así que en su sitio web denominado <https://rentas.catamarcaciudad.gob.ar> ya se podían realizar diferentes trámites de manera online, es decir que durante el confinamiento social, las plataformas virtuales funcionaron en la mayoría de los trámites. El director general de Rentas Municipal menciona que en año 2012 el 90% de la recaudación se hacía en el organismo a través de las cajas habilitadas y el 10% se recaudaba por otros medios de pago, es decir que la presencialidad tomaba protagonismo ya que en fechas de vencimientos de pagos las oficinas estaban llenas de personas.

Con todos los procesos de digitalización que se fueron implementando a lo largo del tiempo se pudo revertir esa situación en donde pasaron al 10% de recaudación en el organismo y a un 90% de recaudación con diferentes medios de pagos online habilitados tales como el volante pago electrónico (VEP), tarjeta de crédito, débitos, etc.), es decir que la recaudación masiva no pasa por las cajas del organismo.

Actualmente continúan con la bimodalidad de pagos por algunos adultos mayores que prefieren hacer sus trámites de manera presencial.

En materia de lo que es tributo de la tasa de seguridad e higiene y comercio es todo digital se puede pedir libre deuda con firma digital de manera online, adherirse al cedulón electrónico, presentaciones de declaraciones juradas, certificado de cumplimiento fiscal, constancia de no retenciones, entre otras.

Es decir, este organismo puso a disposición de la comunidad servicios digitales para el pago de las diferentes tasas a través de tarjetas de crédito o débito desde la misma web y por adherirse a estos medios de pagos online tienen algunos descuentos.

Con respecto al cedulón electrónico desde este organismo expresan que fue necesario un cambio de matriz en la distribución de este cedulón, consideraron que debía ser digital y el mecanismo de implementación fue a través de la adhesión del contribuyente de manera online, en donde tiene la opción de recibirlo por WhatsApp o correo electrónico, el hecho de estar adherido por estos medios es un requisito para obtener ciertos descuentos.

Una vez adherido el contribuyente recibe al WhatsApp o correo electrónico un link de pago para pagar desde la web.

La digitalización de este proceso fue necesario porque además de apostar a una despapelización también era complicado la distribución del mismo por no encontrar las direcciones o números de calles.

Cabe mencionar que la digitalización de este cedulón fue pospandemia.

También se puede consultar toda la normativa en el digesto, esta opción tiene los textos originales y actualizados. Es un buscador de primero nivel.

El director de este organismo menciona que para el caso de hacer algún trámite presencial que son muy pocos, solamente se debe sacar un turno por la web y por normativa están obligados a atender en tiempo y forma.

Además, indica que Rentas cuenta con su propia área de sistemas en donde se hacen todos los desarrollos en materia de digitalización de procesos, es un área muy dinámica por lo que necesitan contar con su propia área de sistemas.

Luego de la pandemia se trabajó intensamente para poner en funcionamiento un nuevo sitio web en donde mejoraron la funcionalidad y estética, es decir la página web tiene

un diseño moderno, dinámico y sencillo para que los contribuyentes puedan realizar todos sus trámites en simples pasos.

Trabajaron con un sistema denominado “poncho” en el diseño de botones para mejorar el entorno gráfico, esto es un sistema bajado de nación. AFIP trabaja con el mismo sistema.

En el área de comercio se trabaja con clave fiscal en donde se realizan numerosos trámites online.

Por otro lado, se implementó un sistema de atención virtual atendido por personas capacitadas para responder consultas, este sistema funciona con un ticket que vendría a ser un código de seguimiento que el consultante dispone para seguir su consulta en el caso que la misma deba pasar por distintas áreas, esto le sirve al organismo para verificar el tiempo de demora en la respuesta al ciudadano y la idea es que las consultas se resuelvan en el mismo día.

Otro avance que destacan es el lanzamiento de un sistema de atención diferenciada para contadores y profesionales de ciencias económicas, para el caso de consultas, es decir se puede sacar turno ya sea de manera presencial o virtual.

Para el caso de consulta virtual, se hace por medio de la web en donde se envía un link (zoom o meet) para consultar por medio de una video llamada. En el turno se fija horario y día y se hace la consulta correspondiente.

En definitiva, la nueva web, a la que se puede acceder cuenta con un chat interactivo, y diferentes módulos para la adhesión al cedulón digital, pago de tasas de servicios urbanos, comercio, cementerio y ahora también multas, solicitud de turnos, volantes de pago, libre deuda, vencimientos, legislación vigente, entre otras herramientas.

También es importante mencionar que este organismo calificó con las normas ISO 9001 en atención al contribuyente y fiscalización mediante una auditoría en donde se verificó el cumplimiento de los requisitos recogidos en la norma ISO 9001:2015

La norma ISO es la Organización Internacional de Normalización y son estándares internacionales de trabajo en donde se solicita que un organismo verifique si se cumple con los estándares establecidos.

El director general manifestó que Rentas Municipal es uno de los pocos organismos fiscales con certificación ISO a nivel país.

Las normas de calidad hacen referencia a que los procesos son adecuados para la tarea que se realiza.

Además, señalo que para junio de 2023 está en proceso certificar en recaudación y sistema.

Finalmente sostuvo que quedan pocos trámites presenciales como por ejemplo el plan de pago de pago, la habilitación comercial, algunos trámites con industrias, beneficios

para jubilados, pero se está trabajando en ello, la idea es tener un organismo 100% digital.

- **Dirección de Contrataciones de Obras y Servicios Públicos – S.F.V de Catamarca**

La Dirección de Contrataciones de Obras y Servicios Públicos tienen como objetivo intervenir en las contrataciones de obras y servicios públicos de la Municipalidad respetando y haciendo respetar la normativa vigente.

Antes de la pandemia este organismo diseñó, desarrollo e implementó, el Sistema Informático Proveedores de la Municipalidad, denominado SIPROM con la finalidad de mejorar los procesos internos de compras y facilitar la vinculación del municipio con sus proveedores.

A través de este desarrollo, los proveedores municipales interesados en participar en concursos de precios, licitaciones públicas o privadas, deben previamente contar con la inscripción en el SIPROM, sin necesidad de presencialidad en las dependencias administrativas.

Este cambio en la tramitación tuvo su necesaria adaptación normativa que se pone a la luz con el Decreto Municipal N°1545/16, a través del cual se deroga el Decreto I.M N°137/11, Decreto S.H 528/2009, el Decreto I.M N°294/12 y Decreto I.M. N°1336/15 y se aprueba el Reglamento Parcial N°2 de la Ordenanza N°3607/02 —Ordenanza de Administración Financiera de los bienes y sistemas de control del sector público municipal, que básicamente constituye la nueva reglamentación de ejecución de los articulo 88 al 107 del sistema de contrataciones del sector público municipal, dando creación al Sistema de Información de Proveedores Municipales y con ello también validez a las notificaciones electrónicas que se efectúen en el proceso de contratación, a través de domicilio electrónico constituido por los proveedores y por correo institucional desde el municipio, quedando visible el concepto de transparencia.

Desde este organismo señalan que antes de la pandemia y la implementación del sistema GDE los proveedores dejaban toda la documentación en formato papel.

Luego con la implementación del sistema GDE y el Sistema SIPROM se unificó e interconectó la totalidad de la información referida a los proveedores municipales.

El sistema SIPROM muestra funciones de alta de proveedores, tramite de preinscripción y certificación definitiva.

Estas funciones están agrupadas en un menú principal con la opción preinscripción que es una declaración jurada y a su vez la parte más importante del sistema, ya que será necesario para poder inscribirse como proveedores de la municipalidad.

A su vez esta función está dividida en varios anexos según la información:

- Anexo I: Persona física: solicita información básica de la persona que suscribe y sus actividades.
- Anexo II: Domicilio especial y correo electrónico.
- Anexo III: Datos bancarios
- Anexo IV y V: Términos y Condiciones
- Anexo VI: Antecedentes Comerciales
- Anexo VII: Manifestación de Bienes y Deudas.

EL Certificado Definitivo se obtiene una vez realizada la preinscripción y revisada toda la documentación por el organismo, esto a fin de dar cumplimiento con todos los requisitos establecidos para ser proveedor del Estado municipal. Culminado esos procesos el sistema informa en la pantalla de inicio el estado del contribuyente que puede ser aprobado, pendiente o vencido.

Finalmente, este registro le permitirá al proveedor obtener un certificado de inscripción, adquiriendo el derecho a participar en todos los procedimientos de compras (excluyente para concurso de precios y licitaciones).

Como se mencionó anteriormente antes de la pandemia los proveedores dejaban toda la documentación en formato papel durante, ya durante la pandemia esa documentación debía ser enviada correo electrónico. Además, se habilitó una línea de WhatsApp por consultas que realicen los proveedores.

En pospandemia todos los expedientes de contrataciones se inician por GDE ya no existen más los expedientes físicos y la documentación de los proveedores debe estar firmada por los mismos para luego digitalizarla y subirla a las plataformas habilitadas. Además, este organismo cuenta con un portal donde está disponible la normativa financiera.

En definitiva, este organismo en materia de modernización avanzó reduciendo la presencialidad y la despapelización a través del sistema SIPROM y GDE, pero se debe seguir trabajando en la digitalización de los procesos y trámites que realizan los proveedores dado que nos informan desde el organismo que para el alta definitiva al sistema el proveedor debe llevar cierta documentación hasta las oficinas. Es decir, no hay un seguimiento en esa parte del proceso para revertir esa situación y que esos trámites puedan ser online.

El sistema SIPROM permite formar parte de la agenda de proveedores, a la cual se recurre para realizar invitaciones a cotizar, es decir que con esta plataforma digital el proveedor queda habilitado para participar en todos los procedimientos de contratación. Sin embargo, para ser adjudicatario de un concurso de precios o licitación es indispensable contar con la inscripción definitiva en SIPROM.

▪ **Juzgado de Faltas - Municipalidad S.F.V de Catamarca**

La Justicia Municipal de Faltas tiene por objeto el juzgamiento y sanción de las faltas, infracciones y contravenciones que se cometan dentro la jurisdicción municipal y que resulten de la violación de leyes, ordenanzas, decretos y resoluciones cuya aplicación corresponda a la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. Para el cumplimiento de sus fines se organiza administrativamente de la siguiente forma.

- Juez Municipal de Faltas
- Secretarios de da Justicia Municipal de Faltas
- Departamento Administrativo
- Departamento Despacho
- Departamento Despacho
- División Despacho
- Sección Mesa General de Entradas y Salidas - Archivo
- Sección Transito
- Sección Notificaciones
- Sección Inspección General
- Sección Bromatología
- Sección Obras Particulares

La Secretaria del Juzgado N°2 a través de una entrevista no estructurada expreso que es necesario modernizar el Sistema de Gestión de la Administración Municipal, para lo que es menester conocer las experiencias de otras organizaciones y adaptarlas a la idiosincrasia de nuestro municipio para crear nuestro propio sistema de gestión, es éste uno de los pasos fundamentales para la modernización de la administración municipal, para lo que es fundamental impulsar la reingeniería de trámites y procesos administrativos, desarrollo de aplicaciones de software para instalarse en dispositivos móviles o tablet, web, para ayudar al vecino a satisfacer sus necesidades vinculadas al municipio.

En ejercicio del poder de policía municipal, las áreas inspectoras con competencia especifican en materias determinadas llevan a cabo tareas de control en todo el ejido municipal, por lo que a través de las áreas de tránsito municipal, inspección general y bromatología municipal se labran actas de comprobación de posibles infracciones al Código Municipal de Faltas y muchas veces se disponen medidas preventivas tales como el secuestro preventivo de un vehículo y su traslado al corralón municipal, como así también la clausura preventiva de locales comerciales.

Desde esta área manifiesta que la urgencia en la realización de estos trámites es bien sabida y en esto también se hizo presente la modernización del estado municipal, especialmente en el año 2020 donde la situación sanitaria producida por el COVID-19

hizo necesario el desarrollo de una plataforma de gestión online de los trámites denominados urgentes.

El municipio a través de un desarrollo tecnológico propio puso en marcha el sistema de gestión de infracciones online por antes los Juzgado de Faltas, de modo que la documentación que era presentada por los ciudadanos en soporte papel y de manera presencial ahora puede ser subida digitalmente en archivos PDF o JPG en una plataforma de diseño responsive, lo que brinda mayor celeridad al trámite.

En los Juzgados de Faltas se analiza la documentación presentada y la posición asumida por su presentante y se dicta resolución que es notificada vía mail al domicilio electrónica constituido al momento de iniciar el trámite, en el caso que la resolución dictada sea condenatoria y quede obligado a pagar una multa, el infractor ya tiene conocimiento íntegro del acto administrativo y del monto que debe abonar y ante ello tiene dos posibilidades, la primera presentarse en las dependencias administrativas y abonar de manera presencial y con ello quedar liberado de la medida preventiva dispuesta o bien, abonar la multa mediante transferencia bancaria y remitir vía mail el comprobante de pago realizado.

Señala que actualmente se está trabajando en la modalidad de pago a través de plataformas de pago electrónico, por lo que se estima próximamente quede concluido el circuito administrativo, incluyendo el pago electrónico.

Es necesario resaltar una vez más, que la utilización de herramientas digitales y el sistema de notificación electrónico son métodos que implican el aprovechamiento adecuado de la tecnología disponible y genera un cambio cultural hacia el modelo de despapelización de la gestión, generando a su vez celeridad en los procesos y economía de recursos.

Además, expresa que diferentes organismos de los poderes del Estado han introducido la utilización de plataformas para envío y recepción de documentación y de notificación electrónica a través de varios sistemas tecnológicos otorgándoles la misma validez jurídica que las notificaciones tradicionales en papel.

También hace mención que para la implementación de este trámite online se tuvo que realizar la adaptación normativa necesaria y a través de Ordenanza N°7450 del año 2020, se modifican los art. 32 y 33 de la Ordenanza N°2798 sobre las notificaciones electrónicas y la utilización de sistema web en la tramitación de causas en los Juzgados Municipales de Faltas, para darle validez, eficacia y oponibilidad a las notificaciones cursadas al domicilio electrónico denunciado por el administrado que inicia un trámite online.

Solo a modo de ejemplo menciona, que, en este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha aprobado el sistema de notificación electrónico a través de la

Acordada N°31/2011 y N°3/2015, en tanto en el ámbito de la Justicia Federal ya se encuentra establecido el método de notificación electrónico como medio de comunicación obligatorio por medio de la Acordada N°38/2013.

Finalmente manifiesta que todas las tareas emprendidas antes, durante y después de la pandemia representan un claro avance en materia de modernización de la justicia municipal y que si bien el aislamiento exigió acelerar mucho el ritmo de estas transformaciones para garantizar la continuidad de las actividades y la prestación de servicios en el contexto de confinamiento es necesario seguir trabajando de manera continua en políticas de gobierno abierto y transformación digital.

▪ **Atención al Vecino - Municipalidad de S.F.V de Catamarca**

Desde este organismo se busca construir una cultura de Atención al Vecino en la administración municipal y desarrollar, promover y fomentar una relación de confianza entre los representantes del municipio y los vecinos, generando y fortaleciendo canales de comunicación con el fin de orientar e informar respecto a cómo gestionar sus trámites, servicios y reclamos de manera personalizada, ágil e inmediata.

De las entrevistas realizadas en esta administración surge que es menester mejorar la atención al ciudadano y esto es debido a que hay cambio en la manera en cómo se difunde la información y la modernización, sostienen que hoy en día ha tomado una gran importancia los medios digitales. Tal es así, que, durante años, este municipio, se ha concentrado en mejorar y diversificar su estrategia de atención al vecino a través de los medios digitales, y lograr mediante esto, que la gestión municipal sea informativa, transparente, clara y, sobre todo, incluyente.

Expresan que antes de la pandemia el trabajo del área se hacía a través de canales telefónicos, más precisamente llamadas que realizaban los vecinos por reclamos de servicios tales como recolección de basura, volcadero, luminarias, etc. Se destinaba un día para recepcionar la denuncia del vecino y se informaba a las áreas correspondientes para dar solución a los reclamos realizados por los vecinos. Es decir, los procesos y tareas realizadas en esta área eran más estáticos. Durante la crisis sanitaria las funciones del organismo viraron hacia la asistencia y contención de personas aisladas por ser positivas del virus COVID-19.

Luego de la pandemia se comenzó a trabajar en una serie de herramientas digitales internas y externas que optimizó, mejoró y agilizó todo tipo de trámites administrativos, rompiendo con el eterno paradigma de vigilia administrativa por la que pasaba el vecino que solicitaba algún servicio del municipio. Entienden que el gran impulso fue la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), mediante el cual, se suprimió el uso del papel en las oficinas municipales.

Señalan que la atención al ciudadano es y será siempre clave en la gestión de gobierno, es la manera de determinar en términos reales si la gestión fue buena o no, si las decisiones tomadas son correctas o no, si el servicio prestado es de calidad o no. Es decir, una buena atención al ciudadano tiene que ver con un Estado que asigna recursos, diseña sus procesos y orienta sus resultados en función de las necesidades de los ciudadanos adecuándose a ellas, a los niveles sociales, económicos de modo que pueda ser expresado en una gestión en la que se logre entender que el objetivo de esa gestión elegida por el pueblo es cumplir, responder y velar por las necesidades de los ciudadanos.

En tal sentido manifiesta que luego de la pandemia desde el organismo se implementó un sistema denominado “tu capital Cerca” que es una herramienta móvil de atención al vecino diseñada para conectar al ciudadano con el municipio donde se pueden realizar trámites consultas reclamos e informarse acerca de horarios, lugares, requisitos etc. de una forma más sencilla y desde un solo lugar.

La App ofrece entre otras cosas un sistema de autogestión de reclamos e incidentes, donde el vecino que desee denunciar algún inconveniente con relación a algún servicio municipal lo puede hacer desde su celular. Se toma una fotografía, se geolocaliza y se envía.

La App por un lado manda esa información al área correspondiente y por el otro envía al vecino un número de reclamo para que pueda hacer un seguimiento del mismo, una vez resuelto el incidente se envía un correo electrónico al vecino avisando que el problema ya fue resuelto y adjuntando una fotografía.

Señalan la importancia de incorporar nuevos canales de comunicación/gestión como por ejemplo la App antes mencionada y además esta área también cuenta con dos líneas telefónicas, el 147 y el 0-800-444-7382. Es importante resaltar, que atención al vecino cuenta con un call center que tiene como único fin la atención al ciudadano que se comunica vía telefónica y la carga de incidentes que se solicita. Además, y no menos importante se encargan de hacer el seguimiento de los incidentes que se registran desde la App “Tu Capital Cerca”.

Finalmente consideran a esta herramienta muy útil porque además de la resolución del problema al vecino también le permite medir al gobierno la gestión llevada a cabo en materia de atención al vecino, es decir a través de esta aplicación se puede hacer una auditoría del reclamo, lo que en definitiva se traduce en una auditoría de gestión por medios digitales del gobierno municipal.

5. Conclusión

La calidad de la prestación de los servicios por parte del Estado en sus diferentes niveles y estructuras comprende acciones que abordan desde el diseño y el proceso de producción del servicio, el acceso y la atención, hasta el servicio prestado de manera rápida, óptima y sin errores.

Entonces los nuevos modelos de gestión deben apuntar a hacia una modernización integral del Estado Municipal y dotarse de herramientas que simplifiquen y desburocraticen los trámites municipales

La emergencia sanitaria producida por el virus COVID-19 nos colocó en un escenario completamente digital dadas la restricciones a la presencialidad y resonaron nuevamente la políticas de gobierno abierto y gobierno electrónico y es a través de estas plataformas que podemos decir que se da un salto de calidad institucional, tal es el caso del municipio capitalino en su sitio web que trabaja en el diseño de programas específicos que permitan la provisión de datos abiertos en formatos reutilizables.

Entendemos que modernizar y provocar transformaciones digitales en los modelos de gestión estatal municipal significa aprovechar al máximo el uso de las tecnologías de información y de comunicaciones en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública, de manera que se logre agilizar los trámites que realizan los ciudadanos, coadyuvar a transparentar la función pública, elevando la calidad de los servicios gubernamentales para conseguir una administración más sana desde el punto vista institucional.

Es menester que la Municipalidad San Fernando del Valle de Catamarca, continúe impulsando políticas públicas de aspectos intergubernamentales e interdisciplinario en materia de modernización en donde se destaque constancia y compromiso permanente en el desarrollo e implementación de estas políticas, teniendo en cuenta el universo de factores que intervienen, es decir toda política de gobierno debe ser planteada y analizada desde una perspectiva de “cambio de políticas” como bien lo plantea Gloria Del Castillo Alemán (2017), las políticas implementadas por el gobierno además de considerar las fases propiamente dichas de la misma, también deben comprender como se construye la relación entre los diversos actores que intervienen, consideramos que solo así se pueden lograr resultados reales y eficaces, a través de una planificación que trascienda a las personas y a los partidos políticos para poder mantener políticas de estado que beneficien el desarrollo integral de la ciudad.

6. Referencias Bibliográficas

- DIÉGUEZ G. GASPARÍN J. SÁNCHEZ J. SCHEJTMAN L. (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. 2015.
- GANT, J. (2008). Electronic Government for Developing Countries. Ginebra: International Telecommunication Union
- MARTINS, D. (1992 Cap. I) "Regímenes Municipales Contemporáneos" en VANOSSI, Jorge y otros. "El Municipio". Ediciones Ciudad Argentina.
- SCHEJTMAN, L., CALAMARI, M., & BASOMBRÍO, C. A. Gobierno electrónico local: Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2014.
- OSZLAK, O. (2020). El Estado en la era exponencial - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2020.
- PANDO, D. y FERNÁNDEZ ARROYO, N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés. 2013.
- QUESADA, S. PIRANI, A. (1999-2001) Reforma del Estado: Modernización, eficiencia, descentralización. V congreso del clad-12 - Universidad Nacional de Cuyo Mendoza.

Normativas

- LEY 26.653/2010. Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. Promulgada noviembre 26 de 2010 Buenos Aires. Argentina
- DECRETO 434/2016 Plan de Modernización del Estado Nacional Información. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, Buenos Aires 3 de marzo de 2016.
- DECRETO ACUERDO 984/2016 Plan de Modernización del Estado Provincial. Poder Ejecutivo Provincial de la provincia de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca 28 de abril de 2016.
- DECRETO 354/2022. Estructura Orgánica del Departamento Ejecutivo Municipal y secretarías, Manual de Misiones y Funciones Anexos. San Fernando del Valle de Catamarca. 05 de abril de 2022. Catamarca.
- ORDENANZA 7450/2020. Sobre notificaciones electrónicas y la utilización de sistema web en la tramitación de causas en los Juzgados

Municipales de Faltas. San Fernando del Valle de Catamarca. 14 de mayo de 2020. Catamarca.

- ORDENANZA 4512/2008. Estructura Orgánica Justicia Municipal de Faltas de San Fernando del Valle de Catamarca.
- DECRETO S.P.M. N°419/2016. Plan de Modernización Municipal. San Fernando del Valle de Catamarca. 26 de abril de 2016. Catamarca.
- DECRETO S.H 1545/2016. Sistema de contrataciones del sector público municipal. San Fernando del Valle de Catamarca. 12 de diciembre de 2016. Catamarca.

Sitios Web Consultados

- NAVARRO VARGAS, A. "Gerencia Publica y Modernización del Estado" Recuperado el 2 de mayo de 2023 en <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000174.pdf>
- Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. *Catamarca Capital*. Recuperada el 20 de abril de 2023 en <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/>
- Proyecto PISAC COVID 19 Capacidades estatales en una agenda municipal Postpandemia. Recuperado el 4 de abril de 2023 de <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-PISAC.pdf>.
- Dirección General de Rentas, Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca abril de 2023. <https://rentas.catamarcaciudad.gob.ar/ui/index.php>
- Trámites online Juzgado Municipal de Faltas. Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca abril de 2023. <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/tramites-online-juzgado-municipal-del-faltas/> .
- Portal de proveedores. Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca abril 2023 <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/proveedores/>
- App "tu capital cerca". Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca 28 de abril de 2023. https://play.google.com/store/apps/details?id=com.munidigital.catamarca&hl=es_AR&gl=US

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**EXPERIENCIAS Y DESAFIOS DEL “ESTADO ON LINE”: LA TESORERIA DE LA
PROVINCIA DE JUJUY**

Autores:

MATAS, Alfredo amatas2010@gmail.com
GALIAN, Laura Graciela lau_galian@yahoo.com.ar
SORUCO, Olga Silvana ssoruco_97@hotmail.com
Facultad de Ciencias Económicas – UNJU

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

El Gobierno Electrónico es un tema que siempre ha causado gran interés a pesar de su relativa aplicabilidad en los diferentes niveles de gobierno, debido principalmente a una combinación de factores, entre ellos: su impacto en los costos presupuestarios, el efecto que implica la resistencia al cambio de los empleados públicos y el escaso apoyo del Establishment que se muestra reacio a publicar datos de interés.

Con la Pandemia, que dictó como medida el aislamiento obligatorio, se generó una situación de respuesta urgente del Estado, que debió superar diversos traspiés en el camino. Sin embargo, muchos organismos contaban con plataformas, sistemas y aplicaciones funcionando desde hacía un tiempo y esta situación llevó a fortalecerlos para dar cumplimiento a la prestación de servicios.

Pensando en la necesaria reforma del Estado que implique un verdadero proceso de reingeniería de procesos, procedimientos y regulaciones para brindar un servicio acorde a los tiempos que vivimos y dándole al ciudadano el verdadero protagonismo, se plantea ineludiblemente un fuerte desafío.

El Estado claramente debe estar a la altura de las circunstancias, desarrollando nuevas respuestas, es el caso de la Tesorería de la Provincia de Jujuy que previo a la emergencia sanitaria venía implementando procesos de digitalización, tal situación obligó a que, en un corto plazo, debieran completarse algunos de esos procesos y en otros casos generar

soluciones inmediatas a fin de adaptarse al nuevo contexto reinante, básicamente debió implementar acciones a fin de continuar con su funcionamiento, sin perder de vista sus objetivos y competencias.

Palabras Clave: Gobierno electrónico – Digitalización – Reingeniería

I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de fortalecer la capacidad de gestión del Estado, está claramente reconocida en la Sociedad, en razón que determinados bienes y servicios que ofrece son esenciales para la vida social.

El compromiso asumido, para mejorar la calidad de vida de la población, el reconocimiento de derechos fundados en el régimen legal, y las políticas de redistribución del ingreso son algunos ejemplos de las perspectivas sociales vinculadas.

Es importante señalar que, a pesar de la complejidad de los ejemplos mencionados, la racionalidad llegó por la instauración del sistema capitalista, de la burocracia estatal y de la ciencia moderna. El Estado ya cumpliendo 100 años fue transcurriendo por los distintos modelos económicos que la realidad le otorgaba, y fue pasando por el Estado Clásico, de Bienestar, Subsidiario en forma pendular y consecutiva. Considerando las rupturas que implicaba cada modelo, la eficiencia en la gestión estatal y el cumplimiento de resultados se vieron muy afectados, siendo en muchos casos un Estado verdaderamente ineficaz e ineficiente.

Con el surgimiento de las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) la actividad administrativa estatal avanzó en forma paulatina. No obstante, la brecha digital entre el Sector Público y Privado se evidenció como una restricción para lograr una mejora efectiva. La utilización de medios informáticos, en el Sector Público se inició en los Organismos vinculados al Sistema Financiero, al Régimen Previsional y la Administración Tributaria. Luego se extendió consecutivamente a todo el Sector Público Nacional, y más tarde a las Provincias y Municipios.

La gestión mediada por TIC, conlleva al Estado a ingresar a un Proceso de Modernización, para simplificar trámites de todo tipo, reorientar el gasto público o redistribuir el ingreso mediante beneficios sociales.

Si intentamos acercarnos a definir, que implica transformar la gestión del Estado mediante el uso de la informática, tenemos que considerar, entre otros, los siguientes conceptos:

- Que procesos de suma complejidad, como la gestión de un expediente, que lleva la intervención sucesiva de diferentes actores, se pueda realizar de forma simultánea, electrónica, e instantánea, acortando drásticamente el tiempo de los trámites.
- Que la intervención de los actores, sea remota, sin desplazamientos de actores externos y de los beneficiarios.

- Que exista voluntad política de contar con un Estado orientado a cumplir resultados, validando su rol igualador, inclusivo, y redistribuidor de ingresos.

II. DESARROLLO

A fin de abordar el tema de Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado debemos tener en claro los siguientes conceptos:

a) Sociedades Digitales:

La llamada Revolución Digital, modificó en forma sustancial la forma de pensar, educar, comunicar, obtener sustento o proyectar la vida de las personas. A nivel macro modificó las formas en que los países desarrollan sus negocios, rigen su economía o gobiernan sus Estados. Resulta tan importante el acceso a la información y conocimientos, que la ONU la considera como uno de requisitos necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio.

b) Brecha Digital:

La incidencia de las TICS generó un rápido progreso en materia de oportunidades para lograr mejoras en los niveles de desarrollo social. Sin embargo, existen contrastes y fija retos para llegar al desarrollo de la sociedad de información. La falta de acceso por ejemplo al uso de redes, constituye un claro ejemplo de la brecha y requiere de financiamiento que organismos internacionales estén dispuestos a otorgar.

c) Sociedad de la Información:

Para llegar a este nivel, se requiere una penetración de las TIC en el complejo social, cultural y económico de las personas, permitiendo activamente generar, manipular y compartir información.

El uso de las TICS es considerado como un valor en alza en países desarrollados, y estimanque es una herramienta para sostener el desarrollo y mejorar la calidad de vida.

La sociedad de la información, es una realidad en muchos países, porque ha transformado sus formas de vida, trabajar, sin dejar de tener en cuenta los peligros y restricciones que trae aparejada.

d) Gobierno Abierto:

Se refiere a una novedosa forma de comunicación entre el Estado y sus ciudadanos, con canales de comunicación y contacto directo de ambas partes.

Existen principios que rigen el Gobierno Abierto y son:

- Transparencia en la rendición de cuentas y en la disposición de datos públicos atodos los ciudadanos.
- Colaboración con todos los actores sociales buscando el apoyo mutuo.
- Participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas.

La idea de gobierno abierto implica una mejora de las estructuras, procesos y capital humano, y fundamentalmente en la innovación que propondrá el Estado para llegar con más efectividad a sus Ciudadanos.

e) Gobierno Electrónico o Digital:

En los últimos tiempos los gobiernos cambiaron su forma de ofrecer bienes y servicios a sus ciudadanos, atentos a su capacidad de interacción y niveles de respuesta. Con la introducción de TICS, en la gestión pública, surge el Gobierno Digital, también conocido como Gobierno Electrónico, con el fin de mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, lograr eficacia y eficiencia en la Gestión Pública, y brindar transparencia mediante la activa participación de los ciudadanos.

El Gobierno Digital se desarrolla por etapas que incluyen:

- Presencia: pone a disposición de los ciudadanos de información, pero sin interacción ni relación con los actores sociales.
- Interacción: además de difundir información existen canales de comunicación con el ciudadano.
- Transacción: supone contar con funciones para realizar cualquier trámite en línea.
- Transformación: implica poner al alcance de los ciudadanos capacitación en el uso de todos los mecanismos de comunicación con el Estado.

III. APLICACIÓN DE TICS EN LA TESORERÍA DE LA PROVINCIA DE JUJUY

La Tesorería de la Provincia de Jujuy es el órgano rector del Sistema de Tesorería, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 4958 de “Administración Financiera y los Sistemas de Control para la Provincia de Jujuy”, es quien coordina el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del Sector Público, como así también en la custodia de las disponibilidades.

El presente trabajo intenta describir la situación, en cuanto a la implementación de las TICS, en la Tesorería de la Provincia de Jujuy desde la época inmediatamente previa a la emergencia sanitaria (principios de 2020) hasta el presente año, exponiendo algunas de las implementaciones y modificaciones en las plataformas, sistemas, aplicaciones y procedimientos a fin de adaptarse al nuevo contexto reinante, teniendo como prioridad la continuidad en su funcionamiento sin perder de vista sus objetivos y competencias.

Si bien la Tesorería de la Provincia de Jujuy se encontraba implementando procesos de digitalización, de manera previa a la pandemia, tal situación obligó a que, en un muy corto plazo, dicha entidad debiera instrumentar acciones para continuar con la prestación de sus servicios, de manera dar respuesta urgente por parte del Estado Provincial a la

situación reinante. Esto llevó no solamente a acelerar los procesos ya iniciados, sino también a pensar nuevos procedimientos ante la imposibilidad de la presencialidad no solo del personal sino también de los diversos actores con los que interactuaba diariamente en su funcionamiento, tales como proveedores, empleados públicos, otras reparticiones, etc. Es así que, considerando especialmente las competencias inherentes a los pagos y relaciones que de esta función surgen, es que se describe algunas de las innovaciones en los procesos de la Tesorería de la Provincia de Jujuy:

1. Pagos

La generalidad de los pagos se efectúa, ya desde hace varios años, mediante la generación de lotes de órdenes de pago, a través del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), los cuales tenían una demora en la acreditación que iba desde un par de horas hasta dos días hábiles, dependiendo si el banco del beneficiario era el mismo agente oficial o se trataba de otro banco.

La urgencia que requerían los pagos durante la emergencia sanitaria forzó a que se tuvieran que efectuar pagos mediante “anticipos”, es decir no utilizando las herramientas brindadas por el SIAF, sino que eran pagos de manera manual, esto para acortar los tiempos en la acreditación, los cuales se efectivizaban mediante transferencias inmediatas. Este tipo de pago tenía la desventaja que se debía regularizar en el SIAF, agravado por la falta de sistematización del procedimiento, ya que como se dijo se trataban de pagos manuales.

Durante el año 2021, el agente oficial (Banco Macro) efectuó un proceso de actualización de su plataforma de pagos conocida como la Nueva Banca Macro, con lo cual se tuvo que adecuar el SIAF a los nuevos requerimientos de la plataforma bancaria. Esta nueva aplicación tenía como ventaja que los pagos dejaron de tener demora en la acreditación de los lotes y pasaron a ser transferencias inmediatas.

Recientemente, el agente financiero ha inhabilitado la plataforma anterior, ya que, durante varios meses, en los cuales se realizó la implementación de la Nueva Banca Macro, coexistieron y se utilizaron ambas plataformas bancarias.

2. Cheques físicos vs. E-cheqs

Juntamente con el cambio en la plataforma bancaria surgió una nueva modalidad de pago a través de la nueva plataforma, los denominados e-cheqs o cheques electrónicos.

Este es un instrumento de pago que se genera por medios electrónicos, se emite desde la plataforma bancaria y su operatoria se realiza en su totalidad de manera digital. Para su emisión solo se requiere conocer el CUIT/CUIL y que el beneficiario se encuentre bancarizado.

De la misma manera que un cheque físico el cheque electrónico puede ser corriente o diferido, con la ventaja que se pueden emitir de manera masiva cheques electrónicos diferidos.

Este nuevo instrumento tiene como ventajas la reducción de tiempos, ya que acorta los plazos en la emisión en papel, suscripción por parte de los firmantes, entrega al beneficiario y presentación al banco; en los costos, en virtud de que la habilitación de chequeras físicas contaban una comisión bancaria; en la verificación de documentos, ya que es la entidad bancaria la que valida identidad a través de CUIT/CUIL y por último evita del traslado físico, para el retiro del cheque por parte del beneficiario y la presentación al banco para su efectivización. Asimismo, facilita su negociación (endosos), ya que la misma se realiza en forma electrónica y remota.

Además, el e-cheq reduce las causales de rechazo y minimiza la posibilidad de fraude ya que, al ser electrónico, el documento no puede ser adulterado o falsificado.

Esta nueva operatoria consiguió la casi total eliminación de los cheques físicos, si bien aún se tienen chequeras físicas habilitadas, pero su uso es mínimo y totalmente excepcional.

3. Constancia de regularización fiscal

La Constancia de Regularización Fiscal, tal como lo indica su nombre es una constancia mediante la cual un contribuyente de impuestos provinciales puede acreditar que ha dado cumplimiento a la presentación y pago de los tributos provinciales administrados por la Dirección Provincial de Rentas.

Dicha constancia es expedida por dicha Dirección y era presentada por los proveedores en la Tesorería, de manera periódica, ya que es una condición obligatoria a efectos de que se libren pagos a favor de cualquier proveedor (Art. 3 Dto. 4747-H-2002).

Hasta el mes de marzo del 2020, la misma era presentada de manera impresa por cada proveedor, y se efectuaba una carga manual por parte de personal de Tesorería en el SIAF. A partir de las restricciones sanitarias dicha constancia era remitida por los proveedores de manera virtual, principalmente mediante correo electrónico, mientras que la carga en el sistema continuaba siendo una función de la Tesorería.

Durante el año 2021, la Dirección de Informática, comenzó a validar y subir al SIAF las constancias de regularización fiscal, mediante archivos que diariamente eran generados y remitidos por la Dirección Provincial de Rentas y en el año 2022 generó una validación en línea, por lo que este proceso se sistematizó totalmente, ya que las constancias de regularización fiscal se validan automáticamente desde la página de la Dirección Provincial de Rentas.

4. Cronogramas de pagos masivos

Durante el año 2022 se avanzó con la generación de un cronograma semanal de pagos

masivos de proveedores y organismos públicos, esto se materializó a través de un programa generado por la Dirección de Informática que descarga en planilla Excel la totalidad de Órdenes de Pago que se encuentran en condiciones de ser canceladas, es decir habilitadas previamente por la Contaduría de la Provincia y con la Constancia de Regularización Fiscal vigente.

A partir de este listado que es emitido los días lunes, el Tesorero de la Provincia efectúa la proyección semanal de pagos a proveedores y organismos públicos de acuerdo a la disponibilidad financiera. Esto lo realiza marcando en la planilla Excel las Órdenes de Pago a ser canceladas, con esta modificación procesa el archivo en el SIAF, y dichas Órdenes de Pago son habilitadas y pagadas de manera automática, quedando al Departamento Pagos de la Tesorería el control de retenciones impositivas, embargos y cualquier otra situación particular, lo que se realiza entre los días miércoles a viernes.

Este sistema descongestionó las consultas sobre la habilitación y fecha de pagos, ya que al momento que el Tesorero procesa el archivo en el SIAF, se dispara una comunicación automática a través de la página web, por lo que los proveedores y organismos públicos tienen conocimiento desde el día lunes/martes los pagos que se efectuarán a partir del día miércoles de cada semana.

5. Bancarización

En los periodos anteriores a la pandemia, si bien se solicitaba al momento de efectuar un pago que todo beneficiario presentara los datos de una cuenta bancaria donde efectuar dichos pagos, sucedía que por diversas razones no se realizaba tal presentación, lo que obligaba a que al momento de efectuar el pago se efectuara a través de la emisión de cheques físicos.

Con el aislamiento obligatorio y los procesos que se venían implementando, por ejemplo, la implementación de cheques electrónicos, la eliminación de cheques físicos, el cronograma masivo de pagos con habilitación automática de Órdenes de Pago, etc, se avanzó de sobremanera en la bancarización de los beneficiarios de pagos del sistema de Tesorería.

A la fecha se requiere a todos los proveedores la bancarización obligatoria, es decir la presentación de una cuenta corriente o caja de ahorro habilitada con el mismo CUIT/CUIL con el que se generó la Orden de Pago a cancelar, condición sin la cual no se habilita el pago correspondiente.

6. Página Web

La Tesorería de la Provincia de Jujuy, administra la página web www.proveedores.jujuy.gov.ar, la cual es de vieja data. Mediante esta plataforma los proveedores pueden acceder a información sobre la generación, habilitación y cancelación de las Órdenes de Pago de su titularidad. En particular es desde esta página que se

informa mediante un correo electrónico automático al momento de realizarse un pago por parte de la Tesorería.

La novedad que tuvo este procedimiento en estos últimos años fue principalmente la manera en que se genera el usuario y clave de acceso, ya que se efectuaba un registro primario a través de correo electrónico y la clave se generaba de manera personal, contra entrega de la documentación de acreditación, tal como estatuto, contrato social, poderes y demás requisitos.

A partir de la pandemia, y con la imposibilidad de acercarse a la documentación de manera personal, la habilitación de la clave de acceso se realiza mediante correo electrónico, donde se adjunta la documentación pertinente en formato PDF, solicitándose el envío de la documentación original mediante correo postal.

7. Descarga de Retenciones impositivas

Otra de las funcionalidades que ofrece la página web de la Tesorería de la Provincia es la descarga de certificados de retenciones impositivas derivadas de los pagos efectuados.

Si bien, esta operatoria se podía efectuar con anterioridad a la emergencia sanitaria, los usos y costumbres hacían que los proveedores se acercaran a solicitar estas retenciones, procediendo el personal a descargar, imprimir y suscribir las mismas.

Con la pandemia, la descarga de retenciones impositivas sólo se realiza mediante la página de proveedores, es decir que cada proveedor accede, al momento del pago y mediante usuario y clave a la descarga de sus certificados.

Excepcionalmente, el personal de Tesorería realiza la descarga y envío por correo electrónico, pero solo en el caso de tratarse de proveedores de fuera de la Provincia y que reciban pagos esporádicos.

8. Comunicaciones

En lo que hace a la comunicación con los distintos actores con los que diariamente interactúa la Tesorería, como ser proveedores, empleados públicos, las subtesorerías de los sistemas de administración, otras instituciones, etc. se restringió sustancialmente la comunicación presencial, a pesar del levantamiento de las restricciones sanitarias.

Esto debido a que se comenzaron a utilizar de manera masiva las distintas vías de comunicación como ser teléfonos fijos, celulares corporativos y correos institucionales para realizar consultas, información de pagos, expedientes, asesoramiento y solicitudes varias.

9. Administración del Personal

Una vez declarado el aislamiento social obligatorio, y al considerarse esencial la función de la Tesorería, se procedió a generar de manera inmediata protocolos a fin de organizar al personal.

En primer lugar, se implementó el trabajo en remoto, a través de la Dirección de Cómputos de Casa de Gobierno, quien configuró un Servidor VPN (Virtual Private Network). El mismo sirve para establecer una conexión protegida al utilizar redes públicas, cifrando el tráfico de datos en internet.

En este servidor se crearon los usuarios y contraseñas correspondientes a cada agente de la Tesorería. El objetivo fue que cada empleado accediera desde su domicilio particular, mediante su servicio de Internet domiciliario, a su PC laboral, la cual estaba además conectada a una red Interna del Gobierno de la Provincia. Para ello en la PC particular también se configuró un acceso remoto vía VPN y a su vez debía tenerse encendidas las PCs de Tesorería. Es por esto que se requería que al menos un personal por sector concurreniera de manera presencial, para encender las PC y así se efectuara la conexión.

A fin del resguardo de los sistemas y la información se contaba con un triple canal de seguridad:

- ✓ Control de Acceso vía VPN (se valida usuario y contraseña)
- ✓ Control de Acceso a la red interna vía windows, de casa de Tesorería (usuario y contraseña de acceso a la red)
- ✓ Validación de usuario y contraseña del sistema SIAF.

Una desventaja que se presentó en este tipo de conexión era que la rapidez del sistema dependía totalmente del internet domiciliario de cada agente.

De esta manera quedaron establecidos protocolos de trabajo, ya que en lo sucesivo cuando, el personal se ve imposibilitado de asistir de manera presencial, como en los casos de ser contacto cercano de algún familiar con COVID positivo, se habilita automáticamente el trabajo de manera remota.

Se aclara que el personal con patologías de riesgo no trabajó de manera presencial ni en forma remota mientras duraron las restricciones, mientras que el resto del personal lo hizo mediante cronogramas de asistencia.

10. Gestión Documental Electrónica

En el marco de la digitalización de los registros de la Administración Pública Provincial es que la Secretaría de Modernización de Jujuy, como autoridad de aplicación en la Provincia, se encuentra otorgando y capacitando en herramientas como Firma Digital y el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) al personal de distintas reparticiones públicas. Con ambas herramientas, toda documentación, expedientes y tramitaciones pueden realizarse en forma totalmente digital.

La Tesorería de la Provincia fue una de los primeros organismos en los cuales se instaló el Sistema GDE, procediendo a su vez a capacitar a la totalidad del personal, mediante el dictado de módulos de manera virtual.

En la actualidad se encuentra en periodo de implementación los distintos trámites a través

del Sistema GDE, habiendo comenzado con las “Solicitudes de Apertura de Cuentas Bancarias”, lo cual se realiza a través de expedientes digitales, colaborando con la despapelización de trámites administrativos, y de esta forma, reduciendo los costos y tiempos, mejorando el servicio y aumentando la eficiencia.

11. Nuevos Desafíos

Continuando con los diferentes procesos de digitalización la Tesorería de la Provincia de Jujuy se plantea los siguientes desafíos para los próximos años:

- Implementación de un nuevo sistema de administración financiera, que reemplazaría al SIAF, por otro que se encuentre en entorno web, oportunidad en la cual se planea efectuar una depuración tanto de beneficiarios como de funciones que dejaron de utilizarse en el sistema actual.
- Capacitación permanente y rotaciones periódicas del personal, a fin de que todo el personal tenga nociones mínimas de las funciones básicas de cada sector
- Renovación de la página web, con nuevas funcionalidades.
- Confección de Manuales de Procedimientos de Calidad, con el fin de que a mediano plazo de pueda acceder a una Certificación de Calidad.

IV. CONCLUSIONES

La emergencia sanitaria declarada en el mes de marzo de 2020 creó nuevos escenarios en la sociedad, lo cual no fue ajeno a las instituciones estatales. Este nuevo contexto agilizó procesos de digitalización en las distintas funciones del Estado.

Las gestiones de un Gobierno Electrónico o Digital benefician no solamente a las distintas áreas gubernamentales sino también a los distintos actores que interactúan con cada repartición.

En el caso de las Tesorerías, se entiende que su papel fue fundamental durante la crisis sanitaria, a fin de no discontinuar sus funciones y especialmente solventar los gastos originados por la pandemia.

La Tesorería de la Provincia de Jujuy, si bien ha dado las respuestas necesarias durante la emergencia sanitaria, también ha adoptado un papel totalmente activo al momento de la implementación de procedimientos de digitalización, planteándose este objetivo como un continuo desafío.

En este sentido, la implementación de las TICS en las entidades públicas debería tener como horizonte la optimización de los procesos al servicio de los ciudadanos, que trae aparejados beneficios como el ahorro en costos y tiempos, la despapelización, la innecesaria presencialidad, el fácil acceso a la información y la transparencia y eficacia en la función pública.

V. BIBLIOGRAFIA

- COTTER, S., FONTDEVILA P., SACCANI P. (2018). Hacia un Estado sin Trámites, EDUNTREF, Bs. As.
- Ley 4958 de “Administración Financiera y los Sistemas de Control para la Provincia de Jujuy”.
- Decreto 4747-H-2002 Constancia de Regularización Fiscal.
- Manual de Funciones de la Tesorería de la Provincia de Jujuy.
- “El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública”. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“CAPACITACIÓN DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE FRAY MAMERTO ESQUIÚ DE LA
PROVINCIA DE CATAMARCA”

Autores:

GANDINI, María Verónica veronicagandini@gmail.com

JURI, Marisa Rosana rosana.juri@gmail.com

SEGOVIA, Enrique Emanuel emanuel.segovia@gmail.com

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

Los avances producidos en la tecnología digital nos ofrecen un panorama auspicioso para aprovechar su potencial y aplicarlas en diversas áreas de la vida. Desde la FCEyA realizamos diversas acciones enfocadas a capacitaciones y asistencias técnicas en el sector público y privado, que nos permiten colaborar en la divulgación y el desarrollo de buenas prácticas referidas a la implementación de tecnología digital. Estas acciones nos permiten a su vez reconocer el estado de avance en cuanto a la apropiación digital que estos sectores tienen o han desarrollado a partir de nuestras intervenciones. Podemos detectar que existen 2 etapas bien diferenciadas en cuanto a la apropiación de la cultura digital: la primera, antes de la pandemia COVID-19, donde el mayor desafío que enfrentábamos era la falta de confianza en las tecnologías y el temor a afrontar nuevos modelos organizativos, de comunicación, de gestión y economía, sustentados en un fuerte contenido tecnológico. Las personas percibían que la inclusión de las tecnologías era inevitable, aunque había una sensación de laxitud acerca de cuándo esto debía inevitablemente ocurrir. Luego transcurrió la pandemia y la segunda etapa de nuestro análisis ocurre al regresar físicamente a nuestros lugares de trabajo. Percibimos así la naturalidad de la expresión “transformación digital”, que previamente era una expresión relacionada con el futuro, pero que ahora ya estaba ocurriendo y se sentía la implacable necesidad de pertenecer y no quedarse afuera de esta nueva era. Contamos aquí la experiencia concreta de capacitación digital al Municipio de Fray Mamerto Esquiú de Catamarca.

Palabras claves: gobierno electrónico; modernización gubernamental; transformación digital; capacitación digital.

1. Definiciones y condicionamientos para un gobierno electrónico

El gobierno electrónico -E-Gov o E-Gob-, abarca las siguientes interacciones: G2C (government to citizen) o de gobierno a ciudadano, G2B (government to business) o de gobierno a empresa, y G2G (government to government) o de gobierno a gobierno. Estas interacciones o direccionamientos en la comunicación, se sustentan en términos tecnológicos sobre la infraestructura física de las tecnologías de la información y la comunicación -TIC, mediante redes informáticas, portales, crowd-sourcing y redes sociales.

La idea de utilizar las TIC para el interés público surge durante la década de 1990 en Estados Unidos cuando se incorpora el concepto de gobierno electrónico como una nueva etapa de la gobernanza pública creada para la interacción entre las autoridades públicas.

El comienzo de la nueva era de la gobernanza digital comienza con la creación de sitios web para agencias gubernamentales y funcionarios públicos que publican información sobre sus actividades, pero previamente se debió atravesar un proceso de transformación digital que se ajustaría a los medios disponibles en aquella época. Existían ya entonces como conceptos, los referidos a *front-office*, que son los servicios que interactúan directamente con los usuarios, y el *back-office* que son los servicios detrás de escena con funciones administrativas o de apoyo.

El gobierno electrónico demostró entonces ser una herramienta eficiente no solamente para proporcionar información y bases de datos, sino que también propició la interacción referida a los servicios públicos, permitiendo así llegar a los ciudadanos de una manera diferentes y con base en las TIC multidimensionales.

2. Cuestiones a tener en cuenta en un E-Gov

Una de las claves para lograr el éxito del funcionamiento de un E-Gov es contar con una estructura organizativa que impulse y coordine el necesario proceso de la transformación digital a nivel global de las diversas facetas de la gestión administrativa del gobierno. Esta estructura debería operar con un alto nivel de independencia (orgánica y funcional), además de contar con un fuerte respaldo político, con un presupuesto específicamente asignado para esta carga de trabajo, y con un cronograma que defina claramente los procesos y acciones que deben ejecutarse y coordinarse a través del tiempo.

Se puede decir entonces que es necesario contar con la independencia de la gestión y la corresponsabilidad en la estrategia de transformación digital del gobierno, que necesariamente debería ir acompañado por un marco jurídico adecuado que establezca su composición, sus funciones, responsabilidades, así como la definición de su institucionalidad y la protección de los datos que se administran, conforme la regulación y normativa existente.

Entonces, para iniciar el proceso de transformación digital e instalar un E-Gov, podemos decir que de alguna manera deberían considerarse las siguientes situaciones:

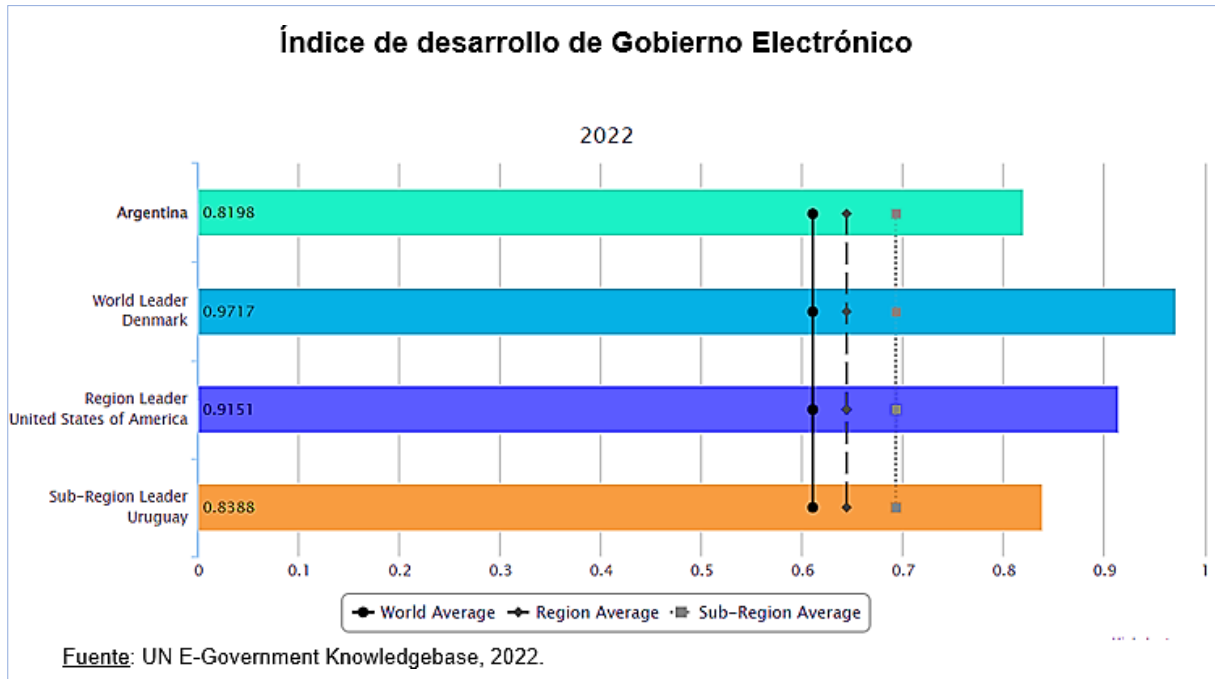


3. Medición de estándares y rankings de las capacidades de E-Gov.

La base de datos UNeGovDD es una herramienta de las Naciones Unidas que proporciona una evaluación comparativa del desarrollo de gobierno electrónico de los Estados miembros de la ONU, en base a encuestas realizadas a estos países. Ofrece una vista interactiva del desarrollo del gobierno electrónico de cada país desde una perspectiva regional y global. Según esta base de datos, Argentina ocupa el 5° lugar en la edición 2022 del [Índice de Gobierno Electrónico de la ONU](#) entre un grupo de 35 países de todo el continente americano, siendo Estados Unidos el líder del continente y Uruguay el país que lidera el ranking en la región de América Latina¹.

¹ UN E-Government Knowledgebase. 2022 E-Government Development Index.

En términos globales, Argentina ocupa el lugar N° 41 de un total de 193 países evaluados, siendo Dinamarca el número 1 en el ranking mundial de gobierno digital. Como se observa en el siguiente gráfico, Argentina está por encima del promedio mundial y del promedio regional.



Los hallazgos de las encuestas de la ONU muestran que existen enormes disparidades en el acceso y uso de las tecnologías de la información, y que es probable que estas disparidades no se eliminen en un futuro cercano.

La evaluación sistemática de Naciones Unidas a través de los años, muestra que Argentina ocupó un destacado lugar a principios del siglo XXI, para luego ir descendiendo en el ranking mundial:

E-Government Development Index	2022	2020	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2005	2004	2003
Argentina (Rank)	41	32	43	41	46	56	48	39	34	32	31

4. Fundamentación de la capacitación efectuada a la Municipalidad de Fray Mamerto Esquiú.

El desarrollo de la tecnología digital brinda un gran potencial para atender las demandas multidimensionales de la sociedad, los gobiernos y las empresas, cambiando la forma en cómo se comunica, cómo se hacen compras y cómo se accede a un servicio público. Sin embargo, este avance en Argentina aún es dispar por situaciones como las siguientes:

- El uso del papel es aún imperativo.
- Muchas personas aún no pueden, no quieren, o no saben usar internet para acceder a servicios públicos, bancarios y a otras prestaciones.
- Muchas administraciones públicas en general y municipales en particular siguen

funcionando con procesos tradicionales.

- La conectividad en regiones que no son centrales o urbanas es escasa o nula.

Sin embargo, es innegable que la presencia de las TIC ha provocado una suerte de revolución en la economía, la política, la sociedad, la educación y la cultura, que transformó profundamente las formas de producir riqueza, de interactuar socialmente, de definir las identidades y de producir y hacer circular el conocimiento.

Como vimos, la innovación tecnológica dentro de las administraciones no es nueva y en las últimas décadas el proceso de incorporación de tecnología se ha acentuado introduciendo cambios cualitativos y cuantitativos. El concepto E-Government, E-Gov o E-Gob, surge vinculado a las teorías de la Nueva Gestión Pública, la Modernización del Estado y ayuda a la transparencia gubernamental y a la rendición de cuentas de las gestiones, denominada *accountability*.

Dentro de los gobiernos municipales de Catamarca, el de Fray Mamerto Esquiú es uno de los que más conciencia ha desarrollado acerca de la necesidad de la modernización del estado, lo que requiere de una necesaria capacitación de su personal –funcionarios y empleados-. La actual gestión ha iniciado un plan de gobierno para ofrecer servicios digitales a los ciudadanos con el objeto de agilizar la gestión administrativa, descomprimir la visita física a las instalaciones municipales y agilizar los tiempos de respuesta.

Asimismo, se han iniciado los procesos de informatización de algunos procedimientos administrativos, comenzando así una incipiente cultura de gestión digital que requiere de reingeniería de procesos y sobre todo, de un fuerte programa de re-skilling de los recursos humanos que participan del ecosistema municipal.

Con estos antecedentes en el año 2022 la FCEyA firma un convenio específico con la Municipalidad de FME con el objetivo general de desarrollar la capacitación a distancia: **“Introducción al uso de herramientas y recursos digitales para la gestión”** que permite conocer el alcance que ofrecen una selección de herramientas digitales de uso gratuito que se encuentran disponibles en Internet y que resultan no sólo útiles, sino también necesarias para los profesionales del siglo XXI.

Como se determinó un límite de participantes, la capacitación se desarrolló en 2 cohortes sucesivas de 30 personas cada una y en ambos casos se utilizó la plataforma E-ducativa.

5. Contenidos y modalidad de la capacitación

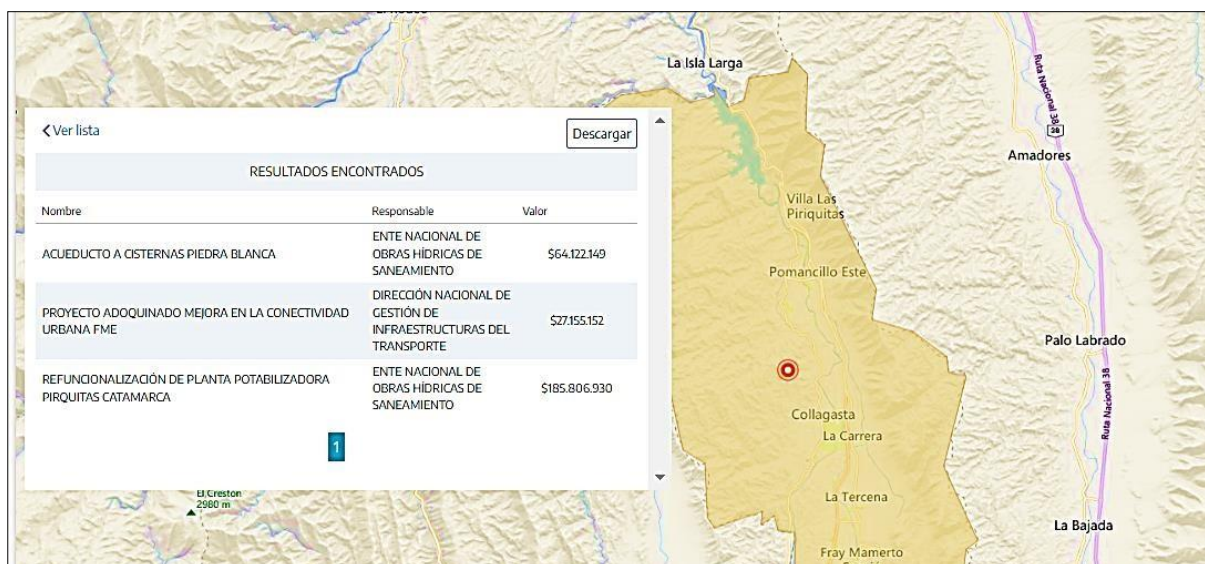
El curso consta de 5 unidades con contenido teórico práctico y una actividad final de integración/evaluación, que se despliegan durante 8 semanas consecutivas y cuyo despliegue y contenido es el siguiente:

UNIDAD	CONTENIDOS	ACTIVIDADES SOLICITADAS
Unidad 0: Introducción	Introducción al Uso y Manejo de la plataforma E-ducative	<ol style="list-style-type: none"> 1. Completar perfil. 2. Participar del Foro de Presentación. 3. Tarea y servicio de corrección de actividades. 4. Completar cuestionario. 5. Enviar correo de Gmail.
Unidad 1: Aplicaciones para oficina	Introducción a la nube. Aplicaciones: Google Apps, usar y manejar herramientas y servicios de Google. Almacenamiento en la nube: Google Drive, documentos y formularios, generar, compartir, colaborar; Dropbox.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajo La Nube e Internet de las Cosas. 2. Uso del Drive. Manejo de carpetas, documentos y hojas de cálculo. 3. Trabajo colaborativo grupal. Competencias digitales para el éxito profesional. 4. Uso de Formularios. Generación colaborativa de Encuesta.
Unidad 2: Comunicación, Búsqueda y Organización	Correo electrónico y sus aplicaciones, organización y gestión, videoconferencia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uso de Gmail. 2. Actividad Grupal sobre Calendario y MEET. 3. Uso de Dropbox
Unidad 3: ¿Hacia dónde va la industria digital?	4ta Revolución industrial. Utilización de Redes Sociales con fines personales y profesionales: Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp, LinkedIn. Economía Digital: E-Gob; la revolución llegó a los gobiernos; panorama digital de las Administraciones Públicas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajo colaborativo grupal. El impacto de la Gestión 4.0 en tu trabajo. 2. Uso de la Red Social profesional LinkedIn. 3. Trabajo colaborativo grupal. Los servicios digitales de tu Gobierno Municipal. 4. Análisis del Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia de Argentina.
Unidad 4: Herramientas para el diseño de presentaciones, de planificación y de sitios Web.	Introducción a las herramientas de presentación de diapositivas. Herramientas de planificación. Conceptos básicos de diseño de sitios web. Decálogo de calidad. Producción de contenidos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación de diapositivas en forma colaborativa y grupal. 2. Análisis individual del sitio web del Municipio de FME.

<p>Actividad de Integración. Portafolio Reflexivo</p>	<p>Realización de una síntesis de los contenidos aprendidos y su aplicación concreta a la gestión</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar 1 video individual enumerando las herramientas colaborativas pasibles de aplicar en el trabajo cotidiano; los desafíos y ventajas del E-Gob. 2. En el Foro comentar experiencias adquiridas. 3. Completar la encuesta de integración (Portafolio Reflexivo)
--	---	--

Como se puede observar, además de presentar contenidos referidos exclusivamente al uso de herramientas digitales, también se ofrece contenido acerca de las últimas tendencias y requisitos de los gobiernos electrónicos.

Uno de los contenidos más debatidos y que resultó sumamente novedoso para los cursantes, es el análisis de la información mostrada en la herramienta [Mapa de inversiones](#) del *Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia de Argentina*, en el cual los alumnos acceden un instrumento de control de gestión que informa las obras que se financian desde la Nación en un determinado territorio, su grado de ejecución y los montos destinados a dicha obra. Lógicamente lo concerniente a Catamarca resultó de mayor interés.



Finalmente, el Portafolio reflexivo propuesto como una autoevaluación integradora, consta del cumplimiento de tres actividades:

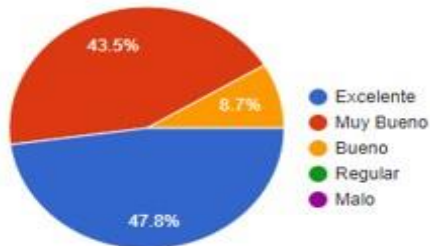
- Completar una encuesta, cuyo objetivo es realizar una evaluación de los conocimientos adquiridos y valorar la utilidad e importancia de la aplicación de los mismos en el ámbito laboral.
- Comentar en el Foro, resumiendo la experiencia del curso y valorar los contenidos de

la capacitación.

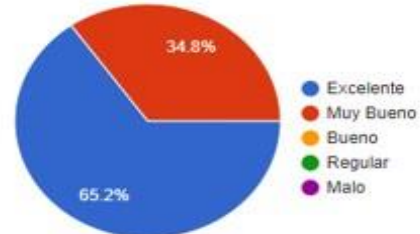
- Realizar un video en no más de 2 minutos, para contar la experiencia vivida en el transcurso del cursado y expresar la aplicación de lo aprendido.

Los siguientes son algunos de los resultados de la encuesta de satisfacción aplicada al finalizar:

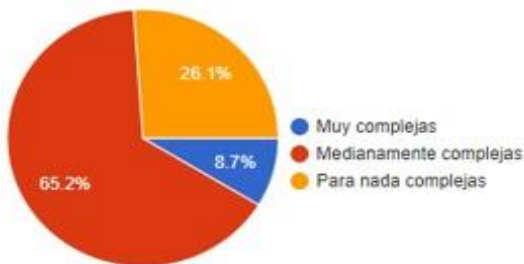
Calidad de los recursos didácticos



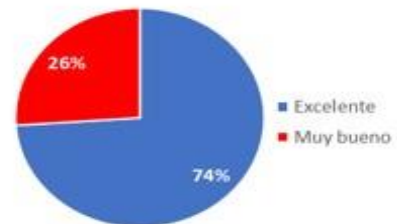
Presentación del Aula Virtual



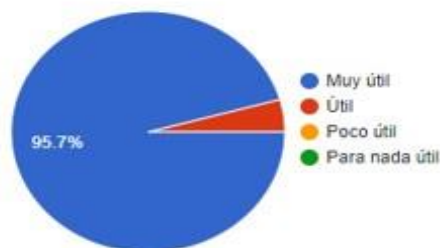
Complejidad de las actividades



Desempeño general de las docentes



Cómo valora lo aprendido para su profesión



6. Catálogo de Trámites.

Dentro de los procedimientos establecidos para establecer un E-Gob, el *catálogo de trámites* aparece como una herramienta sumamente útil. En términos tecnológicos, se refiere a una plataforma en la que se puede gestionar de forma intuitiva y fácil toda la información de los trámites y servicios, regulaciones e inspecciones que las entidades gubernamentales ofrecen a los ciudadanos.

Es una compilación codificada y lo más completa posible de las descripciones de los trámites disponibles para ciudadanos o empresas y uno de los primeros pasos para crear el catálogo es la elaboración de una plantilla con ciertas especificaciones de diseño. El catálogo es la base de la que se toma la información que se presenta en el portal y es clave para que se puedan realizar transacciones, por lo que no solo es una pieza clave para el front office, sino también para el back office.

Si bien esta capacitación no ahonda en tecnicismos digitales pues los alumnos provienen de distintas áreas de gobierno y no son expertos informáticos, al finalizar el curso se les solicitó que propongán un listado de trámites que aún no se encuentran disponibles en el sitio del municipio. Se les solicitó que consideren que estos trámites debían ser útiles tanto para los ciudadanos, como para los propios integrantes del equipo de gobierno. Se transcriben a continuación algunas de estas propuestas que bien podrían incluirse en un catálogo formal de trámites:

- Pago de multas por un sistema online que permite acceder al cobro de las mismas
- Emisión online de cedulón de pago de Contribución sobre Inmuebles (Barrido, Alumbrado y Limpieza)
- Solicitud de Libre Deuda Municipal y consulta online del estado de deuda de las Contribuciones Municipales como Contribución sobre la Inspección a Comercios, Industrias y Actividades Civiles, la Contribución que Inciden sobre los Inmuebles, etc.
- Pago online de servicio de camión atmosférico
- Acceso a turnos online para la solicitud de trámites personales y para la atención médica del hospital público
- Recepción online de reclamos: alumbrado público, recolección de residuos, denuncias por la quema de basura, calles inundadas, caída de árboles, bacheo, etc.
- Asistencia online de Módulos Alimentarios
- Solicitud online de Ayudas económicas, Asistencia para Adultos Mayores y Solicitud de Anteojos (Programa Que Bien te Veo)
- Seguimientos de expedientes en caso de Colaboraciones o Ayudas Económicas Municipales
- Permiso online de construcción, parcelas y concesión de nichos
- Inscripción a la Escuela Municipal: que se puede enviar en una plataforma los papeles para el legajo de los alumnos, etc.
- Solicitud de Préstamos Personales – Caja de Crédito Municipal
- Visado online de planos

- Obtención online del recibo de sueldo de los empleados.
- Certificación de Servicios online
- Presentación online de Curriculum Vitae
- Habilitación de remises.
- Formulario de solicitud de Préstamos en la APLICACIÓN DE HUMAND
- Inscribirse y Solicitar el Servicio de la Sala Velatoria desde el sitio web.
- Compa de parcelas del cementerio y pago de las mismas.
- Solicitud de audiencias con el intendente.
- Inscripción al banco de herramientas (emprendimientos)
- Solicitud de control del alumbrado público.
- Inscripción al programa “por siempre joven” (destinado a los adultos mayores).
- Solicitud de turnos online para castraciones gratuitas.

7. Conclusiones

Las iniciativas de transformación digital deberían formar parte de los planes estratégicos de los gobiernos, pero esto no siempre ocurre. Los gobiernos en general y los municipales en especial enfrentan una gran cantidad de desafíos internos, como tener una fuerza laboral no actualizada, infraestructura tecnológica deficitaria, falta de conectividad a Internet, etc. La tecnología que las organizaciones gubernamentales utilizan a diario tiene un profundo impacto en la calidad de su trabajo y los servicios que brindan y la presión para modernizar la gestión está aumentando y también aumentan las demandas de los ciudadanos.

No obstante los problemas descriptos, es necesario que los gobiernos inviertan fuertemente en tecnología y capacitación que tienda a modernizar los servicios estatales. La modernización del estado tiende entre otras cosas a mejorar la rendición de cuentas del gobierno –accountability-, crear una cultura basada en datos, garantizar el uso coherente de las tecnologías digitales en todas las áreas de gestión, fortalecer los lazos entre el gobierno y los ciudadanos y finalmente diseñar agendas más amplias de gobernanza pública.

En este sentido consideramos que el municipio del departamento Fray Mamerto Esquiú, ha iniciado un camino de transformación digital y de modernización de su gestión. El grado de informatización de los procesos administrativos es aún incipiente y a juzgar por las propuestas realizadas en el Catálogo de Trámites propuesto por los alumnos, queda un largo camino por recorrer en la implementación de un gobierno electrónico.

Sin embargo, resulta significativa la conciencia creada desde el equipo de gestión del municipio en torno a la importancia que tiene la capacitación en temas referidos al ecosistema

de E-Gob. Como vimos anteriormente uno de los pilares fundamentales para que la transformación digital de una organización sea exitosa radica en contar con un plan de capacitación para los actores que proveen servicios y datos al ecosistema.

Tal como dice Oszlak en su libro *El Estado en la Era Exponencial*, “la tecnología no es más que una herramienta que abre nuevas oportunidades para que los Estados adquieran mayor capacidad y sean más eficientes. Pero al amplificar de modo exponencial el poder de los datos, su impacto sobre el bienestar de las sociedades y sobre la naturaleza del régimen político pasa a depender del uso de ese poder”.

El Estado es una organización sumamente compleja que presta servicios a través de un gran número de organismos en distintos sectores y en áreas geográficas que no siempre son alcanzadas por la conectividad deseada. Esta complejidad puede ser abrumadora para los ciudadanos y las empresas que deben cumplir obligaciones y requieren servicios que solo brinda el Estado. Si bien la digitalización permite facilitar las interacciones, su difusión está todavía lejos de ser universal.

Es de destacar la relevancia de la asociación estratégica entre el municipio y la FCEyA UNCA. Además de la enseñanza y la investigación, que han sido las principales razones de existencia por años de las instituciones universitarias, existen otras tareas que la misma desarrolla y que tienen que ver con la noción de compromiso social (*community engagement*) de la universidad. Esta función, nombrada de diferentes formas y con distintos modelos y visiones: extensión, transferencia, misión, impacto social, vinculación con la sociedad, dan cuenta de una misma función histórica de aquello que se espera de la universidad como institución en la vida social.

Estas actividades o tercera misión pueden definirse como aquellas que “se refieren a la generación, uso, aplicación y explotación de conocimiento y otras capacidades de la universidad fuera del ambiente académico” (SPRU, 2002: 3). Otras definiciones varían desde descripciones muy acotadas como “vínculos universidad-sociedad” (Sánchez-Barrioluengo, 2014: 176), hasta caracterizaciones complejas de “todas las actividades que incluyan producción, comunicación, difusión o transmisión de conocimiento hacia el entorno” (Molas-Gallart y Castro-Martínez, 2007: 321).

Entonces, la tercera misión -más allá de la ausencia de una definición taxativa y producto también de los múltiples sentidos construidos respecto de su posible definición- puede explicarse como aquella que propone, que el conocimiento producido en la universidad contribuya a la comunidad a lograr sus objetivos y que va su vez, ese conocimiento de “los socios sociales” enriquezca el proceso de producción de conocimiento universitario, cuestión que se logra y sustancia ampliamente en la capacitación desarrollada por la FCEyA UNCA en el Municipio del Dpto. Fray Mamerto Esquiú de la provincia de Catamarca.

Bibliografía.

- ALONSO, M., CUSCHNIR, M., & NÁPOLI, M. (2021). La tercera misión de la universidad y sus múltiples sentidos en debate: extensión, transferencia, vinculación, compromiso, coproducción e impacto social de las prácticas académicas y los modos de producción de conocimiento. *Revista Del IICE*, (50), 91-130. <https://doi.org/10.34096/iice.n50.11268>
- BANNISTER, F., REMENYI, D. (2003) Proceedings of the 3rd European Conference on e-Government. Trinity College, Dublin, Ireland, 3-4 July, 2003. ISBN 0-9544577-1-4. Academic Conferences Ltd, Reading, UK
- BID. (2020). Gobierno Digital. Principios para el diseño y gestión de servicios transaccionales. Recuperado de: https://courses.edx.org/assets/courseware/v1/6f719902369a020c68fb9284de2d51b2/asset-v1:IDBx+IDB31x+1T2022+type@asset+block/Guia_del_participante_GD.pdf
- CUBO, A; HERNÁNDEZ CARRIÓN, J.; PORRÚA, M.; et alt. (2023). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>
- GANDINI, V.; JURI, R.; SEGOVIA, E. (2022). Las habilidades digitales como una necesidad de reskilling profesional. Libro de Actas de la XVII Jornadas de Economía y Sociedad del Noroeste Argentino. Ed. UNSA.
- MOLAS-GALLART, J. y CASTRO-MARTÍNEZ, E. (2007). Ambiguity and conflict in the development of “Third Mission” indicators.
- MOLAS-GALLART, J.; SALTER, A.; PATEL, P.; et alt. (2002). Measuring third stream activities. Final report to the Russell Group of Universities. Brighton, SPRU, University of Sussex.
- OSZLAK, O. (2020). Desafíos de la Administración Pública en el Contexto de la Revolución 4.0. Recuperado de: https://www.kas.de/documents/287460/4262432/desafios_revolucion_4_0.pdf/0cc442c0-6cd4-0001-e06b-49b49a5aef9f?t=1606307938059
- OSZLAK, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP; CLAD; CEDES. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf
- SÁNCHEZ-BARRIOLUENGO, M. (2014). Articulating the “three-missions” in Spanish universities. *Research Policy*.
- SCOTT, A.; STEYN, G.; GEUNA, A.; et a (2001) The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA GOBERNAZA DIGITAL COMO RECURSO CLAVE PARA UN ESTADO
ESTRATEGICAMENTE EFICIENTE: *CIUDADANO DIGITAL* – IMPLEMENTACION Y
EVOLUCION EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN”**

Autores:

HERRERA HIDALGO, Héctor Matías hmherrera@sanjuan.gov.ar

VILANOVA, María Eleonora mariaeleonora@yahoo.com

BALMACEDA, Mario Enriquemariobalma.1608@gmail.com

FACSO -Universidad Nacional de San Juan y Comisión del Sector Público, del Consejo
Profesional de Ciencias Económicas de San Juan

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado

RESUMEN

La Gobernanza Digital es la articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (Estado, Sociedad Civil y Sector Privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de Tecnologías Digitales.

Además de producir una transformación para las organizaciones estatales, a partir del advenimiento de nuevas tecnologías y que se ve reflejado en numerosos beneficios, como lo es la rapidez en la obtención de datos y en la toma de decisiones por parte de la administración, la comunicación más fluida con el ciudadano, quién puede acceder en forma permanente a la oficina pública a través de internet.

Este cambio de paradigma, fue una política de Estado provincial, anterior a la pandemia, pero la misma, fue un suceso que literalmente obligo a toda la humanidad a repensar el “día a día” y con ello la interrelaciones entre las personas físicas y la personas jurídicas o ideales (tanto públicas como privadas).

Es por ello que en el marco del Plan de Modernización del Estado, el Gobierno de la Provincia de San Juan presento una plataforma de autogestión online, llamada *Ciudadano Digital*, que permite a los ciudadanos acceder a documentación, trámites y consultas personales de forma simple y segura, en los cuales encontramos: Recibo de Haberes, Carnet de Vacunas, Partidas de nacimiento y defunción, seguimiento de Expedientes, Certificados

de Parcelas, Padrón Electoral, Solicitud de Turnos, Boletas impuesto Inmobiliario y Automotor, etc.

Palabras Clave: Modernización, Acercamiento, Simplificación, Gobierno Digital, Transparencia.

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta el concepto de Gobernanza Digital, que se traduce en la modernización y la transformación producida en las organizaciones estatales, a partir del advenimiento de nuevas tecnologías y que se ve reflejado en numerosos beneficios, como lo es la rapidez en la obtención de datos y en la toma de decisiones por parte de la administración, la comunicación más fluida con el ciudadano, quién puede acceder en forma permanente a la oficina pública a través de internet.

En tal sentido, un objetivo clave es garantizar el uso adecuado de las tecnologías digitales en todos los ámbitos estatales, a fin de optimizar los beneficios para la población.

La implementación de un estilo de Gobierno electrónico es un proceso gradual. Requiere de cambios estructurales en la esfera pública, de la incorporación de tecnologías y de la educación de los ciudadanos para su uso.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) declara al gobierno electrónico como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental. Se trata de una nueva forma de Gobierno que fusiona el uso intensivo de TICs para la gestión, planificación y administración.

En el marco del Plan de Modernización del Estado, el Gobierno de la Provincia de San Juan presento Ciudadano Digital, que es una plataforma de autogestión online que permite a los ciudadanos acceder a documentación, trámites y consultas personales de forma simple y segura, en los cuales encontramos: Recibo de Haberes, Carnet de Vacunas, Partidas de nacimiento y defunción, seguimiento de Expedientes, Certificados de Parcelas, Padrón Electoral, Solicitud de Turnos, Boletas impuesto Inmobiliario y Automotor, Certificado de Agente Público Activo.

Ante el avance tecnológico y sus innovaciones en distintas herramientas, impone una evaluación de los procesos dentro de la Administración Pública y sus órganos de control

Por lo expuesto en este trabajo se presenta la aplicación multiplataforma, anteriormente nombrada, y el cumplimiento de la obligación del estado empleador con sus agentes, en cuanto a la emisión de recibo de sueldo en formato digital.

MARCO LEGAL EN COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA

Para llevar a cabo estas acciones de comunicación y digitalización, fue necesario crear un marco legal que lo regule.

Para ello se sancionó en el 2016, la **Ley N° 1483-A**, que autoriza la utilización de

expedientes, documentos, usuarios, notificaciones, comunicaciones y domicilios electrónicos constituidos, en todo tipo de actuaciones del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y los organismos de la Constitución Provincial, que en su Art. N° 1 enuncia:

ARTÍCULO 1º.- *Autorízase la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, usuarios electrónicos, notificación electrónica, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todo tipo de actuaciones, procedimientos y procesos de cualquier naturaleza; que tramitan ante el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y los organismos de la Constitución Provincial, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que susequivalentes convencionales.*

Así también, en el **Decreto Reglamentario N° 14 del año 2019**, que reglamenta la anterior Ley mencionada, y que en el marco de la política de modernización de la administración pública que impulsa el Estado Provincial, se vienen implementando en el ámbito de la Provincia de San Juan, por intermedio de la Función Pública diversos proyectos orientados a la paulatina y progresiva incorporación de diversas tecnologías de información y comunicación, a los trámites, actuaciones y procedimientos de la Administración, de modo de dotarlos de mayores niveles de eficiencia, transparencia y accesibilidad para su control. Que la Provincia de San Juan adhirió al Compromiso Federal para la Modernización, comprometiéndose a desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos. Que, en el marco de las políticas de fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado Provincial, se requiere la implementación progresiva de las plataformas digitales y sistemas electrónicos en todos los ámbitos del Poder Ejecutivo Provincial a efectos de dotar a los organismos de herramientas modernas para elevar la calidad de la gestión administrativa. Que resulta conveniente establecer definiciones claras de los conceptos previstos en la Ley N° 1483-A, a fin de estandarizarlas para su implementación en las distintas dependencias del Poder Ejecutivo Provincial a cuyos fines y oportuno reglamentarla. Que la Secretaría de la Función Pública ha intervenido en la elaboración del presente proyecto, ello, en razón de ser el área técnica idónea en la materia que se reglamenta. Que el presente se dicta en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 189, Inciso 2º de la Constitución de la Provincia de San Juan. Que han intervenido las Asesoría Letradas de la Secretaría de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Finanzas y Asesoría Letrada de Gobierno, donde se estipulan los distintos conceptos:

- Expediente Electrónico:

ARTÍCULO 1º.- *Expediente Electrónico. Entiéndase por Expediente Electrónico al conjunto sistematizado de actuaciones, peticiones y resoluciones, referidas a una pretensión efectuada ante *Véase el Decreto Reglamentario N° 19-2019 A, por el que se reglamenta la*

Ley N° 1483-A, por la que se cubrirá la utilización de expedientes electrónicos, usuarios electrónicos, notificación electrónica y comunicaciones electrónicas, en todas las dependencias del Estado Provincial. 2 un organismo administrativo, en el que la información se registra en soportes electrónicos, ópticos o equivalentes, recuperable mediante los programas y el equipamiento adecuado. Se manifiesta a través de la utilización de sistemas informáticos donde se aloja, analiza, resguarda, comunica y procesa toda la información ingresada.

- Documento Electrónico:

ARTÍCULO 2º.- *Documento Electrónico. Entiéndase por Documento Electrónico al instrumento generado informáticamente por la autoridad responsable de su emisión. Tiene el mismo valor legal que el documento en soporte papel y goza de plena validez y eficacia jurídica siempre que garantice la identidad del autor del documento y la imposibilidad de ser modificado.*

- Documento Digitalizado:

ARTÍCULO 3º.- *Documento Digitalizado. Es el instrumento generado y el reproducido en soporte electrónico a partir de originales de primera generación en cualquier otro soporte. Pueden ser digitalizados previo cotejo con éstos, cuando la autoridad administrativa lo disponga, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Autoridad de Aplicación del presente Decreto Reglamentario. El documento digitalizado tiene el mismo valor legal que el documento en soporte papel y goza de plena validez y eficacia jurídica para todos los efectos legales, siendo considerado como medio de prueba de la información que contiene.*

- Usuario:

ARTÍCULO 4º.- *Usuario. Entiéndase por Usuario a toda persona humana o jurídica registrada en las distintas Plataformas Digitales o Sistemas Informáticos de Gestión Electrónica Oficial.*

- Cuenta de Usuario:

ARTÍCULO 5º.- *Cuenta de Usuario. Entiéndase por Cuenta de Usuario al escritorio virtual en Plataforma Digitales o Sistemas Informáticos de Gestión Electrónica Oficial a través del cual el Usuario inicia o accede a sus trámites, tareas, documentos, notificaciones, comunicaciones y presentaciones.*

- Domicilio Electrónico:

ARTÍCULO 6º.- *Domicilio Electrónico. Entiéndase por Domicilio Electrónico a la Cuenta de*

Usuario protegida con contraseña que le permite al Usuario titular o apoderado, a ingresar a las Plataformas Digitales o Sistemas Informáticos de Gestión Electrónica Oficial para la entrega o recepción de notificaciones y comunicaciones electrónicas. Produce a los efectos del domicilio legalmente constituido en sede administrativa.

- Notificación Electrónico:

ARTÍCULO 7º.- *Notificación Electrónica. Entiéndase por Notificación Electrónica al medio de notificación fehaciente, materializado en formato electrónico-digital, autorizado por la Autoridad de Aplicación. Se considera perfeccionada a la cero (0) horas del día hábil siguiente a aquél en que se encuentre disponible, es decir, en condiciones de ser visualizada en el Domicilio Electrónico del Usuario titular o apoderado.*

- Comunicación Electrónico:

ARTÍCULO 8º.- *Comunicación Electrónica. Entiéndase por Comunicación Electrónica a todo intercambio de información realizado por medios electrónicos o digitales entre emisor y receptor, cursada a través de Plataformas Digitales o Sistemas Informáticos de Gestión Electrónica Oficial u otros medios.*

- Autoridad de Aplicación:

ARTÍCULO 9º.- *Autoridad de Aplicación. La Secretaría de la Gestión Pública es la Autoridad de Aplicación del presente Decreto Reglamentario, con facultades para aclarar, interpretar y dictar las normas complementarias necesarias para su efectivo cumplimiento y establecer nuevas definiciones relativas a aspectos digitales y electrónicos a emplearse en la gestión administrativa del Poder Ejecutivo.*

En el Decreto N° 1461 – A, del año 2019, vinculado a la Ley N° 1483-A, la Secretaría de la Gestión Pública impulsa la validez e implementación de documentos digitales en la Administración Pública Provincial. así como la implementación de la plataforma digital, “Ciudadano Digital” en diferentes aplicaciones tecnológicas como páginas web o aplicaciones móviles oficiales:

- Que la Ley N° 1483-A, reglamentada por el Decreto Reglamentario N° 14-2019, autoriza la utilización de expedientes, documentos, usuarios, notificación, comunicaciones y domicilios electrónicos, constituidos en todo tipo de actuaciones, procedimientos y procesos de cualquier naturaleza, que tramitan ante el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos de la Constitución, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales.

- Que la Ley N° 1101-A establece que es competencia del Ministerio de Hacienda y

Finanzas entender en los programas y proyectos vinculados con la gestión pública promoviendo la calidad, la transparencia, la eficiencia, la eficacia y la satisfacción del ciudadano.

Que la Ley supra mencionada dispone que también es competencia del mencionado Ministerio entender en lo atinente a la Modernización del Estado en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, participando en la gestión de las acciones conducentes a la selección, adquisición e implementación de componentes tecnológicos con la intervención de otros u otros Ministerios o Secretarías de Estado en caso que correspondiera.

- Que el Decreto Acuerdo N° 3-2017 dispone que corresponde a la Secretaría de la Gestión Pública, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, promover el fortalecimiento de la Administración Pública Provincial, la Modernización del Estado y la aplicación eficaz y eficiente de sus recursos humanos, físicos y tecnológicos, con el fin de lograr mayor productividad y calidad en el Sector Público.

Por ello,

ARTÍCULO 1º.- *Apruébese la implementación de la aplicación móvil del Gobierno de la Provincia de San Juan como un medio de interacción del ciudadano con la Administración Pública Provincial a través de la plataforma digital “Ciudadano Digital” para la gestión de trámites y servicios electrónicos, en los términos, condiciones y alcances que defina la autoridad de aplicación del presente decreto.*

ARTÍCULO 2º.- *Dispóngase que la cuenta de usuario que la persona hubiera gestionado en la plataforma digital “Ciudadano Digital” será considerada el domicilio electrónico constituido para aquellos trámites electrónicos que se gestionen ante la Administración Pública Provincial, a los efectos de las notificaciones electrónicas y todo otro tipo de comunicación o vinculación electrónica que el Poder Ejecutivo decida mantener con su titular o apoderado.*

ARTÍCULO 3º.- *Dispóngase la implementación del Comprobante Digital de Liquidación y Pago de Haberes de Agentes Públicos dependientes del Poder ejecutivo Provincial del certificado Digital de Deuda-Artículo 1º Ley N° 552-A, de la Copia Digital de la Partida de Nacimiento, así como otros documentos digitales que disponga la autoridad de aplicación del presente decreto, con plena validez jurídica y probatoria para su utilización en los trámites, actuaciones y procedimientos de la Administración Pública de la Provincia, según los alcances de la Ley 151-I y la Ley Impositivo Anual.*

ARTÍCULO 4º.- *Ordénese la disponibilización de los documentos digitales mencionados en el Artículo 3º del presente decreto en la plataforma digital “Ciudadano Digital”, para su consulta y empleo por estos medios únicamente por parte de la persona titular del mismo o responsable a cargo, en los términos y condiciones que defina la autoridad de aplicación.*

ARTÍCULO 5º.- *Autorícese la disponibilización y utilización de los documentos digitales mencionados en el Artículo 3º del presente decreto como documentos electrónicos válidos para cualquier tipo de tramitación que se efectúe a través de los sistemas informáticos integrados de gestión de la Administración Pública Provincial.*

ARTÍCULO 6º.- *Dispóngase que la utilización de los documentos digitales mencionados en el Artículo 3º del presente decreto, impresos en papel para su incorporación en las actuaciones de la Administración Pública provincial, son plenamente válidos, con idénticos efectos jurídicos a los digitales originales y no requieren de la firma por parte de ninguna autoridad competente, pudiendo los organismos de control comprobar la autenticidad del mismo ingresando a los dispositivos tecnológicos habilitados para tal fin.*

ARTÍCULO 7º.- *Establézcase que los documentos digitales cuya implementación disponga la autoridad de aplicación en uso de las facultades otorgadas por el Artículo 3º del presente decreto, serán desarrollados previa intervención del organismo o repartición de la Administración Pública provincial dependiente del Poder Ejecutivo competente en la emisión del correspondiente certificado.*

ARTÍCULO 8º.- *Establézcase que los organismos y reparticiones de la Administración Pública Provincial dependiente del Poder Ejecutivo deberán disponibilizar a la autoridad de aplicación la información pública que produzcan, obtenga, obre en su poder o se encuentre bajo su control, cuando esta se las solicite. Asimismo, se la faculta a celebrar convenios de colaboración recíproca con otros organismos nacionales, provinciales, municipales y entes públicos no estatales, a los efectos previstos en el presente decreto.*

ARTÍCULO 9º.- *Establézcase que la página de internet www.sanjuan.gov.ar es el portal web general oficial del Gobierno de la Provincia de San Juan. Los portales de internet de la Administración Pública dependientes del Poder Ejecutivo provincial que se encuentren actualmente en funcionamiento y aquellos que se desarrollen a partir de la entrada en vigencia de la presente medida se alojarán en el portal web antes mencionado.*

ARTÍCULO 10.- *Dispóngase que la Secretaría de la Gestión Pública es la Autoridad de Aplicación de la presente norma, responsables del formato, diseño y medios de distribución de los documentos digitales, así como del desarrollo, implementación, mantenimiento, mejora y actualización tecnológica de la aplicación móvil del Gobierno de la Provincia de San Juan, la plataforma digital "Ciudadano Digital" y los portales web oficiales.*

ARTÍCULO 11.- *Facúltase a la Secretaría de la Gestión Pública a vincular e integrar las plataformas digitales, aplicaciones móviles y portales web oficiales y sistemas integrados de*

gestión a los efectos de efficientizar las tramitaciones electrónicas y servicios electrónicos de la Administración Pública Provincial.

ARTÍCULO 12.- *Facúltese a la Secretaría de la Gestión Pública a resolver el último período de impresión masiva de comprobantes de liquidación y pagos de haberes de Agentes Públicos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial y documentación anexa efectuada por dichos organismos en materia de liquidación, así como toda otra documentación que sea de su competencia. En caso que el agente público no tenga acceso a dispositivos tecnológicos para consultar su comprobante de liquidación y pago de haberes, podrá solicitar impresión del mismo en la Unidad Sectorial de Personal a la cual pertenezca.*

ARTÍCULO 13.- *Autorícese a la Secretaría de la Gestión Pública para aclarar, interpretar y dictar las normas complementarias necesarias para el cumplimiento del presente decreto.*

DESARROLLO DE TECNOLOGIA: CIUDADANO DIGITAL

Para adentrarse en el tema a desarrollar, es importante contextualizar las acciones diseñadas por el Gobierno provincial y sus políticas de Estado.

Una de ellas fue la creación del Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de San Juan (CoPESJ), es el organismo dependiente del Poder Ejecutivo, que coordina, facilita y articula el proceso de planificación estratégica del Gobierno Provincial con una visión de mediano y largo plazo, promoviendo espacios de participación y construcción colectiva.

El mismo tiene las siguientes funciones:

- Elaborar propuestas estratégicas, informes técnicos y documentos fundados técnicamente sobre la base de consultas con expertos y la participación ciudadana.
- Conducir el proceso de planificación estratégica provincial y de los planes sectoriales de cada jurisdicción, así como colaborar en el seguimiento del desarrollo de las actividades planificadas.
- Colaborar y acompañar en el diseño los indicadores y los observatorios necesarios para el monitoreo de los planes que serán propuestos al sistema estadístico provincial, así como recolectar y procesar la información relevante para sus estudios e investigaciones.
- Establecer consultas amplias y sistemáticas con expertos, investigadores, organismos e instituciones políticas, sociales, sindicales, productivas, científicas y universitarias, provinciales, nacionales e internacionales.
- Alentar la cooperación público-privada y la vinculación científico-técnica con los diversos actores políticos, económicos y sociales de la Provincia y promover el intercambio de conocimientos y experiencias a través de seminarios, jornadas, talleres y congresos.

- Asesorar al Gobernador, Vicegobernador, ministros y secretarios del Poder Ejecutivo en materia de planificación.
- Suscribir convenios con entidades públicas y privadas, de orden nacional o internacional, ad referendum del Poder Ejecutivo.
- Toda otra función que expresamente le sea encomendada por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a los fines del cumplimiento de la ley.

Así también posee 7 ejes transversales, y uno de ellos se creó con el fin de fomentar y generar mayor Gobernanza Digital:

EJE 5. Transversal. Innovación y Modernización: La ciencia y la tecnología como base del progreso y la calidad de vida. Formación, capacitación y entrenamiento en el manejo de las tecnologías de la Información y Comunicación (Tics) y otras.

En este marco de Modernización del Estado, el Gobierno de la Provincia de San Juan, ha desarrollado la aplicación (App) Ciudadano Digital para facilitar a los ciudadanos, a través de la telefonía móvil, mayor acceso a la información que ofrecen sus distintas reparticiones, además de la gestión online de diversos trámites y servicios.

Ciudadano Digital es una plataforma de autogestión online que permite a los ciudadanos acceder a documentación, trámites y consultas personales de forma simple y segura. Esta App es un canal online alternativo frente a la tradicional modalidad presencial de gestión que permite optimizar tiempos y recursos. A través de una única cuenta personal, los ciudadanos pueden realizar distintos trámites y servicios digitales que brinda el Gobierno de la Provincia de San Juan.

La plataforma digital mencionada permite la identificación digital de los ciudadanos en general y del agente público en particular, posibilitando el acceso a diversos servicios del Sector Público y la realización de trámites, tales como la obtención de certificaciones y comprobantes digitales, mediante la implementación de diversas medidas de seguridad (cuenta de usuario, clave, notificaciones en casilla personal electrónica, entre otros) que resguardan sus datos personales.

Se ha desarrollado diversos sistemas integrados de información de la Administración Pública Provincial, tales como Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIARH), Sistema de Gestión Integral IPV, Sistema Integrado de Gestión de Obras Públicas (SIGOP), que junto a la mejora de los existentes (como el Sistema Integrado de Administración Financiera- SIIF), permiten en las tramitaciones de las mismas adjuntar electrónicamente documentación digital que respalda los datos allí registrados.

Seguridad de los datos: en cuanto a las prácticas de privacidad y seguridad de datos, no se comparten datos con terceros y no se recopilan datos.

En el marco de los avances tecnológicos supra mencionados se desarrolló, como primera etapa, documentos digitales de gran utilidad para la Administración Pública Provincial, tales como: Comprobante Digital de Liquidación y Pago de Haberes de Agentes públicos Provinciales, Certificado Digital Libre de Deuda- Artículo 1º Ley Nº 552-A y Copia Digital de la Partida de Nacimiento.



En lo referente a la Copia Digital de la Partida de Nacimiento que se disponibiliza, se enmarca en el Artículo 1º de la Ley Nº 213-C, según la cual serán tenidos por auténticos y debidamente legalizados todos los documentos, sean originales, copias de cualquier especie, constancias, certificaciones o testimonios, expedidos por los Oficiales Encargados del Registro Civil, que obren en los límites de sus atribuciones. Con la vigencia de la Ley 1483-A, su digitalización tiene igual validez jurídica y probatoria que su equivalente convencional.

Asimismo, resultó necesario instituir la página de internet www.sanjuan.gov.ar como el portal web general oficial del Gobierno de la Provincia de San Juan.

La aplicación permite:

- Ingresar a Ciudadano Digital.
- Consultar boletín oficial, contrataciones y trámites generales.
- Acceder a contenidos y servicios específicos de cada repartición (Ejemplo: sorteos de vivienda del IPV, transporte, centros salud, entre otros).
- Ingresar a la plataforma de validación de documentos y trámites generados a través de Ciudadano Digital.
- Conocer noticias y novedades vinculadas con la gestión de Gobierno.
- Realizar consultas y acceder a datos públicos y/o información general de la provincia de San Juan.

Actualmente, los trámites disponibles para realizar de forma virtual son visualización y descargas de partidas de nacimiento, certificado de antecedentes, carnet de vacunas,

certificado de defunción, cumplimiento fiscal, residual del Banco San Juan, recibo de sueldo (para agentes públicos), certificado de activos, certificado de avalúo catastral, pago de boletas de impuestos provinciales, consulta de expedientes y la posibilidad de solicitar turnos en distintas reparticiones.

Todos los documentos emitidos por Ciudadano Digital, en el caso de ser requerido, se pueden validar. Para realizar ese procedimiento, cuenta con un código impreso en el mismo documento que permite corroborar la veracidad del mismo.



Se continúa trabajando a partir de la interacción con los ciudadanos usuarios, para ampliar la lista y, consecuentemente, construir una plataforma cada vez más completa.

Utilización de la Aplicación Ciudadano Digital

Para utilizar la aplicación es necesario crear una cuenta de usuario en la Aplicación Ciudadano Digital, para ello se necesita un dispositivo móvil con cámara habilitada, DNI del usuario, correo electrónico válido del usuario y número de celular del usuario. Se descarga la aplicación Gobierno de San Juan en App Store o Google Play Store, desde cualquier dispositivo móvil o desde la página web www.mi.sanjuan.gov.ar. Es importante recordar que para ingresar desde la página web previamente es necesario crear el usuario desde la aplicación en tu dispositivo móvil. Los usuarios deben validar su identidad a partir de un nuevo sistema de reconocimiento que verifica la información personal junto con RENAPER.

Pasos para la creación de cuenta de usuario:

1. Descargar en el celular la app "Gobierno de San Juan".
2. Al entrar, clickear "Ingresa a Ciudadano Digital".
3. Seleccionar "Crear cuenta" y seguir los pasos:
 - Pulsar "Permitir" (para que la app use la cámara).
 - Tomar una foto frontal sin anteojos ni cubrebocas - "Tomar Captura".

- Escanear el código QR o código de barra que aparece en el DNI.
 - Colocar el número de Celular (sin 0 y sin 15) y pulse "Enviar código".
 - Recibir un mensaje de texto desde el número 40140 con el CÓDIGO POR SMS.
 - El código SMS debe ingresar en la app antes de finalizar los 2 minutos. Luego de ese tiempo pulsar "Reenviar código".
 - Pulsar "Continuar".
 - Escribir el correo en el que desea recibir la información personal.
 - Recibir un correo desde ciudadanodigital@sanjuan.gov.ar con el CÓDIGO POR MAIL.
 - El código MAIL se debe ingresar en la app antes de finalizar los 2 minutos. Luego de ese tiempo pulsar "Reenviar código".
 - Pulsar "Continuar".
 - Revisar que los datos personales sean correctos; tildar la confirmación de declaración jurada.
 - Pulsar "Continuar".
 - Ingresar la CONTRASEÑA con la que se quiere abrir Ciudadano Digital; cumplir con las condiciones que aparecen en pantalla (1 Mayúscula; 1 número; etc.). Cada condición cumplida se pondrá verde.
 - Pulsar "Completar registro".
4. Para ingresar a la App pulsando "Iniciar sesión" o a través de la Web <https://mi.sanjuan.gov.ar/>
- Abrir la cuenta se debe ingresar siempre: DNI, Clave/Contraseña y Género.

Tener en cuenta que todos los pasos son válidos y necesarios para la seguridad. Una vez creada la cuenta, también se puede operar desde la PC ingresando en www.mi.sanjuan.gov.ar.

Ventajas de Ciudadano Digital

- Ahorro de tiempo y traslado, se puede acceder desde cualquier lugar y a través de un dispositivo móvil o PC con Internet.

- Una vez creada la cuenta desde el celular o dispositivo móvil, se puede acceder a todos los trámites desde: mi.sanjuan.gob.ar y descargar comprobantes en la PC.
- En una sola plataforma, muchos de los trámites: Ciudadano Digital permiten resolver gran variedad de trámites, sacar turnos y acceder a documentación específica. Todo en un mismo sitio.
- Los datos personales permanecen en un entorno digital confidencial: Ciudadano Digital tiene un alto nivel de seguridad que garantiza la privacidad de los datos.
- Validez legal: todos los documentos y trámites realizados a través de Ciudadano Digital son legítimos, por lo tanto, los documentos emitidos pueden ser presentados en organismos públicos y privados. Para validar la documentación simplemente se corrobora la veracidad de la misma accediendo a validacion.sanjuan.gob.ar

Interrogantes

Las publicaciones en la App Ciudadano Digital ¿se ajustan al marco jurídico? ¿Es legítima la inversión o gasto en el desarrollo y mantenimiento de la APP Ciudadano Digital donde realiza la entrega vía digital del recibo de haberes? ¿Esta implementación por parte del Estado en cuanto los recibos de sueldos, implica modificar los procesos de Auditoría llevados a cabo?

Para responder a estos interrogantes, se expresa que la Ley N° 1483-A, en su art. 1º, autoriza la utilización de notificaciones electrónicas, comunicaciones electrónicas, usuarios electrónicos que tramitan ante el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, poder Judicial y Organismos de la Constitución con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales e invitan a los Municipios a adherirse, por lo tanto la utilización de medios digitales para la entrega de documentación electrónica-digital (recibo de haberes) se ajusta a la legalidad.

En cuanto a los procedimientos de Auditorías, implica incorporar, consultas a la D.P.I., para verificar si dio cumplimiento a la disposición digital y mensual de los mismos, debido a que el anterior responsable, era el Habilitado de cada repartición, en la entrega de esta documentación de forma tangible.

El recibo de sueldo es un comprobante que indica que se pagó un importe de dinero en concepto de salario, conforme a la liquidación que figure en el mismo. Es un documento importante que se le entrega al trabajador junto con la remuneración, cuando está en relación de dependencia, acreditando la relación laboral.

En Argentina, en el año 2019, el Ministerio de Producción y Trabajo a través de la resolución 346/2019 dispuso que los recibos de sueldo, en concepto de salarios u otras remuneraciones, podían emitirse optativamente en formato digital.

Utilizar el recibo de sueldo digital es sencillo. El Estado entrega los recibos de haberes en

forma masiva, se notifica y se pone a disposición automáticamente a cada empleado estatal. La tecnología de recibo de sueldo digital proporciona al Estado-empleador seguridad, transparencia y agilidad, optimizando costos, esto lo convierte en una elección inteligente, ya que, al sistematizar los procesos de liquidación de sueldos, se puede poner mayor atención en otros requerimientos del trabajador estatal.

Entre los beneficios que ofrece esta comunicación electrónica del recibo de sueldo digital para el trabajador como para el Estado-empleador, es más fácil mantener la información organizada, a mano y bien preservada, optimizando costos y utilización de los recursos públicos, ahorrando papel, tinta y logística, facilitando su distribución en una dispersión geográfica mayor, disminuye el impacto ambiental, ayuda a la transparencia y a la confidencialidad, ahorra espacio de almacenamiento, se puede acceder a los mismos en cualquier momento, desde una PC o un celular.

CONCLUSIÓN

En la última década, se afianzó en todo el mundo un cambio de paradigma: la sociedad empezó a girar en torno a la digitalización y la virtualidad. En esta etapa, se agilizó la comunicación, la información se tornó más transparente y el soporte analógico quedó a un lado, dando lugar a los archivos y almacenamientos digitales.

La digitalización de documentación y procesos en la sociedad marca un fuerte crecimiento en los últimos años. La pandemia aceleró una serie de procesos y dejó en manifiesto los beneficios que con lleva incluir la transformación digital en el Estado.

Incorporar una cultura digital en el Estado implica construir una nueva forma de operar. Se trata de una forma de sumar a las tareas diarias lo digital como herramienta de desarrollo, crecimiento, innovación, y de gran impacto en las personas de cada organización, atravesando cada vez más áreas, entre ellas y en nuestro país se sumó también a la liquidación de haberes como la emisión del recibo de sueldo, que se ha tornado digital, ofreciendo ventajas tanto a las organizaciones públicas y privadas como a los empleados.

El Gobierno de la provincia de San Juan, implementó la App Ciudadano Digital con el objetivo de que los ciudadanos puedan realizar todos los trámites desde sus casas, fortaleciendo la comunicación entre el Estado y el Ciudadano, preservando la seguridad y la protección de datos personales de los usuarios. Logró consolidarse como un canal eficaz y eficiente para consultar y descargar trámites y documentación personal de los sanjuaninos, por ejemple el recibo de haberes digital del trabajador estatal.

La implementación de Ciudadano Digital y el acceso a documentos digitales permite, eficientizar la gestión administrativa; propender a la despapelización del procedimiento administrativos; facilitar la gestión electrónica; incrementa la transparencia; facilita el acceso de la información al ciudadano; posibilita la integración de los sistemas de información y

administración que rigen los procesos transversales de gestión del Sector Público, todo ello sin el menoscabo a la seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- PROCESO DE INVESTIGACIÓN – DANIEL MARINO – SAN JUAN
- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN
- LEY Nº 1100-E LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
- LEY 1483 A EXP ELECTRÓNICO 2016-09-30-0002
- DECRETO REGULATORIO Nº 14-2019 A
- DECRETO Nº 1461 – 2019 A
- DECRETO 498 MHF 21 CONVENIO CON RENAPER
- RESOL-2019-346-APN-MPYT
- PÁGINA OFICIAL GOBIERNO DE SAN JUAN - <https://sisanjuan.gob.ar/>
- PAGINA OFICIAL “CIUDADANO DIGITAL” - <https://mi.sanjuan.gob.ar/>
- CUERPO UNIFICADO DE LEYES DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN:
<https://digestosanjuan.gob.ar/home>
- PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN:
<https://planestrategico.sanjuan.gob.ar/>

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA INCORPORACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS
FISCALES/TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS DE ENTRE RÍOS, NEUQUÉN,
CATAMARCA Y CÓRDOBA”**

Autores:

MEDINA WALTHER, Daniel Alejandro cpn_medina@hotmail.com

JULIANI, Darwin Agustín ajuliani@eco.unca.edu.ar

MURA, Raúl raulmura@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen.

El presente trabajo se enmarca en el proyecto I+D de la FCEyA de la UNCa, denominado “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales”. La crisis financiera del año 2008 motivó la aparición de las criptomonedas, mientras que la pandemia generada por el Covid-19 potenció el uso de las mismas. En ese contexto, diversas provincias de nuestro país tomaron la decisión de introducir modificaciones en sus Códigos Tributarios/Fiscales, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. Entre las mencionadas provincias se encuentran Entre Ríos, Neuquén, Catamarca y Córdoba. El presente trabajo tiene por objeto identificar y analizar las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22, por las mencionadas provincias en sus Códigos Tributarios/Fiscales, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y la entrevista a informantes clave como herramientas de recolección de datos. Como resultado del presente trabajo se obtendrán una serie de inconsistencias conceptuales en las normas bajo análisis, para finalmente concluir en la necesidad de subsanar las mismas a fin de contribuir a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Palabras clave: Criptomonedas - Códigos – Tributarios – Fiscales – Provincias

1.- Introducción.

La crisis financiera del año 2008 motivó la aparición de las criptomonedas, mientras que la pandemia generada por el Covid-19 potenció el uso de las mismas. En ese contexto, diversas provincias de nuestro país tomaron la decisión de introducir modificaciones en sus Códigos Tributarios/Fiscales, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. En ese sentido se expresa Zocaró (2021) cuando afirma:

Motivados por el auge de las criptomonedas, cuyo principal estandarte es bitcoin, en los últimos tiempos los legisladores argentinos han intentado incorporar en las leyes impositivas locales la gravabilidad, principalmente, de la enajenación de estos activos... Y si bien el ojo siempre estuvo puesto a nivel nacional, en 2021 surgieron algunas novedades a nivel provincial, específicamente respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB). (p. 1 y 2)

En virtud de ello es que se elaboró el proyecto I+D de la FCEyA de la UNCa, denominado “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales”, a través del cual se pretende conocer, identificar y analizar las modificaciones introducidas por las provincias en sus Códigos Tributarios/Fiscales, con la idea de incorporar en los mismos a las criptomonedas, considerando a esos fines el periodo comprendido entre el 01/01/2020 y el 30/06/2022. Del relevamiento realizado, surge que son siete las provincias que introdujeron modificaciones en sus Códigos Tributarios/Fiscales durante el periodo bajo análisis: Entre Ríos, Neuquén, Catamarca, Córdoba, Tucumán, La Pampa y La Rioja.

2.- Objetivo.

El presente trabajo tiene por objeto identificar y analizar las modificaciones que durante el periodo comprendido entre 01/01/2020 y el 30/06/22, introdujeron en sus Códigos Tributarios/Fiscales las provincias de Entre Ríos, Neuquén, Catamarca y Córdoba, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. El resto de las provincias (Tucumán, La Pampa y La Rioja), serán analizadas en posteriores trabajos.

3.- Metodología.

La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y la entrevista a informantes clave como herramientas de recolección de datos.

4.- Identificación y análisis de las modificaciones normativas.

Las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22 por las provincias de Entre Ríos, Neuquén, Catamarca y Córdoba en sus Códigos Tributarios/Fiscales, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas, han afectado fundamentalmente el Impuesto a los Ingresos Brutos en las mencionadas provincias. A continuación, se procederá a identificar y analizar esas modificaciones.

4.1.- Entre Ríos.

En relación con las criptomonedas, a través de la ley 10.856¹ la provincia de Entre Ríos incorporó a las mismas en lo que actualmente es el artículo 158 del Código Fiscal. A partir de la modificación que se introdujo, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- Se introduce el concepto de monedas digitales, pero no se conceptualiza a las mismas, lo que puede generar confusiones, afectando la seguridad jurídica de los contribuyentes. En ese sentido, por ejemplo, es importante señalar que las monedas fiduciarias son consideradas monedas digitales cuando son operadas por medios electrónicos (dinero electrónico). Asimismo, las monedas virtuales también son consideradas monedas digitales, en virtud de que son operadas por medios electrónicos. Es evidente que la modificación que se introdujo no pretende alcanzar por ejemplo al dinero electrónico ni a las monedas virtuales, motivo por el cual sería conveniente que a los efectos de brindar una mayor seguridad jurídica se precisara lo que debe entenderse por moneda digital.
- La modificación que se introdujo parece estar orientada a establecer la base imponible para el caso de las exchanges, que son las habitualistas en la compraventa de criptomonedas. Con respecto al resto de las actividades que pueden estar relacionadas con las criptomonedas (minería, financieras, inversores a título personal, etc.), se debería considerar el resto del articulado del Código Fiscal a los efectos de analizar si las mismas se encuentran gravadas y en todo caso cual será la base imponible que se deberá considerar.
- Se establece, sin admitir prueba en contrario, el criterio FIFO a los efectos de relacionar el precio de transferencia de las monedas digitales y su costo de adquisición, lo que es bastante razonable dadas las características de la actividad que realizan las exchanges.
- Teniendo en cuenta que en las exchanges la mayoría de las operaciones de compraventa de criptomonedas se realiza intercambiando una de ellas por otra, debe señalarse que la norma bajo análisis no especifica la forma en la cual en esos casos se valorizará la base imponible en términos de nuestra moneda nacional.

4.2.- Neuquén.

En relación con las criptomonedas, en la provincia de Neuquén las leyes 3.273² y 3.310³ modificaron lo que actualmente son los artículos 182 bis, 187 y 193 del Código Fiscal. A partir de las modificaciones que se introdujeron, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

¹ Fecha de sanción: 22/12/2020

² Fecha de sanción: 03/12/20

³ Fecha de sanción: 03/12/21

- No se alcanza a comprender cuál es el sentido práctico que persigue el artículo 182 bis cuando señala que la prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con monedas digitales deben ser considerados servicios digitales. En igual sentido se expresa Zocaró (2022) cuando señala:

La provincia de Neuquén también intentó incorporar en su código fiscal a las criptomonedas en el 2021, considerándolas como un “servicio digital” (art. 182 bis del Código Fiscal), junto con los bancos digitales y fintech, sin muchas más precisiones (y sin ningún sentido práctico aparente). (p. 5)
- El artículo 182 bis en su inciso o brinda un concepto de moneda digital, entendiendo como tal a las monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio digital y cuyas funciones –directas y/o indirectas- son las de constituir un medio de intercambio, y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor. Este concepto de moneda digital incluye muchos otros que son disímiles entre sí, siendo conveniente que se definieran cada uno de ellos a fin de brindar claridad y con ello mayor seguridad jurídica los contribuyentes. En ese sentido, por ejemplo, las monedas virtuales solo sirven para realizar consumos en el ámbito al cual pertenecen, motivo por el cual no constituyen y/o implican una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio digital y cuyas funciones –directas y/o indirectas- sean las de constituir un medio de intercambio, y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor.
- El segundo párrafo del artículo 187 establece que: “Se considera ingreso bruto el valor o monto total (en valores monetarios, monedas digitales, en especies o en servicios)...”. En virtud de ello, debe entenderse que el Código Fiscal considera que los cobros y pagos que se realicen en monedas digitales tienen una naturaleza distinta de los que se realicen en dinero o en especie.
- El artículo 193 establece que en las operaciones de compra y venta de monedas digitales realizadas por sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones, la base imponible estará constituida por la diferencia entre los precios de compra y de venta. Esta modificación parece estar orientada a establecer la base imponible para el caso de las exchanges, que son las habitualistas en la compraventa de criptomonedas. Con respecto al resto de las actividades que pueden estar relacionadas con las criptomonedas (minería, financieras, inversores a título personal, etc.), se debería considerar el resto del articulado del Código Fiscal a los efectos de analizar si las mismas se encuentran gravadas y en todo caso cual será la base imponible que se

deberá considerar. Asimismo, es importante tener en cuenta que en las exchanges la mayoría de las operaciones de compraventa de criptomonedas se realiza intercambiando una de ellas por otra. Teniendo en cuenta esto, debe señalarse que la norma bajo análisis no especifica la forma en la cual se valorizará en esos casos la base imponible en términos de nuestra moneda nacional.

4.3.- Catamarca.

En relación con las criptomonedas, en la provincia de Catamarca la ley 5735⁴ modificó lo que actualmente son los artículos 7, 161, 163, 167 y 178 del Código Tributario. A partir de las modificaciones que se introdujeron, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- El artículo 7 del Código Tributario considera como activos digitales a las monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins, etc. En este punto sería conveniente que se explicitara lo que debe entenderse por cada uno de esos conceptos, evitando confusiones que puedan afectar la seguridad jurídica de los contribuyentes. A modo de ejemplo, la doctrina considera que dentro de las monedas digitales se incluyen los pesos argentinos que son operados de manera electrónica (tarjetas de débito, tarjetas de créditos, cajeros automáticos, home banking, etc.), los que no pueden considerarse como un activo digital tal como lo expresa la norma tributaria, debido a que ello implicaría que los pagos que se realicen utilizando ese dinero fiduciario deberían ser considerados como pagos en especie de acuerdo a lo estipulado por el primer párrafo del artículo bajo análisis, lo que no sería correcto debido a que los pesos argentinos son nuestra moneda de curso legal.

Por otra parte, y tal como se señalara en el párrafo anterior, el artículo 7 del Código Tributario Provincial considera a los actos, operaciones y transacciones que se realicen con activos digitales como realizadas en especie. Asimismo, el mencionado artículo establece que cuando esos actos, operaciones y transacciones configuren el hecho generador de tributos, a los efectos de la determinación de la base imponible se considerará el valor corriente en plaza vigente al momento de producirse el hecho imponible o en su defecto el que surja de procedimiento autorizado por la Dirección General de Rentas. En este punto es importante tener en cuenta que deben brindarse mayores precisiones al respecto, debido a que por ejemplo las criptomonedas funcionan de manera descentralizada, motivo por el cual el valor corriente en plaza vigente al momento de producirse el hecho imponible, puede variar según cual sea fuente de información que se adopte a ese fin.

- Con respecto a la incorporación del inciso j al artículo 161 del Código Tributario, debería brindarse mayor información en cuanto a que se entiende por “prestación de

⁴ Fecha de sanción: 23/12/21

servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operaciones relacionadas con activos digitales”. En ese sentido, cabe preguntarse por ejemplo si cualquier prestación de servicios que se realice en forma esporádica y que es cobrada a través de criptomonedas, debe tributar el impuesto a los ingresos brutos por el simple hecho de haber sido cobrada con criptomonedas.

- El artículo 163 del Código Tributario considera a las operaciones canceladas con activos digitales como canceladas con dinero, lo que contraría lo dispuesto en el artículo 7 en donde se considera a los actos, operaciones y transacciones que se realizan con activos digitales como si fueran realizados en especie.
- El artículo 167 del Código Tributario considera que las operaciones pueden ser canceladas en efectivo, cheques, en especie, activos digitales, etc. Por lo expuesto, este artículo reconoce a los activos digitales como un medio de cancelación de operaciones específico, contrariando lo dispuesto por el artículo 7 que considera a las operaciones que se realizan con activos digitales como hechas en especie y el artículo 163 que las considera como realizadas en dinero. Con respecto a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo bajo análisis, resulta de aplicación lo manifestado por Perlati y Michelini (2021) cuando señalan:
Así, por ejemplo, tratándose de una concesionaria de automóviles que vende una unidad “0 km” y recibe en parte de pago de la misma monedas digitales -u otras especies-, la comercialización posterior de esas monedas digitales recibidas en pago de tal operación resultará una nueva operación alcanzada por el gravamen, en similar situación como ocurre -actualmente- cuando en vez de recibir monedas digitales recibe granos u otros bienes en canje por la venta de la unidad. (p. 38)
- El artículo 178 del Código Tributario establece que en el caso de las operaciones de compra y venta de activos digitales por parte de sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones, la base imponible estará constituida por la diferencia entre el precio de compra y el de venta. Esta modificación parece estar orientada a establecer la base imponible para el caso de las exchanges, que son las habitualistas en la compraventa de criptomonedas. Con respecto al resto de las actividades que pueden estar relacionadas con las criptomonedas (minería, financieras, inversores a título personal, etc.), se debería considerar el resto del articulado del Código Tributario a los efectos de analizar si las mismas se encuentran gravadas y en todo caso cual será la base imponible que se deberá considerar. Asimismo, es importante tener en cuenta que en las exchanges la mayoría de las operaciones de compraventa de criptomonedas se realiza intercambiando una de ellas por otra. Teniendo en cuenta esto, debe señalarse que la norma bajo análisis no especifica la forma en la cual se valorizará en esos casos la base imponible en términos de nuestra moneda nacional.

4.4.- Córdoba.

En relación con las criptomonedas, en la provincia de Córdoba la ley 10.724⁵ modificó lo que actualmente son los artículos 49, 51, 202, 205, 209 y 222 del Código Tributario. Asimismo, los decretos 915/20⁶, 290/21⁷ y 320/21⁸ modificaron lo que actualmente son los artículos 139, 140 y 205 del decreto que reglamenta el Código Tributario. A partir de las modificaciones que se introdujeron, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

Código Tributario.

- En el inciso 2 del artículo 49 del Código Tributario se aclaró que la obligación de presentar en tiempo y forma la declaración jurada informativa de los regímenes de información propios del contribuyente o responsable o de información de terceros, incluye los relacionados con operaciones realizadas con monedas digitales. Esta aclaración parecería ser innecesaria en razón de que un régimen de información relacionado con monedas digitales sería uno más entre tantos regímenes de información que existen.
- En el caso del artículo 51 del Código Tributario se aclaró que la obligación de suministrar los informes que pueda requerir la Dirección incluye los relacionados con monedas digitales. Esta aclaración merece la misma consideración que se realizó en el punto anterior.
- Con respecto a la incorporación del inciso j al artículo 202 del Código Tributario, debería brindarse mayor información en cuanto a que se entiende por “prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operaciones relacionadas con monedas digitales”. En ese sentido, cabe preguntarse por ejemplo si cualquier prestación de servicios que se realice en forma esporádica y que es cobrada a través de criptomonedas, debe tributar el impuesto a los ingresos brutos por el simple hecho de haber sido cobrada con criptomonedas. En cuanto a la segunda parte de este inciso, resulta pertinente lo manifestado por Zocaro (2021) cuando afirma:

En otras palabras, no estarán gravados los ingresos referidos en el primer párrafo del inciso j), siempre que el contribuyente que los obtenga no desarrolle la actividad en forma de empresa y/o mediante un establecimiento comercial, y a su vez dichos ingresos no superen a los de la categoría del Régimen Simplificado del IB que establezca la Ley Impositiva. (p. 4)
- La modificación realizada al primer párrafo del artículo 205 del Código Tributario, pone de manifiesto que este último considera que a través de las monedas digitales se

⁵ Fecha de sanción: 10/12/20

⁶ Fecha de emisión: 28/12/20

⁷ Fecha de emisión: 13/04/21

⁸ Fecha de emisión: 19/04/21

pueden abonar sumas de dinero, es decir, reconoce a las monedas digitales como un medio de cambio.

- En lo que respecta a las modificaciones introducidas en el artículo 209 del Código Tributario, es importante señalar que en el primer párrafo se considera a las monedas digitales como un medio específico de cancelación de operaciones, distinto de los pagos en efectivo o en especie, lo que contrasta con lo dispuesto por el segundo párrafo, el cual considera que los pagos que se realizan en monedas digitales son pagos en especie. Por otra parte, con respecto a las modificaciones introducidas en el segundo y tercer párrafo, es importante señalar que se deben brindar mayores precisiones en cuanto al valor a asignar a las monedas digitales, debido a que por ejemplo las criptomonedas funcionan de manera descentralizada, motivo por el cual el valor corriente en plaza, puede variar según cual sea fuente de información que se adopte a ese fin. En ese sentido se expresa Zocaró (2021) cuando afirma:

En este último punto existiría un inconveniente: ¿cuál es el valor de mercado de, por ejemplo, el Bitcoin? La cotización no es única y varía (aunque mínimamente) entre los diferentes exchanges/brokers y/o vendedores particulares. Además,

¿qué debe entenderse concretamente por “sitio de moneda digital”? ¿Se referencia justamente a los exchanges o a otro tipo de “sitios”? Las características particulares de estos mercados requerirán de la existencia mayores definiciones reglamentarias, a los efectos de evitar innecesarios conflictos con la administración tributaria. (p. 5)

- La modificación introducida en el inciso b del artículo 222 del Código Tributario establece que en el caso de las operaciones de compra y venta de monedas digitales que fueran realizadas por parte de sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones, la base imponible estará constituida por la diferencia entre el precio de venta y de compra. Esta modificación parece estar orientada a establecer la base imponible para el caso de las exchanges, que son las habitualistas en la compraventa de criptomonedas. Con respecto al resto de las actividades que pueden estar relacionadas con las criptomonedas (minería, financieras, inversores a título personal, etc.), se debería considerar el resto del articulado del Código Tributario a los efectos de analizar si las mismas se encuentran gravadas y en todo caso cual será la base imponible que se deberá considerar. Asimismo, es importante tener en cuenta que en las exchanges la mayoría de las operaciones de compraventa de criptomonedas se realiza intercambiando una de ellas por otra. Teniendo en cuenta esto, debe señalarse que la norma bajo análisis no especifica la forma en la cual se valorizará en esos casos la base imponible en términos de nuestra moneda nacional.

Decreto Reglamentario.

- En cuanto a lo establecido en el artículo 139 del Decreto Reglamentario, se comparte lo expresado por Perlati y Michelini (2021) cuando señalan:

Así, por ejemplo, tratándose de una concesionaria de automóviles que vende una unidad “0 km” y recibe en parte de pago de la misma monedas digitales -u otras especies-, la comercialización posterior de esas monedas digitales recibidas en pago de tal operación resultará una nueva operación alcanzada por el gravamen, en similar situación como ocurre -actualmente- cuando en vez de recibir monedas digitales recibe granos u otros bienes en canje por la venta de la unidad. (p. 38)
- En cuanto a lo dispuesto por el artículo 140 del Decreto Reglamentario, el mismo equipara a la moneda digital con términos como moneda virtual, criptomoneda, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o característica constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que pueda ser objeto susceptible de comercio digital y cuyas funciones –directas y/o indirectas- son las de constituir un medio de intercambio y/o una unidad de cuenta y/o una reserva de valor. De esta forma se equipara el concepto de moneda digital con otros que son muy disímiles entre sí, siendo conveniente que se definieran cada uno de ellos a fin de brindar mayor claridad y con ello mayor seguridad jurídica los contribuyentes. En ese sentido, por ejemplo, las monedas virtuales, solo sirven para consumir servicios que se prestan en ese ámbito, motivo por el cual no constituyen y/o implican una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio digital y cuyas funciones – directas y/o indirectas- sean las de constituir un medio de intercambio, y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor. En igual sentido se expresa Zocaró (2021) cuando afirma:

Se observa, cómo se incluye dentro del mismo concepto de “moneda digital” a activos que pueden detentar características muy diversas entre sí. De esta forma, por ejemplo, se le estaría dando el mismo tratamiento a criptomonedas como Bitcoin (sin activo subyacente) y a los security tokens (que pueden representar un valor negociable tradicional, como, por ejemplo, una acción). Incluso, se puede llegar a tokenizar cualquier bien, desde inmuebles hasta ganado vacuno. (p. 3 y 4)
- En cuanto a la modificación introducida en el artículo 205 del Decreto Reglamentario, es importante señalar que este último considera que los pagos realizados en monedas digitales son pagos en especie, lo que en principio impediría que se puedan realizar retenciones cuando el importe total de la operación se cancele a través de las mismas. No obstante, dadas las características de las monedas digitales, la norma bajo análisis permite que en los mencionados casos la retención sea practicada. En igual sentido se manifiestan Perlati y Michelini (2021) cuando señalan:

En materia del régimen general de retenciones en el impuesto sobre los ingresos brutos, y considerando -insistimos- su equiparación al pago en especie, se habría dispuesto como excepción que resulta procedente la retención aun cuando el importe total de la operación se cancele con tales monedas. (p.38)

5.- Conclusiones.

A partir de la identificación y análisis de las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22 por las provincias de Entre Ríos, Neuquén, Catamarca y Córdoba en sus Códigos Tributarios/Fiscales, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En general la base imponible está determinada por los ingresos brutos que se obtengan, pero no se especifica con claridad la manera en la que deben valuarse esos ingresos brutos cuando lo que se recibe como pago son criptomonedas. En ese sentido debe tenerse en cuenta que las criptomonedas pueden ser intercambiadas en forma directa entre particulares, así como también a través de intermediarios como son las exchanges. En cualquier caso, los precios pueden variar dependiendo de la negociación que lleven adelante los particulares o de la cotización que establezca la exchange que se utilice.
- En el caso de quienes son habitualistas en la compra y venta de criptomonedas (exchanges), en general se sostiene que la base imponible se determina por la diferencia entre el precio de compra y el de venta de las mismas. En el caso de Entre Ríos inclusive se especifica que se utilizará el método conocido como FIFO para llevar un control de las existencias de criptomonedas, lo que resulta razonable. Asimismo, es importante señalar que en estos casos no se especifica la forma en la que se va a valorizar la base imponible en los casos en los que las exchanges realicen operaciones en donde se intercambia una criptomoneda por otra, circunstancia en la que el precio de una de ellas está expresado en términos de la otra.
- En el caso de las provincias de Catamarca y Córdoba existen normas que específicamente indican que con respecto a las criptomonedas los contribuyentes, responsables y terceros están obligados a cumplir con los regímenes de información, recaudación, retención y percepción que se establezcan. Esta aclaración resulta innecesaria debido a que los regímenes que en tal sentido se establezcan deben ser cumplidos por los sujetos que resulten obligados, no siendo necesaria una mención especial para los relacionados con las criptomonedas.
- En el caso de la provincia de Neuquén se establece que la prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con monedas digitales deben ser considerados servicios digitales, lo que no parece

tener un sentido práctico.

- En el caso de las provincias de Neuquén, Catamarca y Córdoba, los servicios de cualquier de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con criptomonedas, quedarían alcanzados por el Impuesto a los Ingresos Brutos con independencia de si los mismos son prestados en forma habitual o esporádica. Al respecto, consideramos que se debería brindar mayor claridad en relación a este punto, debido a que en virtud del mismo cualquier prestación de servicios que se realice en forma esporádica, debe tributar el Impuesto a los Ingresos Brutos si es cobrada través de criptomonedas, mientras que no debe hacerlo en caso de ser abonada por otro medio.
- Se utilizan los términos monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, criptoactivos, tokens y stablecoins como si fueran sinónimos cuando en realidad no lo son. Por ese motivo, sería conveniente que las normas explicitaran lo que debe entenderse por cada uno de esos conceptos.
- En general no se indica con precisión si los pagos que se realicen con criptomonedas deben entenderse como realizados en efectivo, en especie o si se trata de un medio específico de cancelación de obligaciones. Inclusive se puede apreciar que en algunos casos dentro de un mismo artículo se evidencia esa falta de definición, en donde en un párrafo se sostiene una cosa y en el siguiente otra distinta.

Por lo expuesto, consideramos que las observaciones realizadas a lo largo de este punto deberían ser contempladas en los Códigos Tributarios/Fiscales que han sido objeto de análisis del presente trabajo. Esto permitiría que las normas contenidas en los mismos sean más claras, lo que a su vez contribuiría a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Bibliografía.

- Alvarez Díaz, L. (2019). *Criptomonedas. Evolución, crecimiento y perspectivas del Bitcoin*. Población y Desarrollo, 49, 130–142.
- Alvarez Larrondo, F. (2022). *Entendiendo al Bitcoin y sus desafíos jurídicos y sociales*. La Ley.
- Ammous, S. (2019). *El patrón Bitcoin*. Valletta Ediciones.
- Antolini, G. (2017). *Bitcoin y las monedas virtuales en el derecho argentino. ¿Qué son y cómo están reguladas?* Universidad de San Andrés.
- Branciforte, F. (2021). *Aspectos legales: blockchain, criptoactivos, smart contracts y nuevas tecnologías*. Ediciones dyd.
- Castillero, N. y Toscano, W. (2021). *Bitcoin, blockchain y el mundo digital*.
- Cousiño Godoy, E. (2018). *Criptomonedas: estudio de las redes Bitcoin y Ethereum*. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1213_CousinoGodoyEJ.pdf

Gutiérrez Hernández, P. (2015). *El Bitcoin, ¿Presente y futuro del dinero?*
<https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/4523/1/TFG001313.pdf>

Heredia Querro, S. (2020). *Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no sirven*.
Cátedra Jurídica.

Marzorati, O. (2019). *Las nuevas tecnologías frente al blockchain y los contratos inteligentes. (Las necesidades de información de los abogados en la era online)*.
<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf>

Padilla Sánchez, J. A. (2020). *Blockchain y contratos inteligentes: aproximación a sus problemáticas y retos jurídicos*. *Revista de Derecho Privado*, 39, 175–201.

Perlati, S. y Michelini P. (2021). *Tratamiento de las monedas digitales en el impuesto sobre los Ingresos Brutos. El caso de la provincia de Córdoba*. *Revista Práctica y Actualidad Tributaria*, 926, 37-40.

Schrepel, T. (2019). *Is blockchain the death of antitrust law? The blockchain antitrust paradox*. *Georgetown law technology review*, 3.2, 281-338. Tschieder, V. (2020). *Derecho & criptoactivos*. La Ley.

Zocaro, M. (2020a). *El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina*.
<http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf>

Zocaro, M. (2020b). *Manual de Criptomonedas. ¿Qué son?, ¿Cómo se compran?, ¿Cómo se guardan y que impuestos se pagan?* Buyatti.

Zocaro, M. (2021). *Criptomonedas y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la provincia de Córdoba*. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-iibb-en-cordoba.pdf>

Zocaro, M. (2022). *Criptoactivos y el impuesto sobre los Ingresos Brutos 2022*.
<http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/01/Criptomonedas-y-el-Impuesto-sobre-los-Ingresos-Brutos-2022-Marcos-Zocaro-1.pdf>

Zurita González, J., Martínez Pérez, J., y Rodríguez Montoya, F. (2009). *La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México*. *El Cotidiano*, 157, 17–27.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA. EXPERIENCIA EN LA PROVINCIA DE
JUJUY”**

Autores:

MATAS, Alfredo amatas2010@gmail.com
GALIAN, Laura Graciela lau_galian@yahoo.com.ar
SORUCO, Olga Silvina ssoruco_97@hotmail.com
Facultad de Ciencias Económicas – UNJU

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado

Resumen:

La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo, presenta acciones concretas y definidas, que procuran mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. La irrupción acelerada de las tecnologías de la información y comunicación, han promovido la definición de políticas públicas destinadas a promover la disminución de brechas sociales, educativas y tecnológicas.

En 2015, la Organización de las Naciones Unidas aprobó 17 objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella se fijan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que constituyen un llamado universal a la acción para proteger el planeta, poner fin a la pobreza y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, con un plan de alcanzar los objetivos, en 15 años. El 4º Objetivo Educación, establece garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. En este sentido, la provincia de Jujuy está desarrollando un programa para mejorar la calidad educativa.

El presente trabajo, describe el Programa de Mejora del Acceso y la Calidad Educativa, implementado por el Ministerio de Educación y da cuenta de su ejecución a 2.022. El programa tiene por propósito general “promover el desarrollo general de los docentes para la mejora de las prácticas de la enseñanza y de los aprendizajes a través de dispositivos que permitan la producción y circulación de saberes y la innovación pedagógica atravesada por la cultura digital”.

Palabras Clave: gobierno - educación – programa - mejora - calidad

Educación: Objetivo de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030

La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo, presenta acciones concretas y definidas, que procuran mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. La irrupción acelerada de las tecnologías de la información y comunicación, han promovido la definición de políticas públicas destinadas a promover la disminución de brechas sociales, educativas y tecnológicas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en Nueva York septiembre de 2015, a través de la iniciativa internacional "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo, aprobó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y uno de esos objetivos es el de la educación.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número cuatro (ODS 4) busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos, con el objetivo de mejorar las oportunidades y habilidades de las personas para lograr un desarrollo sostenible. Este objetivo se compone de diversas metas y submetas, tales como:

- Garantizar que todos los niños y niñas completen una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad para el año 2030.
- Asegurar el acceso a una educación preescolar de calidad para todos los niños y niñas.
- Aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen habilidades relevantes para el empleo, el emprendimiento y el trabajo decente.
- Mejorar la calidad de la educación, incluyendo la formación de docentes y el acceso a recursos educativos adecuados.
- Promover oportunidades de aprendizaje para todos, incluyendo la educación técnica, vocacional y terciaria.

En resumen, el ODS 4 busca promover la educación como una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible, y establece una serie de metas y acciones concretas para lograrlo.

Marco teórico

Resulta de suma importancia abordar el ODS 4 y su relación con el desarrollo sostenible. Numerosos autores, en una nutrida y valiosa bibliografía se refieren a este tema.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2017) sostiene que es clave la "Educación para el Desarrollo Sostenible", en una guía práctica para la educación de calidad. Proporciona una orientación para la implementación del ODS 4, en el contexto de la educación para el desarrollo sostenible. Se enfoca en cómo los sistemas educativos pueden ser transformados para apoyar la implementación del ODS 4 y otros objetivos de desarrollo sostenible.

La Fundación Santillana (2018) analiza la importancia del ODS 4 y su papel en la consecución de la Agenda 2030. Incluye contribuciones de expertos en educación de todo el mundo y

proporciona recomendaciones políticas para la implementación efectiva del ODS 4, en "La educación en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: Diálogos sobre políticas para una transformación profunda de la educación"

Esteva G., Illich y Kellogg (2020) en su obra literaria "La educación que necesitamos para un futuro imposible", abordan la importancia de la educación para el desarrollo sostenible y la necesidad de transformar los sistemas educativos para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Destacando la importancia de la educación en la construcción de una sociedad más justa, sostenible y equitativa.

Sachs J. (2015), en "Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para transformar el mundo", proporciona una visión general de la Agenda 2030 y los 17 objetivos de desarrollo sostenible, incluyendo el ODS 4. Analiza la importancia del ODS 4 para lograr un desarrollo sostenible y proporciona recomendaciones para su implementación efectiva.

La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2018) en el informe "Infraestructura y equipamiento escolar: un paso hacia la igualdad en la educación", destaca la importancia de la infraestructura y el equipamiento educativo para mejorar la calidad de la educación y lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Proporciona ejemplos concretos de políticas y prácticas exitosas en este ámbito en diferentes países de América Latina y el Caribe.

En particular, Marina J. (2006) señala "La importancia de la infraestructura educativa en la calidad de la educación". En su artículo, el autor destaca la relación entre la infraestructura educativa y la calidad de la educación, y argumenta que una infraestructura adecuada es esencial para garantizar un aprendizaje efectivo. Propone una serie de medidas para mejorar la infraestructura educativa y asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

Bercovich N. (2013) en "Educación y desarrollo: infraestructura educativa, tecnologías y equidad", abordan la importancia de la infraestructura educativa y las tecnologías de la información y la comunicación para la mejora de la calidad de la educación y la equidad en el acceso a la misma. Propone una serie de recomendaciones para la planificación, el diseño y la gestión de la infraestructura educativa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015) en su informe "El rol de la infraestructura educativa en el desarrollo sostenible", destaca la relación entre la infraestructura educativa y el desarrollo sostenible, y argumenta que es esencial para el crecimiento económico y la inclusión social, la inversión en infraestructura educativa. Propone una serie de medidas para mejorar la infraestructura educativa en la región.

Metodología de investigación

La metodología de investigación empleada para estudiar el PROMACE en la provincia de

Jujuy, es la investigación documental. Basada en la revisión y análisis de documentos que se encuentran relacionados con el programa, los planes de acción, informes de gestión, manuales y reglamentos, entre otros. También se realizaron entrevistas y encuestas, a los actores involucrados en el PROMACE, que permitieron la recolección de datos.

La elección de la metodología de investigación para estudiar el PROMACE, es una combinación de diferentes metodologías para obtener una perspectiva más amplia y profunda del programa.

El Programa de Mejora y Acceso a la Calidad Educativa

En octubre de 2017, se lanzó el Pacto Social por la Educación (PSxE), en la Provincia de Jujuy. Se procuró un espacio de diálogo, para recabar información fidedigna sobre lo que la mayoría de los jujeños querían para las generaciones futuras. En la etapa preliminar participaron instituciones educativas, niños, responsables de gremios, empresas, emprendedores, alumnos y docentes. Posteriormente, en febrero de 2019, se presentó el documento final. El mismo contiene una síntesis de todo el proceso del PSxE, fijó entre sus objetivos, la construcción colectiva de un acuerdo sobre la Educación para la provincia de Jujuy con una perspectiva local, comunitaria, tendiente a proyectar mejoras educativas hacia el año 2030. Los tópicos que se abordaron fueron: la mejora de la enseñanza y el aprendizaje; la Educación y el Trabajo; la Educación, Innovación y Tecnología; la Educación Superior; los edificios escolares y comunidades; la Educación, los Valores, Deberes y Derechos; la Educación y los Medios de Comunicación. Finalmente, las conclusiones a las que arribaron, dieron lugar a nuevos desafíos a solucionar, que se atenderán con la implementación del Programa de Mejora y Acceso a la Calidad Educativa (PROMACE). A continuación, se describe los aspectos relevantes del programa

✓ **Objetivos del Programa**

- Objetivo General

El objetivo general del programa PROMACE es apoyar la mejora de la equidad y del acceso a una educación pertinente y de calidad a partir de la creación y del fortalecimiento de establecimientos educativos de la Provincia de Jujuy y del mejoramiento y eficientización de la gestión de su sistema educativo.

- Objetivos específicos

- i. Fortalecer el acompañamiento de las trayectorias escolares para contribuir a la permanencia, la calidad educativa y el egreso de los alumnos.
- ii. Incrementar la permanencia de los estudiantes en todos los niveles educativos a través de diferentes políticas acorde a cada nivel (socioeducativas, culturales, tecnológicas, socio- productivas)
- iii. Ampliar la cobertura de la educación inicial, primaria y secundaria, a través de inversión

- edilicia (en infraestructura y en modernización)
- iv. Mejorar la calidad educativa en los diferentes ciclos educativos propiciando el desarrollo de nuevas currículas y la capacitación a los docentes y directivos responsables.
 - v. Mejorar y eficientizar la gestión del sistema educativo de la Provincia mediante el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación.

✓ **Componentes del Programa**

El programa tiene cuatro componentes:

▪ Componente I: Infraestructura y Equipamiento Educativo

Con el objetivo de aumentar la cobertura de la educación y mejorar y modernizar la infraestructura educativa este componente financia la ampliación, remodelación integral, el equipamiento y la reposición de mobiliario de edificios educativos existentes, la supervisión independiente de obras y el fortalecimiento de los equipos técnicos para su ejecución; el equipamiento de comedores escolares; la conectividad; la provisión de equipamiento tecnológico para la inclusión curricular de las TIC en las prácticas educativas, el desarrollo de capacidades y competencias del siglo XXI y el fortalecimiento de las políticas educativas provinciales de Educación Digital y Tecnológica.

• Subcomponente I: Fortalecimiento de la Infraestructura Educativa

Este subcomponente incluye:

- i. La refacción integral y/o ampliación de edificios escolares de educación inicial, primaria, secundaria y la reposición de su equipamiento mobiliario de acuerdo a las necesidades.
- ii. El equipamiento de comedores escolares de escuelas primarias y secundarias rurales.
- iii. Asimismo, y en caso de requerirse el cierre del establecimiento educativo durante el lapso de la obra, se prevé el financiamiento de la constitución de escuelas transitorias para el dictado de clases en forma regular durante dicho período, incluyendo los costos de su puesta en marcha, traslado, adecuación de instalaciones, alquiler, etc.

• Subcomponente II: Supervisión

Este subcomponente posibilita:

- i. La contratación de la Supervisión Independiente (técnica, social y ambiental) de obras.
- ii. El fortalecimiento de equipos técnicos a cargo de la gestión y ejecución de obras.

- Subcomponente III: Tecnología para la enseñanza:

El mismo tiene como objetivo la modernización a partir de la conectividad y el financiamiento de recursos tecnológicos necesarios para la inclusión de las TIC en las prácticas educativas, fortaleciendo las políticas educativas provinciales de Educación Digital y Tecnología.

Este subcomponente viabiliza:

- i. La instalación y puesta en marcha de la Red de Telecomunicaciones para la ampliación de la cobertura de acceso a internet (Conectividad).
- ii. La compra de recursos tecnológicos educativos.

- Componente II: Vinculación con el contexto productivo, social y cultural

Este componente tiene la finalidad de mejorar la calidad educativa mediante acciones que permitan desarrollar en los estudiantes de los diferentes niveles educativos las habilidades esperadas para cada edad, posibilitando un incremento en las oportunidades de integración y participación en la sociedad bajo principios de productividad, convivencia y solidaridad.

Este componente fomenta:

- i. Capacitaciones en educación e inclusión.
- ii. Compra de Equipamiento tecnológico para Institutos de Educación Superior no Universitaria aplicables a prácticas educativas que favorezcan el desarrollo de capacidades y competencias del siglo XXI; de equipamiento para el desarrollo de actividades deportivas para todas las instituciones de nivel inicial, primario y secundario de gestión estatal; y de equipamiento musical para orquestas infantiles juveniles.
- iii. Asistencia técnica: consultorías para fortalecer las unidades técnicas a cargo de la ejecución de proyectos en todas sus etapas, desde la identificación y diagnóstico de las necesidades, tareas de planificación, diseño de actuaciones, capacitación, hasta la supervisión y gestión de los proyectos, acompañamiento técnico y/o asesoría para mejorar la gestión.

- Componente III: Fortalecimiento Institucional

El fortalecimiento del Ministerio de Educación mediante la contratación de un equipo de consultores para apoyar la ejecución y administración del Programa, incluyendo la provisión del mobiliario y equipamiento pertinente para el desarrollo de sus funciones y la adquisición de vehículos destinados a la realización de actividades de seguimiento y monitoreo del Programa.

- Componente IV: Administración y Gestión del Programa

El mismo tendrá como objetivo la gestión administrativa del Programa de modo de poder garantizar una mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos. Las principales acciones de este componente son: el Monitoreo y la Evaluación del programa, la Auditoría y el apoyo a la gestión. Este último refiere a aquellas acciones para el apoyo en la gestión del

programa en sí mismo, esto implica la puesta en marcha y seguimiento de las principales acciones que deben llevarse adelante, que son específicas para la implementación y ejecución del Programa y cada uno de sus proyectos, el seguimiento durante la ejecución y el cumplimiento del contrato, como ser planificación anual operativa y financiera, elaboración de informes, etc.

✓ **Del financiamiento**

El programa se materializa a través de la ejecución de proyectos específicos cofinanciados por:

- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina,
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- Aportes de la provincia.

Para acceder al financiamiento de los bancos internacionales, los proyectos fueron evaluados individualmente para verificar que cumplen los criterios de elegibilidad que fijan las instituciones crediticias. Se firmaron contratos de préstamo, en 2020 y 2021. Siendo organismo ejecutor, el Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy.

✓ **Categorías Financiadas**

Se establecieron categorías de gastos elegibles para ser financiados con los fondos del préstamo. Se citan a continuación las categorías:

- a. Obras: obras de infraestructura educativa de los proyectos elegidos.
- b. Bienes: equipos que formen parte de la infraestructura educativa, tales como equipamiento educativo, tecnológico y dispositivos para el control de asistencia, así como bienes destinados a mejorar y/o fortalecer la capacidad institucional del organismo ejecutor.
- c. Servicios de consultoría: (i) consultores individuales para el equipo ejecutor del Programa; (ii) contratación de asistencia técnica para capacitaciones, para los estudios técnicos, ambientales, económicos, sociales, de género, para la formalización y certificación de calidad de procesos claves del Ministerio ED, diseño e implementación de sistema de gestión de Recursos Humanos del MED y financieros de los proyectos; (iii) inspección técnica de obras;(iv) auditoría financiera externa.
- d. Otros servicios distintos a consultoría (de no-consultoría): gastos recurrentes razonables basados en un presupuesto anual previamente aprobado por los organismos internacionales que financian.
- e. Gastos Operativos: otros gastos recurrentes razonables, basados en un presupuesto anual previamente aprobado por los organismos que financian el programa.
- f. Capacitación.
- g. Comisión de financiamiento y gastos de evaluación del préstamo.

✓ **Aspectos Sociales y Ambientales**

Las obras a ser ejecutadas dentro del Programa deben cumplir con las disposiciones de la legislación ambiental vigente de la Provincia de Jujuy y con las salvaguardas ambientales y sociales de establecen los organismos que financian el programa. La supervisión técnica, ambiental y social para cada una de las obras y/o grupo de obras financiadas por el Programa está a cargo de la Secretaria de Infraestructura Educativa, quien establecerá las metodologías y procedimientos a llevar a cabo para su realización.

✓ **Gestión Administrativa Financiera**

Se establece las normas y pautas administrativo financieras a utilizar en el PROMACE.

La gestión presupuestaria y financiera de los fondos está a cargo del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Jujuy. Sus funciones son: i) control de gestión presupuestaria, ii) administración financiera, iii) desembolsos, iv) tesorería.

La administración integral del Programa está a cargo de la Unidad de Control del Programa. Sus funciones son: i) planificación presupuestaria, ii) contabilidad, iii) liquidación de pago a proveedores/contratistas/consultores.

La registración contable y presupuestaria del Programa se lleva a cabo a través de la combinación de dos sistemas.

✓ **Resultados esperados del Programa**

El PROMACE, está dirigido a apoyar la mejora de la equidad y del acceso a una educación pertinente y de calidad a partir de la creación y del fortalecimiento de establecimientos educativos de la Provincia de Jujuy y del mejoramiento y eficientización de la gestión de su sistema educativo. Con su ejecución, se espera obtener resultados directos:

- Ampliar la cobertura de las salas de 3, 4 y 5 años en toda la provincia.
- Asegurar la escolarización en los niveles de educación primaria y secundaria en condiciones adecuadas.
- Ampliar y Mejorar la infraestructura edilicia de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.
- Fortalecer la formación continua de los docentes de los niveles de educación obligatoria y superior.
- Mejorar el nivel de adquisición de las capacidades básicas y de los saberes fundamentales por parte de los/as estudiantes.

Se pretende beneficiar en forma directa a 259.093 niños, adolescentes, jóvenes y adultos, de los cuales 248.829 representan la matrícula actual correspondiente a los niveles Inicial, Primario, Secundario, Superior no Universitario, Educación para Adultos y Educación Especial y Jardines Maternales que actualmente concurren a establecimientos educativos existentes en la Provincia de Jujuy y 10.264 niños y adolescentes que representan la matrícula insatisfecha que se pretende atender a partir de la primera fase del Programa PROMACE,

con acceso a una educación de calidad, 31.680 docentes y directivos de educación inicial, primaria, secundaria, superior no universitaria, educación especial y educación adultos de gestión pública, privada y social cooperativa, 1.268 instituciones educativas y 17.420 personas que prestan servicios al sistema educativo provincial.

✓ **Monitoreo y evaluación**

Desde el Ministerio de Educación, a través del equipo de educación digital, se realiza el monitoreo y evaluación de la integración de la tecnología para la vinculación con el contexto productivo, la educación digital y TIC en las prácticas educativas. Tiene a su cargo el diseño, elaboración e implementación de dispositivos para la generación de información y la toma de decisiones.

Algunos resultados del Programa

A diciembre 2022, se tienen 11 establecimientos terminados y 54 obras en ejecución (participan 20 empresas contratistas).

Durante el 2021 se contrataron 270 consultores, y en 2022 se contrataron 134.

Conclusiones

El PROMACE tiene como objetivo principal mejorar la calidad de la educación en la provincia, a través de la implementación de diversas estrategias y acciones en el ámbito escolar. En este sentido, el programa aborda directamente el ODS 4 (Educación de Calidad) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y sus efectos se relacionan con la mejora de la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma.

Entre los efectos positivos que se han logrado con la implementación del PROMACE, se pueden destacar:

- Mejora en los indicadores de calidad educativa: el programa ha logrado mejoras significativas en los indicadores de calidad educativa en la provincia, como el índice de repitencia, el índice de sobre-edad, el índice de abandono escolar y el índice de egreso.
- Fortalecimiento de la gestión educativa: el PROMACE ha contribuido a fortalecer la gestión educativa en la provincia, a través de la implementación de planes y proyectos que buscan mejorar la calidad de la educación y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma.
- Desarrollo de capacidades docentes: el programa ha implementado diversas acciones para el desarrollo de capacidades docentes, como la formación continua y la capacitación en nuevas metodologías y tecnologías educativas.
- Inversión en infraestructura y equipamiento educativo: el PROMACE ha permitido la inversión en infraestructura y equipamiento educativo en la provincia, lo que ha contribuido a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas.

En resumen, el PROMACE de Jujuy es un programa que aborda directamente el ODS 4 y busca mejorar la calidad de la educación en la provincia, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma. Los efectos positivos del programa se relacionan con la mejora de los indicadores de calidad educativa, el fortalecimiento de la gestión educativa, el desarrollo de capacidades docentes y la inversión en infraestructura y equipamiento educativo.

Bibliografía:

- Bercovich, N. (2013). Educación y desarrollo: infraestructura educativa, tecnologías y equidad. Buenos Aires: Noveduc.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). El rol de la infraestructura educativa en el desarrollo sostenible. Santiago de Chile: CEPAL.
- Esteva, G., Illich, I., y Kellogg, F. (2020). La educación que necesitamos para un futuro imposible. Ediciones del Lirio.
- Fundación Santillana. (2018). La educación en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: Diálogos sobre políticas para una transformación profunda de la educación. Madrid: Fundación Santillana
<https://www.fundacionsantillana.com/wp-content/uploads/2018/10/Educacion-en-la-Agenda-2030-de-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- Marina, J. A. (2006). La importancia de la infraestructura educativa en la calidad de la educación. Madrid: Fundación Santillana.
- Mejía Gómez, C.R. (2019). La importancia de la infraestructura y equipamiento educativo para el logro de los ODS. Revista Iberoamericana de Educación, 78(1), 73-91. <https://rieoei.org/RIE/article/view/3184>
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2018). Infraestructura y equipamiento escolar: un paso hacia la igualdad en la educación. OEI.
- Romano, M. (2018). Evaluación del Programa PROMACE: Avances y desafíos para la mejora de la calidad educativa en Jujuy. Revista de Investigación Académica, 16. <https://revista.fadecs.uncoma.edu.ar/index.php/investigacion/article/view/772>
- Sachs, J. D. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para transformar el mundo. Madrid: Alianza Editorial.
- UNESCO. (2017). La Educación en la Agenda 2030: Objetivos y Metas. París: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247446>
- UNESCO. (2017). Educación para el Desarrollo Sostenible: Una guía práctica para la educación de calidad. París: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246792>

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**"DIGITALIZACIÓN, SISTEMATIZACIÓN Y REINGENIERIA DE PROCESOS DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS"**

Autoras:

CALVIMONTE, Ana Teresa acalvimonte@eco.unca.edu.ar

SOTOMAYOR, Evelin Carol evelinsotomayor@eco.unca.edu.ar

BAYON, María Fernanda pmbayon@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

La Dirección General de Rentas - DGR, como integrante de la Agencia de Recaudación de Catamarca – ARCA, en el desempeño de sus funciones, debe hacer frente a los desafíos que la interpelan, adecuándose al contexto general y las prácticas sociales emergentes de la abrupta digitalización que nos envuelve, global, dinámico y complejo. La evolución de las tecnologías de la información y comunicaciones, han modificado de manera masiva los hábitos, conductas e interrelaciones en la sociedad en todas sus dimensiones: las modalidades de comercialización, la circulación del capital y la dinámica de los mercados; los vínculos personales y sociales de las comunidades; los medios de difusión; la arquitectura de los gobiernos y la prestación de sus servicios públicos; el acceso a la información pública y las demandas de transparencia y control social sobre los actos de gobierno. Consideramos relevante el análisis y la reflexión de estos elementos disruptivos en sus impactos sobre el contexto tributario a partir de la crisis sociosanitaria de COVID-19 vivida por la humanidad que ha acelerado la incorporación de las tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida en sociedad. La metodología de trabajo aplicada es de carácter exploratoria - descriptiva con un enfoque cualitativo la recolección de información se hizo aplicando entrevistas no estructuradas en el desarrollo de la estrategia de campo. La pandemia ha puesto de manifiesto la relevancia del fortalecimiento de la gestión de la **DGR** mediante la reingeniería del Sistema de Cuenta UNICA - **SICU** y la incorporación de las **TICs** como herramientas para potenciar la asistencia al ciudadano - contribuyente y de los diferentes usuarios del organismo, se presentan los resultados construidos en el proceso dando cuenta de los

alcances en la aplicación de los nuevos procedimientos.

Palabras clave: Modernización Tecnológica / Reingeniería de Procesos / Recaudación Tributaria / Pandemia COVID 19.

Presentación

La Agencia de Recaudación de Catamarca (ARCA), fue creada por Decreto Acuerdo 670/2020, el que fuera ratificado con posterioridad por las cámaras legislativas, unificando las dependencias: Administración General de Rentas; Administración General de Catastro; Dirección del Registro de Propiedad Inmobiliaria y Mandatos.

La Agencia de Recaudación Catamarca (ARCA) nace con la necesidad del gobierno provincial de un organismo autárquico en el orden administrativo y financiero, equipado con los bienes y capital humano especializado, que le permitan conseguir los recursos de diversa naturaleza que se destinen a financiar las demandas de nuestra comunidad, gestionando la materia catastral, la registración y la política tributaria de manera transversal.

Tiene por finalidad la ejecución de la política tributaria de la Provincia de Catamarca mediante la determinación, fiscalización y percepción de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales; la administración del catastro y la registración y publicidad inmobiliaria.

La Agencia de Recaudación de Catamarca (ARCA) es la autoridad de aplicación del Código Tributario Ley N° 5022, de la Ley Provincial de Catastro N° 3585, Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria N° 3343, Leyes Provinciales N° 4408 y N° 4370, Leyes Nacionales N° 26.209, 17.801 y 21.477; y todas las referidas a las regularizaciones dominial y la administración de tierras fiscales; y de las disposiciones legales modificatorias y complementarias.

La DGR es uno de los organismos que forma parte de la Agencia de Recaudación de Catamarca (ARCA).

Sus principales objetivos son: promover el cumplimiento voluntario, recaudar eficientemente, reducir eficazmente la evasión fiscal y llevar una gestión transparente.

Por ley, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) Recaudar, verificar y fiscalizar los tributos.
- b) Determinar, acreditar y/o devolver los tributos vigentes o no, y los que en el futuro se establezcan.
- c) Aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones de este Código y demás leyes tributarias.
- d) Resolver las cuestiones atinentes a las exenciones tributarias y a las vías recursivas previstas en este Código en las cuales sea competente
- e) Establecer y modificar su organización interna y reglamentar el funcionamiento de sus

oficinas, sin alterar la estructura básica aprobada previamente por el Poder Ejecutivo.

f) Evaluar y disponer, mediante resolución fundada, los créditos fiscales que resulten incobrables por insolvencia del contribuyente u otras causales, debiendo quedar registrados en el padrón de morosos;

g) Responder consultas vinculantes que los sujetos pasivos y demás obligados tributarios hubiesen formulado;

h) Resolver las solicitudes de convalidación y transferencia de créditos impositivos.

Los Tributos administrados por la DGR

El Código Tributario de la Provincia de Catamarca, Ley N° 5022 y sus modificatorias, legisla sobre los siguientes tributos percibidos por la DGR:

- Impuesto Inmobiliario (artículos 132 al 149)
- Impuesto Automotor (artículos 150 al 159)
- Impuesto sobre los Ingresos Brutos (artículos 160 al 196)
- Impuesto de Sellos (artículos 197 al 280)
- Tasas Retributivas de Servicios (artículos 245 al 258)

Sistema de Cuenta única – SICU

El rediseño de los procesos existentes y la implementación de los nuevos procesos de la gestión tributaria del SICU, deben realizarse propiciando la desburocratización y despapelización, desde una modalidad integral, eficaz y orientados a una gestión a partir de la incorporación de las TICs para la descentralización de servicios y trámites.

El SICU, está compuesto por módulos, los que se detallan a continuación:

- MÓDULOS RELACIONADOS CON EL IMPUESTO AUTOMOTOR
- MODULOS RELACIONADOS CON EL IMPUESTO INMOBILIARIO
- MÓDULOS RELACIONADOS CON EL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS
- MÓDULOS RELACIONADOS CON IIBB CONVENIO MULTILATERAL
- MÓDULOS RELACIONADOS CON EL IMPUESTO DE SELLOS
- MODULO RELACIONADO CON EL PERSONAL DEL ORGANISMO
- MÓDULO ATENCION AL PÚBLICO
- MODULOS DE USO INTERNO

En el presente trabajo se pone de manifiesto como se contribuye al incremento de los recursos tributarios propios a través del fortalecimiento de la gestión de la **DGR** mediante, la reingeniería del Sistema de Cuenta UNICA - **SICU** y la incorporación de las **TICs** como herramientas para potenciar la asistencia al ciudadano-contribuyente y de los diferentes usuarios del organismo.

Fundamentación

La DGR, en el desempeño de sus funciones, debe hacer frente a diversos desafíos, adecuándose al contexto general en el que se desenvuelve, el cual se presenta global, dinámico y complejo.

Por una parte, la evolución de las tecnologías de información y comunicaciones, han modificado de manera rápida y masiva, hábitos, conductas e interrelaciones en las sociedades en todas sus dimensiones: las formas de comercio, en la circulación del capital y en los mercados; en los vínculos personales y sociales de las comunidades; en los medios de difusión; en la arquitectura de los gobiernos y en la prestación de sus servicios públicos; en el acceso a la información pública y en las demandas de transparencia y control social sobre los actos de gobierno.

En lo que se refiere al contexto tributario, gran parte de la sociedad considera que la presión tributaria consolidada de los tres niveles de gobierno es asfixiante, que existe un alto nivel de evasión fiscal e informalidad estructural cuyo costo pagan los contribuyentes registrados, que la proliferación de regímenes de recaudación, las trabas administrativas para el recupero de saldos, las eternas fiscalizaciones con múltiples requerimientos elevan costo de cumplimiento y de administración. Y exigen que se modifique el eslogan de “recaudar más” por el de “recaudar mejor”.

La pandemia COVID que hemos atravesado, no puede ser omitido en el análisis, dado que agudizó las exigencias de dar nuestros mayores esfuerzos. En el inmediato plazo: potenciando al máximo los sistemas electrónicos disponibles, incorporando procesos de teletrabajo, reemplazando trámites “presenciales” por “presentaciones digitales o remotos”, incrementando los medios para realizar pagos electrónicos, etc. Y en el mediano plazo, atendiendo a la crisis generalizada de las economías, y altos gastos de gobierno del sector salud y de asistencia social que deben ser solventados con recursos públicos, por mejor servicio recaudatorio que implique un menor costo de cumplimiento y de administración mejorando la eficiencia de los recursos, tratando de ser más equitativos.

Diagnóstico del Problema: Originados por la Falta de Desarrollos Informáticos Específicos

Necesidad de reemplazar trámites presenciales por trámites web

Si bien la DGR ha acelerado - en este contexto de pandemia - la implementación de algunos trámites de gestión o autogestión web y el trabajo remoto por parte de sus empleados, donde la virtualidad se presentó en algunos momentos como la única alternativa viable, aún resta replantear varios trámites y procedimientos que siguen realizándose exclusivamente de manera presencial o con atención personalizada vía mails, pudiendo ser agilizados a través de la autogestión web.

La DGR, no posee un desarrollo que permita al contribuyente o interesado, emitir por web, ingresando con su clave fiscal, certificados de inscripción, de no retención, de no percepción, las constancias de cese, etc. Son trámites que se realizan de manera presencial o por mail. La numeración de los certificados emitidos en la DGR, no es correlativa entre todas las delegaciones y no se dispone de un sitio para su consulta, que permita ver el detalle de contribuyentes exceptuados de ser retenidos o percibidos.

Los trámites que modifican la situación fiscal del contribuyente del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, son presenciales, a excepción de los cambios de las actividades que pueden generarse a través de la clave fiscal cuando la fecha de modificación es la del mes en curso o el mes anterior. También el cese de actividades de los contribuyentes del Impuestos sobre los Ingresos Brutos, actualmente sólo se realiza de manera presencial.

Un aspecto importante es la necesidad de reducir el tiempo de respuesta de los sistemas, desde la página del organismo o desde la página de AFIP.

Cabe destacar que la Provincia de Catamarca se encuentra adherida a la Ley Nacional 25.506 – que reconoce la eficacia jurídica del empleo de la firma electrónica, de la firma digital y del documento electrónico –. A su vez, el Decreto Acuerdo 1070/2017 aprobó la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE- como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Provincial, ordenando la utilización de ese sistema como plataforma para la implementación de expedientes electrónicos para la totalidad de actuaciones administrativas de este sector.

No obstante, el Organismo viene atrasado con la implementación de expedientes electrónicos y con la utilización de las plataformas relacionadas, iniciando recién en el año 2021 con la capacitación a parte del personal y la utilización del sistema GDE para acotados trámites.

Igualmente se encuentra pendiente la constitución de legajos digitales de los contribuyentes de IIBB, agentes de retención y/o percepción y de aquellos contribuyentes de otros impuestos que resulten de interés fiscal, sobre las plataformas habilitadas al efecto por la normativa mencionada. Es necesario concentrar en la información jurídica del contribuyente (contratos sociales, actas societarias, modificaciones a los contratos sociales, actos administrativos por los cuales se le otorga exenciones o beneficios impositivos, escrituras públicas de inmuebles, contratos y todos aquellos documentos que son aportados por el contribuyente o terceros y que revisten de interés).

Respecto al Domicilio Fiscal Electrónico

A partir de la Ley Impositiva N° 5462/2016, se introduce una reforma en al Código Tributario de la Provincia para legislar respecto al Domicilio Fiscal Electrónico, estableciéndose con

carácter voluntario para el contribuyente. Considera domicilio fiscal electrónico al sitio informático seguro, personalizado, válido y optativo, registrado por los contribuyentes y responsables para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y para la entrega o recepción de comunicaciones de cualquier naturaleza.

Se encuentra pendiente la readecuación de la normativa de manera de establecer su implementación obligatoria, al menos para el universo de contribuyentes que ya poseen este tipo de domicilio ante AFIP. Cabe destacar que actualmente se encuentra desarrollado el sistema para su implementación y se han iniciado algunas comunicaciones y notificaciones a contribuyentes adheridos.

Es necesario adoptarlo como un medio habitual de comunicación con el contribuyente.

Desarrollos que apoyen las gestiones de cobranzas

Actualmente las liquidaciones de deuda de los contribuyentes no se realizan en forma automática, por el contrario, se llevan a cabo de manera manual.

Las notificaciones de las liquidaciones de deuda de automotor, inmobiliario, y sellos se realizan en forma personal o por correo postal al contribuyente, en el domicilio fiscal o legal por el declarado.

La comunicación que la DGR mantiene con los contribuyentes resulta insuficiente. Debe aprovecharse nuevos canales de comunicación. Incentivar la adhesión al domicilio fiscal electrónico y el registro del número de celular del contribuyente, a los fines de recordarle -a través de un sistema de call center, o de mensajes de textos, o mails programados de manera masiva - las novedades que le interesen al contribuyente (remisión de boletas, recordatorios de vencimientos, prórrogas, descuentos, etc). De igual manera resultarían convenientes para la realización de gestiones de cobranza temprana, apenas detectada la mora en el pago.

Otra deficiencia detectada respecto a las gestiones de cobro, es la pérdida de información de las acciones practicadas por los abogados de Fiscalía de Estado, cuando las actuaciones son remitidas para su cobro.

Relacionadas con las tareas de control y fiscalización.

Nuestro país se caracteriza históricamente por tener un elevado nivel de incumplimiento fiscal. Las razones de esta realidad son diversas (la cultura de la sociedad, la historia económica de cada país, la calidad institucional, el marco económico financiero, las capacidades de la administración tributaria, etc)

No obstante, unos de los factores de mayor influencia respecto al cumplimiento de los contribuyentes, es el riesgo percibido ante la probabilidad de ser fiscalizado y de las consiguientes sanciones aplicables, en caso de detectarse algún incumplimiento

Para ello, debemos utilizar las nuevas herramientas tecnológicas disponibles, que permitan verificar el cumplimiento dado a las normas tributarias y ejercer un control sobre los

contribuyentes y responsables de una manera más sencilla, con mayor celeridad, ampliando el universo de inspeccionados, economizando tiempo y por consiguiente mejorando la recaudación.

Actualmente la cantidad de intervenciones, requerimientos, consultas específicas o intimaciones que realiza la DGR son insuficientes para generar una percepción de riesgo. Especialmente respecto a contribuyentes de otras jurisdicciones o del interior de la provincia, que para ser auditados requieren la aprobación de comisiones de servicios hasta sus domicilios fiscales.

A continuación, se enumeran algunos factores que influyen de manera negativa con relación a las tareas de fiscalización:

- El sistema no permite parametrizar la información de los contribuyentes de acuerdo con los indicadores que requiera el área fiscalizadora, a fin de llevar a cabo un control más dinámico sobre los mismos.
- Algunos reportes de información disponibles en el sistema son confusos o pocos claros.
- El sistema no permite realizar cruces de datos de aglomerados, lotes o conjunto de contribuyentes parametrizados de acuerdo con determinados indicadores, que ya se encuentren automatizados sin necesidad de un programador o planillas de Excel complejas. Se requiere un sistema que, agrupe la información de las distintas fuentes, y permita su consulta, cruces de datos y reportes, optimizando el control de las obligaciones tanto de los contribuyentes como de los responsables, de modo simple, automatizado y con tiempos acotados, que puedan exportarse y exponerse de una manera sencilla y entendible para ser utilizada por los auditores.
- No se lleva un registro unificado de requerimientos emitidos, con indicación de su estado (cumplido, incumplido, pendiente de vencer, etc), que permita conocer que el contribuyente se encuentra con obligaciones pendientes de cumplir, o evite repetir requerimientos respecto a documentación que fue solicitada y puesta a disposición en otra área del Organismo.
- En ocasiones, la documentación aportada por contribuyentes fiscalizados se realiza en soporte papel, dificultando cruces con la información disponible en sistemas y su almacenaje ordenado como fuente de información de fácil acceso para otros casos a fiscalizar de contribuyentes relacionados económicamente con éste. Además, genera acumulación de papeles y dificulta su consulta remota.
- Las solicitudes de información a los contribuyentes y responsables, así como las comunicaciones de inicio de inspección o verificación, se notifican en el domicilio fiscal consignado en el Organismo, de manera presencial o por correo postal. Esto ocasiona demoras procesales y mayores costos, que con la habilitación del domicilio

fiscal electrónico podrían ser evitadas.

- Los contribuyentes en proceso de verificación y determinación no están identificados en el SICU, y por lo tanto dificulta la interacción entre las distintas áreas del organismo.
- No se posee un mecanismo sistemático de evaluación del impacto que las diversas acciones de control y auditoría fiscal realizadas, a través de la carga de los resultados de las acciones llevadas a cabo y el seguimiento de la conducta del contribuyente con posterioridad.
- La diversidad de actividades sujetas a inspección, cada una con sus características y normas regulatorias diferentes, exige contar con funcionarios que estén a la altura de los profesionales de los grandes estudios de consultoría. Actualmente no se cuenta como metodología habitual la emisión de informes sectoriales que apoyen las tareas de auditoría, ni la especialidad de grupos de inspectores a través de capacitaciones en determinadas disciplinas (Por ej. Un grupo capacitado para auditar entidades financieras, otro para auditar industrias, empresas de la construcción, concesionarias o sanatorios, etc).
- Los acuerdos y convenios que posibiliten el intercambio de información útil para los controles deben ser revisados y actualizados.
- Las facultades otorgadas por el Código Tributario deben ser adecuadas en lo referido a su carácter de poder de policía, de manera de hacer los procedimientos más ágiles.
- No existe un proceso -de carácter dinámico y gradual- que permita realizar, el control masivo de obligaciones formales, con intimaciones automáticas al domicilio fiscal ante la detección de incumplimientos o pedidos de información específicos sobre determinada cuestión.
- No cuenta con un desarrollo que permita aumentar las verificaciones a través de cruces sistemáticos preestablecido, semiautomáticos. Procesos de inteligencia fiscal basado en el análisis de la información interna y externa disponible en la administración tributaria, permitiendo identificar el cumplimiento de obligaciones tributarias específicas y con un alcance determinado en cuanto a los hechos, elementos, transacciones, impuestos y períodos que fueron omitidos o que fueron defectuosamente declarados.
- Fiscalizaciones integrales remotas (pueden ser totales o parcialmente alternando algunas tareas presenciales), a partir de la utilización de la Plataforma TAD. Falta la construcción del módulo que permita realizarlas.
- Falta reglamentar los requisitos o parámetros a considerar para emitir un certificado de cumplimiento fiscal, de manera de considerar habilitados solo aquellos

contribuyentes que hayan dado cumplimiento a los deberes formales, y que no tengan pendientes requerimientos con plazos vencidos.

Conclusión: Soluciones al Problema

- Relevamiento

Perfeccionar el conocimiento sobre el funcionamiento operativo y la problemática de la DGR para detectar los problemas existentes y definir los ajustes, adecuaciones e incorporaciones a realizar al SICU y/o los procesos actuales.

- Diseño Funcional de nuevos Procesos para incorporar al SICU

Crear nuevos procesos y sus respectivos manuales de procedimientos para aquellos que la DGR determine como claves para ser incorporados al SICU, considerando la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, fundamentalmente las relacionadas con la atención del contribuyente y ejecución de trámites por Web.

- Rediseño de Módulos o Procesos existentes

Efectuar la adecuación de los módulos, procesos y sus respectivos manuales de procedimientos para los procesos que la DGR determine como claves para el mejor funcionamiento del SICU, mediante la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, en particular aquellos relacionados con la atención del contribuyente y ejecución de trámites por Web.

- Reingeniería completa del SICU

Obtener un SICU actualizado tecnológicamente con la incorporación de los nuevos módulos requeridos.

Para finalizar podemos expresar que se requiere la incorporación de nuevos subsistemas, a los fines de mejorar la capacidad de gestión del SICU, tales como: Expedientes electrónicos; Trámites electrónicos; Auditorías remotas; Inteligencia Fiscal; Gestión de Cobranzas; Impuesto de Sellos; entre otros, orientados al usuario interno/externo y demás prestaciones e interfaces que pudieran detectarse en la fase de Relevamiento.

Capacitar al personal de la DGR con relación a las modificaciones y nuevos desarrollos que se establezcan. Asimismo, todo el personal usuario quedará capacitado para explotar en todas sus funcionalidades al SICU.

Bibliografía de Referencia

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2006). "Crisis y recomposición del Estado". REVISTA ARGENTINA DE SOCIOLOGÍA AÑO 4 N° 7 — ISSN 1667-9261, pp. 119-129.
- BARREIX, Alberto Daniel; ZAMBRANO, Raúl (Editores) (2018). La factura electrónica en América Latina. BID: Washington D.C.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos (1998). "La reforma del Estado de los años 90.

Lógica y mecanismos de control”. Revista Desarrollo Económico Volumen 38 N° 150. Julio – Septiembre.

- INAP (2009). La formación en Gobierno Electrónico: Experiencias para aprender, compartir y transferir. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública. Serie: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.
- MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN (2016). Gestión Documental Electrónica (GDE). BuenosAires, Ministerio de Modernización.
- ORLANSKY, Dora (2006). “El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa”. Revista Documentos y Aportes / FCE-UNL Número 6. Pp. 01-20.
- OSZLAK, Oscar (1999). “De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado”. Caracas, Revista Nueva Sociedad N° 160.
- OSZLAK, Oscar (2014). “Políticas Públicas y Capacidades Estatales”. Revista Forjando, año 3, número 5, enero. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires.Pp. 01 – 05.
- REVISTA APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL. Año23 - N° 33 - febrero 2017.
- SOBERON, Emanuel (2014). “El Gobierno Abierto como estrategia para el logro de un Estado Inteligente en la Provincia de Catamarca”. Ponencia al II Congreso Regional en Políticas Públicas “Desarrollo, Ciudadanía e Inclusión Social”. FCEyA – UNCA, San Fernando del Valled de Catamarca; 8, 9 y 10 de octubre.

Normativa Nacional

- Firma Digital- Decreto 182/2019 - DECTO-2019-182-APN-PTE - Ley N° 25.506. Reglamentación.
- Ley Nacional 27.446 LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y DESBUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Argentina.
- RESOL-2019-19-APN-SECMA#JGM. Autorízase a la SUBSECRETARÍA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA a cumplir las funciones de Autoridad de Registro de la Autoridad Certificante AC MODERNIZACIÓN – PFDR.

Normativa Provincial

- Decreto Acuerdo N° 0457/2014. Adhesión de la Provincia a la Ley Nacional N° 25506 Uso de la firma digital y electrónica. Administración Pública Provincial.
- Decreto Acuerdo N° 521-2019. Adhiérase al Capítulo I de la Ley Nacional 27.446 (Firma Digital). Administración Pública Provincial. GDE - 16/04/2019.
- Decreto Acuerdo N° 872/2019. Apruébese la implementación del Repositorio Único de Documentos Oficiales (R.U.D.O) como parte integrante del Sistema de Gestión

Documental Electrónica (G.D.E.). Administración Pública Provincial. GDE - 29/05/2019.

- Decreto Acuerdo N° 0693/12. Creación Subsecretaría de Tecnologías de la Información.
- Decreto Acuerdo N° 0984/2016. Aprobación del Plan de Modernización del Estado Provincial.
- Decreto Acuerdo N° 1069/2017. Reglamentación del Decreto Acuerdo N° 457/14, de adhesión a la Ley Nacional N° 25.506, relativa al empleo de la firma digital y electrónica.
- Decreto Acuerdo N° 1070/2017. Implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE - como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Provincial, con retroactividad al 20 de septiembre de 2017. Dicho sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.
- Decreto Acuerdo N° 1238/2016. Designación como órgano rector en materia de Tecnologías de la Información y de Telecomunicaciones a la Subsecretaría de Tecnologías de la Información.
- Decreto P. y M. N° 702. Implementase el módulo de "Registro de Legajo Multipropósito" RLM como único medio de administración de los registros públicos. Administración Pública Provincial. GDE 14/04/2021.
- DISPO-2018-27-E-CAT-SSTI#SSG. Las entidades y jurisdicciones del Sector Público Provincial deberán tramitar a través del módulo EXPEDIENTE ELECTRÓNICO (EE) del sistema de GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE), la "Liquidación y pago de haberes al personal" Administración Pública Provincial.
- DISPO-2018-40-E-CAT-SSTI#SSG. El Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Estado de Turismo y la Secretaría de Estado de Cultura, deberá iniciar y tramitar a través del módulo EXPEDIENTE ELECTRONICO (EE) del sistema de GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA (GDE) a partir del 10 de diciembre de 2018 los trámites administrativos que se gestionen a través de la Subsecretaría de Recursos Humanos y Gestión Pública
- DISPO-2019-15-CAT-SSTI#SSG. Crease el EQUIPO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE CIBERSEGURIDAD E INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS DE LA INFORMACIÓN en el
- ámbito de la Administración Pública Provincial. Administración Pública Provincial. GDE - 16/05/2019.

- DISPO-2019-32-CAT-SSTI#SSG. Apruébanse las “Normas y Conceptos, para la Elaboración, Redacción y Diligenciamiento de los Proyectos de Actos y Documentación Administrativas generados en el sistema de Gestión Documental Electrónica”. Administración Pública Provincial. GDE 11/09/2019.
- Disposición STI N° 017/18. Implementación del módulo legajo único electrónico (LUE) del sistema de gestión documental electrónico (GDE). Organismos comprendidos en el Decreto Acuerdo N° 1070/2018.
- Disposición STI. N° 29/2017 Implementa el GDE para la caratulación, numeración y seguimiento de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Provincial. Dirección Provincial de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Subsecretaría de Tecnologías de la Información. Subsecretaría de Recursos Humanos y Gestión Pública.

Páginas WEB consultadas:

- <https://dgrentas.arca.gob.ar/>
- https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_informes_productivos_provinciales_catamarca.pdf <https://portal.catamarca.gob.ar/ui/organismos>
- <https://sti-wiki.catamarca.gob.ar/doku.php?id=normativa>
- <https://portal.catamarca.gob.ar/ui/paginas/home-275>
- <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA INCORPORACIÓN DE LAS CRIPTOMONEDAS EN LOS CÓDIGOS TRIBUTARIOS
DE LAS PROVINCIAS DE TUCUMÁN, LA PAMPA, LA RIOJA Y CATAMARCA”**

Autores:

YURQUINA, Darío David yurquina.consultoria.tributaria@gmail.com

MEDINA WALTHER, Daniel Alejandro cpn_medina@hotmail.com

MARTINI, Natalia [martinatalia78@gmail.com](mailto:martinnatalia78@gmail.com)

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UNCa-Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°2: El Gobierno Electrónico y la Modernización del Estado.

Resumen

El presente trabajo se enmarca en el proyecto I+D de la FCEyA de la UNCa, denominado “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales”. La crisis financiera del año 2008 motivó la aparición de las criptomonedas, mientras que la pandemia generada por el Covid-19 potenció el uso de las mismas. En ese contexto, diversas provincias de nuestro país tomaron la decisión de introducir modificaciones en sus Códigos Fiscales/Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. Entre las mencionadas provincias se encuentran Catamarca, La Rioja, La Pampa y Tucumán.

El presente trabajo tiene por objeto identificar y analizar las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22, por las mencionadas provincias en sus Códigos Fiscales/Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y la entrevista a informantes clave como herramientas de recolección de datos. Como resultado del presente trabajo se obtendrán una serie de inconsistencias conceptuales en las normas bajo análisis, para finalmente concluir en la necesidad de subsanar las mismas a fin de contribuir a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Palabras clave: Criptomonedas - Códigos – Tributarios – Fiscales – Provincias

1. Introducción.

La crisis financiera del año 2008 motivó la aparición de las criptomonedas, mientras que la pandemia generada por el Covid-19 potenció el uso de las mismas. En ese contexto, el avance de las operaciones con criptomonedas, ha motivado que las provincias quieran alcanzar con

tributos a los ingresos brutos. Por tal razón, introdujeron modificaciones en sus Códigos Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. En ese sentido se expresa Zocaro (2021) cuando afirma:

Motivados por el auge de las criptomonedas, cuyo principal estandarte es bitcoin, en los últimos tiempos los legisladores argentinos han intentado incorporar en las leyes impositivas locales la gravabilidad, principalmente, de la enajenación de estos activos... Y si bien el ojo siempre estuvo puesto a nivel nacional, en 2021 surgieron algunas novedades a nivel provincial, específicamente respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB). (p. 1 y 2)

En virtud de ello es que se elaboró el proyecto I+D de la FCEyA de la UNCa, denominado “La incorporación de las Criptomonedas en los Códigos Tributarios Provinciales”, a través del cual se pretende conocer, identificar y analizar las modificaciones introducidas por las provincias en sus Códigos Tributarios, con la idea de incorporar en los mismos a las criptomonedas, considerando a esos fines el periodo comprendido entre el 01/01/2020 y el 30/06/2022. Del relevamiento realizado, surge que son siete las provincias que introdujeron modificaciones en sus Códigos Tributarios durante el periodo bajo análisis: Entre Ríos, Neuquén, Catamarca, Córdoba, Tucumán, La Pampa y La Rioja.

2. Objetivo.

El presente trabajo tiene por objeto identificar y analizar las modificaciones que durante el periodo comprendido entre 01/01/2020 y el 30/06/22, introdujeron en sus Códigos Tributarios las provincias de Catamarca, La Rioja, La Pampa y Tucumán, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas. El resto de las provincias (Entre Ríos, Neuquén y Córdoba), serán analizadas en posteriores trabajos.

3. Metodología.

La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y la entrevista a informantes clave como herramientas de recolección de datos.

4. Identificación y análisis de las modificaciones normativas.

Las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22 por las provincias de Catamarca, La Rioja, La Pampa y Tucumán en sus Códigos Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas, han afectado fundamentalmente el Impuesto a los Ingresos Brutos en las mencionadas provincias. A continuación, se procederá a identificar y analizar esas modificaciones.

4.1 – Tucumán.

Mediante la Ley Provincial N° 9.421 la provincia de Tucumán introduce modificaciones a su Código Tributario con entrada en vigencia para el año 2022.

Es así que en su artículo N° 1 modifica el artículo 223 inc. 3 agregando el concepto de **monedas digitales**. El artículo expresa: “*Artículo N° 223: La base imponible estará constituida por diferencia entre los precios de compra y de venta en los siguientes casos: inc. 3) Operaciones de compra y venta de divisas y títulos públicos. Quedan **comprendidas** en el presente inciso las operaciones de compra y venta de **monedas digitales**.*” (el resaltado, me pertenece).

De la lectura del mismo se desprende que se está grabando una actividad comercial, la compra y ventas de **monedas digitales**. Como primera observación, la norma no da una definición legal de que se debe entenderse por moneda digital, esto genera inseguridad jurídica al dejar librada a la subjetividad del fisco o del contribuyente la conceptualización del mismo. Por otra parte, en materia de derecho tributario, para que se configure el hecho imponible y el fisco tenga derecho a percibir el tributo, se deben presentar cuatro elementos: elemento objetivo, elemento subjetivo, elemento temporal y elemento territorial. En nuestro caso, el elemento objetivo sería **monedas digitales**, pero al no tener una definición legal, ante un hecho concreto de una operación con cripto monedas, podría decirse que no hay hecho imponible si no hay elemento objetivo definido.

En el presente inciso, se graba las operaciones de compra y venta de monedas digitales, y la base imponible es la diferencia entre el precio de compra y precio de venta. Pero ¿cuál es el precio de la moneda digital y de donde se puede tomar el mismo? La pregunta es importante, puesto que ese valor cuantifica la base imponible objeto del impuesto. Al no existir una cotización oficial de las monedas digitales y no tener un mercado que cierra y que abre en una jornada determina, sino que es continuo en el tiempo, surge la pregunta, ¿a qué tiempo se debe tomar la cotización del mismo?

4.2 – La Pampa.

La Provincia de La Pampa a través de la Ley N° 3.402 que modifica su Código Tributario, también incorpora las **monedas digitales**. El actual artículo 183 y 192 del Código tributario quedo redactado de la siguiente manera: *Art. 183 – Se considerarán también actividades alcanzadas por este impuesto las siguientes operaciones, realizadas dentro de la Provincia, sea en forma habitual o esporádica: l) La prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con monedas digitales (monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio).*

Art. 192 - La base imponible estará constituida por la diferencia entre los precios de compra y de venta, en los siguientes casos:

c) las operaciones de compra-venta de divisas o monedas digitales (monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza

y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio).

Art. 195 - Cuando el precio se pacte en especie - incluidas las monedas virtuales - el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc. oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento.

A diferencia de Tucumán, la provincia de La Pampa, no da una definición legal de moneda digital, sino que da ejemplos, mencionando y mezclando conceptos, entre ellos monedas virtuales, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins y demás conceptos que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio.

Este intento de definición tiene el agravante que no se trata de una definición objetiva, sino de una enumeración de distintos instrumentos que por su naturaleza no son iguales y dejando establecido que no se trata de una enumeración taxativa, sino que meramente enunciativa, solo dejando como elemento en común entre ello que implique una representación digital de valor.

En esta incorporación, la provincia de La Pampa, agrega como un nuevo hecho imponible, que en este caso sería la prestación de servicios vinculada a monedas digitales. Desde mi punto de vista, no era necesario agregar, puesto que ya se encontraba alcanzada la operación en la definición general del hecho imponible para el impuesto sobre los ingresos brutos.

El artículo 183 inciso I considera como monedas digitales a muchos conceptos que son disímiles entre sí, siendo conveniente que se defina a cada uno de ellos a fin de brindar claridad y con ello mayor seguridad jurídica los contribuyentes.

Asimismo, debería brindarse mayor información en cuanto a que se entiende por *“prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con monedas digitales”* puesto que se trata de un concepto amplio. En ese sentido, cabe preguntarse por ejemplo si cualquier prestación de servicios que se realice en forma esporádica y que es cobrada a través de criptomonedas, debe tributar el impuesto a los ingresos brutos por el simple hecho de haber sido cobrada con criptomonedas. Por otra parte, ¿cómo se cuantifica la base imponible si no existe un mercado de donde tomar los valores o tipos de cambio?

Con respecto al artículo 192 inc. c) está delimitando la cuantificación de la base imponible. Pero en las operaciones en monedas digitales, las transacciones son al inicio entre moneda fiduciaria y luego entre monedas digitales ¿Qué valor se tomaría si se realiza transacciones entre monedas? En esta situación, pareciera ser que los sujetos alcanzados son las exchanges que a través de sus plataformas ofrecen el servicio. Pero ¿qué sucede si las operaciones se realizan P2P, es decir sin intermediarios?

La modificación que se introdujo en el artículo 195 señala que los pagos que se realicen con “monedas virtuales” deben ser considerados como pagos en especie, pero no indica nada con respecto a lo que debe entenderse en el caso del resto de las monedas digitales a las que hace referencia el artículo 183 inciso I. Asimismo, es importante señalar que en el caso de los pagos que se realicen con monedas virtuales, si bien la norma es clara en cuanto a que deben considerarse como pagos en especie, no es clara con respecto al modo en que debe valorarse la misma.

La modificación introducida al artículo 258 establece que en el caso de las permutas el impuesto se aplicará sobre la mitad de la suma de los valores de los bienes que se permuten y que en el caso de que la permuta comprenda “monedas virtuales”, el impuesto se liquidará sobre el valor de los bienes entregados. Es importante señalar que la norma no especifica la forma en la que debe procederse en el caso de permutas que involucren al resto de las monedas digitales a las que hace referencia el artículo 183 inciso I, como así también es importante tener en cuenta que la misma no es clara con respecto a la forma en la que debe valorarse a las monedas virtuales en los casos de permuta.

4.3 - La Rioja

La Provincia de la Rioja a través de la Ley N° 10.469 introdujo modificaciones en diversos artículos de su Código Tributario, los cuales quedaron redactados de la siguiente manera:

Art. 25 - Los contribuyentes y demás responsables tendrán que cumplir los deberes que este Código establece con el fin de facilitar la fiscalización, verificación, determinación y ejecución fiscal de los tributos legislados en este Código y leyes fiscales especiales.

Sin perjuicio de lo que se establezca de manera especial, los contribuyentes y responsables están obligados:

*a) a presentar en tiempo y forma la declaración jurada de los hechos imposables atribuidos a ellos por las normas de este Código o Leyes Fiscales Especiales, salvo cuando se disponga expresamente de otra manera. Asimismo, presentar en tiempo y forma la declaración jurada informativa de los regímenes de información propia del contribuyente o responsable o de información de terceros, incluidos los relacionados con operaciones realizadas con **monedas digitales**;*

*Art. 27 - La Dirección podrá requerir a terceros, y éstos estarán obligados a suministrar, todos los informes (incluidos los relacionados con **monedas digitales**) que se refieren a hechos que, en el ejercicio de sus actividades profesionales, comerciales o de servicios, hayan contribuido a realizar o hayan debido conocer, y que constituyan o modifiquen hechos imposables según las normas de este Código u otras Leyes Fiscales, salvo el caso en que las normas del Derecho Público o Privado, Nacional o Provincial, establezcan para esas personas el deber del secreto profesional.*

Art. 162 - Por el ejercicio habitual y a título oneroso, en territorio de la provincia de La Rioja, del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locación de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso, lucrativa o no, cualquiera sea el lugar donde se realice y la naturaleza del sujeto que la ejerza, estará alcanzado con un Impuesto anual sobre los Ingresos Brutos en las condiciones que se determinan en los artículos siguientes del presente Título y en la Ley Impositiva Anual.

Se entenderá como ejercicio habitual de la actividad gravada, el desarrollo, en el ejercicio fiscal, de hechos, actos u operaciones de la naturaleza de las gravadas por el impuesto, con prescindencia de su cantidad o monto, cuando los mismos sean efectuados por quienes hagan profesión de tales actividades.

La habitualidad deberá determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación y los usos y costumbres de la vida económica.

La habitualidad no se pierde por el hecho de que, después de adquirida, las actividades se ejerzan en forma periódica o discontinua.

Se considerarán también actividades alcanzadas por este impuesto, las siguientes operaciones realizadas dentro de la Provincia, sean en forma habitual o esporádica:

b) El fraccionamiento y venta de inmuebles (loteos) y la compraventa y locación de inmuebles. Esta disposición no será de aplicación cuando, en un período fiscal, se efectúe:

2) Ventas de inmuebles efectuadas después de los dos (2) años de su escrituración, en los ingresos correspondientes al enajenante, salvo que este sea una sociedad o empresa inscripta en el Registro Público. Este plazo no será exigible cuando se trate de ventas efectuadas por sucesiones, de ventas de única vivienda efectuada por el propietario y las que se encuentren afectadas a la actividad como bienes de uso.

*g) La prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con **monedas digitales**.*

*Art. 167 – Salvo expresa disposición en contrario, el gravamen se determinará sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada, con independencia de la forma en que se cancelen las operaciones (en efectivo, cheques, en especie, **monedas digitales**, etc.).*

Para el supuesto contemplado en el artículo 162 bis de este Código, de sujetos domiciliados, radicados o constituidos en el exterior, la base imponible será el importe total abonado por las operaciones gravadas, neto de descuentos y similares, sin deducción de suma alguna.

Al igual que el resto de las provincias, la Provincia de La Rioja sigue la misma técnica legislativa, no da una definición legal de **moneda digital**, sino que incorpora un concepto que puede ser pasible de una interpretación subjetiva.

Desde mi punto de vista, no hacía falta la aclaración cuando el régimen informativo se refiera

a monedas digitales.

El artículo N° 167 al legislar respecto de la moneda digital, la menciona como un medio de pago más, ahí la contradicción del mismo. En el artículo N° 162 inc. g) se refiera a operaciones con moneda digital, tomándolas como un objeto imponible.

La falta de definición legal genera inseguridad jurídica en la relación fisco contribuyente, que puede tener distintas derivaciones.

Con respecto a la incorporación del inciso g al artículo 162, debería brindarse mayor información en cuanto a que se entiende por *“prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operaciones relacionadas con monedas digitales”*. Esta incorporación está dirigida a las Exchange, que prestan el servicio de intermediación para las operaciones.

La modificación introducida al artículo 166 hace referencia a que deberán actuar como agentes de retención, percepción o información, las personas humanas, sociedades con o sin personería jurídica y toda entidad que intervenga en operaciones o actos, de los que deriven o puedan derivar ingresos alcanzados por el impuesto, incluyendo los cancelados con monedas digitales. A través de este inciso se reconoce que las monedas digitales pueden servir como medio de pago.

A través de la modificación introducida al artículo 167, se considera a las monedas digitales como un medio específico de cancelación de operaciones, distinto de los pagos en efectivo o en especie.

En lo que respecta a las modificaciones introducidas en el artículo 169, es importante señalar que el mencionado artículo considera que los precios que se pacten en monedas digitales son realizados en especie, lo que contrasta con lo señalado por el artículo 167 que considera a las monedas digitales como un medio específico de cancelación de operaciones, distinto de los pagos en efectivo o en especie. Asimismo, es importante señalar que se deben brindar mayores precisiones en cuanto al valor a asignar a las monedas digitales, debido a que por ejemplo las criptomonedas funcionan de manera descentralizada, motivo por el cual el valor corriente en plaza, puede variar según cual sea fuente de información que se adopte a ese fin.

A partir de la incorporación del inciso f al artículo 171, se establece que en el caso de las operaciones de compra y venta de monedas digitales que fueran realizadas por parte de sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones, la base imponible estará constituida por la diferencia entre el precio de compra y de venta. Esta modificación parece estar orientada a establecer la base imponible para el caso de las exchanges, que son las habitualistas en la compraventa de criptomonedas. Con respecto al resto de las actividades que pueden estar relacionadas con las criptomonedas (minería, financieras, inversores a título personal, etc.), se debería considerar el resto del articulado del Código Tributario a los efectos de analizar si

las mismas se encuentran gravadas y en todo caso cual será la base imponible que se deberá considerar. Asimismo, es importante tener en cuenta que en las exchanges la mayoría de las operaciones de compraventa de criptomonedas se realiza intercambiando una de ellas por otra. Teniendo en cuenta esto, debe señalarse que la norma bajo análisis no especifica la forma en la cual se valorizará en esos casos la base imponible en términos de nuestra moneda nacional.

4.4 – Catamarca.

La provincia de Catamarca a través de la Ley N° 5.735 modificó lo que actualmente son los artículos 7, 161, 163, 167 y 178 del Código Tributario.

ARTÍCULO N° 7. En los actos, operaciones y transacciones que se realicen en especie - incluido los activos digitales- y que configuren el hecho generador de tributos, a los efectos de la determinación de la base imponible se considerará el valor corriente en plaza vigente al momento de producirse el hecho imponible o en su defecto el que surja de procedimiento autorizado por la Dirección General de Rentas.

*Se entiende como **activos digitales** -tales como las monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, cryptoactivos, tokens, stablecoins, etc- a aquellos activos intangibles que por su naturaleza y/o características constituyan y/o impliquen una representación digital de valor que puede ser objeto susceptible de comercio digital y cuyas funciones –directas y/o indirectas- son la de constituir un medio de intercambio y/o una unidad de cuenta y/o una reserva de valor.*

ARTÍCULO N° 2. Incorpórase como inciso j) del artículo 161 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, el siguiente:

*“j) La prestación de servicios de cualquier naturaleza, vinculados directa o indirectamente con operatorias relacionadas con **activos digitales**.”*

ARTÍCULO N° 3. Sustitúyese el artículo 163 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, por el siguiente:

*“ARTICULO 163º.- La persona o entidad que abone sumas de dinero -incluidas las operaciones canceladas con **activos digitales**- o intervenga en el ejercicio de una actividad gravada, actuará como agente de retención-percepción y/o recaudación en la forma que establezca la Dirección General de Rentas.”*

ARTÍCULO N° 4. Sustitúyese el artículo 167 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTICULO 167º.- Salvo lo dispuesto para casos especiales, la base imponible estará constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas con independencia de la forma en que se cancelen las operaciones (en efectivo, cheques, en especie, activos digitales, etc.).

Se consideran ingresos brutos, el valor o monto total en valores monetarios incluidas las

actualizaciones pactadas o legales, en especie, en servicios, devengadas en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero, plazos de financiación y en general el de las operaciones realizadas.

Cuando el precio se pacte en especie -incluidas activos digitales- el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés, o el servicio prestado, aplicando a los precios la tasa de interés, el valor locativo, oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento. La posterior venta -en caso de corresponder- por parte de quien lo recibe, constituye una nueva operación comprendida en el objeto del impuesto.

En las operaciones realizadas por contribuyentes o responsables que no tengan obligación legal de llevar registros contables y formular balances en forma comercial, la base imponible será el total de los ingresos percibidos en el período.

En las operaciones de ventas de inmuebles en cuotas por plazos superiores a DOCE (12) meses, se considerará ingreso bruto devengado, a la suma total de las cuotas o pagos que vencieran en cada período.”

ARTÍCULO N° 4. Sustitúyese el artículo 178 de la Ley 5.022 y sus modificaciones, por el siguiente:

ARTICULO 178°. - En los casos de compraventa de divisas y comercialización mayorista y minorista de tabaco, cigarros y cigarrillos la base imponible estará constituida por la diferencia entre el precio de compra y el de venta. Asimismo, quedan incluidos las operaciones de compra y venta de activos digitales realizada por sujetos que fueran habitualistas en tales operaciones.

En los casos de recepción de apuestas en casinos, salas de juego y similares y explotación de máquinas tragamonedas, la base imponible será la utilidad bruta, considerándose como tal la cifra que surja de restarle a la recaudación, lo pagado en dinero al público apostador. Respecto de las actividades señaladas la Ley Impositiva podrá establecer mínimos especiales.

Las cooperativas a que aluden los incisos h) e i) del artículo siguiente, podrán optar por pagar el impuesto deduciendo de sus ingresos los conceptos que se mencionan en las citadas normas y aplicando las disposiciones específicas que al respecto contempla la Ley Impositiva, o bien, podrán hacerlo aplicando las alícuotas correspondientes sobre el total de los ingresos.

En la comercialización de productos agrícola-ganaderos efectuada por cuenta propia por los acopiadores de esos productos, la base imponible estará constituida a opción del contribuyente, por la diferencia entre el precio de compra y el de venta, o bien, el impuesto podrá liquidarse aplicando las alícuotas correspondientes sobre el total de los ingresos.

En los supuestos que estatuye la presente norma, en los que se prevé la posibilidad de optar por parte del contribuyente, efectuada la opción en la forma que determinará la

Administración General de Rentas, no podrá ser variada sin autorización expresa del citado organismo. Si la opción no se efectuare en el plazo que determina la Administración, se considerará que el contribuyente ha optado por el método de liquidar el gravamen sobre la totalidad de los ingresos.

En este caso encontramos un tratamiento distinto a las demás provincias, puesto que no incorpora directamente a las monedas digitales, sino que legisla respecto a los **activos digitales**, mencionando entre ellas a las criptomonedas y demás tecnologías.

En su artículo N° 7 da un intento de definición donde se destacan las siguientes características: activos intangibles, medio de intercambio, unidad de cuenta y reserva de valor. Todos estos conceptos son contradictorios entre sí, puesto que no termina de definir cuál es su verdadera naturaleza. Por otra parte, también el concepto de **activos digitales**, lo refuerza dando ejemplos de los mismos al mencionar a las monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, criptoactivos, tokens, stablecoins, etc. Definición tan amplia que genera inseguridad jurídica.

¿Cuál es mercado donde se debe tomar al valor de cotización o tipo de cambio al momento de realizar la conversión en pesos?

En los artículos que modifican al Código Tributario, no los trata como un nuevo hecho imponible, sino como en algunos casos como un medio de pago más.

5. Conclusiones.

A partir de la identificación y análisis de las modificaciones introducidas entre el 01/01/20 y el 30/06/22 por las provincias de Tucumán, La Pampa, La Rioja y Catamarca en sus Códigos Tributarios, a fin de incorporar en los mismos a las criptomonedas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Se observa que, en los distintos casos analizados, todas las provincias se esforzaron en destacar que las operaciones en monedas digitales están alcanzadas por el impuesto, cuando en realidad siempre estuvieron gravadas, y los esfuerzos debieron ser en dos sentidos, a saber: 1) dar una definición legal de monedas digitales o de activos digitales, 2) establecer el momento y el mercado de donde se tomar su cotización.
- En general la base imponible está determinada por los ingresos brutos que se obtengan, pero no se especifica con claridad la manera en la que deben valuarse esos ingresos brutos cuando lo que se recibe como pago son criptomonedas. En ese sentido debe tenerse en cuenta que las criptomonedas pueden ser intercambiadas en forma directa entre particulares, así como también a través de intermediarios como son las exchanges. En cualquier caso, los precios pueden variar dependiendo de la negociación que lleven adelante los particulares o de la cotización que establezca la exchange que se utilice.
- En el caso de quienes son habitualistas en la compra y venta de criptomonedas

(exchanges), en general se sostiene que la base imponible se determina por la diferencia entre el precio de compra y el de venta de las mismas. En el caso de Entre Ríos inclusive se especifica que se utilizará el método conocido como FIFO para llevar un control de las existencias de criptomonedas, lo que resulta razonable. Asimismo, es importante señalar que en estos casos no se especifica la forma en la que se va a valorizar la base imponible en los casos en los que las exchanges realicen operaciones en donde se intercambia una criptomoneda por otra, circunstancia en la que el precio de una de ellas está expresado en términos de la otra.

- En el caso de la provincia de Catamarca existen normas que específicamente indican que con respecto a las criptomonedas los contribuyentes, responsables y terceros están obligados a cumplir con los regímenes de información, recaudación, retención y percepción que se establezcan. Esta aclaración resulta innecesaria debido a que los regímenes que en tal sentido se establezcan deben ser cumplidos por los sujetos que resulten obligados, no siendo necesaria una mención especial para los relacionados con las criptomonedas.
- Se utilizan los términos monedas digitales, moneda virtual, criptomonedas, cryptoactivos, tokens y stablecoins como si fueran sinónimos cuando en realidad no lo son. Por ese motivo, sería conveniente que las normas explicitaran lo que debe entenderse por cada uno de esos conceptos.
- En general no se indica con precisión si los pagos que se realicen con criptomonedas deben entenderse como realizados en efectivo, en especie o si se trata de un medio específico de cancelación de obligaciones. Inclusive se puede apreciar que en algunos casos dentro de un mismo artículo se evidencia esa falta de definición, en donde en un párrafo se sostiene una cosa y en el siguiente otra distinta.

Por lo expuesto, consideramos que las observaciones realizadas a lo largo de este punto deberían ser contempladas en los Códigos Tributarios que han sido objeto de análisis del presente trabajo. Esto permitiría que las normas contenidas en los mismos sean más claras, lo que a su vez contribuiría a mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

6. Bibliografía.

- Alvarez Díaz, L. (2019). *Criptomonedas. Evolución, crecimiento y perspectivas del Bitcoin*. Población y Desarrollo, 49, 130–142.
- Alvarez Larrondo, F. (2022). *Entendiendo al Bitcoin y sus desafíos jurídicos y sociales*. La Ley.
- Ammous, S. (2019). *El patrón Bitcoin*. Valletta Ediciones.
- Antolini, G. (2017). *Bitcoin y las monedas virtuales en el derecho argentino. ¿Qué son y cómo están reguladas?* Universidad de San Andrés.
- Branciforte, F. (2021). *Aspectos legales: blockchain, cryptoactivos, smart contracts y nuevas*

tecnologías. Ediciones dyd.

Castillero, N. y Toscano, W. (2021). *Bitcoin, blockchain y el mundo digital*.

Cousiño Godoy, E. (2018). *Criptomonedas: estudio de las redes Bitcoin y Ethereum*.

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1213_CousinoGodoyEJ.pdf

Gutiérrez Hernández, P. (2015). *El Bitcoin, ¿Presente y futuro del dinero?*

<https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/4523/1/TFG001313.pdf>

Heredia Querro, S. (2020). *Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no sirven*.

Cátedra Jurídica.

Marzorati, O. (2019). *Las nuevas tecnologías frente al blockchain y los contratos inteligentes*.

(Las necesidades de información de los abogados en la era online).

[http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf)

[MARZORATI.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deconomi/articulos/Ed-0004-N08-MARZORATI.pdf)

Padilla Sánchez, J. A. (2020). *Blockchain y contratos inteligentes: aproximación a sus problemáticas y retos jurídicos*. *Revista de Derecho Privado*, 39, 175–201.

Perlati, S. y Michelini P. (2021). *Tratamiento de las monedas digitales en el impuesto sobre los Ingresos Brutos. El caso de la provincia de Córdoba*. *Revista Práctica y Actualidad Tributaria*, 926, 37-40.

Schrepel, T. (2019). *Is blockchain the death of antitrust law? The blockchain antitrust paradox*.

Georgetown law technology review, 3.2, 281-338. Tschieder, V. (2020). *Derecho &*

criptoactivos. La Ley.

Zocaró, M. (2020a). *El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina*.

<http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf>

Zocaró, M. (2020b). *Manual de Criptomonedas. ¿Qué son?, ¿Cómo se compran?, ¿Cómo se guardan y que impuestos se pagan?* Buyatti.

Zocaró, M. (2021). *Criptomonedas y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la provincia de*

Córdoba. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-iibb-en-cordoba.pdf>

Zocaró, M. (2022). *Criptoactivos y el impuesto sobre los Ingresos Brutos 2022*.

<http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/01/Criptomonedas-y-el-Impuesto-sobre-los-Ingresos-Brutos-2022-Marcos-Zocaró-1.pdf>

Zurita González, J., Martínez Pérez, J., y Rodríguez Montoya, F. (2009). *La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México*. *El Cotidiano*, 157, 17–27.

RELATORIA

EJE TEMÁTICO N°3: MODELOS DE RELACIÓN PÚBLICO – PRIVADA

Lic. María Fernanda Bayon

Los modelos de relación público – privado en el desarrollo del presente congreso constituyen herramientas que permiten graficar y describir las relaciones que se establecen entre los diferentes actores de la sociedad desde el punto de vista económico, jurídico y político en un marco discursivo de discusión crítica.

Jueves 18 de mayo de 2023

El panel de presentaciones es llevado a cabo en el aula anexo de posgrado de la FCEyA - UNCa.

En este eje se presentan las siguientes ponencias:

- Policía turística: anfitriones somos todos.
- Descripción de la gestión ética de las grandes empresas salteñas a la luz de la concepción ética de Paul Ricoeur.
- Política provincial y responsabilidad social empresarial.
- La Caja de Crédito y Prestaciones provincial (ex CAPRESCA) – el ente autárquico por excelencia de la provincia de Catamarca.
- Modelo de evaluación de educación financiera para determinar el nivel de conocimiento financiero en la región central de Colombia.

La coordinadora de panel Lic. Marilyn Pozywilko da la bienvenida a los asistentes e inicia la presentación de los expositores.

Policía turística: anfitriones somos todos

Autores: Javier Aredes - Marilyn Pozywilko, - Romina Rearte

Esta ponencia hace énfasis sobre la importancia que representa la construcción de la cultura del Policía como Anfitrión Turístico y da cuenta a cerca del estado situacional en la que se encuentra la división encargada de la seguridad turística en la Provincia de Catamarca.

La Lic. Marilyn Pozywilko menciona que la recolección de datos para el abordaje de este trabajo fue primero el análisis de varios documentos, varias páginas de Internet que hablaban del tema, se hicieron entrevistas a miembros de las fuerzas de seguridad y a personas relacionadas al tema de turismo.

Menciona que una vez finalizado el análisis de toda la información recolectada concluyeron que la provincia de Catamarca está en una situación precaria en respecto de otras provincias que están mucho más adelantada en materia de seguridad turística.

Manifiesta que la variable seguridad a cambiado a partir del denominado “efecto 11s” dado que se comienza a priorizar lo que necesita un destino turístico para brindar una imagen de seguridad y es así como surgen estas fuerzas de seguridad turística.

Por su parte la Lic. Romina Rearte menciona que la línea de investigación de los diferentes programas de turismo se centró en lo que paso antes de la pandemia, durante la pandemia y la pos-pandemia, señala que antes de la pandemia teníamos una vida y un modo de hacer las cosas y que la pandemia tuvo un impacto significativo en estas formas que llevo a generar nuevas políticas en materia de turismo.

A partir de ello es que surge la idea de buscar cómo las fuerzas de seguridad podrían ser anfitrión en la provincia de Catamarca

Comenta que la policía anfitriona no solamente debe brindar seguridad sino también tiene que estar informado en diversos aspectos para que el turista se sienta contenido. Es decir, se necesita contar fuerzas de seguridad que estén orientados al turismo.

Además, hacen referencia a que hay varias provincias en Argentina que ya tienen implementada la policía turística.

Mencionan que en Catamarca existen normativas en referencia a la implementación de la policía turística y que hubo intentos para hacer que la misma funcione, pero no se lleva a cabo por motivos presupuestarios, políticos y de afectación a agentes a esta actividad en particular. Señalan que el primer antecedente que hubo en materia de fuerzas de seguridad turística fue en el año 2006 a través de una distribución de tareas que se hacía desde las fuerzas y que fue a partir del año 2021 a través del Plan Integral de Seguridad que se jerarquiza la División de Policía Turística.

Mencionan que la policía turística está a cargo de tres agentes mujeres que se están capacitando actualmente, pero que cuesta realizar tales capacitaciones porque no les dan el permiso para el cursado. Por lo que reflexionan que falta voluntad política para el desarrollo óptimo de esta División.

Las expositoras manifiestan que teniendo en cuenta la fe católica de la provincia representada por la Virgen del Valle, se firmó un convenio con la Diócesis de Catamarca para que el espacio de la policía turística se ubique al ingreso de la Gruta. Y en tal sentido como sugerencias diseñaron un logo para la policía turística con la imagen de la Virgen pero que después advierten que no todas las personas están comprendidas en la fe católica, entonces sería una cuestión para rever.

Concluyen diciendo que las políticas públicas direccionadas a la seguridad turísticas deben seguir nutriéndose de un grupo más extenso de manera que pueda replicarse para toda la provincia dadas las características en materia de turismo de Catamarca. Por otro lado, consideran de suma importancia la capacitación del personal de seguridad en esta materia, sostienen que las capacitaciones deben ser gestionadas, estructuradas, orientadas y de forma

constante, otro punto que señalan como importante es el idioma, es decir que la capacitación sea integral y por último confeccionar un mapa de delito en todo el territorio de la provincial, con registro fotográfico y digital de manera que el mismo se encuentre actualizado.

Luego en el espacio de preguntas se consulta sobre las perspectivas que hay para seguir fortaleciendo la División de la policía turística.

Las expositoras responden que desde la FACyA están trabajando para ofrecer diferentes propuestas para este rubro de las fuerzas de seguridad y que también les interesa conocer si hay perspectiva de continuidad establecida por parte de las fuerzas de seguridad dentro del cronograma que tienen para la implementación de políticas públicas.

Seguido a ello una asistente comenta una experiencia positiva que tuvo al ingresar a nuestra provincia cuando en un control de seguridad solicitó ayuda para llegar al predio de la UNCa.

Descripción de la gestión ética de las grandes empresas salteñas a la luz de la concepción ética de Paul Ricoeur.

Autores Teodelina Zuviría - Franco Nahuel Pérez Herrera

Esta ponencia tiene como objetivo establecer los rasgos básicos de la gestión ética que llevan a cabo las Grandes Empresas salteñas a partir de la implementación de un instrumento diagnóstico denominado “Formulario de Percepción de la Gestión Ética Empresarial”. La expositora Teodelina Zuviría comenta que el trabajo está basado principalmente en un análisis descriptivo ya que buscan conformar perfiles de empresas según como manejan su gestión ética y además generar otras variables que funcionen como descriptores adicionales de la gestión ética.

Explica que el Formulario de Percepción de la Gestión Ética Empresarial tiene dos grandes ejes de trabajo, pero que en la base de la elaboración de este formulario está la concepción ética de Paul Ricard.

Luego indica en qué contexto la gestión ética comenzó a tomar relevancia para lo cual hace un resumen histórico a partir de los primeros informes que a nivel global empiezan tratar esta cuestión partiendo del “Informe de Nuestro Futuro Común” de la Asamblea General de Las Naciones Unidas donde empieza a cambiar la idea de desarrollo económico por una idea de desarrollo sostenible, también hace referencia a que la Unión Europea incorpora la idea de responsabilidad social empresarial y que en el año 2015 los Estados miembros de las Naciones Unidas, plantean cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para la Agenda 2030 y es allí donde el concepto de ética empresarial toma fuerza y hace un cambio radical de los antiguos conceptos económicos en donde se empieza a entender que el beneficio económico tiene que estar acompañado con la creación de valor social.

Luego habla de los lineamientos de los dos ejes del Formulario de Percepción de la Gestión Ética Empresarial.

Seguido a ello presenta a Franco Pérez Herrera como becario del proyecto de investigación y alumno avanzado de la Carrera de Economía, él es el encargado del manejo de base de datos y además comenta que los primeros resultados de este análisis de datos van a servir de base para un análisis factorial.

Franco hace referencia a la selección de la población que tomaron para el análisis de datos y comenta que se relevó la cantidad de empresas que registran actividades en la provincia de Salta las cuales forman parte de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Luego desarrolla todo el análisis de datos recabado en la investigación.

Concluyen diciendo que una de las cosas que más les impactó fue que los sectores donde hay mayor absorción de mano de obra, las políticas específicas que cubren la transparencia en los procesos de empleo son bajas y que posiblemente sea al hecho de que hay una mayor cantidad de aspirantes en ese sector y por ende esa parte del mercado es más competitivo y las empresas saben que no hace falta hacer tanta política de protección de empleo, en cambio en los sectores como minas y canteras la absorción de mano de obra es más pequeña y se visibilizan más políticas de protección de empleo porque son bastante más reducidos los perfiles que necesitan y que por otra lado hay una falta de involucramiento por parte del Estado.

Política provincial y responsabilidad social empresarial

Autor: María Teresa Sánchez Elías

Al inicio de esta ponencia la expositora se presenta haciendo mención de que es de la provincia de Santiago del Estero, madre de 3 hijas, de profesión Contadora Pública y nos comenta a cerca de otras actividades que realiza, además menciona que es parte del Consejo Profesional de Ciencias Económicas en el Sector Público y pertenece a una ONG donde realizan distintos estudios y que ella está en la parte de sustentabilidad y ambiente.

La expositora propone a los asistentes que la presentación de su trabajo será más de tipo charla, es decir que habrá un ida y vuelta durante la ponencia y que la pueden interrumpir en cualquier instancia para generar un intercambio de ideas.

Seguido a ello presenta un video el cual por razones técnicas no reproduce el audio, pero la expositora propone que aun así sea visto.

Una vez finalizado el video que presento reflexiona sobre el mismo, haciendo alusión al cuidado que debemos tener con el planeta que es nuestro lugar de contención y que para el desarrollo de su trabajo fue necesaria esta reflexión como parte inicial, para tomar conciencia, en donde estamos parados y la situación actual que atravesamos en este sentido.

Habla también de los 10 riesgos globales que afectan a la humanidad que fueron identificados en un reciente estudio y de los cuales 6 son ambientales.

Comenta que pertenece al Poder Judicial de la provincia de Santiago del Estero y que está en el área Contrataciones y que en una capacitación la Ministra de Justicia manifestó que deberían dar lugar a las compras sustentables pero que a pesar estar presente la idea de sustentabilidad en el Poder Judicial se sigue trabajando con expediente en formato papel lo que resulta una contrariedad al cuidado del planeta.

Entonces la idea es que el gobierno y más precisamente desde el área de contrataciones de compras de bienes y servicios se dé prioridad a las empresas sustentables.

La expositora hace referencia al mundo globalizado en el que vivimos y que debemos ser agentes de cambio, tanto el gobierno como la sociedad y las empresas porque todos nos necesitamos. Además, destaca que hoy en día son los jóvenes los principales agentes de cambio porque reconocen a las empresas sustentables.

Entonces la propuesta es que la provincia de Santiago del Estero implemente un Registro Único de Empresas Sustentables para de esta manera ser un Estado comprometido con el medio ambiente que sin lugar a duda tendrá un impacto positivo en la sociedad.

Reflexiona acerca del largo camino que queda por recorrer.

El Lic. Raúl Mura hace una intervención con el aval de la expositora en donde manifiesta que hay alrededor de 28 normas nacionales que trabajan el tema, que hay un modelo de desarrollo sostenible que la mayoría de las provincias no han adherido y aparte Nación se despreocupó de ello. Hay un desentendimiento, tanto del Gobierno como de las empresas. Y coincide en que hay un despertar en la juventud de empezar a trabajar mecanismos de producción que sean sostenibles.

Luego hay otra intervención del público donde un asistente comenta que durante unas Jornadas Regionales en San Juan disertó una ex ministra de hacienda de Mendoza donde señalaba que varios municipios de esa provincia otorgan a las empresas sustentables una mayor cantidad de puntajes al momento de la toma de decisión de las licitaciones públicas y privadas, es decir, las empresas sustentables que se presentan tienen un valor agregado del 5% y una quita en los impuestos provinciales.

Por otro lado, el Lic. Mura agrega que en Argentina la única potestad tributaria del municipio es sobre el medio ambiente, pero que también es cierto que el municipio es el Estado más débil, entonces es difícil contra atacar esta temática por lo que en la configuración del modelo de Estado que tenemos es en primer lugar la nación la que debe imponer ciertas reglas.

Concluye la expositora señalando que no hay una conclusión para este tema, sino que es un camino abierto donde todos debemos transitar y generar los cambios necesarios.

La Caja de Crédito y Prestaciones provincial (ex CAPRESCA) – el ente autárquico por excelencia de la provincia de Catamarca.

Autores: Stella Maris Agüero - Gustavo Sarmiento

Esta ponencia inicia con la presentación de los autores donde manifiestan que son empleados de La Caja de Crédito y Prestaciones provincial y que el trabajo intentará dar cuenta de cómo el sector público representado un ente autárquico como es la Caja de crédito y prestaciones provincial articula con diferentes actores del sector privado a través de medidas económicas. Expresan que este organismo ofrece créditos a tasas subsidiadas a distintos rubros catamarqueños (turismo, tecnológico, productivo, agrícola, ganaderos, construcción), inyectando dinero en el mercado para el sostenimiento y creación de puestos de trabajos genuinos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida.

Stella Maris describe en orden cronológico las distintas denominaciones que tuvo este organismo y señala que es una institución de carácter eminentemente social y que cuyas actividades están relacionadas principalmente con la administración del juego. Maneja todo lo que es la reglamentación y administración de los juegos provinciales y algunos nacionales. Explica que todo el juego vuelve a la comunidad a través del otorgamiento de créditos, y que el organismo es el encargado de la administración y la liquidación de los créditos, tanto a los empleados públicos provinciales como a las asociaciones sin fines de lucro, PyMEs. Y que además se encarga de los seguros de los empleados de la administración pública.

Comenta que el objetivo del trabajo es analizar cómo este organismo contribuyó a minimizar los impactos que tuvo la pandemia en los sectores más vulnerables que tiene la sociedad catamarqueña y que el organismo se propuso acompañar a las PyMEs y a los sectores emprendedores de la economía familiar a través del otorgamiento de créditos a tasas flexibles y con periodos de gracia amplios.

Manifiesta que se lograron beneficios económicos muy positivos para estos sectores y que ayudan a la generación de empleo.

Por otro lado, comenta que este organismo llega de manera directa al interior de la provincia de forma mensual para interactuar con cada municipio y así llegar a la gente, entienden lo difícil que es trasladarse hasta la capital por los costos económicos que ello representa.

Luego toma la palabra el Lic. Gustavo Sarmiento donde ahonda sobre las distintas líneas de créditos y de los distintos destinatarios. Además, hace referencia que al ser un ente autárquico este dispone de los fondos y que entran millones de pesos en concepto de juegos.

Comenta que antes ese dinero ingresaba al organismo, se entregaban unos cuantos créditos y después lo absorbía todo el Estado y lo distribuía a salud, energía, etc. Pero luego sale un decreto que establece que todo ese dinero se va a capitalizar y se va a entregar créditos para los tres ejes de gobierno (producción, minería y turismo).

Luego describe las distintas líneas de créditos que ofrece el organismo, las tasas y los montos de cada línea. Finalmente muestra la cantidad de créditos otorgados desde la implementación del nuevo decreto.

Una asistente del público consulta si los créditos son para particulares, el expositor responde que sí, que el nuevo decreto estipula préstamos tanto al sector público como al privado y para el caso del privado con un garante que trabaje en el sector público.

Modelo de evaluación de educación financiera para determinar el nivel de conocimiento financiero en la región central de Colombia.

Autores: Jheisson Andres Abril Teatin - Karen Tatiana Nova Molano

Este trabajo fue realizado por alumnos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia por lo que la presentación de este se hizo mediante la plataforma Google Meet, comienza la exposición Karen Nova Molano comentando que su trabajo tiene como objetivo principal crear un modelo para evaluar el nivel de conocimiento en educación financiera que tienen en la región Central de Colombia, comenta que desde el comienzo de la sociedad uno de los principales desafíos a nivel mundial ha sido la educación desde el punto de vista de enseñar a leer y escribir para poder entablar una comunicación, pero en la actualidad hay nuevos desafíos como enseñar a las personas a establecer y mantener su patrimonio, y así que surge la Educación Financiera, manifestando que entender de educación financiera es beneficioso para personas de cualquier edad, nivel socioeconómico o país, ya que es un proceso educativo y cognitivo a corto, mediano y largo plazo.

Seguido a ello realiza un abordaje teórico respecto de lo que se entiende por educación financiera y habla sobre diferentes estudios que se realizan en Latinoamérica respecto a esta temática y comenta que los resultados de esos estudios establecen que la población latinoamericana tiene un nivel bajo de educación financiera y esto genera preocupación. La expositora habla de la importancia de que un ciudadano este educado en el área financiera ya que esto no solo contribuye a la economía, sino también a la generación o mejora de políticas públicas. Manifiesta que las personas al tener un pensamiento más crítico en cuanto a sus decisiones financieras pueden favorecer a que estas tengan la capacidad de controlar su futuro.

Destaca que las personas con formación e ingresos también tienen un nivel de educación financiera bajo por lo que es importante que el gobierno trabaje en políticas públicas que fortalezcan la educación financiera en la sociedad. Luego la expositora hace referencia a que su trabajo se apoya en algunos autores que plantearon un instrumento para medir la educación financiera en las personas y sostiene que, en Colombia según lo investigado por ellos mediante el uso de estas herramientas, se observa que existe un nivel de analfabetismo generalizado en aspectos financieros sobre todo en lo referido a tasas de interés y la comprensión entre riesgo y rentabilidad.

Continúa la presentación de la ponencia Jheisson Abril Teatin hablando a cerca de la metodología aplicada para la elaboración de trabajo y cuál fue la población objetivo y la muestra tomada.

Para finalizar comenta que el siguiente paso en esta investigación es realizar un análisis de componentes principales el cual va a permite determinar cuáles son las variables en educación financiera que tengan mayor índice de correlación, para así lograr que la población adquiera mejor y mayores competencias en educación financiera que les permitan determinar, analizar y tomar decisiones inteligentes y adecuadas al momento de involucrarse con la banca, tanto pública como privada.

En el espacio de preguntas toma la palabra el Sr. Decano de la FCEyA CPN Gustavo Lazarte quien agradece la participación de los expositores manifestando que le dieron un carácter internacional al Congreso y destaca la importancia de este en la región Noa de Argentina dado que se encuentran todos los decanos de las facultades de las seis provincias del Noroeste Argentino. Agradece el valioso aporte realizado desde este país y propone reunirse al final del congreso a sacar las conclusiones. Finalmente expresa a los expositores que las puertas de la facultad estarán siempre abiertas para ellos.

Finalizadas las exposiciones se invita a los presentes a la presentación de la página web del Instituto de Investigación en Estado y Políticas Públicas de la FCEyA – UNCa.

Para iniciar esta presentación el Lic. Raúl Mura comenta que este instituto nace como un Centro de Estudios de Políticas Públicas y a partir de la gestión del Sr. Decano Gustavo Lazarte, pasa a ser Instituto de investigación en lo que sería la pirámide de la organización de la investigación de la FCEyA.

Comenta que está integrado por un grupo interdisciplinario que dependía del Centro de Estudios del Instituto de Investigaciones en Administración y que se empezó a seguir una línea de trabajo que atiende el Estado y las políticas públicas.

Por otro lado, hace referencia a que en la primera etapa se trabajó con la Extensión Universitaria donde fueron ganando diversos proyectos a nivel nacional. Empezaron con la capacitación de la red Social de la provincia de Catamarca, que se hizo en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social y se capacitó a equipos técnicos en todo el ámbito de la provincia. Esto contó con el apoyo financiero de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación.

Habla sobre un convenio apoyado por la Vice gobernación de la provincia de Catamarca donde a través de una línea denominada “Cátedra abierta de Políticas Públicas” se trabajó con diferentes tópicos que hacían a las políticas públicas.

Cuenta que por iniciativa de Verónica Gandini se empezaron a hacer charlas dentro del instituto sobre temas que eran de interés y se empezó a abordar la temática de los municipios.

Agrega que se presentaron a varios concursos de proyectos sobre turismo donde eligieron a la Ruta 40 como un espacio de producción de productos turísticos que eran consumidos y que se pretendía conocer a nivel internacional cuál era la demanda que existía sobre la Ruta 40. Manifiesta que eso se hizo en forma conjunta con la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Jujuy. Hicieron una comparación entre ambos lugares turísticos de Argentina, La Quebrada de Humahuaca y la Ruta 40.

Luego en una segunda etapa se continuo con el desarrollo de pautas de calidad para hoteles y alojamientos, y por otro lado para las agencias y guías de turismo en la atención del turismo internacional.

Por otra parte, relata que se trabajó en la capacitación de docentes de escuelas primarias en la marco del programa Primaria Digital donde se entregaba un aula digital que abarcó a las provincias del NOA, todo ello fue a través de una licitación en la que se presentaron y estaba financiado por fondos de la Unión Europea.

Además, menciona que paralelo a ello se presentaron a convocatorias de proyectos de investigación y desarrollo de los PIDI, donde el primer proyecto presentado tenía que ver con las características del docente en las universidades nacionales, luego se pasó a trabajar la temática del Estado siguiendo una línea que se llamó la “articulación entre el Estado y el sector privado en la producción de empleo”. Seguido a ello se trabajó la temática del turismo y la reforma del Estado.

Expresa que en la actualidad se está trabajando en un proyecto de investigación y desarrollo que es reforma del Estado y en un proyecto de transferencia tecnológica con la municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca que es un modelo de gestión de los productos turísticos a partir de los atractivos que tiene el País.

En ese sentido comenta que tienen cuatro proyectos de extensión en evaluación que tiene como eje a la comunidad anfitriona: dos con FME y dos con la municipalidad de SFV de Catamarca.

Manifiesta que la idea de contar con un sitio web para el Instituto es para dar a conocer los productos finales de toda la tarea de investigación y que el sitio web va a tener diferentes partes donde van a estar los eventos cargados con todas las ponencias que se han presentado. También van a estar las publicaciones, que son todos los libros que ha sacado el Instituto a través de los años.

Refiere a que el eje de la actividad del Instituto tiene todo el proceso que hace a la investigación, es decir Investigación, innovación y transferencia y de eso se tratan los proyectos de extensión que se han ganado hasta la actualidad.

Finalmente expresa que la misión del Instituto es poder transferir a la sociedad todo lo que se va produciendo y para eso se necesitan recursos.

En ese sentido manifestó que en un equipo interdisciplinario que se conformó con la Facultad de Tecnología ganaron una licitación para trabajar una investigación sobre 3 cadenas de valor y propuestas de políticas públicas para el desarrollo de Catamarca.

Expresa que con ese tipo de cosas se está aportando a mejorar la enseñanza, a tener una buena base de datos sobre al menos estas tres cadenas de valores en una Facultad de Ciencias Económicas que necesita de estos insumos, dado que no hay mucha producción de datos primarios ni secundarios a nivel provincial y esto se presenta como un aporte a todo el proceso de investigación

Luego toma la palabra el Lic. Gustavo Rodríguez para explicar las funcionalidades del sitio web y comentar el proceso de construcción en el que se encuentra la página web.

El Lic. Raúl Mura agradece al Sr. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración por el apoyo brindado y expresa que eso les permite ir creciendo como grupo y como Facultad.

Finalmente toma la palabra el Decano de la Facultad CPN Gustavo Lazarte para felicitarlos y expresar su conformidad con los logros alcanzados. Señala a su vez que la decisión de jerarquizar a lo que antes era un Centro de Estado y Políticas Públicas fue con gran convicción porque el trabajo que se realiza es extraordinario dado que se está en permanente producción y eso es un enorme aporte profesional y muestra de ello es el Congreso que se esta llevando a cabo, donde hay un gran trabajo en equipo.

Pide un aplauso para todos.

Viernes 19 de mayo de 2023

El panel de presentaciones es llevado a cabo en el aula anexo de posgrado de la FCEyA - UNCa.

En este eje se presentan las siguientes ponencias:

- Impactos de la pandemia covid19 en el trabajo productivo en el sector turismo de San Fernando del Valle de Catamarca
- Fortalecimiento de la gestión de MiPyMEs como estrategia de articulación público-privado.
- La pandemia ¿consolida anclas o libera futuro? Reflexiones de cátedra sobre filosofía, educación, política.
- El contador público en el desarrollo organizacional de pequeñas empresas de la ciudad de Tunja.
- Desarrollo estratégico en La Rioja: algunas revisiones preliminares
- La implementación de la práctica a profesional supervisada en la FCEJyS de la UNSA: hacia un círculo virtuoso entre sector público y sector privado

La coordinadora de panel Lic. Noelia Rota da la bienvenida a los asistentes e inicia la presentación de los expositores.

Impactos de la pandemia covid19 en el trabajo productivo en el sector turismo de San Fernando del Valle de Catamarca

Autores: Raúl Mura - Natalia Burgos - Gustavo Lazarte

Inicia la presentación el Lic. Raúl Mura comentando que el trabajo que están presentando se realizó en el marco de una convocatoria de la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología denominada PISAC COVID19 en la cual formaron parte 21 Universidades con nodos en todo el país y que el objeto era trabajar cuatro módulos: El trabajo productivo, el trabajo reproductivo, las políticas públicas de asistencia en la pandemia y el cuarto módulo era la incorporación de las nuevas tecnologías al trabajo productivo a partir de la pandemia. Explica que el trabajo se dividió en tres niveles de abordarte. Un nivel macro a cargo de la Dra. Gladys Rosales, un nivel meso a cargo de Daniel Quiroga y nivel micro que estaba a cargo del Lic. Raúl Mura.

Comenta que para esa tarea se contó con un equipo integrado por la Facultad de Humanidades, coordinado por Miguel Ángel Márquez y la Facultad de Ciencias Económicas coordinado por el Lic. Mura y para llevar adelante el abordaje de la temática conformó un pequeño grupo con la Lic. Natalia Burgos.

Menciona que la tarea se hizo a través de entrevistas virtuales en profundidad y que el procesamiento de la información se dividió en dos partes. Una que trataron ellos que fue el sector turismo como actividad económica y la otra fue la actividad social de la economía que la llevó adelante Miguel Ángel Márquez que trabajó con comedores comunitarios y ferias productivas a nivel barrial.

Luego continúa la Lic. Natalia Burgos explicando que el programa PISAC es un Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea que busca promover líneas de investigación dentro de las ciencias sociales para identificar problemáticas y en base a ello construir políticas públicas.

Expresa que el objetivo del trabajo es analizar las transformaciones generadas por la pandemia dentro de la estructura social del trabajo productivo y reproductivo, como también las políticas públicas y su incidencia en las necesidades de los trabajadores. Comenta la metodología aplicada en el desarrollo del trabajo que estuvo dividida en dos fases: antes de la pandemia y durante la pandemia. Además, menciona que la población objetivo fueron los trabajadores del sector turístico para los cuales distinguen a los trabajadores del sector privado y del sector público que viven y trabajan en S.F.V de Catamarca.

Manifiesta que para este análisis tomaron tres dimensiones: el trabajo productivo, el trabajo reproductivo y las políticas públicas. Menciona que el trabajo productivo hace referencia a los

que haceres cotidianos dentro del puesto laboral de cada trabajador. El trabajo reproductivo son todas aquellas actividades que forman parte de la cotidianidad dentro del hogar y el impacto que tuvo la política pública nacional en los trabajadores.

Seguido a ello los expositores comentan cómo se desarrolló el trabajo y los resultados obtenidos en las distintas dimensiones del trabajo de investigación.

Reflexionan que la pandemia producida por el covid19 dejó como saldo el cierre de muchos hoteles tradicionales de la provincia, la reducción de personal y el cambio de actividades dentro del mismo rubro al que tuvieron que adaptarse muchos trabajadores y que en definitiva esto afectó fuertemente a las actividades turísticas.

Finalmente, el Lic. Mura destaca la importancia de empezar a mirar el mercado de trabajo en relación al trabajo productivo y reproductivo y reflexionar que más allá de la presencialidad o estar en etapa DISPO esto llevó a tener que cubrir las necesidades del grupo familiar independientemente de la forma en que se hacía el trabajo.

Además, comenta que el trabajo que nos presentan esta publicado en la editorial FLACSO de forma digital.

En el espacio de preguntas les consultan sobre como fue el proceso de construcción de elaboración colectiva del libro, considerando que eran tantos nodos.

El Lic. Mura responde que en forma aleatoria a cada nodo se le asignó la tarea de corrección de otro nodo y que ellos recibieron correcciones que en muchos casos eso llevó a nuevos encuentros virtuales donde se debatía la modalidad de presentación de la información y las conclusiones arribadas. No perdiendo de vista el objetivo central del libro. Menciona que el libro sólo toma la dimensión micro, otro toma la dimensión meso y el otro la dimensión macro. Aclara que el trabajo presentado ocupa la dimensión micro, que es la actividad de los agentes en trabajo reproductivo y productivo.

También menciona que no todos los nodos tenían el mismo sector y que para el caso de ellos tomaron los sectores antes mencionados por elección propia.

Fortalecimiento de la gestión de MiPyMEs como estrategia de articulación público-privado

Autores: Morales Andrea – Acosta Marcos - Figueroa Carrizo Marcia

En la presentación de esta ponencia inicia la CPN Andrea Morales comentado que la idea del trabajo es compartir algunas ideas y reflexiones sobre la importancia de la articulación público privado y cómo esto afecta particularmente a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNCA para fortalecer a las microempresas.

Comenta que comenzaron el trabajo reflexionando sobre cuál es el contexto o la realidad que viven las PYMES en la actualidad es decir después del contexto post pandemia en un mercado

global, dinámico, cambiante, con muchas exigencias y que si no se adaptan a esos cambios resulta difícil que sobrevivan.

Manifiesta que han trabajado en algunos proyectos de investigación donde analizaron cuáles son las debilidades que se enfrentan, sobre todo las micro PYMES y que algunas de esas debilidades las pudieron tipificar como debilidades financieras, es decir que no hay liquidez, se les dificulta el acceso a créditos, las tasas de interés son altas.

Además, agrega que eso va de la mano con recursos humanos que no están profesionalizados ya que muchas veces son los mismos propietarios los que cumplen varias funciones a la vez. Manifiesta que durante la pandemia producida por el covid19 estas empresas pequeñas tuvieron dificultades para adaptarse a los procesos digitales que requería el contexto, sumado a ello la brecha tecnológica y los problemas para invertir en tecnología, comprar máquinas para tener una mayor producción. También comenta sobre las grandes barreras de estas pequeñas empresas para incorporar el negocio en un contexto de comercio electrónico, banca electrónica entre otras.

Por otro lado, habla sobre la informalidad de estas empresas en cuestiones de administración, es decir que no están inscriptas en AFIP, Rentas, etc., pero que sin embargo la economía social o informal mueve recursos humanos, productivos y económicos y que teniendo en cuenta todas esas debilidades o inconvenientes de las empresas pequeñas proponen 5 ejes para el fortalecimiento de estas.

El primero es una red de colaboración o alianzas público/privado que es el eje central del panel, es un programa de fortalecimiento que propone asistir en red para el asesoramiento, capacitación, ayudarlos a encontrar financiamiento, fomentar la innovación y también trabajar en incentivos fiscales.

Menciona que más allá de las propuestas que se tengan como unidad académica, deben tener una mirada más amplia e integral en este tipo de programas para lo cual hace referencia a los ODS para que todo ello trascienda al ámbito de la Facultad, es decir todos los programas deben estar insertos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En esa línea refiere al ODS nº 17 como eje central de su trabajo ya que habla de la alianza entre todos los actores. Y como ejemplo menciona la ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial que la Facultad de Ciencias Económicas y Administración en articulación con otras unidades académicas de la UNCA llevan adelante a través del Ministerio de Trabajo, Planificación y Recursos Humanos de la provincia de Catamarca. Comenta que ya fue concluido en el Departamento Valle Viejo y se está trabajando en la Localidad de Fiambalá y Pomán.

Resalta la importancia de trabajar con los distintos actores de la sociedad tanto públicos como privado y sostiene que ese es el valor agregado de este tipo de articulación.

Luego toma la palabra el CPN Marcos Acosta para explicar que están trabajando con emprendedores de capital sobre la aplicación de la contabilidad de gestión en aquellos emprendimientos con productores o revendedores de productos, ya que hicieron un trabajo de campo a través de encuestas resultando que para el 90% de los encuestados, la venta de estos productos representa su principal ingreso. Entonces este sistema de gestión les permitirá a los emprendedores llevar una mejor organización, ser más competitivos en el mercado y de esta manera alcanzar un crecimiento real.

Concluyen manifestando que la tasa de mortalidad de las PYMES en los últimos años es de un 80% aproximadamente y que el gran desafío en esta articulación publico/privado es lograr cierta sostenibilidad en estas PYMES.

La pandemia ¿consolida anclas o libera futuro? Reflexiones de cátedra sobre filosofía, educación, política

Autores: Quiroga Nicolás - Ares Darío - Tori Juan Manuel

En la presentación de estas ponencias los expositores comentan que esta propuesta está pensada para la construcción del conocimiento colectivo, es decir una idea de repensar la realidad como algo que se considera necesario. Agradecen a la facultad de Ciencias Económicas y de Administración que pensó la propuesta desde la educación pública.

Comenta que la obra “consolida anclas o libera futuro” constituye una propuesta que encierra, por un lado, una profunda reflexión a partir de la llegada del covid19 pensando en un estado de cosas que eran indeseable e insostenible en ese momento y que dejó un estado de angustia en el presente y futuro. Es decir, un fuerte impacto que se investiga en el campo de la psicología y otros campos aparte de lo sanitario.

Manifiesta que, en primera instancia, este concepto de consolidar anclas tiene que ver con no quedarse estancados porque la pandemia al entender de esta obra desnudó varios aspectos estructurales, por ello surge la necesidad de pensar desde el campo de la filosofía, la educación y la política, por ello hablan de reflexiones de cátedra, de historia de la filosofía y de la relación con la política.

Por otro lado, comenta que esta obra encierra un concepto bastante fuerte en términos antagónicos esto de “liberar futuro” de aprovechar las oportunidades de cambio porque una vez analizada y reinterpretada la obra desde una perspectiva abarcativa la misma potencia un montón de procesos que ya se venían dando por ejemplo en el campo económico y en el campo educativo particularmente. Entonces esto marcó una bisagra en una situación que no se tenía registros históricos desde la edad media europea.

Además, hablan de un sistema mundo porque entienden que no se puede hablar de globalización por la diferencia que no se tuvo la oportunidad de pensar en estos términos.

Reflexiona acerca del pensamiento de Manuel Ballester que planteaba este concepto de sistema mundo, que implica el impacto que tuvo por ejemplo la pandemia producida por el covid19 originada en China pero que afectó a todo el mundo inclusive en la Catamarca profunda. Entonces, hay una serie de implicancias que son culturales ya que trascienden la globalidad y que han disparado una serie de fenómenos que todavía sigue teniendo impacto. Manifiesta que la razón de pensar en clave filosófica, educativa y política es porque actuar sobre la realidad, sin pensarla, sin ver todos sus componentes nos lleva a un voluntarismo repetitivo y que esto interpela en el campo académico, es decir a esta construcción del conocimiento, para ir saliendo de lo que ya se pensó en el siglo pasado en una profunda racionalidad instrumental.

Comenta que hoy Catamarca está atravesada por situaciones complicadas en donde la pandemia puso en vista escenarios de distintos órdenes y plantean la falta de desarrollo o el exceso de desarrollo y que ahí es donde entra en juego fuertemente la educación y todas sus especialidades.

Seguido a ello explican de forma breve el rol central de la política en esta obra y desarrollaron más ampliamente las cuestiones filosóficas de la ponencia presentada.

El contador público en el desarrollo organizacional de pequeñas empresas de la ciudad de Tunja.

Autores: Abril Tatin Jheisson Andrés - Nova Molano, Karen Tatiana - Acosta Muñoz Edson Ramiro

Esta ponencia tiene como objetivo explorar la percepción crítica de la alta gerencia y los profesionales contables en torno a la realidad de la labor del contador público en el desarrollo organizacional de pequeñas empresas en la ciudad de Tunja – Colombia.

Este trabajo fue realizado por alumnos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia por lo que la presentación de este se hizo mediante la plataforma Google Meet.

Inicia la presentación del trabajo Karen Nova Molano comentando que en Colombia la profesión del contador es importante pero no es valorada en un sentido amplio, sino que se lo necesita para cuestiones específicas y muy técnicas. Es allí donde los expositores visibilizan el problema dado que de acuerdo a la historia esta profesión fue en evolución y hoy en día los contadores pueden contribuir de una mejor manera en las organizaciones en cuanto a la toma de decisiones en la gestión empresarial pero lamentablemente el contador no es considerado como una pieza importante dentro de una organización.

Jheisson Abril Teatin comenta que el papel del contador público en las organizaciones inicialmente era el de ser el responsable de la recaudación de los impuestos de acuerdo a la normativa legal vigente en un territorio en específico ya se a nivel municipal, a nivel estatal a nivel nacional y expresa que lo que se pretende con esta investigación es documentar qué proceso puede llegar a

ser aliado por la parte gerencial y la parte administrativa de las organizaciones para que el contador público realmente logre trascender esa frontera de ser solamente el responsable de analizar la carga tributaria de una entidad y logre ser parte en la toma de decisiones gerenciales a través de los diferentes estados financieros, documentando cuál es la situación actual de una organización. Edson Ramiro Acosta Muñoz expresa que el trabajo se enfocó principalmente en las pequeñas empresas de la zona porque estas son muy tradicionales y están enfocadas en una economía circulante y comenta que los resultados obtenidos de esta investigación resultaron en que los profesionales de la contabilidad se sienten frustrados porque al egresar del sector académico tienen otras expectativas que contrasta demasiado de la realidad que viven.

Por otra parte, también quisieron saber cuál es la percepción que tienen los gerentes de las empresas en relación al contador y resultó que solo son vistos como profesiones estrictamente técnicas y limitado en sus funciones, por ello reflexionan que en los sectores académicos principalmente se tiene que incluir dentro de los del perfil ocupacional del contador un lado gerencial para volverlo un profesional con más visión de lo que debe enfrentar.

Plantea como preocupante que la profesión de la contaduría pública puede llegar a su final si no se inculca esa visión gerencial y estratégica del desarrollo organizacional en las empresas para que el contador no solo se limite a la presentación de los informes financieros, sino que también tenga en gran medida un papel importante dentro de la toma de decisiones.

En el espacio de preguntas el Lic. Mura les consulta en cuanto a la perspectiva del futuro de la profesión del contador. Está emergencia de la inteligencia artificial cómo va a impactar en la actividad del contador y qué perspectiva tienen en Colombia en este sentido.

Edson Ramiro Acosta Muñoz responde que es un tema de debate en Colombia porque de alguna manera se piensa que la profesión del contador se va a acabar y que la inteligencia artificial va a cubrir toda esa tarea, pero por otro lado el planteo es quién va a dar análisis sobre los resultados que pueda arrojar un programa y claramente para ellos es el contador público.

Jheisson Abril Teatin agrega que, en el territorio colombiano, una de las limitantes ha sido la conectividad a Internet y sumado a ello tienen una una alta tasa de analfabetismo es decir la población aún no cuenta totalmente con saber leer, saber manejar las tecnologías de la información y la comunicación. Comenta que la inteligencia artificial en un contexto internacional si está avanzando sobre profesiones como la del contador en cuestiones técnicas por eso consideran importante que el contador adquiera las competencias necesarias para la toma de decisiones a nivel organizacional en sus diferentes áreas.

Desarrollo estratégico en La Rioja: algunas revisiones preliminares

Autores: Alvarez Gómez Natalia -Truccone Marilina

Esta ponencia busca indagar sobre la implementación de políticas públicas referenciadas en torno al desarrollo estratégico en la provincia de La Rioja (Argentina), para problematizar dichos procesos de toma de decisión pública para la construcción de escenarios sociales que involucren a diversos sectores de la sociedad.

La expositora habla sobre el nuevo municipalismo como un espacio para una nueva política superando el discurso de centralización y la democratización propuesta en términos liberales/democráticos y neoliberales.

Refiere a que el desarrollo local en el proceso de elaboración de políticas se pueden identificar dos cuestiones, por un lado, que su multidimensionalidad va en concordancia con una noción de desigualdad y por ello se exige pensar en nuevos estilos de desarrollo teniendo en cuenta que la igualdad es el nuevo eje para un desarrollo sostenible, entonces la política pública es el medio para el cambio estructural y que la construcción en lo común y lo público pasa por desarrollar perspectivas colaborativas. La segunda cuestión radica en la centralidad del territorio para el desarrollo, específicamente en lo local y regional.

Comenta que el concepto del desarrollo se va reconstruyendo a la par de las necesidades específicas en cada territorio en clave local.

Por otra parte, cuentan que recuperaron una iniciativa del Gobierno de la provincia de La Rioja denominada “Mejor Riojanas” esta iniciativa se basa en la generación de empresas estatales provinciales con un fuerte contenido de la articulación en público y privado. La integran 38 entidades de La Rioja que actualmente están generando más de 2.800 puestos de trabajo directo y en temporadas altas esto puede llegar a duplicarse. De esta manera se advierte el rol estratégico de estas empresas que abarca estratégicamente las demandas comerciales y dentro del mercado local de las provincias, brindando mejores productos y servicios con un sello de riojaneidad que les otorga garantía de calidad.

Destacan la importancia de poner en valor a cada una de las empresas que componen esta iniciativa acompañándolas de cerca y fortaleciéndolas, para reactivar la economía y la producción local.

Comentan que los criterios de implementación se encuentran orientados al trabajo guiado por los valores que orientan las acciones del Gobierno provincial. Entre ellos se distinguen a tres pilares fundamentales de la gestión actual, que es pan, techo y trabajo.

Como consideraciones finales hacen hincapié la importancia de las nociones teóricas como en el desarrollo local, la clarificación estratégica y el desarrollo estratégico para reflexionar en torno a las políticas públicas emergentes desde los ámbitos subnacionales.

La implementación de la práctica a profesional supervisada en la FCEJyS de la UNSA: hacia un círculo virtuoso entre sector público y sector privado

Autora: María Rosa Panza

La Cra. Maria Rosa Panza comienza su ponencia comentando que el trabajo tiene que ver con las prácticas profesionales supervisadas que realizan los estudiantes de las carreras de Contador Público, Licenciados en administración y Licenciados en economía de la FCEJyS de la Universidad Nacional de Salta con el sector privado y el sector público.

Menciona que en principio el vínculo que tenían como facultad estaba dado dentro de la propia Universidad a través de becas de formación en distintas unidades académicas de la universidad. Entonces a partir del proceso de acreditación de la carrera de Contador Público es que surge un nuevo desafío y es que se necesitaba vínculos con el sector privado que tenían muy pocos.

En tal sentido expresa que desde su rol de secretaria académica de la facultad y profesora de la práctica profesional necesitaba conocer más sobre la relación con el sector privado y sobre todo cuál era la calidad de ese vínculo entre los estudiantes y las distintas empresas.

Luego comenta a través de distintos gráficos los resultados obtenidos del trabajo de investigación. Menciona que solo tienen 100 horas dentro de la estructura curricular, que es poco pero que se hizo con posibilidad de renovarla de 3 a 6 meses para que el estudiante logre tener una experiencia un poco más significativa.

Plantea el interrogante sobre cuáles son las carreras que están involucradas en la práctica profesional a lo que responde que son casi todas las carreras excepto la carrera de la Licenciatura en Economía porque los estudiantes tienen una impronta investigativa.

Comenta que las empresas siempre piden perfil de contador y Licenciados por ello trabajan para articular las tres carreras con el sector privado.

Luego cuenta la experiencia que se tuvo con distintos organismos del sector público y hace referencia que para el caso del sector privado recientemente están articulando para llevar adelante las prácticas profesionales pero que la demanda es cada vez mayor.

Señala que dentro del vínculo con el sector privado buscan que este no solo reciba al estudiante a punto de graduarse, sino que desde las propias empresas se hagan devoluciones sobre las fortalezas y debilidades en cuanto a la formación del alumno.

Por otra parte, comenta que la práctica profesional no termina con un mero informe de lo que hicieron, sino es que es como un trabajo que intenta tener un plus académico, es decir, una pequeña tesina porque tampoco pretenden alargar demasiado la carrera pero que los trabajos han tenido una calidad muy buena en los últimos tiempos.

Interviene el Lic. Mura para consultar sobre los espacios de doble práctica y cuál es el criterio de acreditación de la asignatura.

La expositora responde aclarando que ahora están en el quinto año y que para el próximo cuatrimestre recién habrá alumnos del plan 2019 que tienen la obligatoriedad, que por ahora hay una transición entre los alumnos del plan 2003 a los del plan 2019.

El Lic. Mura comenta que en la FCEyA de la UNCa hay dos tipos de prácticas. Una es la práctica social comunitaria y la otra es la práctica profesional supervisada.

La Cra. Panza señala que la Resolución 3400 del Ministerio de Educación establece que el alumno puede acreditar su práctica profesional no solo con la PPS sino que si tiene un trabajo en relación de dependencia puede acreditarse con ese trabajo con una experiencia de investigación en el marco de un proyecto o también haciendo una pasantía.

Destaca la importancia de hacer un seguimiento constante en las prácticas de los estudiantes porque muchas veces hacen tareas que no son pertinentes para el perfil del estudiante.

Continúa la exposición del trabajo comentando que detectaron fuertes debilidades por parte de los tutores porque de las prácticas que no se pudieron desempeñar como correspondía porque son pocos y muchas veces no alcanzan ver a todos los estudiantes.

Reflexiona diciendo que de toda la investigación esta parte es la que más los conmovió porque dejó al descubierto que no habían realizado una buena tutoría pero que lo importante es que cuenten con esa información para saber cómo corregir a futuro.

Durante la presentación del trabajo surge un debate respecto al campo laboral de los egresados de las ciencias económicas sobre todo los profesionales del interior.

El Lic. Mura comenta que para el caso de los profesionales locales consiguen trabajo con menor dificultad por los mecanismos de sociabilidad, que en efecto el profesional haya generado a lo largo de su vida. De esta manera ingresan por ejemplo al sector público.

Finalmente, la expositora refiere a las conclusiones preliminares sosteniendo que deben determinar y comunicar en forma precisa al estudiante sobre la práctica profesional supervisada explicando el rol del tutor externo. Por otra parte, definir clara y precisamente las tareas a desarrollar del estudiante, hacer un mayor seguimiento por parte de los tutores y mejorar las cuestiones administrativas para la firma de convenios y seguro de los estudiantes.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“MODELO DE EVALUACIÓN DE EDUCACIÓN FINANCIERA PARA DETERMINAR EL NIVEL DE CONOCIMIENTO FINANCIERO EN LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA”

Autores:
ABRIL TEATIN, Jheisson Andres privada jheisson.abril@uptc.edu.co
NOVA MOLANO, Karen Tatiana karen.nova01@uptc.edu.co
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público – Privada

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es crear un modelo para evaluar el nivel de conocimiento en educación financiera de una población específica. Para lograr esto, se utilizó un enfoque descriptivo para determinar el estado actual del conocimiento financiero de la población objetivo, que consistió en adultos que viven en los departamentos de la zona central de Colombia. Se utilizó la técnica de análisis de componentes principales para reducir la cantidad de variables a evaluar y crear un modelo de evaluación más compacto sin perder información importante. Los resultados indicaron que, en general, el conocimiento de educación financiera de las personas evaluadas era de nivel medio, pero la mayoría de ellas desconocían términos básicos y no estaban familiarizadas con las mejores prácticas de uso de productos y servicios financieros. Es fundamental que la educación financiera también fomente un sentido de pertenencia y confianza en los productos y servicios financieros del mercado, lo que ayudará a las personas a tomar decisiones financieras informadas y adecuadas.

Palabras clave: Educación financiera, evaluación financiera, análisis de componentes principales, cultura financiera, finanzas personales.

Introducción

Desde el comienzo de las sociedades, uno de los principales desafíos ha sido la educación, especialmente enseñar a leer y escribir para permitir la comunicación entre las personas. Actualmente, la educación sigue siendo muy importante a nivel mundial, pero ahora hay nuevos desafíos, como enseñar a las personas a establecer y mantener su patrimonio, y es aquí donde surge la Educación Financiera (EF). La EF es beneficiosa para personas de cualquier edad, nivel socioeconómico o país, ya que es un proceso educativo y cognitivo a corto, mediano y largo plazo. Para proporcionar un marco teórico adecuado a esta investigación, se presentan las principales definiciones y conceptos de varios autores sobre la EF, con la única intención de enriquecer el contenido de la investigación.

El objetivo principal de esta investigación es crear un modelo para evaluar el nivel de conocimiento en EF de la región central de Colombia. Para lograrlo, se realizó una revisión teórica de las diferentes definiciones, importancia y conceptos clave de la EF. Se utilizó un enfoque cuantitativo y la población de estudio fueron personas mayores de 18 años que residen en los departamentos de la zona centro de Colombia y la ciudad de Bogotá, seleccionados mediante un muestreo aleatorio estratificado. Los resultados muestran que la nota promedio de las personas evaluadas fue de solo 3.4 de 5 puntos posibles, lo que indica que la población no tiene un amplio conocimiento de los términos financieros básicos e intermedios, lo que les impide aprovechar oportunidades financieras al solicitar y utilizar productos y servicios financieros. Por lo tanto, es necesario desarrollar estrategias pedagógicas, didácticas y metodológicas para mejorar el conocimiento de EF en la población.

Aproximaciones a la Educación Financiera

Actualmente, las investigaciones señalan una manera para identificar el nivel de conocimiento de una persona en educación financiera, mediante la formulación de preguntas, aunque, es claro que, no es suficiente una prueba que lo valide, pues aún “hay muchos temas que no se evalúan a través de la encuesta y que pueden tratarse a través de la educación financiera”. (Wagner, 2019).

Para (Ciemleja et al., 2014), el intentar construir una base teórica referente al concepto de educación financiera, considera que se debe partir de investigaciones conducentes a la necesidad de aplicar un instrumento de evaluación, pues para el caso particular de una encuesta por ejemplo, practicada a estudiantes y graduados de un programa de economía y finanzas, especialmente a nivel de maestría, resultó de menor dificultad en cuanto a las preguntas de tipo financiero.

Otros estudios demuestran que las personas con menor formación e ingresos, presentan niveles muy bajos en cuanto a los conocimientos financieros, lo cual es atribuible a instituciones educativas y a las empresas, fortalecer la educación financiera en estos dos subgrupos de la población. (Wagner, 2019).

En efecto, durante el proceso de revisión, se ha identificado en las encuestas que, las personas con formación en educación financiera corroboraron estadísticamente puntuaciones más altas, en comparación con quienes no la recibieron. (Wagner, 2019).

En el mismo sentido, se colige que “para mejorar el nivel de educación financiera de las personas, las agencias gubernamentales deben brindarles el conocimiento financiero, con el apoyo del factor de actitud financiera” (Amonhaemanon & Vora-sitta, 2020)

Además, al abordar el estudio de medición de educación financiera, como el caso tailandés, se corrobora con las posturas de otros autores que, es requerido desagregar el concepto mismo de educación frente a capacidad financiera, puesto que la primera se basa en conocimientos y habilidades, mientras que, la segunda se ocupa del carácter comportamental, esto es, comprensión, análisis, administración y comunicación del individuo en torno a sus finanzas personales. (Amonhaemanon & Vora-sitta, 2020)

Similar resultado revela, por una parte, la carencia de conocimientos financieros y por otra, el impulso de los encuestados al crédito, toda vez que, que se vinculan con respecto al endeudamiento, No obstante, eventualmente si, ambas situaciones ocurren en simultánea, el impulso es determinante en relación con la alfabetización financiera y la deuda. (Ottaviani & Vandone, 2018)

Es preciso señalar la necesidad de equiparar los niveles de educación financiera entre países, a fin de brindar información relevante sobre las brechas del conocimiento financiero (Ciemleja et al., 2014); entre tanto, un caso especial es China, pues en el estudio reciente realiza un “análisis de heterogeneidad para revelar diferencias urbanas-rurales, de género y educativas en los efectos actuales a largo plazo y dinámicos de la educación financiera en el comportamiento financiero. Proporciona evidencia empírica para desarrollar educación financiera específica”. (Xu et al., 2022).

De lo anterior, se desprende información relevante, dado que la educación financiera refleja un impacto positivo y a la vez significativo en las personas con respecto a los comportamientos financieros, como lo son: cuentas bancarias, participación en el mercado de valores, riesgos, seguros médicos y comerciales, planes de pensiones, tarjetas de crédito. Del mismo modo, el estudio evidenció que la educación financiera contribuye en la mejora de la participación de algunos residentes en ciertos productos financieros. (Xu et al., 2022)

Desde la perspectiva del conocimiento financiero de los beneficios a los empleados, en cuanto al comportamiento del plan de jubilación, es de destacar en un importante trabajo, la alta participación de los empleados en el plan de ahorro para retiro, de acuerdo al resultado de la medición de las variables: estado civil, salario, antigüedad y educación financiera. (Gelb, 2015).

Sin embargo, en el ámbito del sector empresarial, los resultados que evalúan el conocimiento en los aspectos financieros de los empresarios tampoco son satisfactorios, toda vez que, en

el estudio realizado en cinco regiones del sur de la India refleja que, la mayoría carecen de conocimientos en servicios financieros básicos, asociados con contabilidad, presupuestos, fiscalidad y elaboración de informes. (Polisetty et al., 2021)

También, estudios en el contexto latinoamericano, comprende al alfabetismo financiero, como un bien económico óptimo acumulado por una persona, en el entorno de la toma de decisiones (Castro & Fortunato, 2015), lo cual sin duda, debe ser motivo de preocupación para muchos países, fortalecer a través de los gobiernos, políticas prioritarias que conduzcan a la reducción del nivel de desconocimiento sobre la materia financiera de sus ciudadanos. (Ciemleja et al., 2014).

Así se corrobora con el anterior postulado, los resultados que sobre el particular se han divulgado, por cuanto mide el nivel del analfabetismo, el cual se aumenta en personas que reportan niveles más altos de endeudamiento, respecto a la obtención de sus ingresos y consecuentemente, generando un mayor costo financiero del crédito en razón al considerable guarismo de financiación, lo cual representa una tendencia muy común en determinada población de países de economías emergentes. (Ottaviani & Vandone, 2018).

Evaluación Financiera

Este punto refiere el trabajo de (Ciemleja et al., 2014), el cual plantea doce preguntas relacionadas con temas financieros, los interrogantes fueron clasificados en dos por cada componente bajo las siguientes denominaciones: el primero ahorro y préstamos, luego presupuesto personal, en seguida problemas económicos, posteriormente conceptos financieros, un quinto servicios financieros y finalmente el sexto la inversión. Al tiempo, señalan los autores que, el instrumento aplicado a los estudiantes de la Universidad Técnica de Riga, evaluó los tres criterios: simplicidad, importancia y complejidad.

Del anterior estudio se determinó que, en cuanto al criterio simplicidad, la redacción con mayor deficiencia correspondió a valor del dinero en el tiempo, acciones y bonos, de allí se corrobora que, bajo el criterio importancia, la de menor fue el componente inversión en acciones y bonos y finalmente, en relación al tercer criterio, la más compleja acciones y bonos, así que, en contraste, las “preguntas gastos, servicios bancarios en línea, préstamos, las tarjetas de pago y los depósitos, fueron las más fáciles de entender, las más importantes y las más sencillas.” (Ciemleja, 2014, p. 16).

Ahora bien, un asunto relevante con respecto al escenario de la evaluación financiera lo aporta (J. Chen et al., 2022), pues en su estudio cuyo enfoque se dirige al análisis financiero DuPont y el vínculo de los indicadores de la empresa Tencen Music, determina la capacidad y los beneficios económicos del capital, mediante el desempeño visto a través de los estados financieros, para lo cual propone un modelo en el cual representa el apalancamiento financiero, el índice de rotación de activos fijos, margen de beneficio neto y la tasa de crecimiento del capital propio. Adicionalmente el estudio también tiene un alcance importante,

en relación con la evaluación en la generación de valor de la empresa.

En opinión de (Adewumi, 2022), apoyado en otros autores, gran parte de las personas de los países desarrollados y en vía de desarrollo, así como el caso de los estudiantes de secundaria de los Estados Unidos, han sido caracterizadas con el calificativo de analfabetas, por cuanto, carecen de los conocimientos, habilidades y capacidades para evaluar y analizar información financiera, de modo que, en el estudio se analiza la necesidad del riesgo empresarial, cuando de nuevas empresas se crean por estudiantes en Nigeria, desarrollan con éxito los negocios y en el que se demostró que los estudiantes de mayor conocimientos en aspectos financieros, presentan una alta probabilidad de asumir riesgos empresariales. (p. 583)

Una situación alterna corresponden a las dos dimensiones de alfabetización financiera islámica, la cual se presenta en la investigación de (Ahmad et al., 2020), pues al realizar la medición y percepción del inversor con respecto a la evaluación de conocimiento subjetivo sobre los consumidores, se determinaron dos factores, por una parte, la capacidad para comprender las finanzas, basado en encuestas a personas que disponen de sus recursos en los fondos de inversión y por otra, la obtención de beneficios resultado del endeudamiento pero como dato curioso, sin intereses.

En concordancia con lo anterior, (Guevara et al., 2020) afirma que la forma como los inversionistas evalúan las ganancias y pérdidas, se base en la evidencia empírica fundamentada en la Teoría Prospectiva, cuando de la elección o toma de decisiones se trata. Aporta el estudio que, se confirma la tendencia de las mujeres, cuyo perfil resulta más agresivo con respecto a los hombres, respecto a la toma de decisiones en el ámbito financiero. Adicionalmente, advierte los autores en relación con las decisiones financieras que “los individuos no buscan la maximización de utilidades y que su actitud ante el riesgo no es igual en situaciones de ganancias que en situaciones de pérdidas”. (p. 51)

Asimismo, vale mencionar la apreciación que realizaran en su investigación sobre educación financiera (Romero-Muñoz et al., 2021b), en cuanto a la precisión del vínculo finanzas personales y el ámbito de los servicios financieros, en la medida en que, la toma de decisiones asertivas, se desenvuelven alrededor de las habilidades, aptitudes y comportamientos del individuo, argumento que les permite recomendar sobre la competencia del organismo supervisor, Superintendencia Financiera de Colombia, para que fortalezca su estrategia en función de suministrar las herramientas a las partes interesadas, en beneficio de la educación financiera.

Revela la investigación de (Blanco et al., 2020) que es muy cercana la relación entre desafíos financieros con respecto a los resultados de la salud mental de las mujeres latinas, quienes poseen bajos ingresos y que residen en los Ángeles. El estudio “descubrió que, aunque las participantes se enfrentan a factores de estrés financiero relacionados con la gestión de las

finanzas, estaban deseosas de aprender nuevas habilidades y herramientas para mejorar las prácticas financieras y las terapias.” (p. 52).

Finalmente, (Romero-Muñoz et al., 2021a) afirman que, determinar el nivel de conocimientos financieros de las personas mediante un diagnóstico, resulta importante y necesario para medir el grado de educación financiera en relación con su entorno, toda vez que, su propósito consiste en comprender y autoevaluar los conocimientos y habilidades, según su campo de acción, pues consideran en particular que en “Colombia estos niveles de conocimiento que afectan la educación financiera, demuestran analfabetismo generalizado en alusión a conceptos básicos referidos con la inflación, las tasas de interés y la comprensión de la relación riesgo/rentabilidad” (p. 7).

Metodológico

En la presente sección se plantea el diseño metodológico utilizado para poder desarrollar y dar respuesta a las preguntas y los objetivos de investigación de este trabajo. Adicionalmente, se presenta la respectiva definición y descripción de la población de interés de estudio y su respectiva muestra poblacional, a la cual se le aplico el instrumento de recolección de información planteado.

Debido a la naturaleza de la información y de los datos, la metodología empleada en esta investigación tendrá el enfoque cuantitativo. Esto debido a que la investigación cuantitativa es un método estructurado de recopilar y analizar información obtenida de diversas fuentes. Este proceso se lleva a cabo utilizando herramientas estadísticas y matemáticas para cuantificar el problema de investigación. Se partirá de aspectos específicos de la población objeto de estudio hasta terminar en aspectos generales (Hernández et al., 2010).

Para el desarrollo de este proyecto será tomada la población de algunos departamentos de la zona centro colombiana, los cuales comprende los departamentos del Meta, Tolima, Boyacá y Cundinamarca, junto con Bogotá Distrito Capital. Estos territorios comprenden una población aproximada de 14.633.137 habitantes (DANE, 2019).

TABLA 1. POBLACIÓN ADULTA POR DEPARTAMENTOS Y BOGOTÁ

Departamento	Población adulta	Muestra poblacional
Bogotá	5.967.518	1.364
Boyacá	995.970	228
Cundinamarca	2.070.075	473
Meta	780.856	179
Tolima	1.116.617	255
Total	10.931.036	2.499

Fuente: Elaboración Propia. Nota: Con base a datos obtenidos del (Civil, 2022; DANE,2019a).

Las personas que se incluyen son población adulta de estos departamentos, y a su vez son consumidores financieros de diferentes grupos sociales; tales como empresarios, estudiantes universitarios, asalariados, pensionados y en general personal del común vinculadas al sistema financiero, los cuales previa aceptaron ser partícipes de este estudio. Dadas estas

informaciones, se realiza una muestra probabilística estatificado, con el fin de hallar la muestra por Bogotá y cada departamento determinado, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de 5% obteniendo como muestra de 2.499 personas sobre una población de 10.931.036 habitantes los cuales perteneces a Bogotá y los departamentos relacionados en la Tabla 1.

ESTRATEGIAS DE ANÁLISIS.

Como estrategia de análisis y técnica de apoyo se utiliza el análisis de componentes principales (ACP) el cual es una técnica estadística de síntesis de la información, o reducción de número de variables. Dado que, ante un determinado número de datos con bastantes variables, el objetivo de este será reducirlas a un menor número perdiendo la menor cantidad de información posible. Los nuevos componentes principales o factores serán una combinación lineal de las variables originales, y además serán independientes entre sí. Un aspecto clave en ACP es la interpretación de los factores, ya que ésta no viene dada a priori, sino que será deducida tras observar la relación de los factores con las variables iniciales (Terrádez Gurrea, 2018).

El análisis del ACP se llevó a cabo mediante la utilización del Software R, el cual es un sistema de análisis de estadísticos y gráficos. El cual se distribuye de manera gratuita y es bastante amigable con el investigador, debido a que este sistema cuenta con un lenguaje de programación relativamente sencilla y los complementos que se llegan a necesitar también son gratuitos (Cwynar et al., 2019) ;(The R Foundation, 2017).

Resultados

Siendo conscientes sobre la importancia de la EF y sus diversos efectos en la vida diaria, en este apartado se despliegan los resultados de la investigación en lo que concierne a la caracterización y comprensión sobre las preguntas de 14 variables planteadas a fines sobre el conocimiento EF. La forma evaluativa se determinó que el contestar una respuesta correcta correspondía a uno (1) y cuando la respuesta era incorrecta se calificaba con cero (0). Después se calculaba la ponderación total y se determinó que un resultado promedio de calificación de 5 equivale a Excelente, sobre 4 equivale a sobresaliente, sobre 3 equivale a aceptable, sobre 2 a insuficiente y sobre 0 a 1 a deficiente. Como se muestra en la Tabla 3 en nota media. La Tabla 2, muestra los resultados de cada variable planteada en el cuestionario a la población objetivo. En esta se puede evidenciar que la variable división del dinero resulta ser la de mayor numero de aciertos y por ende es la de mejor promedio de calificación con un 4,8 considerándose esta calificación como sobresaliente, cálculo de intereses resulta ser la segunda de mejor promedio con 4,1 e intereses la tercera con 4,0. Adicionalmente, estos resultados pueden llegar a obedecer a que la variable división del dinero, corresponde a conocimientos matemáticos básicos.

TABLA 2. RESPUESTAS CORRECTAS, PORCENTAJES Y PROMEDIO DE CALIFICACIÓN

VARIABLES	Correctas	Incorrectas	Correctas %	Incorrectas %	media
División del dinero	2408	91	96%	4%	4,8
Valor del dinero en el tiempo	1536	963	61%	39%	3,1
Inflación	1782	717	71%	29%	3,6
Diversificación del riesgo	1700	799	68%	32%	3,4
Cálculo de intereses	2042	457	82%	18%	4,1
Rentabilidad	1505	994	60%	40%	4
Ahorro	1805	694	72%	28%	3,6
Inversión	1406	1093	56%	44%	2,8
Presupuesto	1392	1107	56%	44%	2,8
Crédito	1409	1090	56%	44%	2,8
Intereses	2020	479	81%	19%	4
Seguro	1607	892	64%	36%	3,2
Jubilación	1665	834	67%	33%	3,3
Normas sistema financiero	1588	911	64%	36%	3,2

Fuente: Elaboración Propia

Discusión

Con el objetivo de enriquecer la evaluación de la EF, se utilizaron las preguntas relacionadas con el valor del dinero en el tiempo, la Inflación y la diversificación del riesgo dadas por Fong et al., (2021) y Walstad et al., (2017). En cuanto a las preguntas relacionadas con la división del dinero, cálculo de intereses, rentabilidad e intereses fueron sustraídas de Atkinson & Messy, (2012). La pregunta sobre el ahorro se incluyó de ICFES (2014). En la pregunta de Inversión se encontró en Finke et al., (2016). Por ultimo las preguntas sobre créditos, seguros, jubilación, normas del sistema financiero se utilizaron de Chen & Volpe, (1998).

En los resultados de esta investigación se logró evidenciar al igual que los resultados de Rubiano, (2014) que la población colombiana aún no tiene niveles óptimos o sobresalientes en materia de EF, esto es respaldado también por Romero-Muñoz et al., (2021a), donde estos autores realizaron un estudio con la población del departamento de Boyacá, donde se determinó que la población objeto de estudio posee un nivel bajo y apenas aceptable en materia financiera.

Así mismo (Abril et al., 2022; Atuesta; Gustavo et al., 2014; García et al., 2013; Quintero, 2016) coinciden en que el conocimiento de la EF, debe convertirse en un objetivo fundamental para las entidades gubernamentales, instituciones educativas y demás comunidad en general, con el fin de que la población no incurra en riesgos financieros por no saber determinar qué servicio o producto financiero es el que se ajusta mejor a sus necesidades particulares. Por tal motivo es que se deben reunir esfuerzos de todos los actores participantes.

Bibliografía

- Abril Teatin, J. A., Rodrigo Saavedra, N., Blanco Mesa, F., & Muñoz Romero, J. (2022). Índice de evaluación del conocimiento en educación financiera. *Cuadernos Del CIMBAGE*, 2(24), 1–16. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CIMBAGE/article/view/2526>
- Adewumi, S. (2022). Financial literacy and business risk-taking among business start-up students in Nigeria. *Problems and Perspectives in Management*, 20(2), 575–587. [https://doi.org/10.21511/ppm.20\(2\).2022.47](https://doi.org/10.21511/ppm.20(2).2022.47)
- Ahmad, G. N., Widyastuti, U., Susanti, S., & Mukhibad, H. (2020). Determinants of the islamic financial literacy. *Accounting*, 6(6), 961–966. <https://doi.org/10.5267/j.ac.2020.7.024>
- Amonhaemanon, D., & Vora-Sitta, P. (2020). From Financial Literacy to Financial Capability: A Preliminary Study of Difference Generations in Informal Labor Market. *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 7(12), 355–363. <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2020.VOL7.NO12.355>
- Atkinson, A., & Messy, F. (2012). Measuring financial literacy: Results of the OECD/International network on financial education (INFE) Pilot study. *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, 15, 1–73. <https://doi.org/10.4236/ME.2016.74049>
- Atuesta Vargas, G. (2017). La educación financiera en preadolescentes y el analfabetismo financiero en Colombia. *Universidad Militar Nueva Granada*, 1–23. [https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/16089/Atuesta Vargas Gerardo 2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/16089/Atuesta%20Vargas%20Gerardo%202017.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Blanco, L. R., Baker, J. A., Friedman, J. A., Singh, K. T., Brown, A. F., Moon, S. D., Carson, S., Hsu, A., & Pregler, J. (2020). Perspectives on Finances and Mental Health Among Low-Income Latinas. *Journal of Financial Therapy*, 11(2), 52–78. <https://doi.org/10.4148/1944-9771.1221>
- Carlos Gustavo, C., Maria del Pilar, E., Nidia, G., J Leonardo, R., & Andrés M, V. (2014). *Inclusión financiera en Colombia*. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_357.pdf
- Castro, R., & Fortunato, A. (2015). ¿Se comporta el alfabetismo financiero como un bien económico? *Cepal Review*, 2015(116), 148–162. <https://doi.org/10.18356/99a36048-es>
- Chen, H., & Volpe, R. P. (1998). An analysis of personal financial literacy among college students. *Financial Services Review*, 7(2), 107–128. [https://doi.org/10.1016/S1057-0810\(99\)80006-7](https://doi.org/10.1016/S1057-0810(99)80006-7)
- Chen, J., Liu, Y., & Zhu, Q. (2022). Enterprise Profitability and Financial Evaluation Model Based on Statistical Modeling: Taking Tencent Music as an Example. *Mathematics*, 10(12), 2107. <https://doi.org/10.3390/math10122107>
- Ciemleja, G., Lace, N., & Titko, J. (2014). Towards the Practical Evaluation of Financial Literacy: Latvian Survey. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 156(April), 13–17. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.11.111>

- Civil, R. nacional del estado. (2022). *Elecciones de Congreso de la República y Consultas populares interpartidistas*. <https://resultados.registraduria.gov.co/>
- Cwynar, A., Cwynar, W., & Wais, K. (2019). Debt literacy and debt literacy self-assessment: The case of Poland. *Journal of Consumer Affairs*, 53(1), 24–57. <https://doi.org/10.1111/joca.12190>
- DANE. (2019a). *Censo General 2018*. <https://www.dane.gov.co/files/geoportall-provisional/index.html>
- DANE. (2019b). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Finke, M. S., Howe, J. S., & Huston, S. J. (2016). Old age and the decline in financial literacy. *Management Science*, 63(1), 213–230. <https://doi.org/10.1287/MNSC.2015.2293>
- Fong, J. H., Koh, B. S. K., Mitchell, O. S., & Rohwedder, S. (2021). Financial literacy and financial decision-making at older ages. *Pacific Basin Finance Journal*, 65. <https://doi.org/10.1016/j.pacfin.2020.101481>
- García, N., Grifoni, A., López, J., & Mejía, M. (2013). La educación financiera en América Latina y el Caribe Situación actual y perspectivas. In *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*.
- Gelb, J. (2015). Gender equity in Japan. *The SAGE Handbook of Modern Japanese Studies*, 210–221. <https://doi.org/10.4135/9781473909908.n12>
- Guevara, R., Gomez, A., Peña, V., & Madrid, R. (2020). Influencia Del Nivel De Avance Educativo Y El Género En La Toma De Decisiones Financieras. In *Revista Finanzas y Política Económica* (Vol. 12, Issue 1).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (5th ed.). McGrawHill.
- ICFES. (2014). *Ejemplo de preguntas Saber 9º educación económica y financiera cuadernillo de prueba*.
- Miranda Rubiano, M. L. (2014). Educación financiera en Colombia [Universidad de la Sabana]. In *Intellectum Repositorio Universidad de la Sabana*. <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/10329>
- Ottaviani, C., & Vandone, D. (2018). Financial Literacy, Debt Burden and Impulsivity: A Mediation Analysis. *Economic Notes*, 47(2–3), 439–454. <https://doi.org/10.1111/ecno.12115>
- Polisetty, A., Lalitha, N., & Singu, H. B. (2021). Factors affecting financial literacy among budding entrepreneurs. *Universal Journal of Accounting and Finance*, 9(5), 1085–1092. <https://doi.org/10.13189/ujaf.2021.090518>

- Quintero Contreras, S. (2016). *Educación económica y financiera en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano* [Universidad Santo Tomas].
<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/3399>
- Romero-Muñoz, J., Fonseca-Cifuentes, G., & Blanco-Mesa, F. (2021a). Análisis de los niveles de conocimiento financiero usando el operador OWA: caso Boyacá, Colombia. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 8160(91), 1–41.
<https://doi.org/10.21158/01208160.n91.2021.3091>
- Romero-Muñoz, J., Fonseca-Cifuentes, G., & Blanco-Mesa, F. (2021b). *Análisis y Evaluación de la Educación Financiera en Boyacá*. Editorial UPTC.
- Terrádez Gurrea, M. (2018). *Análisis de componentes principales*.
- The R Foundation. (2017). *R: The R Project for Statistical Computing*.
<https://www.r-project.org/>
- Wagner, J. (2019). Financial education and financial literacy by income and education groups. *Journal of Financial Counseling and Planning*, 30(1), 132–141. <https://doi.org/10.1891/1052-3073.30.1.132>
- Walstad, W., Urban, C., J. Asarta, C., Breitbach, E., Bosshardt, W., Heath, J., O'Neill, B., Wagner, J., & Xiao, J. J. (2017). Perspectives on evaluation in financial education: Landscape, issues, and studies. *Journal of Economic Education*, 48(2), 93–112.
<https://doi.org/10.1080/00220485.2017.1285738>
- Xu, S., Yang, Z., Ali, S. T., Li, Y., & Cui, J. (2022). Does Financial Literacy Affect Household Financial Behavior? The Role of Limited Attention. *Frontiers in Psychology*, 13(June), 1–23. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.906153>

° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**"EL CONTADOR PÚBLICO EN EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE PEQUEÑAS
EMPRESAS DE LA CIUDAD DE TUNJA"**

Autores:

ACOSTA MUÑOZ, Edson Ramiro edson.acosta@uptc.edu.co
ABRIL TEATIN, Jheisson Andres privada jheisson.abril@uptc.edu.co
NOVA MOLANO, Karen Tatiana karen.nova01@uptc.edu.co
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público – Privada

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento de investigación busca explorar la percepción crítica de la alta gerencia y los profesionales contables en torno a la realidad de la labor del contador público en el desarrollo organizacional de pequeñas empresas en la ciudad de Tunja. Se utilizará un enfoque cualitativo que incluirá entrevistas semiestructuradas con gerentes de pequeñas empresas y contadores públicos, además de la categorización de la información en función de los objetivos del estudio y la literatura relevante. El muestreo de la población se realizará por conveniencia y se sectorizará con base en criterios funcionales. Se espera que esta investigación proporcione testimonios relacionados con la participación del contador público en la toma de decisiones empresariales y su inclusión en el desarrollo organizacional. También se espera evidenciar la participación de este profesional en los procesos que optimizan la gestión interna y sus competencias en tareas diversas y complejas dentro de la toma de decisiones estratégicas en colaboración con la dirección. En resumen, esta investigación busca destacar que el contador público es un profesional que conoce el sistema funcional de la empresa y puede aportar significativamente al desarrollo organizacional de pequeñas empresas.

PALABRAS CLAVE: Contador público, desarrollo organizacional y toma de decisiones

INTRODUCCIÓN

Dentro de las organizaciones, se hace necesario entender y analizar el deber ser y la situación práctica del profesional contable que lo obliga a reconocer los juegos de poder/saber de la organización que ilusionan, comprometen y sancionan su condición profesional y subjetiva. Dentro de este contexto, el examen de estos juegos muestra la dinámica del entorno organizacional y las consecuencias para el accionar del profesional contable y su relevancia dentro del desarrollo organizacional en las organizaciones que ha sido omitida su importancia dentro de la historia de la profesionalización del management.

Ante lo expuesto anteriormente, en primer lugar, se destaca lo expuesto por Mazzotti y Solís (2010, p. 55), quienes afirman que:

[...] el management científico se institucionaliza, en parte, a través de la profesión de las ingenierías. [...] Otros profesionales que contribuyen considerablemente al diseño y racionalización de las organizaciones modernas son los contadores públicos. La contaduría suele ser ignorada o, en el mejor de los casos, relegada a un segundo plano en la historia de la profesionalización del management, sobre todo cuando es contada por sociólogos. Se sabe que parte de los nuevos saberes y de los nuevos códigos de conducta están íntimamente ligados al registro cotidiano de las actividades de la empresa en su forma contable, a las técnicas de costos, a las prácticas presupuestales y a los códigos de ética y prudencia vinculados a la profesión contable.

De lo anterior, se deduce que el contador público al tener una responsabilidad social, no solo con el Estado sino con las organizaciones en las que se desempeña, sea supeditada a un segundo plano dentro del diseño y racionalización en las organizaciones.

Las organizaciones actúan en un medio complejo, donde están sometidas a los continuos cambios y a la volatilidad de los mercados, lo que exige mayores niveles de eficacia, eficiencia y efectividad en el manejo de los negocios. De esta manera se pueden lograr mayores estándares de rentabilidad y encontrar nuevas formas para garantizar el éxito (Córdoba, 2016, p. 3).

Es aquí, donde aparece en las organizaciones, la figura del contador público, que es quien se encarga de determinar el valor y tomar decisiones en la asignación de recursos, añadiendo el cómo adquirirlos, invertirlos y administrarlos. Es así como surge la gestión financiera, la cual se encarga de analizar las decisiones y acciones que tienen que ver con los medios financieros necesarios en las tareas de las organizaciones, incluyendo su logro, utilización y control (Córdoba, 2016).

Ante lo mostrado anteriormente, vale la pena realizar un ámbito histórico expuesto por Ocampo (2017, p. 210), quien describe que, en el contexto de la modernidad europea, la contabilidad surgió como una práctica social clave para la empresa privada capitalista. “La

moderna organización racional del capitalismo europeo no hubiera sido posible sin la intervención de dos elementos determinantes de su evolución: la separación de la economía doméstica y la industria (...) y la consiguiente contabilidad racional” (Weber, 2009, p.22), que observó como técnica esencial la partida doble, un modo particular de pensar y actuar sobre los eventos, los individuos y los procesos, una forma racional de clasificación de cuentas, y la distinción entre empresa y patrimonio, además de un instrumento de control que posibilitó al propietario una vigilancia directa sobre la producción de su riqueza.

GENEALOGÍA DE LA CONTABILIDAD

La contaduría pública como profesión, ha tenido un contexto histórico en el que es necesario hablar de los comienzos de la contabilidad, que según Rodríguez et al.,(2012) se hace imprescindible hacer referencia a Fray Luca Pacioli; quien fuera matemático, teólogo, arquitecto, místico, geómetra, poeta, entre otras profesiones; quien dio a las generaciones futuras un sistema de contabilidad basado en la partida doble, la cual es el alma y teoría principal de las ciencias contables, heredando las bases de la contabilidad y la teneduría de libros que se conocen en la actualidad.

Hendriksen (1974) para referirse a la contabilidad, señala que:

Contabilidad evolucionó históricamente a medida que surgieron las necesidades, y los cambios en su técnica y sus conceptos ocurrieron gradualmente. Pero han sido necesarias nuevas prácticas contabilísticas al nivel de instituciones y relaciones económicas cambiantes y a la misma altura de los objetivos de la contabilidad, también cambiantes. Sin embargo, continúan en uso muchas técnicas y conceptos después de haber cesado las condiciones que los hicieron necesarios.

En tal sentido, se puede decir que, la historia de la contabilidad ha evolucionado de manera considerable, se puede afirmar que son un poco más de cinco siglos desde la creación de la misma por parte de Pacioli; decirlo, escribirlo en muchos casos es muy factible, pero en la realidad son más de 500 años de historia, conocimientos, recorridos, aprendizajes, experiencias, en fin, toda una larga carrera contable descubierta con una infinidad de cosas que aún faltan por conocer, ya que, con el pasar de los años, la contabilidad evoluciona por todos los cambios en que se encuentra envuelta. (Rodríguez et al., 2012)

Vale la pena destacar que, dentro de su evolución histórica, la contabilidad ha tenido su origen desde los 3600 años A.C, con la teneduría de libros. Lo indudable allí es que, desde las primeras civilizaciones, pasando por Mesopotamia, Egipto, Grecia, Roma, la Europa Medieval hasta llegar al primer texto impreso por Fray Luca Pacioli, ha desarrollado un legado en continuidad histórica, donde un pensamiento conduce a otro pensamiento. (Hendriksen, 1974)

De acuerdo a lo expuesto por Rodríguez et al., (2012), como resultado de lo antes expuesto, la ecuación fundamental de Pacioli (activo = pasivo + capital), ha evolucionado, tal es el

caso, en la época de la revolución industrial, cuando Adam Smith en el siglo XVIII desarrolló la teoría del valor, al señalar que lo que crea el valor es todo trabajo aplicado a la producción; es decir, proporciona una teoría la cual consiste en la asignación de recursos a la producción y posteriormente fijar los precios.

De igual manera, Rodríguez et al., (2012), destacan lo planteado por Karl Marx (siglo XIX), quien elabora la teoría que predice la evolución socioeconómica, en la cual invita a los trabajadores a participar activamente en la transformación del sistema productivo; creándose una diferencia entre el valor de las mercancías producidas y/o vendida y el valor de la fuerza de laboral que se haya utilizado a dicha diferencia Karl Marx la llamaba plusvalía, o lo que es lo mismo ganancia o utilidad.

Consecuentemente, aparece en la escena Keynes, quien en el año de 1936 publica su libro titulado "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero"; incorporando de forma categórica los ingresos producidos por el trabajo de los individuos; lo que conllevó a generar decisiones de ahorro y de inversión que realizan tantos los individuos como las organizaciones respectivamente de acuerdo a sus expectativas (Rodríguez et al., 2012).

Casal y Vilorio, (2007) evidencian una relación entre la contabilidad y las matemáticas, no solo por el hecho que Pacioli era matemático, sino que también cuando Adam Smith introduce la teoría del valor en las organizaciones.

Rodríguez et al., (2012), señalan que, simultáneamente los postulados de Isaac Newton marcaron el modo de pensar del siglo XVIII y ahondaron en la tendencia mecanicista de ver los hechos. Es muy posible que las ideas de Newton incidieran en el desarrollo de los principios de contabilidad, justificándose así la estrecha relación que existe entre la contabilidad y la matemática.

En tal sentido, en palabras de Rodríguez et al., (2012) afirman que:

Considerando que la contabilidad tiene como objetivo suministrar información útil para la toma de decisiones, ve y se verá afectada por los cambios externos, que conllevan a un nuevo pensamiento científico-contable, adaptado a dichas necesidades, como, por ejemplo: Cambios tecnológicos, influencia de la imposición fiscal de las utilidades, de las teorías económicas modernas, de las necesidades de información y por ende de los organismos reguladores.

En un mundo en constante globalización, la contabilidad no ha escapado a los embates de las duras transformaciones y cambios generados en torno al mundo, lo que la ha llevado como ciencia y profesión a tener que expandir sus horizontes y abrirse a la internacionalización de los mercados financieros, que le permitan mantenerse a la par de las exigencias constantes de los usuarios de la información contable; por ende, la profesión del contador hoy en día, debe estar a la vanguardia de las necesidades de los usuarios de dicha información y del mundo cambiante, que gira en torno a los esquemas de eficiencia

organizacional, producto del óptimo manejo e interpretación de los resultados financieros que conduzcan a la toma de decisiones asertivas. (Rodríguez et al., 2012)

El proceso de globalización de la mano con la disciplina contable, tienen que estar en constante evolución, en continua actualización, ya que los hechos económicos que suceden en el mundo, tienen que estar fielmente reflejados en la información que presente el profesional contable, de la mano con el análisis de la misma, que es fundamental en la toma de decisiones a nivel gerencial.

Consecuentemente, aparece lo expuesto por Tua (1998) quien indica que, la función de registro que venía desarrollando el profesional contable está perdiendo vigencia, ya que en la actualidad cobra mayor importancia la interpretación de la información, la planificación y organización de sistema informativos y el análisis de las consecuencias que la información genera en el entorno económico y social. De igual forma plantea, que las funciones que demanda la sociedad sobre el ejercicio de la contabilidad son más amplias y complejas, debido a que van de la mano con la amplitud y complejidad de la actividad económica y social que solicitan cada día mayor creatividad, innovación e interdisciplinariedad.

LA CONTADURÍA PÚBLICA COMO PROFESIÓN

La globalización, desde sus dinámicas y su filosofía de mercado, ha impactado de una u otra manera las perspectivas con que se proyectan y se regulan las profesiones en el mundo (Morín, 2011); el inconveniente se entra en pensar que el ejercicio profesional, al estar reglado, supone una fácil realización. Se supone igualmente que, la actitud y la aptitud de un profesional contable garantizan en su máxima responsabilidad un juicio objetivo sobre el modus operandi a nivel de la organización competitiva contemporánea. Frente a este supuesto, es necesario tener en cuenta que el contador público no escapa a la determinación de su entorno (Rojas y Sánchez, 2021) es por esto que, vale la pena destacar lo expresado por Berger (2014) en donde afirma que la sociedad no solo establece lo que hacemos, sino también lo que somos. En otras palabras, la posición social entraña tanto nuestra vida como nuestra conducta.

Para Ospina (2006) entender y comprender el papel de la contaduría pública como una profesión que vela por el desarrollo social y empresarial requiere reconocer que, para elaborar y revelar información contable, el profesional enfrenta a tensiones con otros saberes (profesionales) que se arraigan en la organización. Por ejemplo, se sabe que el cálculo de la operación y la rentabilidad hacen que el contador se enfrente con la estructura funcional, intereses e información generada por diversos departamentos, en especial con los de producción, finanzas y la gerencia misma. Todo esto conlleva a que algunos contables consideren su papel dentro de la organización.

De acuerdo con lo publicado por Benjumea et al., (2011), en Colombia, la profesión del contador público inició legalmente con la expedición del decreto 2373 de 1956. Con esta se

definió el marco normativo para regular el ejercicio contable, y cuatro años después fue modificado con la creación de la ley 145 de 1960.

En estas leyes se precisa el perfil profesional que debe tener toda persona que desee ejercer el oficio de la contabilidad. Así como las condiciones que debe tener para tal fin y las sanciones e inhabilidades a las que está expuesta por incumplimiento.

Consecuentemente y de acuerdo con los mismos autores, en 1964 con el decreto 1297 reglamentario de la educación superior, se incluye dentro de los grados universitarios el de Contador Público, lo que da un mejor posicionamiento profesional a la actividad contable.

La Ley 145 de 1960 fue modificada y derogada con la expedición de la ley 43 de 1990, que se convirtió en el reglamento de la profesión aún vigente. Esta ley, comparándola con las normas anteriores, es más estructurada ya que trata de abarcar los diferentes ámbitos del ejercicio de la profesión contable, abordando los temas que se relacionan con la vigilancia y control de la profesión.

CAMPO DE CONOCIMIENTO DEL CONTADOR PÚBLICO

El campo de conocimientos del contador es muy amplio, de acuerdo con Dextre, (2013) el profesional de contabilidad que tenga competencias desarrolladas durante su formación, debe estar apto para desempeñarse en labores de la profesión en espacios como empresas nacionales e internacionales, sociedades de auditoría, organismos reguladores y de control, entidades públicas, instituciones financieras, estudios contables, entre otros. Conforme a este modelo, posee las competencias para desempeñar el ejercicio profesional en las siguientes actividades: a) Preparación y presentación de información financiera bajo estándares internacionales; b) Auditoría de la información financiera y de gestión empresarial; c) Aplicación de los tributos que alcanzan a los negocios y transacciones económicas d) Manejo de los procesos y costos involucrados, y proyectos de negocios; d) Gestión financiera, entre principales competencias desarrolladas.

GESTIÓN EMPRESARIAL COMO EJE DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Para entender el concepto de gestión empresarial vale la pena enmarcar la definición de gestión, la cual según Pérez y Carballo (2013) la hace referencia a la aplicación secuencial del proceso administrativo, planear, organizar, dirigir y controlar en cada una de las áreas funcionales de una empresa que son mercadeo, producción y logística, financiera y contable y de gestión humana.

De acuerdo a lo anterior, Hernández (2011) afirma que el concepto de gestión empresarial ha venido evolucionando en la medida que el hombre ha avanzado en la consecución de nuevas tecnologías y relaciones para el mejoramiento de nuevos productos y servicios, en la satisfacción de un mercado cada día en crecimiento y complejo. Es por esto que, al hablar de gestión empresarial, se hace referencia a los procesos fundamentales del proceso

administrativo¹, en los cuales se enmarcan lo relacionado con la planificación, la organización, la dirección y el control.

Vale distinguir de igual manera lo expuesto por Ucha (2011), quien define la gestión empresarial como el proceso estratégico, administrativo y de control frente al manejo de los recursos de la empresa para aumentar su productividad, competitividad, efectividad y eficiencia.

Otra definición de gestión empresarial que vale la pena recalcar, es la dada por Condori (2017), quien afirma que:

Son los esfuerzos y acciones que buscan mejorar la productividad y la competitividad de las empresas o negocios. La optimización en la gestión de una empresa no pretende sólo hacer las cosas mejor; sino hacerlas correctas y en ese sentido es necesario identificar los factores que influyen en el éxito o mejor resultado de la gestión.

TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS EN LAS ORGANIZACIONES

La toma de decisiones estratégicas, de acuerdo a lo publicado por León y González-Rodríguez (2020), es un proceso indispensable para el adecuado funcionamiento de una organización; es considerada como parte significativa de la gestión de cualquier organización y, a su vez, la más complicada del trabajo de los directivos, por tal razón, se ha convertido en un aspecto notable y un motivo de preocupación céntrico para las organizaciones modernas, esto, a causa de sus implicaciones para la adaptación y la asimilación del cambio, su alta influencia en el éxito o el fracaso empresarial y la creación de valor. Además, pueden demandar gran cantidad de recursos y tienen un efecto multiplicador, dado que afectan no solo a la organización en la que se toman, sino también a la sociedad.

Estos autores resaltan lo expuesto por Mintzberg, Raisinghani y Theoret, quienes establecieron que una decisión estratégica es “importante, en términos de las acciones tomadas, los recursos comprometidos o los precedentes establecidos”. De igual manera, las decisiones son tomadas por los líderes de una organización y tienen afectación de modo crítico en la salud y supervivencia de la misma; para tomarlas se demanda de un proceso por medio del cual se hace un análisis de diferentes alternativas, con el objetivo de reducir la incertidumbre sobre el logro de un resultado deseado, con el mejor efecto sobre la organización.

COMPORTAMIENTO Y VISIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL DEL CONTADOR PÚBLICO

Para el contador público, dentro de lo expuesto por Loaiza (2014) afirma que el hecho de dar fe pública como persona natural, se le endosa una alta responsabilidad de tipo social, la

¹ Robbins, S. & Decenzo, D. (2002). Fundamentos de Administración, (3ª Ed.). Pearson.

cual puede convertirse en una categoría de presión con relación de proporcionalidad en el nivel axiológico y ético del contador, quien no huye a los efectos que la norma comercial, penal, administrativa y de régimen disciplinario que ejerce la Junta Central de Contadores, establezca sobre sus actos.

EL CONTADOR PÚBLICO EN LAS ORGANIZACIONES

El papel del contador público dentro de su desempeño profesional, ha estado generalmente autorizado para dar fe pública, manejar y documentar la información contable de acuerdo con las disposiciones legales, además de la oportuna toma de decisiones a nivel empresarial y financiero en Colombia. (Castro et al., 2013)

Adicionalmente, es importante enmarcar lo publicado por Pinzón y Serrato (2021) quienes afirman que:

El ejercicio del profesional contable al interior de las organizaciones privadas y públicas ha tomado un rol significativo en los últimos años, pues ha migrado del contexto de la teneduría de libros a un escenario más estratégico. Sin embargo, el desempeño del contador ha sido cuestionado en el marco de su función social al ser garante de confianza pública y de manera particular del “interés público”, a través de una conducta profesional íntegra, una conducta ética con respeto a los principios y una garantía a la transparencia de la información financiera, que sirve para la toma de decisiones de un grupo amplio de usuarios. Cortés y Franco (2018) afirman con base en la Ley 43/90, Artículo 1º que el Contador Público es una persona natural, con acreditación profesional, acreditada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dar su opinión e informar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades que tienen relación con la ciencia contable en general. Ante esto, se concibe que el profesional contable, tiene la capacidad de reunir la información necesaria de un ente económico sin importar su actividad comercial. Analizar, interpretar y evaluar la información para emitir informes, orientar a las empresas en la toma de decisiones, direccionarlas en el ámbito tributario y brindar información contable para uso externo. El contador público puede asumir los nuevos retos inherentes a las nuevas dinámicas del mercado, y al impacto de la globalización y de las nuevas tecnologías.

Para Rojas y Sánchez, (2021) vale la pena entender y vislumbrar el papel de la contaduría pública como una profesión que vela por el desarrollo social y empresarial y se necesita reconocer que, para elaborar y revelar información contable, el profesional afronta tensiones Ospina (2006) con otros saberes profesionales que existen en la organización. Esto significa que van a haber realidades y expectativas que colisionan y que, en casos, hacen que algunos profesionales contables, de una u otra manera, reflexionen sobre su labor por estar dentro de la organización.

El contador público como gestor del desarrollo sustentable, puede actuar como asesor de negocios sirviendo como apoyo ético a los empresarios que desean conocer cuál es el mejor

producto o servicio con potencial para poder ser reutilizado y que al mismo tiempo cumpla con las condiciones de ser amigable con el medio ambiente con las normas establecidas para ser equitativo en aspectos socioeconómicos y ambientales (Ariza, 2018).

Según Heffner (2020), el contador público desempeña un papel fundamental en el vínculo de la contabilidad con la responsabilidad social. En primer lugar, es función del contador público la elaboración de la información contable y además, le corresponde el análisis de cómo esta información puede hacer seguimiento a los recursos invertidos en proyectos de índole social, protección del medio ambiente y cambios tecnológicos.

Para Valdés (2019), las decisiones de una empresa dependen de la persona o personas que se encargan de la administración de esta; sin embargo, es muy poco común pensar sobre la base en la cual se eligen las mejores opciones que hacen fácil el cumplimiento de los objetivos; que es justo ahí donde entra el papel del Contador Público, quien es el encargado de llevar la gestión de la información comercial y financiera de la empresa, dentro de sus funciones están el poder abarcar desde la estimación de cifras, la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, la supervisión de procedimientos de control interno o la generación de información para usuarios internos y externos. De igual manera, Valdés subraya que, a diferencia de lo que muchos piensan, el Contador Público no solo se encarga de crear la información, sino también de realizar un el análisis de la información y su interpretación, con el fin de que su entendimiento sea más fácil y pueda asesorar mejor a los usuarios interesados.

En las Pymes, el rol del contador público dentro de la toma de decisiones se enmarca dentro de lo que limita la Contabilidad Financiera, en el análisis pertinente de unos estados financieros dinámicos, que muestren con claridad la situación de la empresa y que en conjunto con las nuevas herramientas de análisis, permitan la financiación de este tipo de empresas, creando una eficiente utilización de la información histórica financiera, la cual se deriva de un efectivo conocimiento del entorno empresarial, bajo análisis interno y externo que conllevan a un conocimiento total del negocio, permitiendo aquí, el desarrollo de decisiones que guíen a las Pymes hacia un desarrollo continuo (Rivadeneira, 2015).

EL CONTADOR PÚBLICO CON HABILIDADES GERENCIALES

De acuerdo con lo publicado por Vergara y López (2016) en el artículo denominado Habilidades Gerenciales del Contador Público en las Organizaciones Modernas en la en la Revista Gerencia Libre, el cual tiene como finalidad evidenciar la manera en que el contador público desempeña (además de las que es responsable y propias de su profesión) funciones gerenciales en las organizaciones modernas, creando mayor competitividad y compromiso corporativo. En el proceso investigativo, realizaron una revisión documental sobre el tema de las habilidades gerenciales del contador público, abarcando sus orígenes, evolución, definiciones En consecuencia, se aborda la figura de este profesional desde una perspectiva

que, lo vincula directamente con el desarrollo empresarial, mostrando su participación en la toma de decisiones y, por tanto, en el logro de los objetivos fijados por la alta gerencia. Dentro de lo que concluyen las autoras del artículo, se destaca que:

La carrera de Contaduría Pública es para personas emprendedoras, ambiciosas, conscientes de que estudiar y capacitarse son obligaciones permanentes. Es una carrera en constante movimiento que le exige a sus profesionales ser apasionados, actuar guiados por amor a lo que se hace, con la firme convicción de la responsabilidad que se adquiere cuando se decide ejercerla.

La realidad parece ser que la gran mayoría de contadores públicos colombianos no pertenecen a ninguna agremiación profesional y que su práctica principal es la preparación de estados financieros y declaraciones tributarias.

En el desarrollo del artículo poco se pudo documentar en cuanto a contadores públicos colombianos que se hayan destacado gerencialmente.

El contador debe apartar el pensamiento de que solo puede moverse en el marco de los números. En el mundo empresarial moderno el verdadero profesional en contaduría pública también debe contar con las habilidades gerenciales.

El contador debe ser buen líder, servir de guía, de coach: un verdadero acompañante en el trabajo en equipo. Debe involucrarse más con todos los elementos del ente económico para quitar esa imagen que tienen muchos de que el contador es un visitante.

Concluyen citando a Medina, (2013) que el perfil del contador ha cambiado; se está en presencia de un profesional destacado, inquieto por el estudio y la comprensión de temáticas gerenciales, administrativas, económicas, jurídicas, informáticas, entre otras, que fortalezcan su formación académica, en procura de lograr una participación cada vez mayor en los procesos de decisión organizacionales.

Es importante destacar que, puntualizan que el contador público debe ganarse su puesto en la organización, demostrando que es parte fundamental del engranaje que permite el buen curso de la compañía. Sus méritos tienen que ir más allá del buen manejo de los números, permitiéndole mostrarse como alguien dispuesto a asesorar, a dar consejos y recomendaciones, y siempre capaz de visionar un futuro exitoso para él y su organización.

Así mismo, finalizan aduciendo que el contador lucha todos los días por dejar su huella en las empresas donde tenga la oportunidad de compartir lo aprendido. Es un profesional que promulga la responsabilidad social y de quien la junta directiva o el gerente escucharán siempre con respeto sus recomendaciones y sabios conceptos.

Este artículo, brinda a la investigación, un contexto diferente al que tiene con relación a la percepción que debe tener el contador público dentro de la gestión organizacional de las empresas, se puede evidenciar que marca un precedente para el cambio de actitud tanto de los contadores públicos como de los directivos de las organizaciones.

INCIDENCIAS Y AFECTACIONES DEL CONTADOR PÚBLICO ANTE LOS RETOS DE SU PROFESIÓN

La investigación realizada por Edilgardo Loaiza Betancur, muestra en su artículo llamado El Ejercicio de la Profesión Contable en Colombia. Una Mirada desde el Paradigma contable del Comportamiento Basado en la Conducta y el Deterioro de la Salud Física y Mental en la Revista En Contexto; que el ejercicio de la profesión contable en Colombia se ha observado bajo ciertas condiciones laborales, como una profesión que genera impacto en la salud física y mental del profesional. Presenta como avance de su investigación, una reflexión que se enmarca en la Investigación Contable del Comportamiento - ICC – a través de un contraste entre antecedentes de investigaciones realizadas y literatura especializada en ciencias del comportamiento. Dentro de su investigación se demostraron coincidencias entre resultados de investigaciones realizadas y la caracterización tipológica del profesional contable, la cual abordó desde la psicología laboral y la sociología de las profesiones, destacando coincidencias entre las diferentes investigaciones sobre la inmensa carga emocional que debe soportar el contador público, lo que afecta su salud y sus relaciones sociales y afectivas, y constituye un costo psicosocial y psicoafectivo significativo que debe adjudicarse para lograr el éxito profesional.

Esta investigación aborda una temática que sirve como base para adentrarse en las emociones y percepciones que tiene el contador público dentro del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en la ética, en el hecho de cargar una responsabilidad social que sirve como antecedente para la investigación objeto del presente trabajo.

METODOLOGÍA

El enfoque de la investigación será cualitativo, ya que en este enfoque se van a tomar descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones (Hernández et al.2010), La investigación al ser realizada con un enfoque cualitativo, busca aproximarse a las situaciones sociales de una forma global en las cuales se explora, se describe y se comprenden de manera inductiva (Bonilla y Rodríguez, 2005), es así que se recolectará información sobre las percepciones de los actores de los procesos organizacionales, en este caso, de los contadores públicos y de los mandos gerenciales, para poder plantear conjeturas sobre el papel del contador en la economía del conocimiento dentro de las empresas eje de estudio. Este estudio estará enfocado en las representaciones que tienen los gerentes y directivos, contadores públicos durante su labor en las empresas del sector privado o público en la ciudad de Tunja con relación a la representación sobre el impacto de la tarea del contador público en la gestión estratégica organizacional, la lógica de razonamiento será inductiva, porque se van a obtener conclusiones con base en una premisa o a una serie de proposiciones, en este caso las representaciones de contadores y directivos, ya que se brindarán conocimientos nuevos;

el alcance va a ser explicativo puesto que se van a establecer las causas del fenómeno, también se tendrá un alcance descriptivo donde se detallarán las características del fenómeno caso de estudio; al tener un enfoque cualitativo, la descripción va a ser de descripción epic, ya que la información a recolectar será tomada con base en los códigos interpretativos de quien experimenta el fenómeno; el diseño es no experimental porque se hará una observación de las variables en su estado natural y será de corte transversal, ya que se realizará en un momento determinado.

Se aplicará el muestreo No probabilístico por conveniencia, ya que la muestra se elige de acuerdo con la conveniencia del investigador, permitiendo elegir de manera arbitraria cuántos participantes puede haber en el estudio. Es aquí donde los investigadores usan su propio juicio para elegir a los participantes.

RESULTADOS

En tal sentido, se ha evidenciado acercamientos parciales que brindan las representaciones verídicas sobre el papel del contador público dentro de la gestión estratégica organizacional con ayuda de las interpretaciones de los gerentes y directivos de las pequeñas empresas , así como también conocer de primera mano los significados que tiene el contador público dentro de su ejercicio profesional en las empresas donde presta sus servicios, y cómo estos factores contribuyen al desarrollo organizacional en la gestión empresarial de las empresas.

CONCLUSIONES

El contador público está limitado a funciones meramente técnicas que van de la mano con la presentación de informes financieros, donde no se tiene en cuenta su percepción en la toma de decisiones, omitiendo su conocimiento general de la empresa y su relación con cada una de las áreas productivas de la empresa.

La poca relevancia que se le da al contador público por parte de los directivos de las empresas en la toma de decisiones para lograr su desarrollo organizacional, está ceñida bajo una premisa de legalidad, está asumida como una profesión de registro, especialmente en las pequeñas y medianas empresas de Colombia, en las cuales el Profesional Contable tiene poca participación en los procesos administrativos, desdibujando la importancia que tiene este profesional en el análisis de la información para lograr el buen manejo y el éxito de las empresas.

En resumidas cuentas, se concluye que se hace necesario cambiar la idea general que tienen los directivos de las empresas con relación al perfil del contador público, verlo no como un preparador de información financiera necesaria para la presentación de informes y el cumplimiento de requerimientos fiscales o legales, sino por la de un profesional clave en la generación de valor en las empresas.

Las implicaciones prácticas de este estudio ponen en evidencia el impacto del rol del contador público, el cual cuenta con las habilidades ocupacionales y de conocimiento

gerencial para cumplir con el reto de orientar estratégicamente a la organización.

Para el campo del conocimiento de la administración y de la contaduría, este estudio abre el debate en torno a los desafíos que la era del conocimiento proponen a las organizaciones y en consecuencia las competencias para la acción estratégica que deben tener profesionales como los contadores públicos en la construcción de ventaja competitiva en las organizaciones.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Ariza, A. (2018). El Contador Público como Gestor del Desarrollo Sostenible. Revista Estudiantil Vía Libre, 80-93.
- [2] Benjumea, L., Camargo, D., & Roncancio, Á. (2011). Aproximaciones a la Historia de la Contabilidad en Colombia. Revista Estudiantes Facultad de Ciencias Económicas, 17-22.
- [3] Berger, P. (2014). Introducción a la Sociología: una Perspectiva Humanística. México: Limus.
- [4] Bonilla, E., & Rodríguez, P. (2005). Más Allá del Dilema de los Métodos. Colombia: Nomos.
- [5] Casal, R., & Vilorio, N. (2007). La Ciencia Contable, su Historia, Filosofía, Evolución y su Producto. Revista Actualidad Contable FACES, 19-28.
- [6] Casilimas, C. (1996). Investigación cualitativa. En m. y. Especialización en teoría. Bogotá, Colombia: ARFO Editores e Impresores Ltda.
- [7] Castro, A., Ortiz, L., & Rivera, V. (2013). Una Nueva Visión al Rol del Contador Público. Contexto, 157-176.
- [8] Condori, E. (2017). Guía de gestión empresarial. La Paz: Comisión Episcopal de Educación.
- [9] Congreso de la República de Colombia. (1990). Ley 43 de 1990. Obtenido de Biblioteca Digital: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/14007/Ley%2043%20de%201990.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- [10] Cortés, C., & Franco, A. (2018). Importancia e Incidencia del Contador Público en los Procesos Administrativos de las Empresas Privadas en Colombia. Ágora Revista Virtual de Estudiantes, 69-81.
- [11] Dextre, J. (2013). Los Retos de la Formación por Competencias del Contador Público. Contabilidad y Negocios, 35-48.
- [12] Heffner, Y. (2020). Importancia de la Labor del Contador Público en las Políticas de Responsabilidad Social Empresarial. XIV Jornadas de Investigación de la FCEA.
- [13] Hendriksen, E. (1974). Teoría de la Contabilidad. Ciudad de México: Editorial Hispano-americana.

- [14] Hernández, H. (2011). La Gestión Empresarial, un Enfoque del Siglo XX, Desde las Teorías Administrativas Científica, Funcional, Burocrática y de Relaciones Humanas. *Revista Escenarios*, 38-51.
- [15] Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- [16] León, Y., & González, J. (2020). La Toma de Decisiones Estratégicas en Organizaciones de Salud. doi: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgps.19.tdeo>
- [17] Loaiza, E. (2014). El Ejercicio de la Profesión Contable en Colombia. Una Mirada desde el Paradigma contable del Comportamiento Basado en la Conducta y el Deterioro de la Salud Física y Mental. *En Contexto*, 147-164.
- [18] Morín, E. (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Barcelona: Paidós.
- [19] Ospina, C. (2006). Las Tramas de la Contabilidad: Trazos para Quienes Empiezan su Formación en Contaduría Pública. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 155-186.
- [20] Pérez, J., & Carballo, V. (2013). *Control de la Gestión Empresarial*. Madrid: Esic.
- [21] Prieto, J. (2011). *Gestión Estratégica Organizacional*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- [22] Rivadeneira, I. (2015). El Papel del Contador Público como Eje Fundamental para la Toma de Decisiones Financieras en las Pymes. Obtenido de Unisalle: https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/107
- [23] Robbins, S., & Decenzo, D. (2002). *Fundamentos de Administración*. México: Pearson.
- [24] Rodríguez, J., De Freitas, S., & Zaá, J. (2012). La Contabilidad en el Contexto de la Globalización y la Revolución Teleinformática. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 18(1), 161-183.
- [25] Rojas, W., & Sánchez, A. (2021). Pensando la Contaduría Pública en su Ejercicio Profesional: Contextos y Presupuestos. *Innovar*, 141-152.
- [26] Sandoval, C. (1996). Investigación Cualitativa. En C. Sandoval, *Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social* (págs. 158-160). Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior.
- [27] Santrock, J. (2002). *Psicología de la Educación*. México: McGraw Hill.
- [28] Tua, J. (1998). Globalización y Regulación Contable. Algunos Retos para Nuestra Profesión. *Revista Contaduría Universidad de Antioquia*, 55-120.
- [29] Ucha, F. (2021). Significados. Obtenido de Gestión Empresarial: <https://www.significados.com/gestion-empresarial/>
- [430] Valdez, M. (2019). Rol del Contador Público en las Empresas. Recuperado de *Revista de Contaduría Pública*: <https://contaduriapublica.org.mx/2019/05/01/el-rol-del-contador-en-las-empresas/>
- [31] Vergara, M., & López, C. (2016). Habilidades Gerenciales del Contador Público en las Organizaciones Modernas. *Gerencia Libre*, 79-85.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA CAJA DE CRÉDITO Y PRESTACIONES PROVINCIAL (Ex CAPRESCA) – EL ENTE
AUTÁRQUICO POR EXCELENCIA DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA”**

Autores:

AGÜERO, Stella Maris dfycp_stella@hotmail.com
SARMIENTO, Gustavo gustavosarmiento1011@hotmail.com
Caja de Créditos y Prestaciones Provincial - Catamarca

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

RESUMEN

El trabajo intentará dar cuenta de cómo el sector público representado un ente autárquico como ser las Caja de crédito y prestaciones provincial articula con diferentes actores del sector privado a través de medidas económicas. La Caja de crédito y prestaciones provincial (CCPP) ofrece créditos a tasas subsidiadas a distintos rubros catamarqueños (turismo, tecnológico, productivo, agrícola, ganaderos, construcción), inyectando dinero en el mercado para el sostenimiento y creación de puestos de trabajos genuinos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida. Utilizaremos la metodología exploratoria presentando las políticas públicas crediticias que se encuentra realizando este organismo a partir del cese de la intervención y su regulación conferida en el Decreto 669/2020, las diferentes líneas de créditos que ofrece y su extensión en los 16 departamentos del territorio provincial.

Palabras claves: Estado – Políticas Públicas – Créditos

1) Introducción

Este trabajo intentara dar cuenta sobre la historia de la Caja de Crédito y prestaciones Provincial a través del tiempo. Los objetivos, actividades y recursos necesarios con los que se nutre para el funcionamiento normal.

Los convenios celebrados con los diferentes actores públicos y privados para llegar a través de créditos de tasas flexibles a diferentes sectores que son excluidos por el sector formal. Finalmente expondremos como fue el trabajo realizado a través del Decreto 669/2020 con la finalización de la intervención y la creación del Directorio. Los efectos de la pandemia del covid-19 y la distribución departamental discriminado por departamentos provinciales.

2) Metodología

La metodología que utilizaremos para el desarrollo del trabajo es de tipo exploratoria-Descriptiva, donde trataremos de analizar las funciones de la Caja y el desarrollo crediticio que viene generando a través de la implementación del Decreto 669/2020.

Se recurrirá a bibliografía, la construcción teórica consulta la literatura disponible, encontrándose que es escasa la producción al momento de realizar este trabajo; Se apela además a las fuentes de Diarios Digitales e informantes claves tratando de construir validaciones empíricas en pos de lograr el objetivo. Otro aspecto que se abordará es la creación de cuadros descriptivos por cantidad de créditos y montos que se distribuyeron por los departamentos de la Provincia de Catamarca.

Con estos elementos se trabajó en 2 partes, en un primer momento la historia, organización y función del organismo, en segundo lugar, las diferentes ofertas crediticias que ofreció la caja durante el periodo 2020 - 2022 y su distribución departamental de créditos otorgados.

3) Historia

La caja de Créditos y Prestaciones sociales de Catamarca fue creada por la ley N°4217 el 13 de diciembre de 1984 y publicada el 11 de enero del siguiente año.

El 03 de enero de 1985 se creó el cuerpo de directores que llevarían adelante las tareas y objetivos reglamentados en la mencionada ley.

CAPRESCA fue su abreviatura por mucho tiempo pasó por varias reformas institucionales, a poco tiempo de constituirse el Directorio de la Caja fue intervenida por la Provincia, una situación que durará años. En la Gobernación de Arnoldo Castillo CAPRESCA pasó a ser la Administración General de Juego y Seguros y más tarde a través del decreto acuerdo N°564 del 03 de abril del año 2012 bajo la Gobernación de la Dra. Lucia Corpacci paso a su antiguo denominación CAJA DE PRESTACIONES SOCIALES DE CATAMARCA (CAPRESCA).

Finalmente, el Gobernador Actual Lic. Raúl Jalil en el mes de mayo 2020 regularizo la intervención de la ex CA.PRE.S.CA, dando nacimiento a la CAJA DE CREDITO Y PRESTACIONES PROVINCIAL, (CCyPP) dotando a la misma de un mayor número de

actividades, en especial, en el área créditos.

El último interventor fue el CPN Juan Cruz Miranda y el Gerente General Sr. Néstor Tomassi, Luego a través del decreto 669/2020 se creó un Directorio, conformado por un Presidente y dos Directores, Ellos fueron, Dr. Rafael Ponzo Florimonte, Ing. Daniel Zelarayan y Abog. Stella Nieva respectivamente. A cargo de la Gerencia General se encontraba el CPN Diego Veliz, desde entonces pasaron directores y gerentes por la “nueva institución” ellos CPN Verónica Soria y Lic. Oscar Aredes, y a principio del año 2022 se realizó un nuevo cambio quedando el directorio conformado actualmente de la siguiente manera: Presidente CCyPP Dr. Rafael Ponzo Florimonte, Directora CPN Gabriel Acevedo, Director CPN Rodrigo Carrizo Rendon y el Gerente General Lic. Emilio Antonio Ramaci Ahumana.

4) *Objetivos, funciones y recursos*

La Caja de Crédito y Prestaciones Provincial (CCPP), es una institución descentralizada de derecho público del Estado Provincial, que funciona como entidad autárquica, vinculada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía.

La CCPP tiene plena capacidad jurídica para adquirir derechos, contraer obligaciones y ejercer los actos que no sean prohibidos por normas legales o por esta Ley, para cumplir con los fines de su creación. Tendrá como finalidad especial el mejoramiento económico-social de la Provincia y sus habitantes, contribuyendo con toda obra de asistencia social y a toda otra afín con sus principios.

Las actividades principales son; la explotación del juego, otorgamiento y liquidación de créditos con diferentes destinos y los seguros.

La CCPP tiene como actividad las siguientes actividades:

- 1) Autorizar, administrar, explotar, reglamentar y controlar los juegos de azar en todas sus modalidades, y toda actividad de apuestas que se realice en la provincia.
- 2) Crear, ejecutar, modificar o extinguir toda la actividad inherente a los seguros.
- 3) Otorgar líneas de créditos con garantía personal o real a personas humanas y jurídicas, públicas y privadas.
- 4) La emisión de billetes de lotería que serán al portador y considerados como documento del Estado Provincial,
- 5) Efectuar operaciones financieras activas, pasivas y de servicios, con entidades públicas y privadas y personas humanas;
- 6) Realizar operaciones inmobiliarias, construcción de viviendas, adquisición de equipamientos y maquinarias a dicho fin, constituir y aceptar hipotecas a su favor;
- 7) Otorgar subsidios sobre capital e interés para actividades productivas y turísticas, entraotras,

Las actividades son meramente enunciativas, según la ley N°4217.

Los recursos

Unas de las características para ser un organismo autárquico es que pueda administrarse a sí mismo y tener recursos propios es por ello que la CCPP se sostiene y genera recurso a través de:

- 1) Su capital y reserva
- 2) Los ingresos que resulten de la Quiniela Oficial de la Provincia y los juegos alternativos.
- 3) Los fondos que el gobierno provincial destine.
- 4) Los importes recaudados por las multas e infracciones de las operaciones de juego
- 5) Los cánones recibos por casino, hipódromos y autorizaciones de juego de azar en el territorio de la Provincia.
- 6) Las donaciones o legados recibidos
- 7) Las primas de las pólizas de seguros.
- 8) Fondos y comisiones de organismos Estatales y privados.

5) Convenios Crediticios firmados por la Caja

La CCyPP celebra constantemente convenios con diferentes organismos y empresas privadas para que puedan acceder a las diferentes líneas de créditos. También celebra convenio con organizaciones públicas y Privadas donde obtiene fondos, colaboración mutua para poder llevar a cabo proyectos de mayor envergadura, las últimas incorporaciones fueron:

- a) Empresa Toyota, Convenio firmado para que los empleados puedan acceder a diferentes líneas de créditos siendo la empresa la garante de los mismos.
- b) Administración General de Asuntos Previsionales: Convenio firmado donde financia diferentes líneas de créditos.
- c) Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social Provincial: Realiza aportes para financiar líneas de créditos con fines sociales.
- d) YMAD, Convenio para que los empleados del sector minero puedan acceder a las diferentes líneas de créditos y garantizarse entre los mismos empleados de la empresa.
- e) APUNCA, todos los asociados al gremio pueden acceder a créditos personales con montos y tasas diferenciales.
- f) Los 36 Municipios de la Provincia de Catamarca suscribieron para que los empleados estatales municipales puedan acceder y garantizar en la operatoria de créditos.
- g) Laboratorio Letjam: Convenio donde el laboratorio es garantes solidarios de sus

- empleados para que puedan acceder a líneas de créditos personales.
- h) Casino de Catamarca: Acceso a líneas de créditos personales y garantías personales entre empleados del mismo sector.
 - i) Gremio SADOP: Docentes Privados adheridos al gremio pueden acceder a préstamos personales con montos y tasas diferenciales.
 - j) Universidad Nacional de Catamarca: convenio firmado recientemente para que docentes, no docentes y alumnos puedan acceder a la línea de Créditos de Notebook, con código de descuento en sus haberes.
 - k) Organismos Centralizados y Descentralizados: Los diferentes poderes del Estado pueden acceder a las diferentes líneas de créditos y constituir garantías personales a través de su recibo de haberes.
 - l) Aguas de Catamarca y Energía de Catamarca: Empresas del Estado que firmaron con la caja para poder acceder a las diferentes líneas de créditos, teniendo la particularidad de garantizarse entre compañeros de la misma organización.
 - m) Catamarca Radio y Tv: Convenio firmado para acceder a línea de créditos personales con montos y tasas diferenciales.
 - n) Novatech: Empresa radicada y proveedora de notebook destinada a la línea crediticia de adquisición de notebook para alumnos y docentes.

6) Cantidad de Créditos Otorgados y su Distribución Departamental en la Provincia de Catamarca

Continuando con el objetivo de “contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y de la comunidad, priorizando aquellas situaciones que reflejan una mayor carencia de recursos personales, sociales o económicos y con el propósito de promover el pleno desarrollo de los habitantes de la Provincia y sus Instituciones, y a los efectos de conseguir un mayor bienestar social” la Caja de crédito y prestaciones Provinciales a través de sus distintas líneas de créditos contribuye al mejoramiento de las condiciones de existencia y elevación de los niveles de vida de la población.

La CCyPP adquirió en el año 2019 una oficina móvil totalmente equipada (escritorios, internet, luz, etc.) para recorrer el interior de la provincia y que los habitantes de las localidades puedan realizar los trámites ofrecidos por la caja y no incurrir en gastos adicionales (traslados y/o hospedaje) acercándose a nuestra oficina de la capital y la dificultad que se planteó en el movimiento de personas por la pandemia y protocolos estrictos de los municipios.

Los resultados expuestos son medidos desde el 01 de diciembre del año 2019 hasta el día 27 de mayo del 2022.

LINES DE CREDITO	CANTIDAD	MONTO
HIPOTECARIOS	227	\$ 638.156.300,00
RECONVERSION VARIETAL MONTE FRUTALES	19	\$ 149.990.000,00
CREDITOS NOTEBOOK	341	\$ 26.281.753,57
MICROCREDITOS	1360	\$ 257.528.292,00
CREDITOS PRODUCTIVOS	82	\$ 244.366.000,00
CATAMARCA CON ELLAS	1154	\$ 170.323.900,00
TURISMO	15	\$ 110.744.600,00
PERSONALES	19226	\$ 1.386.528.176,00
TOTALES	22424	\$ 2.983.919.021,57

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Préstamos Línea Hipotecarios

La vivienda es el lugar donde una persona comparte momentos únicos, se consolida una familia y se desarrolla física y psíquicamente.

La caja de créditos y prestaciones provincia firmó un convenio con el Ministerio de Vivienda y urbanización y la Administración general de asuntos previsional (AGAP). Para poner a disposición dos líneas de créditos para acceder a la primera vivienda única.

Las líneas son:

- Con Terreno para aquellos catamarqueños que tienen un terreno y quieren construir sobre el mismo.
- Sin terrenos: para aquellos catamarqueños que no tienen terreno y tampoco tienen construcción.

En la primera etapa se entregaron 99 viviendas en total en el barrio Valle Chico. Actualmente se encuentra cerrada la convocatoria de "sin Terreno".

La línea con terreno tiene la cuantía de crédito de hasta \$5.200.000. con tasa que van desde el 8% anual y hasta 360 cuotas.

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	MONTO
AMBATO	4	\$ 11.500.000,00
ANCASTI	1	\$ 2.500.000,00
ANDALGALA	2	\$ 4.250.000,00
BELEN	2	\$ 6.000.000,00
CAPAYAN	2	\$ 3.906.300,00
CAPITAL	155	\$ 446.250.000,00

FME	10	\$ 25.000.000,00
SANTA MARIA	4	\$ 12.700.000,00
SANTA ROSA	2	\$ 6.000.000,00
TINOGASTA	2	\$ 5.400.000,00
VALLE VIEJO	43	\$ 114.650.000,00
TOTAL	227	\$ 638.156.300,00

ite. CCyPP 27 mayo 2022

tamo Línea Notebook

mpresa Novatech situada en la Provincia de Catamarca, en el área de industria el anillo, firmo diferentes convenios para proveer tres modelos de notebook, destinada a niños, docentes y no docentes del sistema de educativo capitalino y del interior.

de el 07 de noviembre del 2021, estos son los resultados.

CREDITOS PARA NOTEBOOK	CANTIDAD	MONTO
ANCASTI	2	\$ 125.250,52
ANDALGALA	2	\$ 165.654,56
CAPAYAN	3	\$ 228.279,82
FRAY MAMERTO ESQUIU	7	\$ 488.579,76
LA PAZ	10	\$ 787.868,76
PACLIN	9	\$ 742.112,24
POMAN	16	\$ 1.224.226,38
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	258	\$ 19.983.587,46
SANTA MARIA	1	\$ 62.625,26
SANTA ROSA	1	\$ 79.494,00
VALLE VIEJO	32	\$ 2.394.074,81
TOTAL	341	\$ 26.281.753,57

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Prestamos línea Microcrédito

El objetivo de la línea de microcréditos es mejorar la capacidad productiva de micro o pequeños emprendedores catamarqueños reforzando el capital de trabajo, insumos o pequeñas maquinarias de los mismos y promover acciones a favor del desarrollo de la calidad y cultura productiva para el fortalecimiento y la generación de empleo en la provincia.

El destino es la Compra de herramientas, maquinaria, materia prima, tecnología, acondicionamiento del espacio físico y otros gastos que hacen al eficiente funcionamiento de la actividad. El capital para financiar es la suma de Pesos Ciento cincuenta Mil (150.000) y el Directorio podrá autorizar montos mayores cuando genere empleo, sea innovador o el emprendedor tenga años de antigüedades en el rubro.

Destinado a diferentes rubros, ganaderos, tecnológicos, turísticos, comerciales, etc. Actualmente cuenta con una tasa subsidiada del 29% y se puede otorgar plazo de gracias dependiendo las necesidades del emprendimiento.

MICROCREDITOS	CANTIDAD	MONTO
AMBATO	17	\$ 3.085.000,00
ANCASTI	1	\$ 150.000,00
ANDALGALA	10	\$ 1.800.000,00
ANTOFAGASTA DE LA SIERRA	2	\$ 300.000,00
BELEN	39	\$ 4.660.000,00
CAPAYAN	94	\$ 14.353.400,00
EL ALTO	5	\$ 600.000,00
FRAY MAMERTO ESQUIU	62	\$ 10.237.500,00
LA PAZ	10	\$ 2.050.000,00
PACLIN	14	\$ 3.388.264,00
POMAN	18	\$ 3.125.000,00
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	895	\$ 182.018.464,00
SANTA MARIA	20	\$ 2.315.000,00
SANTA ROSA	54	\$ 7.014.000,00
TINOGASTA	5	\$ 1.100.000,00
VALLE VIEJO	114	\$ 21.331.664,00
TOTAL	1360	\$ 257.528.292,00

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Préstamo Línea Catamarca con Ellas

La línea de financiamiento para mujeres emprendedoras es hasta \$150.000 con 6 meses de gracias y con una tasa subsidiada del 24% Anual.

Financia diferentes rubros y tienes la característica que es destinada para las mujeres que son incipientes en el emprendimiento y no necesariamente tiene que tener ingresos formales.

CATAMARCA CON ELLAS	CANTIDAD	MONTO
AMBATO	18	\$ 2.620.000,00
ANCASTI	4	\$ 600.000,00
ANDALGALA	15	\$ 2.146.000,00
ANTOFAGASTA DE LA SIERRA	13	\$ 1.830.000,00
BELEN	3	\$ 400.000,00
CAPAYAN	84	\$ 12.140.000,00
EL ALTO	1	\$ 130.000,00
FRAY MAMERTO ESQUIU	72	\$ 10.542.000,00
LA PAZ	6	\$ 900.000,00
PACLIN	2	\$ 300.000,00
POMAN	21	\$ 3.112.500,00
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	780	\$ 115.701.500,00
SANTA MARIA	1	\$ 150.000,00
SANTA ROSA	18	\$ 2.605.000,00
TINOGASTA	3	\$ 450.000,00
VALLE VIEJO	113	\$ 16.696.900,00
TOTAL	1154	\$ 170.323.900,00

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Prestamos línea Productivo

Esta línea tiene como beneficiarios a PYMES agropecuarias y manufactureras, productores agropecuarios, Pymes comerciales, Gastronómicas, Laboratorios y pequeños emprendedores industriales y todos aquellos rubros que generen trabajo genuino. Para acceder a ella el proyecto debe tener una antigüedad mínima de un (1) año.

Incluye la compra de materia prima para trabajar en el campo, insumos, herramientas y maquinarias de todo tipo.

El Plazo de amortización es de hasta 36 meses. Con ventaja de tener un plazo de gracia dependiendo la actividad que desarrolle de hasta 6 meses.

CREDITOS PRODUCTIVOS	CANTIDAD	MONTO
FRAY MAMERTO ESQUIU	2	\$ 6.350.000,00
PACLIN	3	\$ 2.350.000,00
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	65	\$ 217.846.000,00
AMBATO	1	\$ 5.000.000,00
CAPAYAN	5	\$ 4.520.000,00
EL ALTO	2	\$ 2.000.000,00
SANTA MARIA	1	\$ 2.300.000,00
SANTA ROSA	1	\$ 1.000.000,00
VALLE VIEJO	2	\$ 3.000.000,00
TOTAL	82	\$ 244.366.000,00

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Prestamos Línea de Reconversión

Esta línea ayuda al financiamiento de productores a nivel Provincial para la reconversión de árboles frutales como ser olivos, nogales, entre otros.

La línea cuenta con un financiamiento hasta \$10.000.000 a 48hs mes, contando con plazo de gracia de 48 meses, en total 96 meses.

RECONVERSION VARIETAL MONTES FRUTALES	CANTIDAD	MONTO
CAPAYAN	1	\$ 3.000.000,00
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	15	\$ 116.990.000,00
SANTA MARIA	1	\$ 10.000.000,00

SANTA ROSA	1	\$ 10.000.000,00
VALLE VIEJO	1	\$ 10.000.000,00
TOTAL	19	\$ 149.990.000,00

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Prestamos línea para el Turismo

El turismo es fenómeno con gran impacto económico, social y cultural para una sociedad, que no se pueden medir en el corto plazo, pero si en el mediano y largo plazo ya que afecta no solamente afecta a un agente sino a un grupo articulado que trabajan para ese fin, en otras palabras, realiza un efecto de derrame para varios sectores.

El turismo sostenible y sólido como una estrategia de desarrollo, la Organización mundial de Turismo lo define como “Los recursos naturales y culturales se conservan para su uso continuado en el futuro, al tiempo que reportan beneficios”.

El estado de la provincia de Catamarca, mediante la caja brinda asistencia financiera a este sector que fue tan golpeado en el año 2020, debido a la pandemia.

Esta línea financia a empresas que tenga grandes envergaduras desde 1 millón de pesos a 20 millones de pesos, y que tenga un impacto positivo a toda la regio y provincia de Catamarca.

RECATUR	CANTIDAD	MONTO
ANTOFAGASTA DE LA SIERRA	1	\$ 4.000.000,00
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	10	\$ 67.969.600,00
TINOGASTA	2	\$ 24.775.000,00
AMBATO	2	\$ 14.000.000,00
TOTAL	15	\$ 110.744.600,00

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

Préstamos Personales

En este rubro se incluyen las diferentes líneas de los créditos personales para consumo, sin destinos que ofrece la entidad, a los empleados públicos que conforman la Administración Pública Provincial, como así también a los docentes, Jubilados, municipales, empleados del EC SAPEM. Aguas de Catamarca SAPEM, APUNCA, Policías de Catamarca, Radio y TV.

En el marco del Convenio de cooperación y asistencia recíproca celebrado entre la

Administración General de Asuntos Previsionales AGAP y CCyPP se mantiene el Convenio para la operatoria de los “Prestamos AGAP” cuya finalidad es otorgar asistencia financiera a empleados públicos provinciales y municipalidades que se encuentren con convenio vigente y sean beneficiarios de la Asignación Complementaria Previsional Decreto Acuerdo N° 127/11, con tasa de interés promocional y mayor flexibilidad en cuanto a las exigencias vigentes en el mercado financiero, con la finalidad de acabar con la usura.

PERSONALES	CANTIDAD	MONTO
AMBATO	328	\$ 23.201.556,69
ANCASTI	77	\$ 6.020.000,00
ANDALGALA	739	\$ 51.627.800,00
ANTOFAGASTA DE LA SIERRA	122	\$ 8.138.700,00
BELEN	597	\$ 42.316.800,00
CAPAYAN	1087	\$ 71.299.000,00
EL ALTO	232	\$ 15.966.200,00
FRAY MAMERTO ESQUIU	790	\$ 57.691.230,00
LA PAZ	1194	\$ 76.092.100,00
PACLIN	299	\$ 20.848.800,00
POMAN	685	\$ 47.814.400,00
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	9946	\$ 758.240.509,83
SANTA MARIA	458	\$ 27.996.800,00
SANTA ROSA	286	\$ 18.140.000,00
TINOGASTA	672	\$ 45.582.100,00
VALLE VIEJO	1714	\$ 115.552.180,00
TOTAL	19226	\$ 1.386.528.176,52

Fuente. CCyPP 27 mayo 2022

7) Conclusión

Cuando escuchamos CAPRESCA, ExCAPESCA, CAJA DE CREDITO, CAJA DE PRESTACIONES SOCIALES DE CATAMARCA, CCyPP o CAJA DE CREDITOS Y PRESTACIONES PROVINCIALES DE CATAMARCA, ADMINISTRACION GENERAL DE JUEGOS Y SEGUROS, etc. estamos hablando de la institución autárquica de la Provincia de Catamarca.

El año 2020, marcó un antes y un después en nuestra historia. La crisis sanitaria provocada por el Covid-19 impacto tanto a nivel salud como a nivel económico en todos los estratos de la sociedad.

El Estado Provincial a través de esta institución ayudo a paliar la difícil situación de los catamarqueños frente a las consecuencias pos pandemia.

Esa institución que la mayor parte de su capital se nutre del juego de los catamarqueños, es que de cierta forma vuelve a través de créditos a tasas subsidiadas a los mismos, apoyando al pequeño emprendedor, brindando acceso crediticio a mujeres emprendedores informales, contribuyendo a las PyMES y a la generación del trabajo genuino.

Trabajamos a lo largo y ancho de la Provincia visitando todos los departamentos y los 36 municipios para que los vecinos puedan acceder a las diferentes líneas.

Se trabaja con objetivos del gobierno provincial, donde los focos están en el turismo de nuestra hermosa provincia creando mayores plazas hoteleras y mejorando los servicios; créditos productivos a empresas locales; construcción de viviendas garantizando el derecho constitucional para que los sectores más vulnerados tengan acceso.

Nuestra tarea consistió en visibilizar la política pública del Estado a través del trabajo realizado por la Caja de Crédito y Prestaciones Provincial, ante los embates socio-económicos provocados por la pandemia en algunos sectores de la sociedad catamarqueña.

8) Bibliografía

- Docentes y Alumnos – Notebook (2022), <https://www.pagina12.com.ar/418215-docentes-y-alumnos-de-catamarca-podran-adquirir-notebooks-co>
- Línea de Crédito para comprar Notebook (2022); <https://www.grupolaprovincia.com/sociedad/lanzan-linea-de-creditos-en-catamarca-para-la-compra-de-notebooks-destinadas-a-docentes-y-alumnos-926493>
- Página oficial de la Caja de Crédito y Prestaciones Provincial (2022); <https://capresca.gob.ar/>
- Página de Facebook de la Caja de Crédito y Prestaciones Provincial (2022); <https://www.facebook.com/cajadecreditodecatamarca>
- Ley de Creación de CCyPP y sus modificaciones N° 4217 (2022);

<http://www.saij.gob.ar/4217-local-catamarca-caja-prestaciones-sociales-catamarca-crease-lpk0004217-1984-12-13/123456789-0abc-defg-712-4000kvorpyel>

- Recurso y Financiamiento CCyPP (2021)
<https://www.argentina.gob.ar/produccion/capacitar/tematicas/acceso-recursos-y-financiamiento>
- Catamarca con vos, visita a Santa María (2022)
<https://www.elesqui.com/sociedad/2022/5/21/catamarca-con-vos-municipio-en-tu-barrio-visitaron-el-barrio-santa-marta-435739.html>
- Entrega de vivienda en Valle chico (2022); <https://www.elancasti.com.ar/edicion-impresa/entregaron-48-viviendas-valle-chico-n491113>

9) Anexo



I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”
ORGANIZADO POR RED FACE

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“POLICÍA TURÍSTICA: ANFITRIONES SOMOS TODOS”

Autores:

AREDES, Javier Eduardo cpnaredes@yahoo.com.ar

POZYWILKO, Susana Marilyn mpozywilko@eco.unca.edu.ar

REARTE, Natalia Romina prrearte@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA. Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

RESUMEN:

El turismo es una actividad esencialmente económica y en la actualidad, se ha convertido en algo muy competitivo para los destinos turísticos receptores, motivo por el cual la seguridad turística es un punto que toma especial relevancia para que dicha actividad se pueda desarrollar. Los turistas no solo visitan los destinos por su riqueza natural y cultural, sino que buscan uno con mayor seguridad.

El desarrollo turístico de un lugar requiere de la interacción de una serie de agentes, en este marco no hay duda de que las fuerzas de seguridad ocupan un rol importante, de ahí la necesidad de formarlos como anfitriones, dado que, si el turista es bien recibido y se siente seguro en el lugar que visita, realizará una promoción eficaz del destino.

En el presente trabajo se hace énfasis de la importancia que representa la construcción de la cultura del Policía como Anfitrión Turístico, así como también cuál es el estado situacional (número de efectivos y capacitación recibida) en la que se encuentra la división encargada de la seguridad turística en la Provincia de Catamarca. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo donde se empleó las herramientas de recolección de datos como el análisis de documentos y entrevistas a los miembros que integran la división y aquellos que poseen una relación directa con la seguridad y el turismo. Ante lo analizado y los resultados obtenidos, se proponen algunas sugerencias que contribuyan a mejorar y fortalecer el desempeño de esta División puesta en funcionamiento recientemente.

Este tipo de intervenciones, nos permite visualizar la importancia que tiene la seguridad para el turismo catamarqueño en la actualidad, y su adecuada gestión es una ardua tarea para generar cambios internos innovadores, que indudablemente impactarán positivamente en la imagen que reflejarán socialmente como institución.

PALABRAS CLAVES: Seguridad turística - Fuerzas de Seguridad - Anfitrión– Desarrollo Turístico – Catamarca.

***“El turista donde hay conflicto social no va,
donde hay paz social si va”***

MARCO REFERENCIAL

Para analizar los aspectos de seguridad en el turismo que requiere un destino turístico, es conveniente hacer una aproximación al concepto mismo de seguridad, como aspecto que debe garantizar el Estado.

Podríamos decir que seguridad es la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. El término, identifica a una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural. (entiéndase riesgo como el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, encontrándose en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimenta la sociedad en el momento determinado; esta vulnerabilidad podría disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarla).¹

Cuando se habla de seguridad, encontramos un conjunto de términos como seguridad pública o ciudadana, seguridad comunitaria y seguridad turística que es importante acotar y definir. Cuando hablamos de seguridad ciudadana nos estamos refiriendo a aquella condición o situación de resguardo integral de las personas y sus bienes ante riesgos y amenazas, y del libre ejercicio de sus derechos humanos que se mantiene en el tiempo. La seguridad ciudadana está constituida por cuatro componentes básicos: el marco legal, el sistema judicial, el sistema penitenciario y las fuerzas de seguridad. En este sentido, la ley provincial N° 5429 que en su art. 2, define a la Seguridad Pública como *“las acciones del Estado que tienen por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública, implementando políticas públicas tendientes a asegurar la*

¹ Fuente: Apuntes de la Cátedra Relaciones Comunitarias del Instituto de Seguridad Pública

convivencia y fortalecer la cohesión social, dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados”.

También encontramos el concepto de seguridad comunitaria, que plantea un modelo concreto de gestión de la seguridad que toma en cuenta al ciudadano en la formulación, desarrollo y verificación de las políticas de seguridad. Por último, en la relación entre la seguridad y el turismo, la Organización Mundial del Turismo ha definido la seguridad turística como “la protección de la vida, de la salud, de la integridad física, psicológica y económica de los visitantes, prestadores de servicios y miembros de las comunidades receptoras” (OMT, 2001). La seguridad turística es una variable de la seguridad ciudadana y debe ser analizada como parte de un sistema de seguridad integral, pero con sus propios indicadores o ejes de trabajo.²

SEGURIDAD COMO DERECHO DEL TURISTA

En el ámbito del turismo, es fundamental que el respeto y la garantía del derecho a la seguridad, asociado a la libertad de movimiento, que caracteriza el encuentro de los actores involucrados en el espacio turístico, sea el orientador de sus manifestaciones: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. (art. 13 Declaración Universal de Derechos Humanos)

La Organización Mundial del Turismo, se ha orientado por contribuir al reconocimiento de la libertad de viajar con seguridad, como derecho fundamental para todos los ciudadanos del mundo. De esta manera se ayuda a que el turismo se constituya como instrumento importante para la paz y el entendimiento mutuo entre naciones.

En este contexto, la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, de 1980, afirma que el turismo es una actividad esencial para la vida de las naciones y que su desarrollo está relacionado con la libertad de viajar, “considerando que el turismo puede desarrollarse en un clima de paz y seguridad que puede lograrse mediante el esfuerzo común de todos los Estados para promover la reducción de la tensión internacional y fomentar la cooperación internacional con un espíritu de amistad, respeto de los derechos humanos y comprensión entre todos los estados.”³

A partir de lo que podemos denominar “efecto 11-S” podemos plantear una serie de diez puntos que se han modificado en la valoración de la variable “seguridad” en la actividad turística: 1) la seguridad contribuye hoy a posicionar la imagen de un destino o establecimiento turístico; 2) la demanda busca percibir presencialmente la seguridad –ese personal invisible hoy debe ser visible–; 3) la seguridad es un valor agregado en el proceso competitivo de una

² Grünewald, L. A. (2012). La seguridad en el marco de la competitividad de los destinos turísticos.

³ Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. Conferencia Mundial del Turismo. Manila. Septiembre a octubre de 1980.

empresa turística; 4) se ve como necesario capacitar al personal sobre pautas preventivas de seguridad (por ejemplo, en un hotel, si recibe un paquete qué debe hacer); 5) se considera la incorporación de la tecnología informática destinada a la seguridad; 6) se detecta el control más estricto de las personas, principalmente en el caso del transporte aéreo; 7) la seguridad se utiliza como herramienta comunicacional al posicionar su oferta a una empresa o destino turístico; 8) se habla de seguridad en el sector turístico, aunque se desconocen los puntos que integran un sistema de seguridad turística; 9) la seguridad es una variable de rentabilidad; 10) no es posible proteger todo, todo el tiempo y contra todo. (Grünewald, L. A., 2012).

LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y EL TURISMO

La planificación de una política de seguridad turística requiere una acción interinstitucional con distintas escalas de actuación –a niveles nacional, provincial y municipal– y entre estas instituciones se destacan las de seguridad. Las instituciones de seguridad que actúan, por ejemplo, durante la temporada turística en la Fiesta del Poncho: la Policía de la Provincia, la guardia urbana, Gendarmería Nacional Argentina, dependencias municipales orientadas a la seguridad a través de sus agentes de tránsito, etc. Cada una de estas instituciones cuenta con sus objetivos institucionales, sus recursos humanos, sus sistemas de actuación y su plan de acción que interactúan en conjunto o aisladamente sobre un mismo espacio geográfico. En cuanto a las relaciones entre las distintas fuerzas de seguridad que actúan sobre un mismo espacio geográfico, un primer problema que podemos identificar es que generalmente trabajan como compartimentos estancos, sin accionar en conjunto ante un mismo problema y sin estrategias comunes, lo que genera un mayor esfuerzo, mayores costos y menor efectividad. Un segundo problema es que las fuerzas policiales son siempre celosas de su territorio y no ven con buenos ojos la obligada compañía de “colegas” de otras fuerzas, por lo que en muchas circunstancias les restan colaboración.

EL POLICÍA COMO ANFITRIÓN

A partir de las necesidades de la comunidad, se producen un conjunto de acciones primarias de relación entre el efectivo de seguridad y el residente o el visitante que son: información al ciudadano; prevención de delitos; represión de delitos; generación de una imagen de seguridad ciudadana; desalentar las acciones delictivas. El agente de seguridad debe ser interpretado en el marco de estos grupos de actuación como un prestador de servicio turístico, como anfitrión, cuyas rutinas y dinámicas de trabajo básicas son prevenir, desalentar y reprimir hechos delictivos, a las que le suma otras dos funciones de valor fundamental, desde la óptica del destino y de la institución de seguridad: actúa como informador y promotor turístico de un destino, y contribuye a posicionar la imagen del destino y de la institución de seguridad a la cual pertenece. En ese marco, es que surge el policía como anfitrión. Según la

Real Academia Española el anfitrión es la persona o entidad que recibe en su país o en su sede habitual a invitados o visitantes.

TENDENCIA LATINOAMERICANA

Durante la FITUR 2023 (Feria Internacional del Turismo) realizado en Madrid, España realizado del 18 al 22 de enero 2023, varios países Latinoamericanos expusieron la iniciativa de creación de una policía turística para dar seguridad y tranquilidad a los viajeros. Pese a la ausencia de conflictos armados activos en América Latina, la región es peligrosa con altas tasas de asesinatos y secuestros, algo que impide el normal desarrollo de la vida de los latinoamericanos y genera desconfianza en muchos turistas. Para romper con esa tendencia, muchos países de la región han desarrollado cuerpos especializados de policía, que se encuentran en puntos turísticos como playas, cascos antiguos, museos o ruinas arqueológicas, y los que no los tienen montan operativos especiales para los visitantes. (Macarena Soto, Infobae, 22 enero 2023).

Sin duda, América Latina es una zona con muchos atractivos y actividad turística que ofrecer lo que motiva que millones de personas la visiten al año. Países, como Uruguay, según comentó su Ministro de turismo, cuenta con operaciones para la recepción de cruceros, *"en términos relativos el país, ofrece seguridad pública" aunque "no quiere decir que no haya que tener cuidado como en todo el mundo"*. Por su parte, República Dominicana, tiene un cuerpo de policía turística con 1800 agentes que están en constante fortalecimiento, para lo cual tiene pensado aliarse con países en donde sus policías turísticas estén más desarrolladas para poder capacitarse al respecto.

En igual sentido, la ministra de Turismo de Paraguay, expresó *"que su país ya tiene 340 agentes preparados para dar seguridad y orientación a los turistas"*.

Por otra parte, el caso de México es uno de los más llamativos de la región por los altos índices de violencia que registra el país, tras décadas en una lucha contra el narcotráfico. La secretaria de Turismo del Estado de Yucatán tiene claro que *"Yucatán es el destino más seguro de México" y explica que Mérida (la capital del Estado) "es la segunda ciudad más segura del continente americano"*, concluye. En la misma línea se expresa el subsecretario de Servicios Turísticos de Guerrero, asegura que en su Estado *"no ha habido problemas en zonas turísticas"*. Reconoce que *"se han dado algunos acontecimientos" recientemente, pero que estos "suceden en el norte" del país y Guerrero está al sur*. El secretario de Turismo de Nayarit, subraya que el suyo *"es el primer Estado en percepción de seguridad" y "el segundo más seguro de México" por detrás de Yucatán. "Tenemos cámaras de vigilancia con policías turísticos capacitados donde debemos ir sin que ocurra nada"*, explica.

Por su lado, Ecuador, país invitado para la próxima edición de FITUR, cuenta con 300 agentes para proteger a los visitantes y según su ministro de turismo, aunque el país tiene *"problemas*

sociales como todos los países de Latinoamérica, no se reportan incidentes fuera de los números habituales, ha habido casos de inseguridad, pero fuera de la vía común del turista".

En cuanto a Argentina, asistieron al evento el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, Secretaría de Promoción Turística, la Cámara Argentina de Turismo, la Embajada Argentina, autoridades provinciales y representantes de destinos turísticos con el objetivo de promocionar y comercializar los productos, servicios y atractivos que ofrece el país ante el mercado europeo, posicionando a Argentina como uno de los principales destinos turísticos de la región, sin embargo, no se hizo referencia a la políticas de seguridad turística como parte de la agenda a nivel Nacional como lo destacaron los países antes mencionados.

Por su parte, el ministro Lammens indicó: *"La presencia de una gran delegación muestra el gran momento que vive el turismo en Argentina, donde estamos por encima de los números de la prepandemia en el turismo interno y con el gran desafío de superar los números de 2019 en el turismo receptivo"*.

TENDENCIA ARGENTINA

Las provincias argentinas en su afán de posicionar sus destinos turísticos advirtieron que era necesario considerar como indispensable la Seguridad Turística, pensando mecanismos que brinden la preservación del patrimonio, su puesta en valor y en la seguridad física de los visitantes así como también los ciudadanos locales, se crea

la policía turística. En el 2022 el Gobierno porteño realizó el Primer Congreso de Seguridad Turística en la Ciudad de Buenos Aires, que tuvo la participación de funcionarios nacionales, provinciales y municipales de diferentes distritos, representantes extranjeros y especialistas en la materia.⁴ *"Este congreso es una gran oportunidad inmejorable para el intercambio de conocimientos y experiencias en un ámbito tan singular como es la seguridad turística"*, sostuvo el sub jefe de la Policía de la Ciudad. En el congreso hubo funcionarios de Seguridad de las provincias de Neuquén, Jujuy, San Luis, Tucumán, Río Negro, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe, Misiones, Catamarca, La Rioja y Córdoba, y de los municipios bonaerenses de Vicente López, Tigre, Junín, Pergamino, Tandil, Partido de La Costa, Pinamar, Mar del Plata, Lobos, Bahía Blanca, San Isidro, San Fernando, Olavarría, La Plata y San Antonio de Areco.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Policía Turística de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con varios años de actividad y se desempeña en el ámbito de la capital de nuestro país. Es una División que pertenece a la Superintendencia de Seguridad Comunal, cuyo organismo de mando y control es el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ <https://buenosaires.gob.ar/noticias/la-policia-de-los-turistas>



Fuente: PoliciadelaCiudad.gob.ar

Frente y acceso a la Comisaría de Policía Turística, ubicada en Avenida Corrientes 436 esquina calle Reconquista, en el interior de Plazoleta San Nicolas



Fuente: PoliciadelaCiudad.gob.ar

Presentación de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires

Esta División se encarga de proceder de forma rápida y eficaz, priorizando las adversidades que enfrenta un extranjero en un país ajeno, como es el idioma, las leyes, el entorno y la diversidad cultural.

Se ha desplegado una cantidad de agentes capacitados para intervenir en distintas situaciones con extranjeros, que saben varios idiomas como portugués, inglés, italiano, japonés entre otros. Esta División cuenta con móviles plateados e identificados para que les sea más fácil reconocer a los visitantes. Estos uniformados tienen como principal función la protección, brindar información, asistencia y contención a los turistas.

La fuerza también dispone de un QR de seguridad turística que vecinos o turistas pueden escanear en colectivos, taxis, áreas comerciales y puntos con información relevante. De esta manera quedan habilitados para hacer llamados al 911, realizar denuncias online e informarse sobre el extravío de pasaportes, entre otros servicios.

Jujuy

La provincia de Jujuy crea la Dirección General de la Policía Turística allá por el 2006 previendo una proyección en el tiempo para ir mejorando y fortaleciendo esta área con la incorporación de más personal capacitado y afectado al área turística.

En 2018 se puso en funcionamiento la División de la Policía Turística en Purmamarca y Tilcara, que se suman a las sedes que ya están trabajando en la Nueva Terminal de Ómnibus y en la plaza Belgrano de San Salvador de Jujuy.

El personal miembro de la Policía Turística fue capacitado para el cuidado y la protección de bienes patrimoniales, los efectivos estudiaron idiomas como inglés, francés y chino, se instruyeron en diferentes protocolos para responder en conjunto con otros organismos como Migraciones; Viceconsulados; Defensoría del Pueblo; y Vialidad Nacional.

La Policía Turística pertenece al Comando de Seguridad y Prevención Ciudadana, un cuerpo que sigue creciendo, la idea es llevarla a todas las regiones de la provincia. Los policías motorizados, bicipolicías, patrulleros y el personal de calle forman parte del Comando.

El dispositivo de seguridad que propone la Policía Turística de Jujuy consiste en actividades de prevención, control y vigilancia en los diferentes sitios turísticos para proteger, preservar y salvaguardar la integridad de la comunidad en general y turistas que visitan la provincia en pos de evitar delitos que afecten la tranquilidad y convivencia ciudadana, bajo el slogan “Jujuy-Turismo Seguro”.



Fuente: <https://prensa.jujuy.gob.ar/policia-turistica/policia-turistica-purmamarca-y-tilcara-n40159>

Mendoza

La Policía Turística Mendoza o Unidad Policial de Asistencia al Turista (UPAT) se creó en el 2008, cuando se inauguró la primera de las unidades para trabajar de forma directa y coordinada con los ministerios de Seguridad y su par de Turismo.

Luego, el 29 de octubre del mismo año, fue inaugurada la segunda delegación, UPAT Maipú, lugar turístico emblemático por sus famosos caminos del vino. Unos años después, y por la permanente y creciente demanda del turismo nacional e internacional en la provincia, se crearon dos delegaciones más: UPAT zonas Sur y Este.

En noviembre de 2020 se inauguró la delegación de UPAT en la Estación Terminal Mendoza, dentro de la estación de ómnibus de la provincia, donde se brinda asistencia a todos los viajeros que llegan de forma terrestre, tanto de otras provincias como de Chile. Está en proyecto la creación de la última sede en Valle de Uco. Con esta unidad, habrá presencia directa de Policía Turística en todo el territorio de la provincia de Mendoza.

Sus efectivos recorren la provincia fomentando la prevención de delitos y advirtiendo a los visitantes qué medidas tomar para evitar riesgos y que su estadía sea reconfortante y realizando controles en hoteles, restaurantes, circuitos turísticos, entidades consulares que se encuentran en la provincia, como también en plazas, paseos y en las terminales de ómnibus.

Los uniformados tienen conocimientos en idiomas como inglés, italiano, francés, portugués y chino mandarín. El personal de la UPAT brinda charlas preventivas y de concientización en universidades con estudiantes de intercambio de otros países, en la propia Policía, en municipios, en el Ente de Turismo y para todo el sector turístico y hotelero.



Fuente: <https://jornadaonline.com/mendoza/mendoza-la-unica-provincia-que-posee-policia-turistica-en-una-terminal-de-omnibus-202313017150>



Fuente: <https://jornadaonline.com/mendoza/mendoza-la-unica-provincia-que-posee-policia-turistica-en-una-terminal-de-omnibus-202313017150>

Córdoba

La División Policía Turística de la Provincia de Córdoba, dependiente del Departamento Cuerpo de Vigilancia Especial, fue creada en diciembre del 2009 y tiene como objetivo la protección del patrimonio histórico, religioso y cultural del circuito turístico denominado "Media Legua de Oro Cultural" ubicado en el microcentro de la ciudad de Córdoba, que comprende el espacio entre la Plaza San Martín hasta el bv. San Juan, abarcando la Manzana Jesuítica, la Manzana de Las Luces, el Cabildo Histórico, el Teatro Comedia y el Teatro San Martín. Asimismo, los efectivos atienden y responden las inquietudes de los visitantes extranjeros que llegan a la ciudad.

Esta Unidad brinda el servicio de seguridad propio de la institución policial y, además, desarrolla tareas de atención al turista que recorre el casco céntrico de la capital. Para ello, el personal está instruido con conocimientos de idiomas extranjeros tales como el inglés, portugués, italiano y francés.

Cabe resaltar que, en este último tiempo, se ha incorporado a las tareas de la División Policía Turística el acompañamiento de grupos numerosos de personas, los cuales se desplazan por el microcentro visitando diferentes puntos turísticos. Este recorrido se denomina "Circuito Interreligioso" de la Dirección de Turismo. En este sentido, la labor que brinda el efectivo policial que acompaña es fundamental para la protección de los turistas y ciudadanos en general.



Fuente: <https://www.policiacordoba.gov.ar/Noticias/contenido/4640/celebracion-por-el-11-aniversario-de-la-policia-turistica/>



Fuente: <https://www.policiacordoba.gov.ar/Noticias/contenido/4640/celebracion-por-el-11-aniversario-de-la-policia-turistica/>

Catamarca

Allá por el 2006, mediante Resolución Interna N° 1553/06 de la Policía de la Provincia de Catamarca se creaba la División Seguridad General que se componía de distintas secciones entre ellas Seguridad Privada, Seguridad Bancaria y Seguridad Turística; en los considerando de dicha resolución se expresaba la necesidad de una reestructuración en lo que respecta a la organización y funcionamiento del Departamento Operaciones Policiales con la finalidad de adecuar los mismos a las necesidades actuales y con el propósito de lograr una mejor operatividad en las áreas referidas, respondiendo a la política de adecuación permanente de la institución en la búsqueda de optimización de los servicios que brinda.

En el articulado, también se expresaba la necesidad de confeccionar en un término de 120 días el Reglamento Interno de la Mencionada División, que según por lo que pudimos averiguar nunca se hizo al igual que tampoco se terminó de concretar el funcionamiento como tal de la Unidad de Seguridad Turística.

Pasaron casi 15 años, para que se vuelva a tratar el tema y se hizo en 2021 en el marco de la implementación de nuevas políticas públicas llevadas adelante por el Ministerio de Seguridad en el marco del Plan Integral de Seguridad Pública, destacando la necesidad de servicios de prevención en distintos centros turísticos de nuestra Provincia ya que durante todo el año recibe la visita de una gran cantidad de personas desde distintos lugares de la Nación como así también de otros países.

En diciembre de 2021, se emite otra Resolución Interna mediante la cual se deja parcialmente sin efecto la anterior donde se creaba la sección Seguridad Turística para llevarla al rango de División Seguridad Turística y pase a depender de la Dirección Relaciones Institucionales de la Policía; o sea, una jerarquización del área. Luego se firma un comodato entre el Obispado de Catamarca, y la Policía de la Provincia, el cual se establece la cesión de un lugar donde funcionará una dependencia policial, la cual estará a cargo la División Policía Turística, ambas instituciones propusieron como objetivo el rescate y revalorización del patrimonio tangible e intangible de la fe católica, brindándole a los visitantes información básica y precisa de las actividades y acontecimientos de carácter turístico de nuestra Provincia, como así también poner a disposición los medios adecuados para resolver situaciones que involucren al turista.



Fuente propia

La División de Seguridad Turística está a cargo de una Sub-Comisario y 2 agentes, quienes están estudiando la Tecnicatura Universitaria en Turismo en la Unidad de Apoyo Académico UFASTA – Catamarca, quien realizó un convenio con la Policía de la Provincia de Catamarca. Según la información a la que pudimos acceder recién está en formación el área, cuenta con muy escaso personal, tres en total, quienes recién están formándose en el tema, con un futuro incierto propio de los inicios, pero con muchas expectativas y sobre todo muchas ganas.

En mayo del 2022 tuvo lugar “1ER CURSO REGIONAL DE POLICÍA DE SEGURIDAD TURÍSTICA” dicha capacitación fue dictada por representantes de la Policía Turística de la Provincia de Mendoza y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes transmitieron sus saberes a los asistentes, en materia de Seguridad Turística, para que a través de los conocimientos adquiridos sepan cómo informar, asistir, contener y estar preparados ante potenciales riesgos que puedan sufrir los turistas que visiten nuestra provincia.⁵

⁵ <https://www.policiadecatamarca.gob.ar/noticias/noticia/contenido1/17073>

CONCLUSIÓN

Las principales necesidades del visitante en la elección de un destino son la originalidad de la oferta, la calidad, el precio y la seguridad. En este sentido el factor “seguridad” tiene cada vez más relevancia hasta el punto de convertirse en un elemento de gran peso en dicha decisión. Cuando decimos seguridad turística, inmediatamente nos viene a la mente la necesidad de contar con servicio policial que proporcione una adecuada garantía a esa población flotante que representan los turistas como así también a los ciudadanos locales. Todo destino turístico que se precie de ser competitivo debe poseer el factor de protección, persuasión, información y respuesta inmediata que proporcionan los cuerpos policiales, tanto si estos son genéricos como si son específicos.

En muchos casos, se observa ciertas debilidades y carencias en dicho servicio, debido a:

- 1) Se considera que es suficiente con el servicio policial genérico de que dispone el lugar.
- 2) Existe la policía turística específica, pero no cuentan con la cantidad de efectivos suficientes y el reconocimiento necesario.

En el primer caso, los desajustes aparecen cuando los turistas demandan ciertos servicios que no pueden ser ejecutados en su justa medida, porque el servicio existente está orientado expresamente hacia la ciudadanía local.

En el segundo caso, la escasa dotación de equipamientos, recursos humanos y escasa capacitación en muchos destinos hace que se trabaje con cierta precariedad y que prevalezca el voluntarismo y la predisposición de sus miembros como los únicos factores a resaltar.

Advertimos que Catamarca cuenta con una policía turística que recién está dando sus primeros pasos, con escaso personal, con una incipiente formación y capacitación en Turismo en comparación con sus pares de otras provincias, y solo está apostada en el Valle Central, aún queda mucha tela por cortar, y la sensación que pudimos observar en sus miembros es el de un futuro incierto e inestabilidad de su actividad.

Las bases están dadas, esperemos que no quede en una mera intención como ya pasó anteriormente, Catamarca se merece una División de seguridad Turística emblemática que cuente con un cuerpo de efectivos suficientes a fin de cubrir los distintos corredores turísticos de la provincia y que genere estrategias de intervención que afiance la seguridad de sus visitantes.

Teniendo en mente este propósito, ensayamos algunas sugerencias que creemos facilitarán a lograrlo, cómo ser:

- ❖ Contar con el personal suficiente para poder armar distintas unidades que puedan cubrir el mayor número de corredores turísticos en toda la provincia es la mejor de las respuestas que se pueden ofrecer a un tipo de turista cada vez más exigente.

- ❖ Un programa de capacitación Integral para la policía turística que permita incrementar el conocimiento y brindar un servicio de calidad al turista que precise de su asistencia. Capacitaciones: idioma, construcción de un perfil del policía turístico y lo más importante que sean periódicas y sostenidas en el tiempo.
- ❖ Como propuesta, se diseñó un logotipo que permita la identificación rápida tanto para turistas como para los ciudadanos locales y sentido de pertenencia a los integrantes de la división.



Diseño realizado por Alejandro Rivas López - Marilyn Pozywilko

- ❖ La implementación de un modelo de gestión de la planificación de la seguridad turística integral que considere también a cada Municipio, como unidad operativa y de planificación del sistema turístico provincial, trabajando de manera coordinada y estratégica; y participación sistemática y permanente de la comunidad del destino en la planificación; el sujeto de la planificación es el visitante y el residente.
- ❖ Confeccionar de un mapa del delito turístico de todo el territorio provincial con registro fotográfico y digital de autores de ilícitos contra turistas y mantenerlo actualizado.

Esperamos con este trabajo hacer un pequeño aporte *“la seguridad Turística no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública, es un esfuerzo de todo el Estado, de todos los catamarqueños. Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza un destino turístico seguro.”*

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Grünwald, L. A. (2012). La seguridad en el marco de la competitividad de los destinos turísticos.

Fonseca, F. G., Tapia, C. E. H., Olivares, J. G., Espadas, R. J. (2017). La seguridad turística en México: aportaciones para su configuración. *Alternativas*, 18(3), 84-93.

NORMATIVA PROVINCIAL

La ley provincial N° 5429. Sistema Provincial de Seguridad Pública
Resolución Interna "J.P." N° 1553/06

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<https://www.infobae.com/america/agencias/2023/01/22/policia-turistica-la-propuesta-latinoamericana-para-tranquilidad-de-viajeros/> recuperado 28/04/2023

<https://www.infobae.com/2006/12/23/293148-en-jujuy-la-policia-atendera-al-turista/> recuperado 29/04/2023

<https://www.camaradeturismo.org.ar/section/noticias/fitur-2023-destacada-participacion-de-argentina-en-la-feria-de-turismo-de-madrid> recuperado 02/05/2023

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/legislacion34912.pdf> recuperado 02/05/2023

https://www.oas.org/en/sedi/pub/turismo_seguridad_s.pdf recuperado 02/05/2023

<http://seguridad.jujuy.gob.ar/tag/policia-turistica/> recuperado 02/05/2023

<https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-es-la-unica-provincia-que-posee-policia-turistica-en-una-terminal-de-omnibus/> Recuperado el 02/05/2023

<https://www.catamarcactual.com.ar/policiales/2023/4/13/desplegaran-la-policia-turistica-en-la-gruta-259243.html> recuperado 02/05/2023

<https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos> recuperado 02/05/2023

https://www.oas.org/en/sedi/pub/turismo_seguridad_s.pdf recuperado 02/05/2023

<https://www.policiacordoba.gov.ar/Noticias/contenido/4640/celebracion-por-el-11-aniversario-de-la-policia-turistica/> recuperado 02/05/2023

<https://www.policiadecatamarca.gob.ar/> recuperado 02/05/2023

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID19 EN EL TRABAJO PRODUCTIVO EN EL
SECTOR TURISMO DE LA CIUDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE
CATAMARCA”**

Autores:
MURA, Raúl raulmura@eco.unca.edu.ar
BURGOS, Edna Natalia natiburgos1979@gmail.com
LAZARTE, Alfredo Gustavo glazarte@eco.unca.edu.ar
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA. Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

Resumen

Los efectos de la pandemia COVID-19 llevaron al mundo a una crisis económica producto del ASPO-DISPO aplicado desde las políticas públicas como factor desencadenante dejando en evidencia debilidades estructurales preexistentes como la heterogeneidad productiva, las desigualdades sociales y la segmentación laboral en el sector turismo impactando de manera significativa en las condiciones de vida de los trabajadores. La propuesta se enmarca en el Proyecto PISAC COVID-19 “Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en Argentina 2020-2021: Análisis de las reconfiguraciones provocadas por la pandemia COVID19 sobre las políticas nacionales-provinciales-locales y su impacto en la estructura y la dinámica socio-ocupacional. Un abordaje mixto y regional”. La metodología de trabajo aplicada se plantea como exploratoria descriptiva haciendo uso de herramientas cualitativas como ser las entrevistas virtuales sincrónicas con preguntas abiertas. La misma nos permitió recopilar información acerca de las condiciones, trayectorias y estrategias sociolaborales de la población seleccionada en dos momentos claves la prepandemia y durante la pandemia enfocada en el desarrollo del trabajo productivo de la muestra seleccionada. Los aportes construidos dan cuenta de cómo se fue reconfigurando el trabajo productivo en uno de los sectores más afectado por la pandemia; el turismo; marcando las diferencias en las estrategias observadas para la generación del ingreso familiar.

Palabras clave: Turismo – Pandemia – Trabajo productivo – Estructura Social – Políticas Públicas.

INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19 ocurrida a comienzos de 2020 y extendida por más de 12 meses no tiene precedentes cercanos, ha provocado en el mundo la pérdida de vidas como también una nueva realidad económica y social que impuso una disrupción en las formas de vida de la sociedad. En Argentina y, ante los primeros casos de COVID 19, la velocidad de su expansión y alto número de fallecidos en el mundo, obligó el gobierno nacional decretó medidas de prevención y aislamiento con el fin de disminuir estos altos niveles y evitar colapsos del sistema de salud por ello que 12 de marzo de 2020 se decreta “emergencia sanitaria”, el 20 de marzo pone en vigencia el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y luego el 8 de junio el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), estas medidas generaron como consecuencia una parálisis en la actividad económica.

En el caso de la Provincia de Catamarca, la emergencia sanitaria significó la prohibición del ingreso a la provincia. Tal situación generó que no existieran casos detectados de la enfermedad hasta el 3 de Julio de 2020, pasados 105 días del primer caso detectado a nivel nacional. Es decir, hubo un proceso de interrupción de la cotidianidad de los catamarqueños/as durante casi cuatro meses sin casos detectados; con lo cual, si bien se estableció el ASPO, el clima social se presentaba diferente al de otras jurisdicciones.

La provincia fue la última en Argentina en la cual se detectaron casos de la pandemia, así que en setiembre de 2020 se dispuso a pasar de la situación de ASPO, que se había definido aún sin casos, a una situación localizada de DISPO, en función del número de casos registrados en ciertos departamentos de la Provincia.

Los años 2020 y la primera mitad del 2021 significó una etapa de asistencia y planificación en momentos de incertidumbre en la configuración de una nueva normalidad luego de la crisis. La emergencia del trabajo remoto, las nuevas formas de comunicación en los entornos laborales, la articulación y asistencia con los actores económicos y sociales y protocolos sanitarios fueron los elementos distintivos de esta etapa.

Sin embargo, el tiempo vivido dejó experiencias enriquecedoras y la preparación para la etapa que iniciamos luego de la intensa campaña de vacunación que permitió lograr la apertura de cada vez más actividades para la economía, la sociedad y el Estado.

CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR TURISMO EN PANDEMIA EN ARGENTINA

Como sabemos, el turismo en Argentina es considerado una de las actividades más importantes para el desarrollo y el crecimiento económico ya que incentiva el desarrollo empresarial, la generación de divisas e impacta en la creación de empleo.

Según la Organización Internacional del Trabajo (2022), durante el 2019, el turismo interno ascendió a unos 27 millones de turistas y 23 millones de excursionistas totalizando entre ambos 50 millones de visitantes, en cuanto al turismo internacional superó el máximo anterior registrado en 2014 recibiendo 7,4 millones de turistas. Tres años antes de la pandemia, Argentina llegó a ser el primer destino internacional superando a Brasil. Este crecimiento refleja un ritmo similar en la generación de puestos de trabajo, pero con mayor grado de informalidad que se ve acrecentada en las temporadas altas de los destinos turísticos.

Ya, en el 2020 se visualiza una reducción sustancial de flujo de turismo interno del 58% y del receptivo un 71% causado por el COVID-19, en julio del mismo año indicadores asociados a la ETI (Encuesta Turismo Internacional) y la EOH (Encuesta de Ocupación Hotelera) reflejan una actividad nula o reducida en viajes (es decir aquellos motivados por vacaciones y ocio). La pandemia impuso en la sociedad un nuevo escenario de incertidumbre. La paralización del desplazamiento de personas y el cierre de fronteras fueron medidas de emergencia sanitaria tomadas por los gobiernos de diferentes naciones que buscaron disminuir los contagios, evitar colapsos en el sistema de salud y preservar vidas pero que a su vez fueron generando alteraciones de fuerte impacto regresivo en materia económica, laboral y social.

Las medidas tomadas por el gobierno nacional quien estableció el DNU 274/20 (con modificaciones y prórrogas) prohibía la entrada de personas, exceptuando a algunas por diferentes razones "...la prohibición del ingreso de personas extranjeras no residentes al territorio nacional exceptuando a transportistas o tripulantes de cualquier nacionalidad en ejercicio de su actividad; los ciudadanos argentinos y residentes en la República Argentina; los extranjeros no residentes autorizados expresamente por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) para desarrollar actividades laborales o comerciales, cumplir con una misión oficial diplomática, participar en eventos deportivos que cumplieran los protocolos específicos, por motivos de salud, por razones humanitarias, para reunificación familiar con argentinos residentes que requirieran visado, o extranjeros que fueran parientes directos de ciudadanos argentinos y que ingresaran transitoriamente a nuestro país por razones de necesidad y no requirieran visado; y los extranjeros declarados en tránsito hacia otros países con una permanencia en el aeropuerto internacional menor a 24 horas". (INDEC 2021: 4).

Si bien, a cada actividad económica la pandemia afectó de manera diferencial, el turismo fue

uno de los sectores que más impactos negativos sufrió ya que se constituye como una actividad fundamentada bajo principios de hospitalidad donde la interacción humana es de suma importancia por las actividades que engloba (traslados, recreación, alojamiento, compras etc.). Las medidas de prevención tomadas por el Estado en cuanto al aislamiento y prohibición de circulación provocaron la pérdida de empleos en el sector privado, afectando en mayor medida a los trabajadores no registrados como también a los independientes. En septiembre de 2020 el Estado Nacional promulgó la Ley 27.563 de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional, donde se evidenció formalmente esta situación crítica planteándose una serie de medidas para preservar los ingresos económicos. Entre las que destacamos:

- La extensión del plazo de vigencia del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción hasta el 31 de diciembre de 2020 respecto de actividades paralizadas o con una facturación inferior al 30%.
- Reducción del pago de contribuciones patronales del 95% y salario complementario abonado por el Estado del 50% del salario neto.
- Vencimiento del pago de impuestos existentes o a crearse que graven el patrimonio, los capitales o ganancias de las actividades turísticas.
- Suspensión de trabas de cualquier tipo de medidas cautelares a requerimiento de la AFIP o la ANSeS.
- Reducción en las alícuotas del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias hasta el 31 de diciembre de 2021.
- El otorgamiento de líneas de créditos, con un plazo máximo de 36 meses y 6 meses de gracia.
- Creación de programas para la reactivación del turismo interno y bono fiscal vacacional para familias cuyos ingresos mensuales netos totales no superen dos salarios mínimos, vitales y móviles.
- Incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales.
- Como forma de reactivar el turismo: el Programa de Preventa Turística (Previaje), el cual consiste en un crédito futuro del 50% por cada compra

Cabe destacar que el rubro hotelero es el ámbito de empleo que presenta un mayor grado de formalidad por lo tanto el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción benefició a sus empleados mientras que las que se vieron seriamente afectadas fueron las organizaciones vinculadas a Viajes y Turismo (Agencias) por tener un alto nivel de informalidad.

METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta la metodología de investigación (de enfoque cualitativo) perteneciente al proyecto PISAC-COVID19 “Heterogeneidad estructural y desigualdades sociales en

Argentina: análisis de la estructura social del trabajo a partir del efecto del ASPO causado por COVID 19” el objetivo principal se fundamenta en analizar las transformaciones generadas por la pandemia en la estructura social del trabajo productivo y reproductivo como también la capacidad de las políticas públicas de contener las necesidades de los trabajadores. La muestra seleccionada para la recolección de la información pertenece al Nodo UNCA y está representada por un grupo de diez trabajadores que viven y/o trabajan en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca y cuya ocupación laboral se relaciona directa e indirectamente con la actividad turística del sector público o privado. La selección de las diferentes áreas laborales nos permitió incorporar perfiles socioeconómicos heterogéneos.

El siguiente cuadro resume el área laboral en el que se desempeña cada trabajador entrevistado.

Cuadro 1: Entrevistado por Área Laboral.

Entrevistado	Área laboral
E1	Docente IES y Guía de turismo temporario
E2	Recepcionista de hotel
E3	Guía de Turismo
E4	Empleado Agencia de Viajes
E5	Empleado de hotel
E6	Empleado Administrativo Secretaría de Turismo
E7	Informante Turístico
E8	Empleado en la Dirección de Turismo
E9	Empleado administrativo Secretaría de Turismo
E10	Docente nivel secundario

Fuente; Elaboración propia.

La investigación se plantea como exploratoria descriptiva haciendo uso de herramientas cualitativas como ser las entrevistas individuales, virtuales y sincrónicas, de tipo estructuradas con preguntas abiertas. La misma se dividió en dos fases teniendo en cuenta tiempos diferentes: el primero referido al momento AP (antes de la pandemia) y el segundo DP (durante la pandemia). Es importante destacar que la participación de los entrevistados fue de carácter voluntario teniendo la libertad para responder o no a las preguntas realizadas o negarse a participar en cualquier momento de esta reunión.

Se aborda el estudio tomando como ejes de investigación tres dimensiones: Trabajo productivo, trabajo reproductivo y políticas públicas. Dos momentos: antes de la pandemia

(AP) y durante la pandemia (DP)

- a) La dimensión Trabajo productivo trata de relevar toda información relacionada a las tareas y responsabilidades que posee la población representativa en sus quehaceres cotidianos y en el del puesto laboral que ocupa cada entrevistado junto a las condiciones en las que desarrolla su trabajo antes de la pandemia registrando todas aquellas modificaciones impuestas por el contexto vivido durante la misma.
- b) La dimensión denominada Trabajo reproductivo busca conocer acerca de las actividades que llevan a cabo los entrevistados en la vida cotidiana de su hogar, la distribución de las mismas teniendo en cuenta la conformación del hogar, las tareas domésticas y las de cuidado de niños o de personas dependientes.
- c) En la dimensión Políticas Públicas se considera aquellas políticas implementadas a nivel nacional, provincial y municipal para beneficiar al sector laboral afectadas por la pandemia y la posibilidad de acceder a la misma.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Trabajo Productivo:

Los entrevistados se encuentran en situación de titular (en el caso docentes), planta permanente (empleados públicos) y/o en situación formal (sector privado). En el caso de aquellas personas que pertenecen al sector público (docentes y empleados de la administración pública), los mismos manifiestan que continuaron con el desarrollo de sus respectivas funciones y cumplimiento de horarios de trabajo, pero con la modalidad home office o home work, es decir, transformaron sus hogares en aulas y/o oficinas conectadas por internet haciendo uso de medios tecnológicos propios (celulares, computadoras).

AP - “En el Instituto trabajamos en horario nocturno desde las 18:50 a 23:40 y en este caso en el 2019 trabajaba 3 veces por semana”.

DP – “Sí; sí, la modalidad. El año pasado trabajamos todo el año en virtualidad así que tuvimos que adaptar todos los contenidos a la virtualidad. (Caso E1)

AP – “Yo tenía un rango acá que viene a ser Jefe de Recepción y conserjería dentro del hotel, siempre trabajaba por las mañanas, turno de 8 horas, de 6 a 14 y mi tarea era aparte de dirigir al grupo que tenía de recepcionistas y conserjes era vender el hotel, vender el hotel en todas sus formas, telefónicas, por mail o en mostrador. ver la llegada de reservas, de grupos, organizar que los grupos estén todos en sus habitaciones.”

DP – “no cambié de trabajo, si cambié de función. o sea, sigo trabajando en el hotel, pero no desempeñando las tareas que lo hacía antes de la pandemia. Porque antes trabajaba en el hotel atendía gente, recibía grupos en cambio hoy en día, como te dije estamos en un stand-by, solo vengo acá al hotel a hacer una tarea pasiva porque solo vengo a cuidar las

instalaciones.” (Caso E2)

En cuanto al horario de trabajo docente, éste se extendió debido al trabajo de consultas en contra turno de los/las estudiantes. Similar función fue la del personal de Información turística, quien, de centrarse exclusivamente en el contacto directo con el turista antes de la pandemia trabajó sobre el relevamiento de información online durante la misma.

DP – “Si, si, totalmente estuve casi de las 24 horas, 8 horas para dormir, más de 15 horas planificando. El trabajo se extendió, porque una porque no estábamos organizados, no estábamos preparados, otra porque los alumnos tampoco estaban preparados ni padres entonces teníamos consultas todo el día en cualquier momento del día porque los chicos no entendías porque los chicos se sentíamos desbordados, nosotros también nos sentíamos desbordados porque nunca habíamos planificado a través del WhatsApp entonces eso nos sentimos desbordados todos entonces y sumarnos en un montón de grupos un montón de grupos de whats ap. Al principio fue estresante porque estábamos sentados todo el día frente a la computadora.” (Caso E10)

Fue de gran necesidad la adaptación al manejo de la tecnología, uso de nuevas herramientas y metodologías: plataformas, servicios de video conferencias, aplicaciones por ello que los y las trabajadores recurrieron a capacitaciones por parte de terceros como también al autoaprendizaje.

DP – “Si, todo lo que es manejo virtual, las clases virtuales, classroom, Meet. Nos dieron cursos del manejo de las tics para dar clases. cómo incorporaste esos nuevos conocimientos o saberes? Y uno buscando, viendo tutoriales, tocando, hurgueteando (como se dice) y haciendo cursos. Si, desde la Secretaría de Educación del municipio nos habrán dado dos cursos con respecto a esto.” (Caso E10)

DP – “Si bueno todo lo que son las charlas remotas se tuvo que aprender, se tuvo que investigar sobre todo lo que son las cuestiones que había en internet para las charlas remotas, desde mínimo las video llamadas por WhatsApp, por Facebook, por todos los canales y redes sociales habidas por haber entonces vos vas explorando cual, al principio viste que vos tenías menos capacidad para participantes después se fue ampliando la capacidad para participantes y bueno íbamos viendo cual era mejor cual tenía mejor sonido, cual mejor imagen, con cual se compartía mejor los documentos bueno todos esos nuevos aprendizajes se fueron incorporando.” (Caso E6)

El personal que se desempeña en el sector privado (hoteles) continuó asistiendo (en sus propios vehículos), con la misma jornada laboral de 8 horas, pero con modificaciones en sus horarios y funciones habituales, sus tareas de ser activas pasaron a ser pasivas (como

serenos), sin embargo, en muchos casos para mantener la fidelización del cliente trabajaron virtualmente con e-mail y redes sociales.

Cabe destacar que este rubro presenta en esta etapa una reducción de personal debido a que una parte del mismo pertenecía a la población de alto riesgo que no podía asistir personalmente y la otra tuvo que ser despedida por encontrarse en situación informal. En el rubro de guía de turismo y de agencia de viajes la actividad durante la pandemia fue nula lo que los llevó a generar nuevos emprendimientos atendiendo a las necesidades que presentaba la demanda en esos momentos (free lance y gastronomía).

DP – “No cambié de trabajo, si cambié de función. o sea, sigo trabajando en el hotel, pero no desempeñando las tareas que lo hacía antes de la pandemia. Porque antes trabajaba en el hotel atendía gente, recibía grupos en cambio hoy en día, como te dije estamos en un stand-by, solo vengo acá al hotel a hacer una tarea pasiva porque solo vengo a cuidar las instalaciones.” (Caso E1)

DP – “Nosotros en el hotel nunca dejamos de trabajar. Si hubo reducción de trabajadores eso sí, directamente tenemos una persona en Turno de 12 horas prácticamente no iba nadie del personal, obviamente teníamos personas que corrían más riesgos y bueno, ellos no, directamente no iban y los que no corríamos tanto riesgo seguimos trabajando, no dejamos de trabajar nunca de una u otra manera. O teníamos que cuidar el hotel o tengo compañeros que hacían mantenimiento. (Caso E4)

DP – “Después de la agencia yo trabajaba en una escuela en medio de la pandemia me dieron de baja y como trabajando en la escuela estaba en relación de dependencia no había accedido a ninguna de las ayudas sociales del gobierno: IFE nada porque estaba en relación de dependencia. Nada, Cuando me dan de baja imagínate que sin sueldo.... Empecé a trabajar vendiendo cosas, entonces de no salir nada me tuve que organizar y salir porque hacía entregas que hacía, así que fue un cambio bastante grande.” (Caso E5)

Trabajo reproductivo

Antes y durante de la pandemia la conformación del hogar de los trabajadores no cambió en su gran mayoría. Se observan hogares nucleares con hijos y hogar unipersonal. Durante la pandemia se registra solo una modificación en un caso restando un integrante del grupo familiar (cónyuge). En cuanto a las tareas domésticas se observa una distribución más o menos equitativas entre los cónyuges, sin embargo, la mujer es quien, generalmente, lleva una mayor carga laboral: trabajo formal, el trabajo reproductivo y el de cuidado de hijas/os.

AP – “Creo que por ahí vivía trabajando y no, sinceramente, por mi parte no colaboraba mucho con las tareas por el hecho de trabajar. Solo lo hacía mi esposa y bueno mis hijos

estudiaban y tenías que ir al colegio, pero yo no, no colaboraba mucho.” (Caso E1)

AP – “No. Porque o sea estaba todo focalizado en un solo negocio entonces él trabajaba todo el día, pero yo trabajaba en la escuela, en el emprendimiento, en la casa y con los chicos. Tenía la carga de la casa sí o sí.” (Caso E4)

AP – “Antes de la pandemia, generalmente colaborábamos todos, cuando puedo uno hacer las cosas, cuando uno llega más temprano a casa depende. Ahora en el aspecto escolar de los chicos yo no intervengo porque no tengo la suficiente pedagogía para comunicarme con mis hijas. ¿de acuerdo? Y sí. O sea, lo que pasa que son acuerdos implícitos que se van dando.” (Caso E9)

Se observa que la pandemia equiparó la distribución de tareas domésticas y cuidado de niños en los hogares nucleares. Con respecto al cuidado de niños/as es importante mencionar que debido a las medidas dictadas ya no se contaba con el servicio de cuidado infantil a cargo de terceras personas.

DP – “Si, bastante, creo que durante la pandemia el hecho de estar más tiempo es como que nos ayudó a ver de forma equitativa los roles porque ya no tan solo mi señora se ocupa de todo.” (Caso E1)

DP – “No sé si por el inicio de la pandemia o porque nos separamos justo. Pero bueno. En realidad, tenemos una tenencia compartida, entonces los chicos para un tiempo conmigo y un tiempo con él. El tiempo que están conmigo en realidad sí, lo organizo yo, todas las tareas de la casa.” (Caso E5)

DP - “Si, hubo cambios. La cocina, yo me encargo de la cocina, porque supuestamente mi señora trabaja mañana, tarde y noche. Yo también trabajo, pero tengo más tiempo. ¿Qué tareas y roles no cambiaron? No la verdad que no, se acentuaron un poco más. Antes de la pandemia el que llegaba más temprano a casa o tenía menos cosas que hacer hacia las cosas, eso es todo y ya estando en pandemia, cada uno hace lo que más le guste.” (Caso E9)

Políticas Públicas

Los trabajadores del sector público manifiestan la inexistencia de políticas públicas destinadas a este sector como ayuda financiera. En el sector privado, solo aquellos trabajadores del rubro hotelero que se encontraban registrados fueron beneficiados con el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción brindado por el Estado Nacional a diferencia del guía y empleada en agencia de viajes que por su condición

informal no contaron con tal beneficio.

DP– “Si, por una ayuda en este caso se llama ATP que sería una ayuda del gobierno nacional brinda la nación para las empresas en crisis que lo solicitaba la empresa en si para ayudar a pagar los sueldos de esa forma si recibía la ayuda” (Caso E1)

CONCLUSIONES

El planteo del trabajo productivo y reproductivo abordó la situación antes y durante la pandemia del personal del sector público y privado del turismo de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, identificamos aquellas transiciones laborales de los y las trabajadores/as y visibilizamos el rubro de alto nivel de informalidad como el de Guía y Agencias de Viajes y el de mayor formalidad como el rubro hotelero.

Los cambios observados en el transcurso del ASPO y DISPO evidencian prácticas construidas sobre el trabajo remoto que irrumpieron generando capacidades de incorporación de herramientas digitales de producción y de comunicación como modalidad del proceso productivo. En todos los casos analizados se registra la búsqueda constante de estrategias para dar continuidad al trabajo productivo con la mayor normalidad posible en momentos de total incertidumbre.

La pandemia debe significar un punto de inflexión, una oportunidad para reforzar la resiliencia que caracteriza a la actividad turística. Si hay un elemento que la pandemia dejó al descubierto, es la necesidad de un Estado fuerte y presente para poder afrontar esta y otras situaciones que generan dificultades y obstáculos con consecuencias sanitarias, económicas y sociales. Y es en este punto en el que se puede asegurar que nuestro país cuenta con una importante tradición de protección social a través de sus políticas públicas, por lo cual llama la atención el poco impacto en los sectores entrevistados, en cuanto a alcance y cobertura, de las medidas estatales.

BIBLIOGRAFIA

- Castellucci, D.; Corbo, D.; Barbini, B. (2022) Turismo y políticas públicas en el marco de la pandemia por COVID-19. Percepciones de los trabajadores del sector en el destino Mar del Plata (Argentina). Universidad Nacional de Mar del Plata. Consultado el 20 de abril de 2023. Disponible en: <https://nulan.mdp.edu.ar/3774/1/castellucci-et-al-2022.pdf>.
- CEPAL (2020). Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA). Documentos de Proyectos LC/TS.2020/162.
- INDEC (2021) Estadísticas de turismo internacional. Informes técnicos. Vol. 5, nº 164. Julio.

- Mura R.; Márquez M. A. (2023). *“El sector turismo y los sectores populares en la provincia de Catamarca”*. En: Muñiz Terra (Coord.). *¿Encrucijadas o bifurcaciones biográficas? Transiciones laborales en contexto de pandemia en Argentina*. CLACSO; Agencia de I+d+i;PISAC, Libro digital. PP 459 – 481.
- OIT (2022). *El sector del turismo en la Argentina: efectos de las políticas sobre el empleo*. Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- ONU (2020). *Informe de políticas: COVID – 19 y la transformación del turismo*. Naciones Unidas.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE MIPYMES COMO ESTRATEGIA
DE ARTICULACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO”**

Autores:

MORALES, Andrea Silvana andream@eco.unca.edu.ar
ACOSTA MALEBRÁN, Marcos marcosam@eco.unca.edu.ar
FIGUEROA CARRIZO, Marcia mfigueroacarrizo@yahoo.com.ar
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA. Argentina

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

RESUMEN

En los últimos años se ha ido conformando un mercado cada vez más globalizado, dinámico y exigente en el cual las PYMEs en general y las MiPYMEs (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) muy particularmente, tienen que interrelacionarse tanto a escala nacional como internacional, en este contexto, la articulación público-privada constituye un componente básico en el desarrollo empresarial.

En nuestro país, por lo general, estas entidades muestran una serie de debilidades tales como limitaciones financieras, carencia de recursos humanos profesionalizados, falta de recursos tecnológicos y herramientas de administración y gestión. Esta situación deja entrever un rezago en el nivel de adopción de herramientas tecnológicas y de administración y que apoyen el control de la gestión de la empresa, tal como el uso de sistemas de costos, de información gerencial, de control estratégico y otros instrumentos que apoyen la medición del negocio a través de indicadores de gestión.

En tal sentido las debilidades de emprendedores y empresarios no es un aspecto exclusivamente colateral de ellos, sino que exige una política de articulación entre el sector público (nacional, provincial, municipal) y el sector privado, siendo un aspecto de fundamental importancia para contemplarse en la política pública estatal. En este trabajo se comparten algunos modelos y propuestas de articulación pública – privada para el fortalecimiento de las PYMEs y MiPYMEs.

PALABRAS CLAVE: SECTOR PÚBLICO- SECTOR PRIVADO

1. INTRODUCCIÓN

Las MiPyMEs (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) pueden presentar diversas debilidades que pueden limitar su capacidad para competir y crecer en el mercado.

Atento a lo antes descripto, las debilidades de las MiPyMEs pueden variar y depender de diversos factores no obstante ello se propone en el presente trabajo abordar esta problemática en articulación entre sector público y privado de modo tal se pueda ayudar a mejorar la competitividad y sostenibilidad de las MiPyMEs.

Para seguir siendo competitivas muchas instituciones deben ser rediseñadas. Sin dudas más aun en un contexto post pandemia, necesitan del uso de la tecnología para optimizar la comunicación, coordinación, eliminar el trabajo innecesario y las ineficiencias de las estructuras organizacionales obsoletas y fortalecer su gestión y comercialización. Si las instituciones solo automatizan lo que hacen manualmente, dejan pasar en gran medida el potencial de la tecnología de la información. En tal sentido, las instituciones deben repensar y rediseñar la manera de diseñar, producir, entregar y mantener, los bienes y servicios.

El fortalecimiento de la gestión de estas empresas requiere de la colaboración del sector público y privado. La creación de una red de colaboración, la oferta de asesoramiento y capacitación, el establecimiento de programas de financiamiento, el fomento de la innovación y la creación de incentivos fiscales son algunas estrategias que pueden ayudar a lograr este objetivo. El modelo de las Alianzas Público-Privadas (APP) son formas colaborativas donde se unen los sectores público y privado, con el fin de emprender un proyecto.

Debe por sobre todo existir la vocación del trabajo en conjunto, entre el sector público y privado, para poder articular iniciativas que permitan a Argentina insertarse definitivamente en esta ruta 4.0 y de digitalización, sobre todo en el sector productivo de las PyMES que tiene que dar un salto tecnológico y en alianzas y con esfuerzos compartidos se las debe acompañar

2. DEBILIDADES DE LAS MIPYMES

Las debilidades de las MiPyMEs pueden variar y depender de diversos factores, pero pueden incluir limitaciones financieras, falta de recursos humanos y tecnológicos, falta de capacidad para adaptarse a cambios y falta de conocimiento del mercado y la competencia, entre otras. Identificar y abordar estas debilidades puede ayudar a mejorar la competitividad y sostenibilidad de estas entidades:

1. Limitaciones financieras: por lo general suelen tener limitaciones financieras

para invertir en su crecimiento y expansión. Pueden tener dificultades para acceder a financiamiento externo y para administrar eficientemente sus recursos financieros.

2. Carencia de recursos humanos profesionalizados: por lo general, suelen tener un número limitado de empleados y recursos humanos sin el óptimo nivel de capacitación o profesionalización. Esto puede limitar su capacidad para llevar a cabo tareas clave en las empresas que limitan su desarrollo.
3. Falta de tecnología: a menudo tienen acceso limitado a tecnología avanzada y herramientas digitales, lo que puede limitar su capacidad para competir en el mercado y mejorar su eficiencia.
4. Dificultades administrativas e informalidad: a menudo carecen de formalidad en su estructura empresarial y en su gestión financiera y operativa. Esto puede limitar su capacidad para acceder a financiamiento y para cumplir con las regulaciones gubernamentales y tributarias.
5. Falta de capacidad para adaptarse a cambios: pueden tener dificultades para adaptarse a cambios en el mercado, la demanda del consumidor, las regulaciones gubernamentales y otras variables externas.
6. Falta de conocimiento del mercado y la competencia: pueden tener una falta de conocimiento del mercado y de la competencia, lo que puede limitar su capacidad para competir de manera efectiva y desarrollar estrategias de marketing y ventas efectivas.

Con relación a las MiPyMEs por lo general, las mismas manifiestan un déficit de información de todo tipo, debido principalmente a una actitud poco receptiva a las múltiples señales que transmite el entorno (GUINJOAN y PELLICER, 1987)¹.

En tal sentido se observa la utilización de aplicaciones muy sencillas de gestión empresarial como Excel, aplicaciones comerciales, etc. programas básicos que, a pesar de su evidente utilidad, no constituyen una base sólida para el mejoramiento continuo de la empresa.

Asimismo, se evidencia por otra parte, la creencia de que la tecnología implica erogaciones significativas o imposibles de afrontar, sin embargo, esto no siempre es así. Esto por cuanto, existen alternativas de productos informáticos que permiten facilitar las tareas en una empresa de forma relativamente sencilla y a muy bajo costo.

Por su parte, en muchos casos se observa un bajo nivel profesional en los cargos directivos, ya que los mismos, por lo general, son ejercidos por los propios dueños sin tener en consideración si son aptos e idóneos para ocuparlos.

¹ LAUDON K.C. y LAUDON J.P. (2007) Administración de los Sistemas de Información, Prentice Hall 5ª Edición, México.

Para algunos directivos de PYMES, se ha vuelto un dolor de cabeza la adopción de nuevas tecnologías de información, ya que muchas empresas, no están preparadas para adaptarse a este tipo de tecnologías, ya sea por obstáculos culturales, económicos, etc.

A pesar de lo antes expuesto, en la actualidad las MiPyMEs han cobrado protagonismo por el avance en la utilización de tecnologías de información. No obstante están muy lejos de alcanzar un nivel óptimo para la totalidad de las soluciones empresariales.

3. ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO MiPyMEs

El fortalecimiento de la gestión de las MiPyMEs requiere de la articulación del sector público y el sector privado, ya que cada uno tiene recursos, conocimientos y habilidades que pueden ser complementarios para mejorar la competitividad y sostenibilidad de las empresas. A continuación, se presentan presento algunas estrategias que pueden ser útiles para lograr este objetivo:

1. Generar una red de colaboración: se puede formar una red que conecte a las PYMES con las agencias gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, cámaras de comercio, universidades y otros grupos de interés. Esta red puede facilitar la colaboración entre las MiPyMEs y el sector público y privado, lo que puede ayudar a las empresas a acceder a recursos, asesoramiento y servicios que pueden mejorar su gestión.
2. Ofrecer asesoramiento y capacitación: las MiPyMEs pueden beneficiarse de asesoramiento y capacitación en áreas como finanzas, marketing, recursos humanos y tecnología. El sector público y privado pueden colaborar para proporcionar programas de capacitación y asesoramiento a las MiPyMEs, lo que puede ayudar a mejorar su gestión y competitividad.
3. Establecer programas de financiamiento: las MiPyMEs a menudo tienen dificultades para obtener financiamiento, lo que puede limitar su capacidad para invertir en su crecimiento y mejorar su gestión. El sector público y privado pueden trabajar juntos para establecer programas de financiamiento que ayuden a las MiPyMEs a acceder a capital y crédito a tasas de interés razonables.
4. Fomentar la innovación: la innovación es un factor clave para el crecimiento y la competitividad de las MiPyMEs. El sector público y privado pueden colaborar para fomentar la innovación en las MiPyMEs, a través de la promoción de la investigación y el desarrollo, la transferencia de tecnología y el apoyo a la creación de empresas innovadoras. En tal sentido, las

instituciones deben repensar y rediseñar la manera de diseñar, producir, entregar y mantener, los bienes y servicios.

5. Establecer incentivos fiscales: el sector público puede establecer incentivos fiscales para las MiPyMEs que mejoren su gestión, como reducciones en los impuestos o créditos fiscales. Estos incentivos pueden alentar a las empresas a invertir en su gestión y mejorar su competitividad.

Es importante destacar la relevancia de la articulación público-privada para todas estas propuestas y con el objetivo de responder de manera eficaz a los desafíos del desarrollo de las comunidades en que las PYMES y MIPYMEs se insertan, se propone un proceso participativo para el abordaje los problemas más estructurales de nuestras comunidades y contribuir a una mayor convergencia de las agendas de la sociedad civil, el sector privado y el Estado.

Por ello, la propuesta que se presenta para la articulación público privada abarcalos siguientes ejes:

3.1. ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible-

En el año 2015 los estados miembros de la ONU, en conjunto con ONGs y ciudadanos de todo el mundo, generaron una propuesta para desarrollar **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (en adelante ODS).

Los ODS están conformados por un total de diecisiete (17) e integran todas las dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la ambiental y la social. Para su cumplimiento se estableció una agenda internacional proyectada hasta el año 2030.

Cada vez son más las empresas e instituciones interesadas en incorporar los ODS a sus agendas y planes de desarrollo. Por eso, conocerlos es fundamental si queremos comprender y adoptar los ejes que vertebrarán el desarrollo global en los próximos años.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU son un conjunto de objetivos globales adoptados por líderes mundiales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo.

Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse para el 2030. Para alcanzar estas metas, todo el mundo tiene que hacer su parte: los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y el ciudadano.

A continuación, se destacan los ODS, los cuales pueden ser una herramienta programática y estructural para facilitar acuerdos temáticos entre municipio y empresa, desarrollar programas, proyectos e iniciativas que puedan contribuir a dar respuesta a o uno o más de los ODS:

Según Naciones Unidas (2014), para promover agendas transformadoras a nivel local se requiere un enfoque integrado de varios niveles y múltiples interesados. Se necesita un compromiso nacional sólido para proporcionar marcos jurídicos adecuados y capacidad institucional y financiera a los gobiernos locales.

Los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel clave a la hora de vincular a los interesados locales en el desarrollo territorial. Representan una parte esencial del Estado y su mandato se basa en la rendición de cuentas democrática a escala local y en el trabajo de primera línea, cerca de los ciudadanos y de las comunidades.

Por lo tanto, es posible utilizar uno o más de los ODS para identificar oportunidades de colaboración con el sector privado en el territorio local y a partir de allí diseñar una agenda de trabajo común logrando una alineación de intereses desde el inicio.

Cabe señalar que desde nuestra institución universitaria Facultad de Ciencias Económicas y de Administración -FCEYA- implementamos el año 2022 un Proyecto denominado “Sensibilización de ODS” destinado a difundir y promover los ODS en la comunidad universitaria de nuestra Unidad Académica.

Figura 1
ODS Agenda 2030



A continuación, presentamos un resumen de cada uno de los 17 ODS.

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones. El crecimiento económico debe ser inclusivo con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad.

Objetivo 2: Poner fin al hambre

El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza.

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos entodas las edades

Para lograr el desarrollo sostenible es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos a cualquier edad. Se necesitan de iniciativas para erradicar por completo una amplia gama de enfermedades y hacer frente a numerosas y variadas cuestiones persistentes y emergentes relativas a la salud.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

La educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salirde la pobreza.

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas lasmujeres y las niñas

La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, seimpulsarán las economías sostenibles.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y elsaneamiento para todos

El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. La escasez de recursos hídricos, la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado influyen negativamente en la seguridad alimentaria y la salud.

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna

El acceso a la energía es esencial para casi todos los grandes desafíos con respecto a los empleos, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos y el aumento de los ingresos. La energía sostenible es una oportunidad que transforma vidas, economías y elmedio ambiente.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo trabajo decente para todos

Un crecimiento económico inclusivo y sostenido puede impulsar el progreso, crear

empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida.

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación

Las inversiones en infraestructura son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades en numerosos países.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Todavía existen desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos. Existe un consenso de que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

Los problemas que enfrentan las ciudades se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza.

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Se pretende incrementar las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Si no actuamos, la temperatura media de la superficie del mundo podría aumentar unos 3 grados centígrados este siglo y en algunas zonas del planeta podría ser todavía peor. Las personas más pobres y vulnerables serán los más perjudicados.

Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos

El océano impulsa los sistemas mundiales que hacen de la Tierra un lugar habitable para el ser humano. La gestión prudente de este recurso mundial esencial es una característica clave del futuro sostenible.

Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad

Los bosques, además de proporcionar seguridad alimentaria y refugio, son fundamentales para combatir el cambio climático, ya que protegen la diversidad biológica y las viviendas de la población indígena. La deforestación y la desertificación suponen grandes retos para el desarrollo sostenible y han afectado a las vidas y los medios de vida de millones de personas en la lucha contra la pobreza.

Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

El acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles de la comunidad son condiciones indispensables para la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.

Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local.

3.2. Los planes estratégicos destinados a municipalidades.

Los planes estratégicos municipales son una herramienta de planificación del desarrollo urbano de un municipio que puede contemplar diversos aspectos que conforman la vida a nivel local: infraestructura, provisión de servicios, transformación del estado, atención al ciudadano, espacios verdes y ocio.

Por tanto, un plan estratégico es la construcción colectiva de un conjunto ordenado y sistémico de grandes líneas estratégicas de acción, que se convierten en políticas de Estado y se concretan en proyectos y acciones específicas, ajustables en el tiempo y direccionadas con un propósito común. Se formulan a largo plazo y deben ser el producto de un acuerdo amplio entre todos los actores, quienes se comprometen en procura de una visión compartida acerca de su futuro y deciden enfocar sus acciones en aquellas cosas que son prioritarias para materializar dicha visión.

La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración trabaja articuladamente con el sector público en la generación de Proyectos de Ordenamiento Territorial de diversos municipios de la Provincia y en articulación con otras Unidades Académicas de la U.N.Ca. Fruto de ello son la culminación del Plan de Ordenamiento Territorial financiado por el CFI – Consejo Federal de Inversiones- para la Municipalidad de Valle Viejo, encontrándose en ejecución los POT para Hullahpima, Fiambalá y Pomán.

3.3. Los espacios de construcción colectiva.

Son instancias impulsadas por actores públicos y privados con el objetivo de generar

un ambiente propicio para identificar espacios de colaboración a nivel local.

El marco operativo de estos espacios pueden ser sesiones de trabajo conjunto convocadas por alguna de las partes para lograr un acercamiento de intereses entre las partes o bien construir en conjunto soluciones innovadoras.

Participan aquellos actores que están directamente relacionados con la temática o bien se puede invitar a expertos para que expongan material sobre la misma (Rayo, 2013).

Es importante en este tipo de espacios comunes, la presencia de un moderador, este rol puede ser otorgado a un miembro de la alianza.

- **ALIANZA PÚBLICO PRIVADA ESTRATÉGICA:** es una alianza que requiere de un compromiso de mediano y largo plazo y con resultados acordados entre los socios.
- **ALIANZA PÚBLICO PRIVADA OPERATIVA:** el marco de la alianza entre las partes es un programa o un proyecto de ejecución conjunta, hay un acuerdo de resultados que puede, al mismo tiempo contribuir a una alianza estratégica.
- **COLABORACIÓN ESPECIFICA:** acuerdos muy específicos y delimitados, (generalmente para la aportación de recursos y capacidades) con plazos temporales muy cortos. Si bien no son consideradas una APP en sí misma, puede ser el inicio de una.

Es importante destacar la labor de la FCEYA en alianzas público privada en convenios de colaboración marco y específico entre distintos actores del sector público, privado (empresas) y del tercer sector (cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil). Producto de ello surgieron innumerables convenios y proyectos que se ejecutan actualmente desde nuestra Facultad con empresas, Federación Económica de Catamarca, Unión Comercial, Centros Vecinales, Centros de Jubilados, Poder Legislativo, Organismos del Poder Ejecutivo, Ministerios, Organismos Nacionales, Municipalidades, entre otras. Asimismo, se ejecutan desde la FCEYA numerosos proyectos de investigación y transferencia vinculados al desarrollo económico, desarrollo local, empleo, demografía, turismo, contabilidad social y ambiental, entre otros.

3.4. Elementos comunes de las alianzas

Según Naciones Unidas (2014), para promover agendas transformadoras a nivel local se requiere un enfoque integrado de varios niveles y múltiples interesados. Se necesita un compromiso nacional sólido para proporcionar marcos jurídicos adecuados y capacidad institucional y financiera a los gobiernos locales.

No obstante, el tipo de alianza, se considera que hay una serie de elementos comunes que subyacen de las definiciones anteriormente descritas y son la esencia de las alianzas público-privadas:

- **COLABORACIÓN:** Voluntad de colaboración entre entidades de

naturaleza distinta como el sector público (el Estado) y el sector privado (las empresas).

- INTERESES COMUNES: Intereses / ámbitos / resultados compartidos por todos los socios de la alianza.
- MARCO LEGAL: Marco legal o institucional que define el alcance de la alianza.
- ASPECTOS COMPARTIDOS: Acuerdo sobre los riesgos, responsabilidades, recursos y competencias a compartir.
- RENDICIÓN DE CUENTAS: Acuerdo sobre los mecanismos de rendición de cuentas.

4. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE ALIANZAS

Es importante tener en cuenta al momento de diseñar y dar forma a una alianza que involucra a sectores diferentes como el sector público y el privado, considerar entre otros, los siguientes factores:

- Conocer el marco conceptual de la gobernanza en el sector público y privado, entendida ésta, como forma de gobernar que privilegia los acuerdos y redes de colaboración entre los sectores gubernamental, privado y la sociedad civil.
- Comprender las características de la interacción público-privada y el impacto que tiene sobre la competitividad.
- Reconocer la importancia de las relaciones intersectoriales e identificar los procesos de construcción de confianza intersectorial, basados en una estrategia de gestión estratégica y de calidad.
- Utilizar las herramientas que facilitan el estudio de la productividad y competitividad a distintos niveles de agregación, desde la perspectiva del país, de la región, de iniciativas colectivas y finalizando en la estrategia competitiva de la empresa.
- Establecer la importancia de la competitividad intersectorial en el desarrollo regional/local.
- Realizar un análisis del contexto local para detectar las capacidades y recursos existentes disponibles, y necesarios en cada sector y en la generalidad, para avanzar en la construcción de las alianzas.
- Establecer métodos y estrategias para la formación y consolidación de equipos de trabajo.
- Conocer los ámbitos, competencias y limitaciones del sector público y privado para establecer relaciones de mayor productividad y evitar

conflicto intersectorial.

- Proporcionar esquemas y criterios que incentiven la conformación de alianzas y relaciones público-privadas en los gobiernos subnacionales.

2.4 Ventajas de los actores en la participación de alianzas

Cada uno de los actores que participan de este tipo de alianzas encuentra una serie de incentivos por los cuales decide involucrarse. En la siguiente Tabla se resumen las principales ventajas del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil de ser parte de alianzas público-privadas:

Tipo de Actor	Ventajas de APP
Sector Público	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la financiación disponible a partir del involucramiento del sector privado • Mayor consenso y legitimidad • Incorporación y/o incremento de nuevas capacidades técnicas y soft skills para el desempeño de la función pública • Mayor visibilidad del Municipio
Sector Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a nuevos mercados • Incrementar la relevancia social de la empresa • Mejorar la reputación corporativa y de marca • Fidelización de clientes • Maximización del alcance de los proyectos y los beneficios. • Contribuir a mejorar las condiciones sociales del entorno de sus operaciones, pues allí viven sus empleados, se ubican sus clientes y proveedores y facilitan un desarrollo integral más propenso a la sostenibilidad del negocio.
Organizaciones de la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a fuentes de financiación • Maximización del alcance e impacto de los proyectos • Posibilidad de ampliar áreas de incidencia

Fuente: GFE. 2021. Guía para el Diseño y Gestión de Alianzas Público-Privadas. Buenos Aires Argentina. Editorial GFE, Pág.13.

CONCLUSIÓN

Consideramos que las PyMES y MiPyMEs son un factor económico relevante y en ese marco es lógico suponer que la mejora de las mismas origina un desarrollo económico en los respectivos países en que se encuentran.

El fortalecimiento de la gestión de estas empresas requiere de la colaboración del sector público y privado. La creación de una red de colaboración, la oferta de asesoramiento y capacitación, el establecimiento de programas de financiamiento, el fomento de la innovación y la creación de incentivos fiscales son algunas estrategias que pueden ayudar a lograr este objetivo.

Para seguir siendo competitivas muchas instituciones deben ser rediseñadas. Necesitan del uso de la tecnología para optimizar la comunicación y coordinación, eliminar el trabajo innecesario y las ineficiencias de las estructuras organizacionales obsoletas. Si las instituciones solo automatizan lo que hacen manualmente, dejan pasar en gran medida el potencial de la tecnología de la información.

Resulta necesario seguir en este camino de fortalecer las relaciones, acciones e interacciones entre el sector público y el sector privado que fomenten el desarrollo económico en el territorio. En tal sentido, es imprescindible potenciar la articulación público-privada en ciencia y tecnología para un desarrollo de las economías locales que esté orientado a dar soluciones a los problemas sociales.

En la actualidad se observa un convencimiento generalizado en favor de la construcción de una nueva institucionalidad que permita potenciar el impacto de las políticas.

BIBLIOGRAFÍA

PNUD. 2023. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.undp.org/>

GFE – Grupo de Fundaciones y Empresas. 2021. Guía para el Diseño y Gestión de Alianzas Público Privadas. Buenos Aires Argentina. Editorial GFE.

LAUDON K.C. y LAUDON J.P. (2007) Administración de los Sistemas de Información, Prentice Hall 5° Edición, México

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL SUPERVISADA EN LA FCEJyS
DE LA UNSA: HACIA UN CÍRCULO VIRTUOSO ENTRE SECTOR PÚBLICO Y SECTOR
PRIVADO”**

Autora:
PANZA, María Rosa mrpanza@eco.unsa.edu.ar
Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de Salta

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

RESUMEN

Como institución pública la Universidad Nacional de Salta procura trascender, con sentido de responsabilidad social, la mera formación de profesionales y su propósito es generar, modificar y transmitir conocimiento para transformar el contexto con el que interactúa. Cabe aquí el interrogante: ¿Cómo se relaciona la universidad pública con el sector privado para lograr sus objetivos a partir de las Prácticas Profesionales Supervisadas implementadas en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales?

En el año 2017 el Ministerio de Educación emite la Resolución N° 3400 fijando los estándares para la acreditación de la carrera de Contador Público. Según esta normativa, las Prácticas Profesionales Supervisadas constituyen una exigencia que deben cumplir las carreras de Contador Público en Argentina para acreditar calidad educativa.

Como resultado de ello, se aprueba el Plan de Estudios 2019 de la carrera de Contador Público Nacional. Sus principales modificaciones residen en las Actividades Integradoras de la Práctica Profesional constituidas por tres asignaturas: Ética Profesional, Metodología de la Investigación Científica y Práctica Profesional Supervisada.

Esta última consiste en una instancia formativa, en el sector público o privado, cuyo propósito es lograr que el estudiante adquiera una visión integradora de los conocimientos alcanzados en la carrera. Podría inferirse que jugarán un rol imprescindible en la formación de los estudiantes de las carreras grado, y convertirse en un círculo virtuoso de articulación entre lo público y lo privado. por ello resulta conveniente efectuar un análisis para conocer sus repercusiones.

Este trabajo tiene como objetivo compartir los resultados de las experiencias de Prácticas Profesionales Supervisadas realizadas por estudiantes en entes del ámbito público y/o privado.

Palabras claves: Práctica Profesional Supervisada, Universidad Pública, Sector Privado.

INTRODUCCIÓN

Como institución pública la Universidad Nacional de Salta procura trascender, con sentido de responsabilidad social, la mera formación de profesionales y su propósito es generar, modificar y transmitir conocimiento para transformar el contexto con el que interactúa. Cabe aquí el interrogante: ¿Cómo se relaciona la universidad pública con el sector privado para lograr sus objetivos a partir de las Prácticas Profesionales Supervisadas implementadas en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales?

Las realidades, señala Rama, C. (2015), están transformando los mercados de educación superior por fuerzas del mercado, las demandas de la sociedad, la expansión de nuevos conocimientos, las políticas gubernamentales y los estándares internacionales. Asimismo, el impacto involucra a los ámbitos de la demanda educacional, los currículos, las ofertas, las pedagogías, las tecnologías, y los espacios geográficos de cobertura educativa.

Zabalza Beraza (2013) afirma, “Aquella universidad que se refugiaba en los claustros, que se sentía libre del mundanal ruido para poder crear y pensar en libertad se ha convertido en un nuevo agente social, se ha metido de lleno en la batalla científica, cultural, social y política. No solo se ha hecho visible, sino que ha asumido el riesgo de concitar sobre sus expectativas y amenazas, demandas y desafíos. Se espera de ella que se convierta en motor del desarrollo científico y cultural de la sociedad a la que pertenece; en generadora de cohesión y desarrollo social a través de las herramientas de la cultura común y la profesionalización de las jóvenes generaciones” (p. 51). En este contexto la Práctica Profesional Supervisada, objeto de estudio del presente trabajo, se convierte en un impulsor ante la diversidad de estudiantes y las múltiples demandas del mundo del trabajo, de allí la importancia de la **formación práctica** o también llamada **formación profesional** en la Educación Superior.

IMPORTANCIA DE LA PRÁCTICA EN EL FUTURO DESEMPEÑO PROFESIONAL

Entre los objetivos que pretende alcanzar la Educación Superior es formar profesionales preparados, capaces de desempeñarse correctamente y competir en el ámbito laboral. Esto es posible desarrollando en los estudiantes los conocimientos, capacidades y habilidades necesarios para el futuro ejercicio profesional, durante todo el proceso de formación académica.

Si bien la formación teórica constituye el cimiento sobre el cual se apoya toda carrera de grado, no es el único componente esencial que permitirá la apropiación de las habilidades y competencias necesarias: la formación práctica desempeña un papel clave que permitirá a los

estudiantes, al decir de Molina Ruiz (2004) “transformar el conocimiento académico en conocimiento profesional” (p. 22). Además, “los cambios actuales en la sociedad demandan la actuación de profesionales competentes, que además de poseer conocimientos, demuestren habilidades y actitudes que evidencien un desempeño creativo y eficaz en diversos contextos” (Lamas, Vargas-D’Uniam, 2016, p. 58). En otras palabras, no basta con que los estudiantes adquieran los contenidos teóricos aprendidos en la carrera, sino que además sean capaces de aplicarlos en la práctica laboral, no solo en la forma correcta o esperada, sino con espíritu crítico y con la solidez profesional que les permita adaptarse a los cambios del entorno con rapidez, eficacia y eficiencia.

La formación práctica reviste de gran importancia en la definición de la currícula¹ de las carreras. Las Instituciones de Educación Superior (IES) deben asegurar un nivel de calidad y efectividad en los planes de estudios de sus carreras y una forma de lograrlo es a través de la implementación de prácticas dentro de la institución como fuera de ella, de modo que permita al estudiante acercarse a su futura profesión, tener un contacto con la sociedad de la que forma parte y de la realidad social, laboral y económica que la caracteriza. Al respecto, Pedroza Flores y Villalobos Monroy (2002) afirman: “uno de los propósitos actuales de la innovación curricular es el de tender puentes entre las competencias profesionales y las competencias laborales. Por ello, los Planes de Estudios deben diseñarse considerando las acciones y estrategias necesarias que permitan al estudiante interactuar con los diferentes actores sociales e instituciones **públicas y privadas** que conforman el entorno laboral” (p. 34).

Del mismo modo, estos autores indican que “es fundamental que el currículo ofrecido por las Instituciones de Educación Superior **responda a la demanda del mercado**”. Como respuesta a lo mencionado proponen:

un aprendizaje vinculado con las necesidades del entorno social a través de la interacción con distintas instituciones tanto **públicas como privadas**. Los intercambios constituyen un mecanismo no solamente de acercamiento para los alumnos sino y, sobre todo, un medio para el aprendizaje al enfrentar situaciones reales que requieren de soluciones.

La conclusión revela como fundamental que los estudiantes de Educación Superior aprendan en contextos reales propios de su profesión, que se enfrenten a situaciones reales a las que deban dar solución y generar así un acercamiento a la profesionalización. El diseño de los Planes de Estudios que las Instituciones de Educación Superior realicen sobre sus carreras, tanto de grado como pregrado y posgrado, constituye un aspecto clave en este sentido.

¹ El currículo es el proyecto formativo que se pretende llevar a cabo en una institución formativa. En este caso, la Universidad. (Zabalza; 2006, p. 21)

INCLUSIÓN DEL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO AL ART. 43 DE LA LES

Dieciocho años después de la entrada en vigencia de la Ley de Educación Superior, el Ministerio de Educación resuelve incluir al título de Contador Público en el régimen del artículo 43 mediante Resolución N° 1.723/2013, en acuerdo con el Consejo de Universidades que se pronuncia a través del Acuerdo Plenario N° 122 del año 2013.

Es evidente la incidencia, influencia y repercusión que el ejercicio profesional del Contador Público produce o puede llegar a producir en la sociedad dada la sensibilidad de la información que maneja, elabora y expone. Las consecuencias por el deficiente ejercicio de la profesión resultante de una mala o insuficiente formación de los Contadores Públicos pueden comprometer el interés público y afectar los derechos, los bienes y el patrimonio de las personas.

En el año 2017 finalmente se aprueba el instrumento que define la obligatoriedad de los procesos de acreditación de las carreras de Contador Público (Schulman, 2021, p. 10) por medio de la Resolución del Ministerio de Educación N° 3400-E/2017, que aprueba los contenidos curriculares básicos, la carga horaria mínima, los criterios de intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación de la carrera correspondiente al título de CONTADOR PÚBLICO. En esta normativa se encuentran las definiciones de algunos de estos aspectos:

Contenidos curriculares básicos: aquellos que las carreras deberán cumplir por ser considerados esenciales para que el título sea reconocido con vistas a la validez nacional.

Mundet (2011, p. 19) indica que se trata de “aquellos contenidos indispensables para afrontar las competencias que resulten generadoras del riesgo advertido”.

Carga horaria mínima: se distribuye en Áreas Temáticas, Práctica Profesional Supervisada y Espacios de Distribución Flexible en función de criterios formativos, académicos, psicológicos y pedagógicos.

Intensidad de la formación práctica: debe ser criteriosamente establecida, teniendo en cuenta cuánto puede aprender adecuadamente un alumno por la periodización de los procesos de enseñanza-aprendizaje que se pretenda establecer.

La Resolución N° 3400-E/2017 del Ministerio de Educación contempla un **Espacio Final de Integración**, denominado Práctica Profesional Supervisada y la define como la instancia “donde el estudiante deberá enfrentar situaciones similares a las que podría encontrar en su futuro desempeño profesional”.

Entre las disposiciones más importantes que la ley establece respecto a esta actividad se encuentran: 1) a partir de la aprobación de esta normativa, la Práctica Profesional Supervisada deberá constituir un espacio curricular obligatorio en los planes de estudios y deberá establecer las asignaturas requeridas como correlativas; 2) fija una carga horaria mínima de 100 horas para el desarrollo de la actividad; 3) podrán acceder a la misma los alumnos que

acrediten un grado de avance de por lo menos el 70% del Plan de Estudios.

Según esta resolución, la instancia de **Práctica Profesional Supervisada** deberá ser: 1. Planificada y realizada en forma congruente y en función del perfil del Contador Público que se desea formar; 2. Ejecutada y realizada mediante una supervisión organizada por cada unidad académica; 3. Sistemáticamente evaluada por los docentes y 4. De aplicación e integración de los marcos teóricos estudiados durante la carrera.

De acuerdo con esta normativa, los trabajos o actividades a desarrollar en la Práctica Profesional Supervisada deben ser inherentes a los alcances del título de Contador Público. Desde esta perspectiva, podrán ser computadas o reconocidas como tales:

- Pasantías, y/u otro tipo de prácticas, ejemplo “asistencia técnica”, “becas de trabajo”, “proyecto de investigación aplicada”.
- La experiencia laboral equiparable, que el alumno pueda demostrar y/o acreditar relacionada con aspectos de la profesión, realizada en el sector público, privado y en el denominado tercer sector en base a criterios enunciados por cada unidad académica.
- Los trabajos y/o documentos integradores de aplicación, en correspondencia con el ejercicio profesional del Contador Público, desarrollados en espacios curriculares como seminarios de práctica profesional o talleres.

Finalmente, se hace referencia a las actividades y responsabilidad de la unidad académica cuando establece que esta será responsable de definir los procesos, controlar su efectivo cumplimiento y proveer los recursos necesarios para que las prácticas sean realizadas en tiempo y forma alcanzando los objetivos curriculares e institucionales previstos.

PRÁCTICA PROFESIONAL SUPERVISADA. CARACTERÍSTICAS EN LA FCEJyS

La Práctica Profesional Supervisada constituye, en principio, una actividad curricular cuya finalidad es permitir a los estudiantes aplicar los conocimientos académicos en contextos laborales reales, con el objeto de prepararlos para el futuro ejercicio profesional.

Diversos autores, tanto de la República Argentina como del exterior, se refieren a la Práctica Profesional como “*Practicum*”, “Programa de Prácticas” o “Prácticas en empresas”, por lo que se consideran sinónimos. La *Agència per la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya* citada por Jiménez Segura (2013, p. 22) señala que el *Practicum*: “supone la inmersión del estudiante, durante determinados períodos, en centros educativos, con la finalidad de conocerlos directamente, integrar los conocimientos teóricos y prácticos en contextos reales e iniciarse en la práctica”.

Zabalza Beraza (2004), indica que “integrar el *practicum* en el *curriculum* implica incorporarlo de manera plena y efectiva al Plan de Formación que pone en marcha una Facultad o Escuela. Forma parte del Plan de Estudios y cumple una función relevante dentro del mismo” (p. 4). Este autor, citado por Molina Ruiz (2007, p. 22) entiende al *Practicum* como:

“el periodo de formación que pasan los estudiantes en contextos laborales propios de la

profesión: en fábricas, empresas, servicios, etc.; constituye, por tanto, un periodo de formación (...) que los estudiantes pasan fuera de la universidad trabajando con profesionales de su sector en escenarios de trabajos reales.”

En la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la UNSa., el Consejo Directivo, a través de **Resolución N° 057/2020**, define a la **Práctica Profesional Supervisada** como:

Un proceso formativo del alumno, consistente en la inserción supervisada y gradual de su futuro rol profesional mediante el cual plasma sus habilidades y conocimientos adquiridos durante su preparación académica, en un contexto laboral específico, validando así lo aprendido y respetando los alcances del título a recibir.

Con la implementación de esta actividad, la Resolución N° 057/2020 establece que el **objetivo** principal de la Práctica Profesional Supervisada es:

La inserción del alumno en la realidad laboral del país, con el propósito de fortalecer su formación académica, establecer vínculos que le permitan experimentar relaciones interpersonales dentro de una organización, adquiriendo experiencia y criterio profesional en resolución de conflictos, organización y dirección de tareas aplicadas a la profesión.

PLAN DE ESTUDIOS DE CONTADOR PÚBLICO 2019. PRIMERAS EXPERIENCIAS

Como resultado de la inclusión en el artículo 43° de la LES se aprueba el Plan de Estudios 2019 de la carrera de Contador Público Nacional. Entre sus principales modificaciones se presentan las Actividades Integradoras de la Práctica Profesional constituidas por tres asignaturas: Ética Profesional, Metodología de la Investigación Científica y Práctica Profesional Supervisada.

La implementación de la **Práctica Profesional Supervisada**, se inicia en el año 2023, cuando el alumno tenga la formación y los conocimientos necesarios para poder enfrentarlo a situaciones similares a las que presenta el ejercicio profesional. Posee 100 horas mínimas de duración y su requerimiento será el 70 por ciento de las asignaturas del Plan de Estudios aprobadas, dentro de las cuales deberá tener la totalidad de las del Ciclo Contable aprobadas y podrán adeudar hasta 1 (una) asignatura del Ciclo Jurídico y 1 (una) del Área Impositiva.

Primeras experiencias de Práctica Profesional Supervisada

Dada la importancia e impacto que genera la Práctica Profesional Supervisada en la formación profesional y personal del alumno, resultó conveniente realizar una anticipación de su puesta en marcha y el seguimiento de la misma. En este sentido, la palabra del alumnado, como principal protagonista, es considerada un elemento fundamental para evaluar la experiencia y satisfacción e identificar los aspectos a mejorar en futuras prácticas. A tal fin se elaboró una encuesta dirigida a alumnos que realizaron la Práctica Profesional Supervisada entre los años 2018 a 2022 en sectores tanto productivos como de servicios, **públicos o privados**.

Estas primeras experiencias permiten responder a modo de ensayo y error a la pregunta inicialmente planteada ¿Cómo se relaciona la universidad pública con el sector privado para lograr sus objetivos a partir de las Prácticas Profesionales Supervisadas implementadas en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales?

Propósitos de un ensayo de Prácticas Profesionales Supervisadas

En el año 2018 se inició la implementación de las Prácticas Profesionales Supervisadas, en el marco del proceso de transición del plan de estudios 2003 al 2019. A varios años de iniciada la experiencia este trabajo procura:

- Evaluar la experiencia de los estudiantes que realizaron la Práctica Profesional Supervisada en sectores productivos y/o de servicios, públicos o privados durante el período 2018 — 2022 e identificar aspectos de mejora.

Metodología de análisis del ensayo

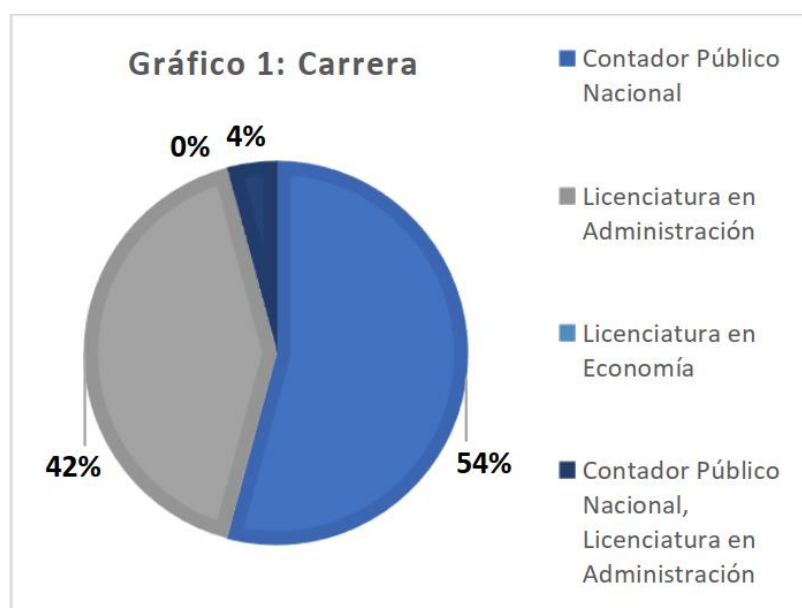
Es una investigación educativa que recupera la subjetividad de los sujetos para objetivarla e interpretarla. Desde un enfoque mixto, la perspectiva cuantitativa aportará la posibilidad de generalizar los resultados (Sampieri et al., 2006) y la cualitativa, en el sentido que le otorgan Taylor y Bodgan (1996), producirá datos descriptivos que proporcionan las palabras de las personas, escritas o habladas y los significados.

El relevamiento se realizó a través de una encuesta enviada por correo electrónico y Whatsapp a estudiantes que realizaron la Práctica Profesional Supervisada en sectores productivos y/o de servicios, públicos o privados durante el período 2018 — 2022. Las preguntas fueron enfocadas a indagar sobre el nivel de satisfacción de los estudiantes en diversos aspectos de la Práctica Profesional Supervisada desarrollada. En razón que dichos alumnos se encuentran entre las primeras experiencias en implementar la modalidad de Práctica Profesional Supervisada, los encuestados ascienden a 26. La receptividad por parte de los mismos ha sido positiva, alcanzando 24 respuestas, que representa un 92% de participación.

Aproximación a Resultados iniciales

Si bien la exigencia de la implementación de las Prácticas Profesionales Supervisadas se circunscribe a las carreras del Art 43 de la LES, a través de las Res. CD-ECO N° 057/20 y CD-ECO N° 050/20, en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta, se formaliza su implementación para alumnos que cursan carreras de grado -Contador Público Nacional, Licenciatura en Administración y Licenciatura en Economía.

El **Gráfico 1** presenta la cantidad de alumnos que realizaron la Práctica Profesional Supervisada (PPS) durante los años 2018 hasta el 2022 de acuerdo con las carreras de grado que cursan en esta Unidad Académica.



Fuente: Elaboración propia

La cantidad de alumnos que desarrollaron las Prácticas Profesionales Supervisadas y que cursan una u otra carrera obedece principalmente a razones externas a la Cátedra Seminario de Práctica Profesional, ya que ello depende del requerimiento efectuado por la institución, empresa u organización donde se llevará a cabo la Práctica Profesional Supervisada, y de la naturaleza de las tareas a desarrollar. El 54% de los estudiantes pertenece a la carrera de Contador Público Nacional, el 42% a la Licenciatura en Administración, el 4% a estudiantes que cursan las dos carreras mencionadas en forma paralela y un 0% a la Licenciatura en Economía.

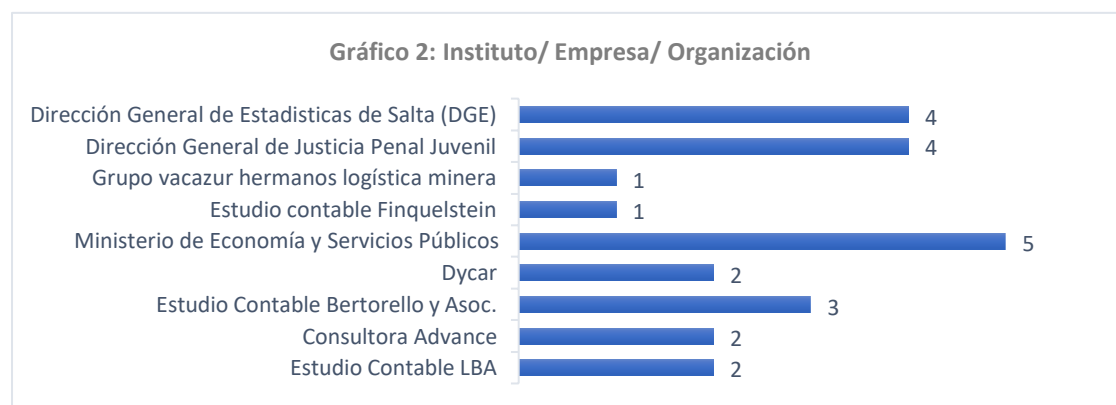
Lugar de desempeño de la Práctica Profesional Supervisada

Teniendo en cuenta que toda práctica se reconoce como *“la actividad que se configura en un sistema como estructura de relaciones que permite analizar lo que las personas hacen juntas para el logro de un resultado”* (Leontiev), esa actividad en una comunidad impone reglas y división del trabajo, y considerando que se trata de una instancia de socialización secundaria, en palabras de Berger y Luckman (1968) *“es cualquier proceso posterior a la socialización primaria (ámbito familiar) que induce al individuo, ya socializado, a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad. Consiste en la internacionalización de “submundos” institucionales o basados sobre instituciones. Su alcance y su carácter se determinan por la complejidad de la división del trabajo y la distribución social del conocimiento”*

Con esta idea se concibió la normativa que implementa la Práctica Profesional Supervisada al expresar que, se realizará con las reparticiones públicas nacionales, provinciales o

municipales; empresas públicas o privadas; cooperativas; mutuales o en instituciones no gubernamentales, que posean previamente firmado un convenio de aceptación de PPS con la Unidad Académica².

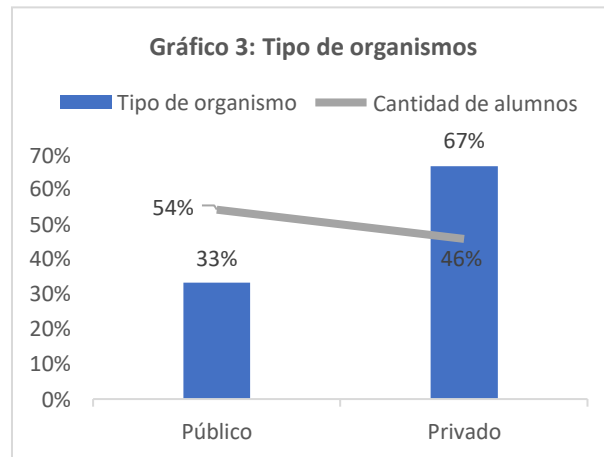
Durante los años 2018 y 2022 se concretaron Prácticas Profesionales Supervisadas en los siguientes organismos, empresas e instituciones:



Fuente: Elaboración propia

Estos ámbitos de desempeño de los estudiantes significan en el proceso de socialización secundaria *“la adquisición del conocimiento específico de “roles” estando directamente arraigados en la división del trabajo. De esta manera, requiere la internalización de campos semánticos que estructuran interpretaciones y comportamientos de rutinas dentro de un área institucional. Los “submundos” internalizados constituyen realidades más o menos coherentes caracterizados por componentes normativos, afectivos y cognitivos”* (Berger y Luckman, 1968, ps. 174-175). Surge la necesidad de configurar una nueva matriz funcional dinámica que permita a la Universidad transformar sus espacios de gestión, organización, administración y de producción y transferencia de conocimientos a través de las Prácticas Profesionales Supervisadas con el objeto de *“mantener vínculos ricos y variados con la economía o sociedad que la rodea, (...) pasar de ser una institución erudita a una institución productiva”* (Brunner,2000).

² Artículo 35- Resolución CD-ECO N° 50/2022- Reglamento del Seminario de Práctica Profesional de las carreras de Contador Público Nacional, Licenciatura en Administración, y de Seminario de Ciclo Profesional de la carrera Licenciatura en Economía, Planes de Estudio 2003, de esta Unidad Académica que se dicta en Sede Central y en las Sedes Regionales Metán- Rosario de la Frontera- Tartagal de la Universidad Nacional de Salta.

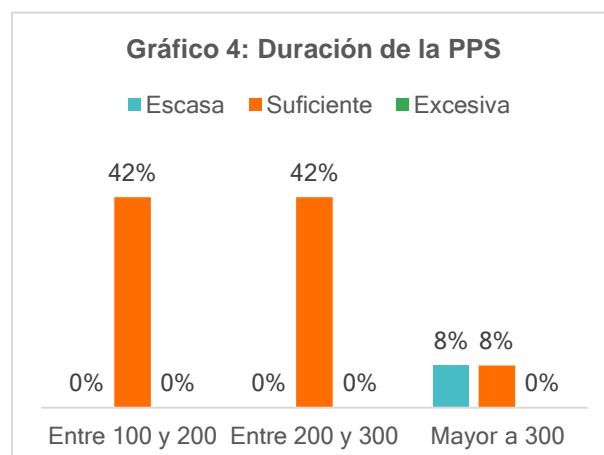


Fuente: Elaboración propia

Se puede observar en el **Gráfico 3** que, si bien sólo el 33% de los organismos donde se desarrollaron las Prácticas Profesionales Supervisadas durante los años 2018 — 2022 son públicos, estos representan el 54% de los alumnos que desarrollaron PPS en dicho período. Es indispensable expandir las PPS al sector privado para generar puentes entre los saberes universitarios y el trabajo en permanente cambio y actualización.

Duración de la Práctica Profesional Supervisada

El Reglamento de Práctica Profesional Supervisada (Res. CD-ECO N° 057/20) dispone que la misma “tendrá una duración de 100 horas mínimas”. Si bien éstas horas constituyen el mínimo fijado representa “*un proceso de intenso aprendizaje –del tipo ensayo-error- en la mayoría de los casos, caracterizado por un principio de supervivencia y, un predominio del valor de lo práctico*” (García, C. (1999). Se refleja en el **Gráfico 4** al expresar, el 92% de los encuestados, que la carga horaria es suficiente y un 8% la considera escasa.

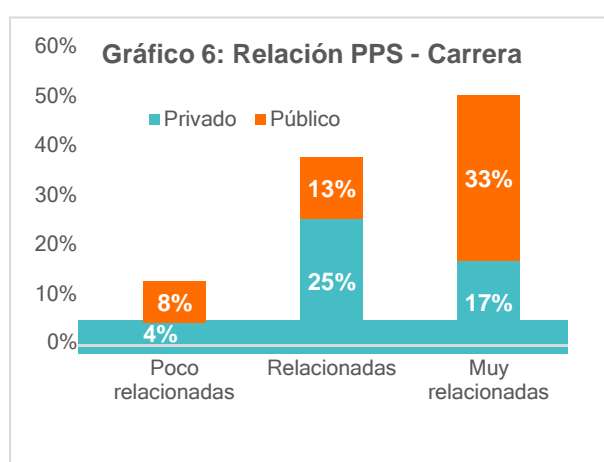


Fuente: Elaboración propia

Relación entre las actividades realizadas en la Práctica Profesional Supervisada y lo aprendido en la carrera

Con respecto a la relación entre las actividades realizadas en el desarrollo de las PPS y lo aprendido en la carrera, Renta Davids expresa que *“es permanente la tensión existente entre la teoría/práctica, es decir el conocimiento transmitido por la universidad es un conocimiento sistematizado, normalizado y objetivado con el fin de que los estudiantes puedan apropiarse de él sin grandes dificultades. Esto es así porque para que un conjunto de saberes sea transmisible debe estar en el lenguaje o suficientemente codificado como para que permita empaquetarlo en unidades coherentes para ser asimilado por los alumnos. Pero en este proceso de sistematización, el conocimiento pierde su capacidad de dar cuenta de las situaciones de incertidumbre, singularidad y conflicto que enfrentan los profesionales en su práctica”*

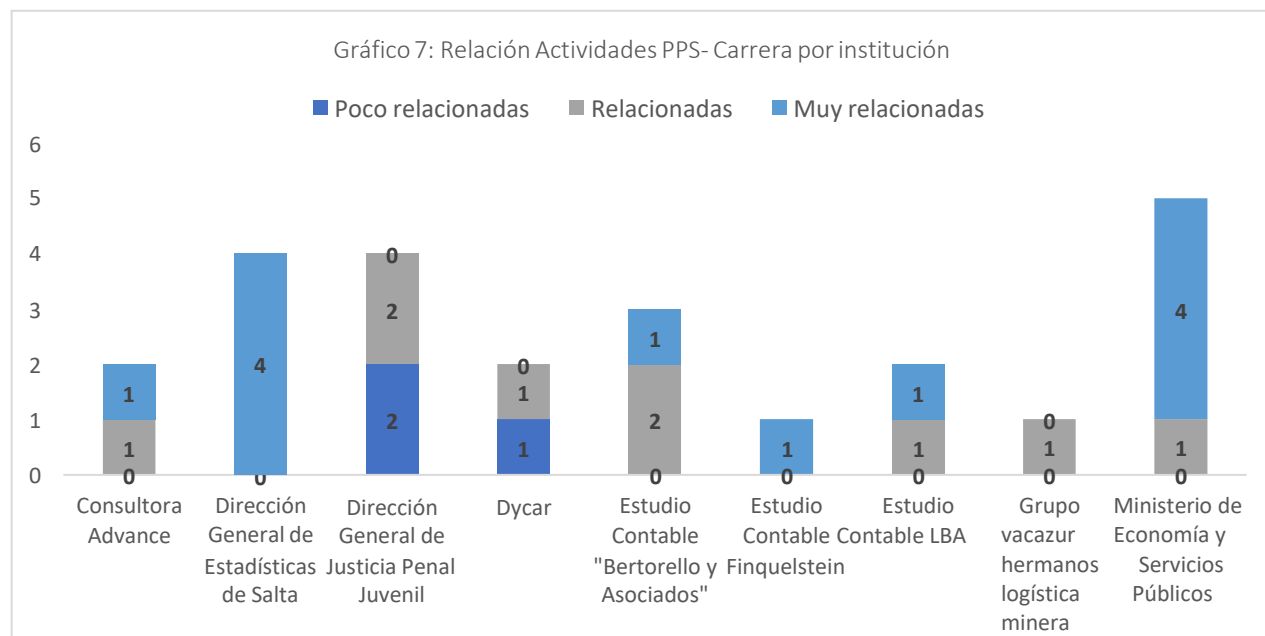
El **Gráfico 6** revela que el 50% de los estudiantes afirma que las PPS están muy relacionadas con lo aprendido en la carrera que cursan, el 38% que están relacionadas y un 12% poco relacionadas. En este sentido, estas respuestas podrían justificarse en la cambiante demanda del mundo actual, tal como advierte Schön *“(…) el conocimiento profesional se aviene a mal con el carácter cambiante de las situaciones prácticas- la complejidad, incertidumbre, inestabilidad, carácter único y conflictos de valores- que son crecientemente percibidos como centrales para el mundo de la práctica profesional”* (1998, p. 25). Se podría percibir que los estudiantes, en muchos casos, han sido convocados a realizar tareas y resolver problemas para los que no han sido preparados en el ámbito académico, debido a que las situaciones que pueden plantearse en la práctica son, por naturaleza, inestables y cambiantes. No obstante, el rol de los tutores es crucial en esta instancia.



Fuente: Elaboración propia

El **Gráfico 7** expone las respuestas brindadas por los estudiantes vinculando las actividades realizadas y lo aprendido en la carrera, identificando cada una de las instituciones/empresas/organizaciones en la que desarrollaron sus PPS. Frente a las

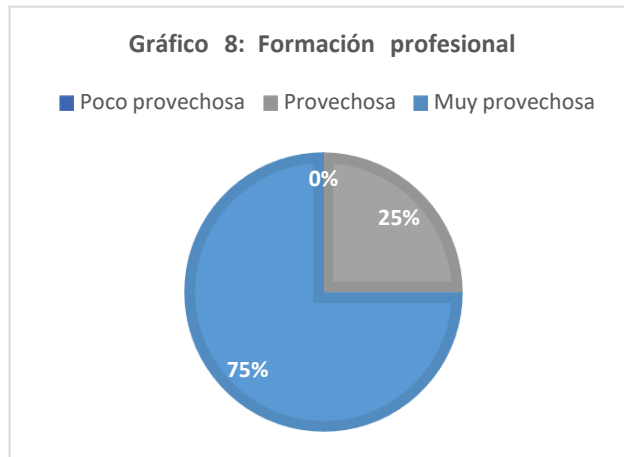
afirmaciones indicadas por los estudiantes, se hace imprescindible verificar y reorganizar la experiencia de los estudiantes en algunos de los entes con los que la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales posee convenios de Pasantías y prácticas Profesionales Supervisadas.



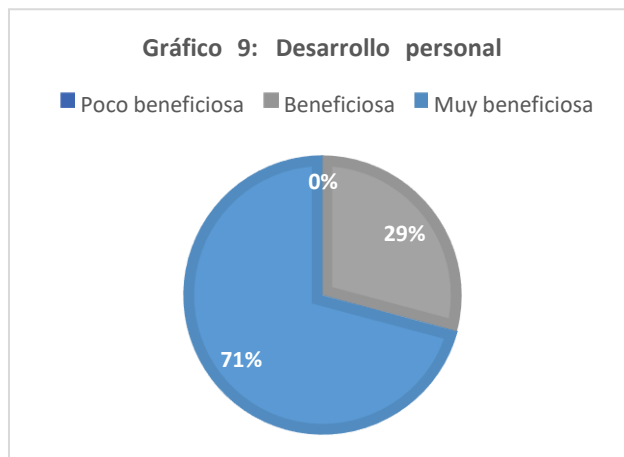
Fuente: Elaboración propia

La experiencia respecto a la formación profesional y desarrollo personal

En los **Gráfico 8 y 9** se muestran las respuestas acerca de la indagación acerca de la experiencia vivida y con respecto a la **formación profesional** y al **desarrollo personal**, aspectos relevantes para afianzar los conocimientos aprendidos en la Universidad y la seguridad de los estudiantes para enfrentar el mundo del trabajo. En el primer caso, señalan que la experiencia de la Práctica Profesional Supervisada ha sido Muy Provechosa para el 75% de los casos y Provechosa para el 25% restante. En el segundo caso reconocen que la experiencia respecto del desarrollo personal, ha sido Muy provechosa para el 71% de los casos y Provechosa para el resto de los estudiantes.



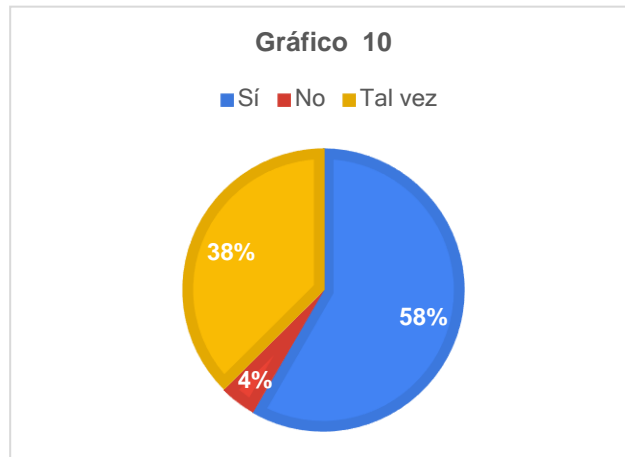
Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

¿Consideras que, tras la Práctica Profesional Supervisada, han aumentado tus posibilidades de obtener un trabajo en un futuro próximo?

Ante la pregunta sobre la posibilidad de obtener trabajo en el futuro, a partir de lo experimentado en la PPS, los estudiantes responden afirmativamente en un 58% y Tal Vez un 38% y un 4% negativamente (**Gráfico 10**). Las instituciones educativas surgen con el mandato social de inculcar y transmitir la cultura y el conocimiento disponible a las nuevas generaciones en un espacio y tiempo que difiere de la vida cotidiana. Tiempo atrás bastaba por considerar el conocimiento para operar en el mundo como algo explícito, objetivado y como tal, fácilmente transmisible desde las personas que los poseen (expertos) a las que no lo poseen (aprendices) en unidades empaquetadas y sistematizadas. Se diseñó así el currículum de las instituciones universitarias en función de las disciplinas, asignaturas y materias impartidas en espacios cerrados y, a veces, alejados de la realidad del mundo del trabajo real.



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

A partir del Plan de estudios 2019, ajustado a los estándares para Contador Público aprobado por la Res. ME Nº 3400-E/2017, se inició un proceso que obligó a reflexionar sobre las formas de enseñar y aprender en la Unidad Académica y también fuera de ella. El modelo que prevaleció debía ser objeto de revisión, entre las más relevantes, implementar las Prácticas Profesionales Supervisadas como un espacio de aprendizaje y experiencias fuera de la institución universitaria con el fin de adquirir formación para desarrollar ciertas prácticas profesionales. Las modificaciones particulares al nuevo plan de estudios, la Práctica Profesional Supervisada, como asignatura obligatoria, es relevante tanto para la institución como para los estudiantes, por esa razón en el año 2018 se pusieron en marcha las primeras pruebas.

La experiencia de la puesta en marcha de las mencionadas Prácticas dio lugar a una indagación a través de encuestas realizadas a los estudiantes que las desarrollaron, los resultados aseveran acerca del contexto real de la PPS del estudiante y los aspectos a reforzar y/o subsanar. A partir de los resultados de la encuesta implementada y el análisis realizado sobre la misma, es posible afirmar que, en términos generales, el objetivo propuesto se está cumpliendo parcialmente.

Los estudiantes afirman que la experiencia de la Práctica Profesional Supervisada fue provechosa, y significó un crecimiento para ellos en la esfera de lo profesional y personal.

No obstante, existen aspectos que deben perfeccionarse y sobre los cuales es necesario prestar especial atención para el mejoramiento continuo de la Práctica Profesional Supervisada del futuro. Los puntos deficientes detectados según las afirmaciones de los estudiantes son, por ejemplo: a) Determinar y comunicar de forma precisa las formalidades que el alumno debe cumplir, como así también, sus respectivos plazos; b) Definir clara y precisamente las tareas a desarrollar por el alumno en el puesto de trabajo; c) Incrementar la

firma de convenios con el sector privado; d) Realizar un mayor seguimiento por parte de los tutores.

Además, examinar los casos particulares en los cuales se ha calificado de mala o regular a organismos, empresas o instituciones en determinados puntos, a fin de subsanarlos para futuras prácticas. Tal es el caso de la Dirección General de Estadísticas de Salta, donde el 50% de los alumnos que realizaron la Práctica Profesional Supervisada en dicho organismo calificaron su relación con el mismo como mala o regular.

Por otro lado, el 50% de los alumnos que se desempeñaron en la Dirección General de Justicia Penal Juvenil o Dycar, respectivamente, indicaron que las actividades allí desarrolladas estaban poco relacionadas con la carrera que cursan (esto representa el 12% del total de alumnos analizados).

La Práctica Profesional Supervisada representa para los estudiantes una experiencia importante y beneficiosa para su futuro desempeño como profesionales, al poder aplicar en la práctica real los conocimientos adquiridos durante el cursado de sus carreras. Se aprecia que el sector público demanda mayor cantidad de estudiantes universitarios para desarrollar las PPS, tal vez por la semejanza de los tiempos institucionales. El desequilibrio se presenta con el sector privado, del que pareciera estar descoordinada la institución universitaria, por ello, es imprescindible definir estrategias que permitan generar un círculo virtuoso entre la Universidad y la inserción de los estudiantes a las cambiantes demandas laborales del sector privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berger, P. y Luckman, T. (1968) *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Biggs, J. B. (2005) *Calidad del Aprendizaje Universitario*. Madrid. Narcea Ferry, G. (1997) *Pedagogía de la Formación*, Bs. As. Novedades Educativas.
- De Rivas, T. y Martini, C. (2002) *Profesores Universitarios Expertos en la Etapa de Socialización Profesional*; Sociedad, Educación y Aprendizaje; Cronía. Universidad Nacional de Río Cuarto, Vol. N° 4.
- García, C. (1999) *Estudios sobre estrategias de inserción laboral en Europa*, Revista Iberoamericana de Educación N° 19.
- Jiménez Segura, F. I. (2013). *La evaluación del Practicum de Formación del Profesorado* (Tesis Doctoral). Universidad de Barcelona. Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Barcelona. Recuperado en <https://www.tesisenred.net/handle/10803/283565>
- Lascano, I. D. (2021). *Prácticas Profesionales Supervisadas en la carrera Contador Público-Plan 2018- UNCA* (Tesis de Especialización). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado.
- Lamas, P.; Vargas-D'Uniam, J. (2016). *Los niveles de reflexión en los portafolios de la Práctica Pre Profesional Docente en Revista de Docencia Universitaria. Volumen 14* (2- p. 57-78).

Manual para la Práctica Profesional Supervisada (2018). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Recuperado de <https://sociales.uprrp.edu/egts/wp-content/uploads/sites/9/2019/02/Manual-para-la-Pr%C3%A1ctica-Profesional-Supervisada.pdf>

Molina Ruiz, E. (2007). *La práctica profesional, componente de formación en la preparación de futuros profesionales*. Investigación educativa. Vol. 11 N° 19, 19 - 34. ISSN 17285852. Disponible en: <http://www.acuedi.org/ddata/3910.pdf>

Mundet, E. (2011). *El artículo 43 de la ley 24521: Pautas para la interpretación y aplicación de la norma*. Revista IN IURE. Año 1, Vol 1, pp. 11-22. Recuperado de <http://iniure.unlar.edu.ar>

Leontiev (1986) *Psicología y Pedagogía*, Akay.

Panza, M. R. (2009). *Seminario de Práctica Profesional como integrador de conocimientos en XXXI Simposio Nacional de Profesores de Práctica Profesional organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE)*.

Renta Davids, A. (2006) *Las pasantías como espacio de formación y socialización profesional.; Tesis de Grado carrera Licenciatura en Ciencias de la Educación; Facultad de Humanidades Universidad Nacional de Salta*.

Sampieri et al., (2006) *Metodología de la Investigación Científica*, México, Mc Graw Hill

Schön, D. (1998) *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Paidós Ibérica. España.

Shulman, L. S. (1998). *Theory, practice, and the education of professionals*. The Elementary School Journal, 98 (5).

Villa Sánchez, A.; Poblete Ruiz, M. (2004). *Practicum y evaluación de competencias en Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado. Volumen 8 (2)*.

Zabalza Beraza, M. A. (2006). *Competencias docentes del profesorado universitario. Calidad y desarrollo profesional*. España: Narcea.

Zabalza Beraza, M. A. (2004). *Condiciones para el desarrollo del practicum en Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado. Volumen 8 (2)*.

Taylor y Bodgan (1996) *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación, Madrid, Paidós*.

Resolución ME N° 3400-E/2017 *Estándares para la Acreditación de la carrera de Contador Público*.

Resolución CD-ECO N° 050/20 *Reglamento del Seminario de Práctica Profesional de las carreras de Contador Público Nacional, Licenciatura en Administración y Licenciatura en Economía. Planes de Estudio 2003. Sede Salta, Tartagal, Metán Rosario de la Frontera*.

Resolución CD-ECO N° 057/20 *Reglamento de Práctica Profesional Supervisada. FCEJyS. Universidad Nacional de Salta*.

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA PANDEMIA, ¿CONSOLIDA ANCLAS O LIBERA FUTURO?
REFLEXIONES DE CÁTEDRA SOBRE FILOSOFÍA, EDUCACIÓN, POLÍTICA”**

Autores:
QUIROGA, Nicolás
ARES, Darío
TORI, Juan Manuel
Centro del Conocimiento Administrativo - Asociación Civil Educación-Política-Poder-Estado
Catamarca - Argentina
E-mail: cecpas@hotmail.com.ar

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público – Privada

Resumen

Hace tiempo que compartíamos análisis, reflexiones, de temas que nos apasionan, en sus concepciones y sus prácticas, filosofía, psicología, pedagogía, Estado, política y poder; pero, en medio de ese desatino, se desató una pandemia que irrumpió en nuestras vidas como si quisiéramos que durara dos meses, pero, a pesar de nuestros deseos, los años empiezan a sumar y todo ha salido a la luz...

En el cuento “El Otro”, Borges narra un encuentro hipotético con sí mismo, veinte años más joven. Para convencer al más joven de que él es él, de que el viejo con el que está charlando es él mismo y de que no está soñando, utiliza un artilugio de lo más interesante: cita una frase que le encantará y sabrá no ser capaz de escribir nunca.

Borges, el viejo, sabe que Borges, el joven, sentirá admiración por la frase. Y pesar, frente a la certeza de sus limitaciones como escritor.

Sentimos que estamos frente a algo que nos representa, que nos interpela, que nos desafía en el día a día y que seguramente nunca habiéramos sido capaces de escribir.

Estamos frente a la oportunidad histórica de poder inclinar la balanza acerca de, si la pandemia consolida anclas o finalmente libera futuro, en las concepciones y prácticas de la política, el poder y el Estado, este caso para la educación en la Argentina.

Estamos en un momento y en un contexto que nadie esperaba pero que sucedió indefectiblemente y reveló, una imagen que nos invita a solucionar y a escribir nuevos caminos para recorrer un futuro más auspicioso y “educado”.

Esperamos con la misma alegría con la que la abordamos el presente escrito, el

descubrimiento y el placer de saberse acompañado; es desafiar el presente con vista hacia el futuro y seguir sumando aportes a algo que nos apasiona de toda la vida como la Educación. Es estar juntos cuidándonos, esperanzados.

Palabras clave: Pandemia-Educación-Política-Poder-Estado

Introducción

“Entre las utopías del siglo pasado, y del anterior, podemos encontrar inspiraciones para afrontar los problemas de hoy, e imaginar el futuro, aunque todo haya cambiado, y un porvenir incierto se precipite sobre nosotros”.

Dra. Adriana Puiggrós

El tema de la incidencia de la pandemia en las variables que queremos analizar en la formación de niños y adolescentes, en la educación en general, enmarcado en el contexto de las ciencias sociales, es un problema complejo. Y su complejidad radica no sólo en el carácter del contexto del cual procede, cuanto en la multiplicidad de aspectos que el mismo tema involucra.

Analizamos en primer lugar este factor de complejización. El que la pandemia ha producido cambios de hábitos, valoraciones y conductas de los sujetos, se reconoce hoy como un hecho irrefutable y fáctico, pero aún no se cuenta con instrumentos de medición precisos para la determinación de cuáles han sido esos efectos, cómo gestionarlos y con qué grado de eficacia.

Política, Estado y educación, son conceptos que siempre están vinculados al poder tal cual lo conocemos como definición semántica, y aun así hemos puesto en marcha una maquinaria que nos permita dialogar acerca de cada una de estas variables y cómo nos han redefinido en estos tiempos de pandemia.

La educación ya no es la misma, aun cuando estemos “viviendo como antes” y esa esta es una oportunidad única de establecer nuevos parámetros desde la política educativa y desde lo académico, tal cual la hemos conocido en el pasado y conocemos hasta hoy.

Precisamos construir una nueva realidad con nuevos paradigmas y nuevos procesos de información. Los paradigmas personales también se desgastan (entropía), los medios de comunicación, articulados en la repetición sistemática del mensaje, condicionan el modo de percibir la realidad; es decir que no permiten que el sistema se transforme, que el sistema mismo se modifique dialécticamente.

Hay pues un condicionamiento de horarios y de discurso preestablecidos como así también de marketing a la hora de comunicar tanto políticas como informaciones. La presentación de un recorte de la realidad estructurada de un modo particular y que de ninguna manera es ingenuo, nos aborda todos los días.

Este singular juego de sistemas de aquello que se ofrece está sostenido por la

incertidumbre de aquello que convencionalmente denominamos “realidad objetiva”, es por esto que decidimos que sería importante explicar qué se entiende por construcción de la realidad para de ese modo no caer en una “compulsión a la repetición” de carácter profano.

Todo se necesita repensar, hemos descubierto con asombro, las grandes y estructurales debilidades que un sistema vigente presenta, y lo valioso del asombro, es que nos conduce al cuestionamiento, a desestructurar criterios dogmáticos, explorar rumbos, otros caminos de análisis. Consolidar anclas o liberar futuro es la paradoja que nos planteamos discernir en estas líneas y a partir de allí, todo quedará como antesala de lo que está por venir.

La Pandemia, sus impactos esenciales y colaterales

Desde una naturaleza tan lejana a la nuestra, un virus llamado COVID 19, se instaló en miles y millones de hogares en el país y en el mundo.

Con el derrocamiento de las torres gemelas, pensamos que asistíamos a uno de los últimos asombros, que, como humanidad, derrumbaba ordenes establecidos.

El asombro como uno de los orígenes del pensamiento filosófico, nos permite reflexionar una pandemia que transforma nuestras zonas de confort, sustentada en parte por el avance del conocimiento científico y tecnológico.

Es un tiempo de repensar un tsunami, que nos afecta esencialmente en lo epidemiológico, en lo sanitario, pero también en lo social, en lo económico, en lo político.

La Organización Internacional del Trabajo, lo expresa:

“El panorama resulta más preocupante al considerar que dichos impactos han sido desiguales y que el sendero de recuperación, que lentamente se producirá en la región, será aún acompañado de una amplificación de brechas laborales y de ingresos entre los diferentes grados y grupos de población. Esta crisis, exacerba los elevados niveles de desigualdades existentes antes de la pandemia”.¹

Esta reflexión, nos plantea un pensamiento contra factual, un análisis de conocimiento, que nos interroga, que buscará respuestas, en un devenir diferente, un imaginar realidades distintas a los resultados obtenidos.

Protegernos de lo que nos salva, es el lugar que imaginamos el futuro. Hicimos más pequeños los círculos de confianza, después de una primera reacción, redescubrimos que hay mucho por vivir, en un contexto de muchas bajas en este camino.

Hoy somos más conscientes de la historia y de las ideas, que vivimos otra normalidad, que no somos invulnerables, que convivimos todo lo mismo y a la vez todo diferente, a funcionar en núcleos sociales más pequeños.

El mundo tiene que cambiar, no sabemos cómo serán las prioridades, no tenemos claro que tiempo llevará recuperarnos, porque todavía no hemos aprendido a saber todo lo

¹La Pandemia profundizó las desigualdades y agravó la brecha educativa. <https://www.cippec.org/textual>.

perdido.

Un Estado fuerte y justo, para lo que viene, donde hay futuros posibles y futuros deseados.

No somos el súper hombre de Friedrich Nietzsche, pero sí, la pandemia borró como una esponja todo el horizonte, cuando la realidad estaba impregnada de un endiosamiento de la ciencia, de la técnica, descubrimos que no existía tecnología sanitaria.

Unificamos a ello los miles de fallecidos, el incremento del desempleo, de la pobreza, el cierre de comercios, de pequeñas y medianas empresas, las industrias paralizadas, las discusiones si educación presencial, o educación sin alumnos ni docentes en las aulas, en las escuelas.

Aun así, somos seres de esperanzas, porque hemos asumido que la pandemia ya estaba instalada culturalmente, antes del COVID 19, y por mucho tiempo lo será.

Es una realidad en la cual deberemos transitar, desde un criterio retrospectivo, contra factico, sin finalidades de coyunturas políticas, sino de fuentes empíricas para unificar concepciones, estrategias, hacia urgencias de un mejor futuro.

Educación, entre las angustias, ansiedades y las dudas políticas

La Pandemia generada por el COVID 19, por la magnitud de lo abarcativo, tiene consecuencia de difíciles adaptaciones de las sociedades, su impacto es económico, social, no es únicamente sanitario, aunque en este segmento, es donde influye en la vida cotidiana.

El impacto psicológico se evidencio en los comportamientos con las emociones gravitantes, ante el aislamiento, el confinamiento, la pérdida de familiares, los miedos a la muerte misma, la desesperanza.

Desde el punto de vista de su afectación a la vida cotidiana, la pandemia implica fuentes de estrés intensas, de diversa naturaleza. El embotellamiento, que describe en su inteligente metáfora Julio Cortázar en su obra "Autopista del sur"; la condición del ser humano en situaciones impensadas, descubrió en cada persona y grupos humanos partícipes, comportamientos también impensados cómo la comprensión, el compromiso, la generosidad, la solidaridad, etc.

La capacidad de resistencia y de búsqueda de acomodamientos a las realidades que surgen, una búsqueda de acomodarse lo mejor posible, durante el embotellamiento, fue lo que hoy llamamos resiliencia social

Las reflexiones sobre la angustia, nacen desde procesos traumáticos personales, sociales, colectivos.

El tsunami del COVID 19, entre sus secuencias generó la sensación de desamparo, de angustias ante las incertidumbres, ante el desmoronamiento de un orden establecido, desigual, sin valores sustentables del ser, en una sociedad que se resquebraja.

La existencia humana se presenta como una paradoja, debido a que el hombre

está suspendido entre su propia finitud y la infinitud, que se le revela de alguna manera, por el corrimiento de los horizontes creados por la ciencia y la técnica.

Nos pensamos en contextos que no se determinan desde la racionalidad, tampoco desde lo biológico, estamos aquí, como lo expresara el filósofo Soren Kierkegaard, con elementos y circunstancias que se nos escapan, que se constituyen como imponderables.

Nos pensamos en la angustia del devenir, del que será de nuestro otro día, que lejos de considerarse como lo negativo, se nos presenta como posibilidad, de crear caminos de libertad, por donde guionar nuestra existencia.

Para disfrutar de este concepto de libertad creadora, reconociendo el vértigo de la misma, que también nos expresara Kierkegaard, tendremos que reconstruirnos como responsables de nuestro propio destino, como ese hombre que maravillosamente describe Nietzsche en sus brillantes metáforas.

Ese hombre que camina con un farol en la mano, expresando su desamparo, anunciando que Dios ha muerto, Ustedes lo mataron, el conocimiento, la belleza, la verdad, el bien, lo justo, es un relato, los desvalores son la realidad.

Esta conciencia, es la expectativa de regresar al SER como recreador de valores, de búsquedas, de dudar de las restricciones, de los aislamientos, de los confinamientos, ordenados por decisiones políticas que, en un criterio contra factico, conocemos sus resultados.

El filósofo Silvio Maresca, reflexionaba: "Hablar de los valores es muy complicado, porque el valor, cuando pierde su esencia, es decir, valer, no por eso se destruye físicamente, no desaparece de escena, siguen con vida, aun cuando las conductas van a otro lado, y este es el riesgo de la corrupción".

Platón parecía más realista, lo proponía para los gobernantes, pues creía que tener intereses y propiedades privadas, los expone a la tentación de pensar en ellos, más que en el bien común. Platón era un hombre desesperado, veía disolverse su sociedad sin remedio. Porque allí veía disolverse los valores en la Atenas del Siglo V, A.C. Un gran proceso nihilista también, esto que vivimos hoy como riesgo colectivo, paso muchas veces en la historia.

Los aislamientos, los confinamientos, las restricciones, definidas por los Estados, en lo inédito de la pandemia, nos llevó a un túnel sin tiempo y sin luces, provocando lógicas incertidumbres.

El cambiar, cada determinado tiempo de medidas restrictivas, no solamente involucro a la sociedad en su conjunto, sino que también se apoderó de quienes son responsables de sus planificaciones y desarrollo.

Continuando con los criterios contrácticos, en educación se reflejaron los lineamientos de un Estado asesorado en sus gabinetes de expertos, específicamente los especialistas en epidemiología que aportan sus conocimientos y experiencias.

Pero la circulación del COVID 19, y sus distintas variantes, dejó en la superficie las debilidades de infraestructuras edilicias, tecnológicas, sanitarias, pero también en la Educación.

Las dudas del camino, del rumbo, de estrategias pedagógicas, educativas, didácticas, formó parte de los ministerios de educación de los países, con cierre de escuelas, implementación de planes, programas, proyectos de continuidad pedagógica.

Elaboración, de normativas que atenúen las ausencias en las escuelas, las deserciones de alumnos, toda una complejidad pedagógica, didáctica, en la promociones y planes evaluativos, buscaron resolver las urgencias educativas.

Las entregas masivas de equipos informáticos, capacitación de directivos, docentes, que resuelvan la inequidad en el acceso al bien social educativo, las desigualdades develadas por la pandemia están en funcionamiento.

En un presente, la realidad es que la Educación, quedo en un fuego cruzado, de las ansiedades de las familias, las incertidumbres, las dudas, e intereses y mezquindades políticas.

El cambio y la pérdida en definitiva de las rutinas en las edades de nuestros estudiantes generan mucha angustia y ansiedad ante imposibilidad de estructurarse como siempre lo han hecho en su desarrollo escolar tal cual ellos los conocen.

El cambio de paradigma que se está dando a nivel educativo, tiene como principales “víctimas” a nuestros estudiantes y en alguna medida también, a nuestros docentes.

Ninguno de estos grupos logra reconocer aún cuál será la verdadera normalidad a posteriori del paso de la pandemia, y esa incertidumbre los enfrenta con la posibilidad de reinventarse, pero también genera angustia ante la imposibilidad de dar con el objetivo final que será, el proceso educativo en todas sus características.

Tanto docentes como estudiantes, ya venían trabajando con lo que denominamos “las nuevas tecnologías” pero esta circunstancia de aislamiento, nos enfrentó a la necesidad de generar recursos donde no los había y de desenmascarar nuestras debilidades de capacitación como educadores.

Muchos se han quedado sin herramientas y el miedo los ha paralizado, situación que los enfrenta con el pánico ante el fracaso y que, en líneas generales, les impide volver a actuar como educadores desde este nuevo lugar que todavía es desconocido.

Con las clases iniciadas por decisiones políticas de consensos en el C.F.E debemos hacer foco en la importancia de la labor del docente en esta etapa; cuyo objetivo debe ser, conseguir transmitirles interés por las asignaturas a cada estudiante, ayudando así a un mayor compromiso.

En consecuencia, pueden mostrar mayor interés, curiosidad, desarrollar su creatividad, poner en práctica el pensamiento crítico, mejorar la comunicación. Además,

aumentar su autonomía y responsabilidad. Algunos estudiantes aumentarán su autoestima y su confianza en sí mismos, puesto que se sentirán más seguros en este nuevo escenario.

Muchos docentes hacemos el esfuerzo para plantearnos otro tipo de pedagogías, nos planteamos normas y técnicas participativas, novedosas, pero al momento en el que el sistema nos pide por ejemplo evaluar, caemos en los tecnócratas de especialistas, y no en nuestras propias creatividades.

El educador, ha tomado conciencia, junto a sus alumnos, que no puede ser solo “desde afuera” el cambio pedagógico-didáctico; el proceso de concientización emerge desde el interior y adentro en relación de reciprocidad sistemática.

Este proceso que deja la pandemia, como oportunidad de repensar sus cambios y transformaciones, no es suficiente y sería estéril que sean asumidas por conciencias individuales, se precisa desestructurar Estados autoritarios, feudales, conservadores, que se mimetizan en democracias formales.

El imperativo ético de desandar caminos, de repensar una educación en otra concepción de la práctica del poder, la política y el Estado

El Papa Francisco pidió a los dirigentes políticos latinoamericanos que no usen la pandemia de coronavirus como una herramienta electoral y los convocó a buscar soluciones viables para nuestros pueblos, que tengan en cuenta a los excluidos.

“Me dirijo también a quienes ejercen responsabilidades políticas y me permito, una vez más, convocar para rehabilitar la política, que es una altísima vocación, que es una forma más preciosa de la caridad, porque busca el bien común”, planteó el pontífice en un video mensaje que envió al “Seminario América Latina, Papa Francisco y los escenarios de la pandemia”, organizado por el Vaticano.

La Pandemia profundizó y puso de relieve las grandes e históricas desigualdades, las brechas tecnológicas en el acceso a sus herramientas, convirtieron a millones de niños, de jóvenes, en excluidos de la educación formal.

En el 2016, la ONU declaró el acceso a Internet, como un derecho humano fundamental, allí reconoce “la importancia de que se aplique un enfoque basado en los derechos humanos, para facilitar y ampliar el acceso a Internet y solicita a todos los Estados que hagan posible por cerrar las múltiples formas de la brecha digital”.

Políticas inclusivas debieran tener prioridades en las decisiones del Estado, porque sabemos por conocimiento y experiencia histórica, que quienes son excluidos, difícilmente regresen al sistema.

Imposible, en este tiempo, abstraer nuestras reflexiones de los contextos electorales, que la democracia en nuestro país hoy tiene en agenda, y resulta paradójico que las burbujas del poder político tengan sintonía con sus prácticas alejadas de sus realidades.

Quisiéramos escuchar, un compromiso de unidad de los argentinos en búsqueda de respuestas a cómo evitar una generación perdida por el COVID 19.

Las crecientes tasas de pobreza, de desempleos, es la mayor amenaza en el presente y futuro de millones de niños, de jóvenes, que tendrá su impacto directo en la educación.

UNICEF, “hizo un llamamiento a sus socios y a los gobiernos para asegurar la educación básica para los niños, garantizar y aumentar su acceso a la nutrición, el agua potable, el saneamiento y los servicios básicos de salud mental y física (incluidas las vacunas), frenar el aumento de la pobreza infantil y asegurar una educación inclusiva para todos.”²

Tendremos como ciudadanía, elaborar los silencios, pero repensarnos, mirarnos en nuestra integridad, que sí la humanidad no será la misma, las tradicionales organizaciones sociales, culturales, políticas, económicas, del trabajo, de la producción, incluso las religiosas, tampoco lo serán.

Deberemos asumir, que, si hay una conciencia colectiva, en las ideas, en la interpretación de los procesos históricos, asumir la responsabilidad de una urgencia de los tiempos, independientemente, de planificaciones de los gobiernos, que están inmersos en las coyunturas electorales, con riesgos de visiones sesgadas.

La escuela, ya no será únicamente pedagógica, la repensaremos en sus necesarias vinculaciones, como sociedad civil, como derecho social, a la política que construye poder. La escuela, su comunidad educativa, en este proceso de concientización despertada por la pandemia, tendrá un rol fundamental en sus nuevas configuraciones.

Hacer de las angustias estresantes, de las ansiedades, una comunidad educativa, cuestionadora del orden político, que legaliza presupuestos educativos, que desprecia la inteligencia del docente.

Una escuela recreadora de esperanzas es una escuela movilizadora de conocimientos, formadora de sujetos que, al decodificar sus contextos, construyen otros conceptos de libertad, de la existencia, de la vida, del mundo, del amor, de los valores, que preservan la misión histórica, que es la de humanizar.

Revincular, la reflexión pedagógica, la práctica educativa, con su destino social, es actualizar en este tiempo el pensamiento de Paulo Freyre, que ninguna escuela es neutra, por lo tanto, su compromiso hoy es contribuir a formar una ciudadanía para la libertad, en otro concepto de la política, como constructora de poder, y conducción del Estado.

Sabemos lo que hoy no deber ser a Escuela del mañana, un lugar de niñez, de jóvenes, apropiadores de conocimientos en un país de escuelas sin laboratorios de investigaciones, sin equidad en el acceso a la conectividad virtual, sin pensamiento crítico, y

²Naciones Unidas A/HRC/32/L20. Asamblea General del Consejo de Derechos Humanos 32º periodo de sesiones.

sin horizontes de realización personal social y colectiva.

La Escuela del mañana, será creadoras de proyectos institucionales, de construcciones colectivas, participativas, contextualizadas, pensadas para el ejercicio de la ciudadanía democrática, como así mismo en una formación para el trabajo, la producción; en un proyecto de comunidad organizada para un modelo de país.

Aportes filosóficos, pedagógicos que contribuyen a pensar en nuevos caminos para otros horizontes.

Estimamos importante, recordar en esta propuesta, las reflexiones de Silvio Maresca. “¿Qué es la política? Su parentesco con el poder y su ejercicio saltan a la

vista. En consecuencia, la primera tarea consiste en encarar con el menor bagaje posible de prejuicios el fenómeno del poder, cosa a la que todavía nos resistimos tenazmente. El poder lo hizo bajo el manto del servicio a la comunidad, el bien del prójimo y otros argumentos innumerables, aún corrientes. Mientras imperaban los viejos valores todo ello puede haber sido creído honestamente, no lo negamos, pero con el advenimiento del nihilismo, las máscaras se descomponen. Para que nadie —nunca falta alguno— me acuse de “esencialista”, “romántico”, “ahistórico” o, lo que es peor todavía, “reaccionario”, aclaro que utilizo aquí “esencia” en el sentido verbal que emplea Martín Heidegger, al devolver al vocablo “wesen” su condición de verbo, es decir, “esencia” como “esenciar”. Como se verá, ser “esencialista” o, por el contrario, “procesista” —lamento el término—, no son las únicas posibilidades disponibles. Tal vez sea hora de despedirse del pensamiento binario. La política, el hombre político, no pueden rehusar aquella certera definición de Maquiavelo cuando afirmó que la política consiste en el arte de obtener el poder y conservarlo”.

La política es, al menos en un aspecto, el ejercicio del poder, cuya autosuficiencia y consiguiente dignidad es razón suficiente para no adosarle justificaciones externas. Como se verá, no apuntamos meramente a conservar viejos valores. Del nihilismo se sale hacia adelante, nunca hacia atrás.

Acaso sea el único medio del que disponemos hoy para reconstruir una auténtica autoridad, con toda la potencia benéfica que ello encierra. Resuena la importancia que Aristóteles concede en su ética al Nicómaco, al hombre prudente, al sabio. Moral sin prescripciones, ajena a malvados imperativos categóricos, si falta esa ejemplaridad, el ejercicio de la virtud se vuelve imposible: “la virtud [es] un hábito selectivo que consiste en un término medio relativo a nosotros, determinado por la razón y por aquella por la cual decidiría el hombre prudente”.

Hace tiempo, que crece una dirigencia política, en un desierto de ideas, de pensamientos, culturalmente grave, y socialmente aún más, con niveles de pobreza estructural, con índices de desempleo históricos.

Hemos naturalizado, el aceptar Estados con políticas prebendarias, clientelares,

elitistas, en jurisdicciones feudales que eternizan en el poder a gobernantes, creando reformas, de la Justicia, del Estado, Legislaturas verticalistas al poder Ejecutivo.

Es el riesgo la conformación de comunidades, que consideran una obviedad que quienes representan el Estado, tienen el deber de ser sus de cuidadores permanentes.

Se tejen recíprocos entramados culturales, sin espíritus reflexivos, racionales, críticos, cuestionadores; consecuente a ello, se mercantiliza la voluntad popular, la degradación de las instituciones, las resignaciones, y sectores pensantes del comercio, las empresas, incluso profesionales, se acomodan a los Estados que diseñan estrategias de preservación prebendarías.

El clientelismo en los Estado Feudales de este tiempo se manifiesta de dos maneras, como estrategias de dominación simulada, con una convivencia aceptada y en una máscara democrática, de la una verdad con un pensamiento único.

La ética política es una ficción en el ejercicio de una democracia formal que objetiva a las personas, así como los vínculos de intereses cosifican las instituciones y a los sujetos democráticos.

En la búsqueda de rumbos

Una de las cuestiones más importantes sigue siendo la necesaria reflexión acerca del sentido ético pedagógico y político de la formación que orienta el proceso institucional y curricular, entendidos como una idea indisoluble, que restituya al centro del debate, el vínculo inseparable entre calidad e inclusión; la garantía del derecho a la educación y la insoslayable tarea de la enseñanza para que todos aprendan en el marco de la obligatoriedad de catorce años de escolaridad.

Como expresábamos, la pregunta medular por el sentido político cultural de la formación docente necesariamente presenta debates en los cuales se confrontan modelos y enfoques pedagógicos diversos.

En un mundo de transformaciones tecnológicos- culturales vertiginosas, de crecientes cambios en los sujetos, de sus ámbitos de socialización y de fuertes pensiones y conflictividades, se vuelve necesario insistir, seguir interrogándonos acerca de qué docentes formar, cuáles son los horizontes de formación en disputa hoy, en Argentina, en América Latina, en este tiempo histórico.

En síntesis, en este contexto es necesario volver a pensar qué institución formadora, para qué escuela en función, de que proyecto de sociedad y país, formamos docentes.

Lo que liberó la pandemia

La posibilidad queda abierta y será necesario tomar esta crisis como una oportunidad para el Estado, para la política y para la educación, de ejercer nuevas líneas de trabajo para atender a nuestros estudiantes, generando una interrelación entre ellos, los

hogares, el sistema y el futuro.

Son muchas las preguntas que flotan en el aire, y la falta de certidumbre en medio de este contexto sobre el futuro. Sin embargo, está claro que al terminar esta pandemia deberemos decidir como estrategias de la educación, si volvemos a “la normalidad de siempre” o si tomamos el camino que nos conduce a nuevas ideas, recibiendo de buen modo las experiencias sociológicas, tecnológicas y psicológicas que nos dejó el aislamiento.

De esta propuesta a futuro, no está exenta la educación. La situación con el covid-19 dejó expuestas cuestiones arraigadas que tienen origen hace más de doscientos años atrás en el sistema educativo en todo el país, desde la desigualdad de financiación entre las escuelas de diferentes gestiones y regiones, hasta la falta de enfoque en el bienestar emocional de toda la comunidad educativa, con muchos matices de por medio.

Entonces, “¿Volveremos al aprendizaje pasivo tradicional frente a una pizarra/pizarrón, o nos moveremos hacia un nuevo rumbo, centrado en el bienestar de los estudiantes y en la reducción de las profundas desigualdades del proceso de aprendizaje?”

¿Qué camino tomarán los educadores, las escuelas, las familias y los estudiantes, la clase dirigente, la humanidad?

Es evidente que todo indica que deberíamos generar un cambio radical, un grupo de notables educadores del mundo arriesgó que “La pandemia mundial a causa del coronavirus representa el desafío más importante para la educación en todo el mundo desde la Segunda Guerra Mundial”.

Pero más allá de esto, el principal reto al que se ha enfrentado es a la violencia que están viviendo los niños, niñas y adolescentes en sus casas. “Nos dimos cuenta de que teníamos que fortalecerlos en habilidades socioemocionales, en pensamiento crítico, en las habilidades para el siglo XXI. Pero, sobre todo, empoderarlos para que puedan defender sus derechos. Los padres tienen en sus cabezas esa idea de que la letra con sangre entra, entonces presionan a los niños por medio de la violencia psicológica y física”, dice el Foro Económico Mundial.

Nosotros estamos convencidos de que esta crisis es una oportunidad casi única para replantear la forma como se educa, aunque observamos que el deseo dominante de la mayoría de los que piensan la educación es regresar a la misma escuela y a la misma educación.

¿A dónde nos dirigimos?

En medio de esta crisis del covid-19, los educadores se preguntan para qué deben preparar a sus estudiantes en el futuro. De acuerdo con informes de universidades de todo el mundo, el 85 % de los trabajos en 2030 en los que entrarán las generaciones de hoy, aún no se han inventado.

Es evidente que las respuestas que nosotros podamos entregar hoy de modo

colectivo y sistémico a todos los inconvenientes y angustias que trajo la situación de pandemia, será lo que pueda determinar a futuro cómo nos veremos afectados, y por esto se desprende que hay un camino claro hacia adelante.

Esta es la oportunidad para educar a los estudiantes para su futuro, no para nuestro pasado. Vivimos en un mundo en el que lo que es fácil de enseñar y evaluar también se ha convertido en fácil de digitalizar y automatizar.

El reto del futuro consiste en armonizar la inteligencia artificial de los ordenadores, con las capacidades cognitivas, sociales y emocionales y los valores de los humanos.

En una investigación de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) recién publicada sobre la educación después del covid-19, en la que se plantean lineamientos de cómo debería darse este cambio, se resalta que la imaginación, la conciencia y el sentido de la responsabilidad serán los que ayuden a sacar partido de la tecnología para crear un mundo mejor. Y es que actualmente, el éxito en la educación tiene que ver con la identidad, la capacidad de intervención y las metas.

En ese mismo documento se señala que el problema para lograr el cambio reside en que desarrollar estas capacidades cognitivas, sociales y emocionales exige un enfoque muy diferente del aprendizaje y la enseñanza, y una nueva categoría de enseñantes. Y explica que en los contextos tradicionales en los que el propósito de la enseñanza es impartir conocimiento prefabricado, los sistemas educativos se pueden permitir una baja calidad en los profesorados.

Y cuando esta es baja, los gobiernos suelen decir a sus enseñantes exactamente qué hacer y cómo quieren que se haga, utilizando una organización industrial del trabajo para obtener los resultados deseados. “El reto es convertir la docencia en una profesión de trabajadores del conocimiento avanzados que desempeñen su función con una gran autonomía profesional y dentro de una cultura de la colaboración”, dice el informe.

Nos dimos cuenta que tenemos que fortalecerlos en habilidades socioemocionales, pensamiento crítico, inteligencias múltiples y libertades asistidas que serán las habilidades para el resto del siglo XXI.

Estamos acostumbrados, aquellos que recorremos el camino de la educación, a convivir con lo que nos formó y lo que deseamos para formar; en el pasado el conocimiento se recibía, en el futuro tiene que generarlo quien vaya a utilizarlo. Antes la educación era básicamente temática; mirando hacia el futuro consideramos que debería basarse más en proyectos, en construir las experiencias que ayuden a los estudiantes a pensar más allá de los límites de las disciplinas temáticas en general.

Podríamos inferir aquí que el pasado era jerárquico mientras que el futuro será un proceso colaborativo y de mutuo progreso donde los docentes y los estudiantes serán al mismo tiempo recursos y creadores.

Tendremos entonces que repensar muchos elementos, como la elaboración y

expansión de programas de educación a distancia, deberíamos avanzar en definiciones de contenidos que hay que priorizar y métodos para la entrega de estos contenidos de manera más eficaz.

La posibilidad queda abierta y será necesario tomar esta crisis como una oportunidad para el Estado, para la política y para la educación, la de ejercer nuevas líneas de trabajo para atender a nuestros estudiantes, generando una interrelación entre ellos, los hogares, el sistema y el futuro.

Son muchas las preguntas y falta de certidumbre que flotan en el aire en medio de este contexto sobre el futuro. Sin embargo, está claro que al terminar esta pandemia deberemos decidir como estrategias de la educación, si volvemos a “la normalidad de siempre” o si tomamos el camino que nos conduce a nuevas ideas, recibiendo de buen modo las experiencias sociológicas, tecnológicas y psicológicas que nos dejó el aislamiento.

Este es el desafío ante el momento inédito que globalmente vive la humanidad, con las particularidades que son propias a las características de las regiones y de los países. Hoy más que nunca requerimos replantear, reflexionar respecto en donde estamos y hacia dónde vamos.

Se ha dicho con insistencia que las tremendas desigualdades e injusticias sociales se han acrecentado por la situación de contingencia mundial. La cuestión es desde nuestra región y de nuestro país, qué retos como educadores y ciudadanos vamos a asumir.

Daniel Filmus, al presentar la Ley de Educación Nacional en el Congreso de la Nación, expresaba “La historia nos muestra que, en nuestros procesos históricos, como no había escuelas, maestros, ni poblaciones suficientes, hubo quienes imaginaron un país distinto en un proyecto nacional que contuviese a quienes habitaban este lugar en el mundo llamado Argentina y los convirtió en el país más igualitario de la región.

Ojalá que los legisladores acompañen nuestros sueños. Para cumplirlos es necesario que todas las fuerzas políticas, confíen en la educación como motor de un desarrollo con crecimiento y justicia social. Estoy seguro, que, si somos capaces de elaborar y sostener políticas educativas inclusivas y de calidad a largo plazo, sea cual fuere el color de los gobiernos de turno, nuestros sueños serán cumplidos.”

Consolidar anclas o liberar futuro

Hay un antes y un después en la vida personal y del colectivo social, de quienes padecemos el COVID 19 y que logramos superar, como también y, fundamentalmente, en los amigos y familiares de los miles de fallecidos en nuestro país.

Para quienes hemos atravesado el contagio, logramos entender y comprender, que es muy probable, que previo al contagio del virus ya tuviésemos signos de distorsión en la existencia misma de nuestro ser, fuésemos seres asintomáticos desvinculados de una condición humana simple y sencilla. En los valores con los cuales desarrollábamos

nuestras vidas, quedara en nosotros que el proceso traumático vivenciado fuera la oportunidad para buscar nuevos rumbos, hacia otros horizontes y definir una forma de pensar lo cotidiano.

Por formación filosófica es muy probable que compartamos las reflexiones que nos proponía Sócrates “yo solo sé que no se nada”, como también el pensamiento filosófico de Heráclito “nunca nos bañamos dos veces en las mismas aguas de un río”.

Es decir, tenemos todo para aprender en un mundo que hoy se caracteriza por la incertidumbre.

También es posible que, como humanidad, como nación, como pueblo, nos ocurra la maravillosa metáfora descrita por Julio Cortázar, en su obra *La Autopista del Sur*, cuando describía las distintas miserias y riquezas humanas, experimentadas impensablemente en sus conductas, comportamientos, de quienes compartieron tiempos de absurdos inimaginados en un embotellamiento; al finalizar el mismo, todos salieron disparados a la ruta de París.

La educación, la política, el poder, el Estado, no debieran ser la realidad que la pandemia ha develado en la humanidad. La esperanza es una construcción de nuevos caminos, el futuro se nos presenta como una agencia para consolidar las realidades que la pandemia provocó con el COVID 19, o bien, liberar un futuro de realización colectiva de los pueblos.

BIBLIOGRAFIA

1. Puiggrós, Adriana. “El Coronavirus infecto sociedades humanas, enfermas de neoliberalismo.WWW.Facebock.com. 12/20.
2. Puiggros, Adriana. Escuela, virtualidad, y políticas públicas YouTube. UNIPE. Marzo 2020
3. Puiggrós, Adriana. Escuela.,. -Puiggrós, Adriana. Escuela. Diálogos en Cuarentena.YouTube. UNIPE. Marzo 2020
4. Maresca, Silvio. Entrevista a Silvio. Caminantes de la Historia. FM Cultura. De ClaudioChávez. Agosto. 2020.
5. Ética y Poder en el Fin de la Historia. Editorial Catálogos.1992.
6. Maresca, Silvio. Seminario en el IES Juan M. CHAVARRIA. 18/10/017.
7. Tonucci, Francesco. “Si el virus cambio todo, la Escuela no puede seguir igual”.www.lanacion.com.ar.
8. Ziegler, Sandra. Cuando pase el temblor. La Escuela en el mundo post pandemia.www.ecys.flacso.org.ar. 11/2020.
9. Filmus, Daniel. Para una Sociedad más Justa. Edit. Aguilar. Agosto 2012.
10. Naciones Unidas A/HRC/32/L.20 Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos32º período de sesiones Tema 3 del programa. 2016.

11. (Informe de UNICEF y PNUD. Para América Latina y el Caribe. Octubre- 2020).
12. Facundo Manes: "Hoy la riqueza de un país no está en los ...[https://www.infobae.com ›sociedad](https://www.infobae.com/sociedad) › 2018/05/26.
13. (Informe de UNICEF-COVID 19 – 2020). UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
14. <https://www.baenegocios.com/politica/Especialistas-debaten-los-desafios-de-la-escuela-pospandemia-20210218-> PEDAGÓGICA NACIONAL Kierkegaard y la angustia Por Filosofía&Co 29 enero, 2019
15. Periodismo Puro, con Jorge FontevecchiaBy Periodismo Puro 21 de enero 2021- Entrevista a Silvio Maresca.
16. Artículo Editorial Vol.23 (1)1- 4 Medicina Familiar: 2021 Reflexiones sobre la Filosofía de la Educación en tiempos del Covid-19 Reflexiones sobre a filosofía da educación nos días do Covid-
17. LA990.COM.AR "Dominemos la tecnología o la tecnología nos va a dominar a nosotros" Adriana Puiggrós - AM990 Radio Splendid Cynthia Ottaviano dialogó con AdrianaPuiggrós ex viceministra de Educación, docente y asesora presidencial
18. La Nación. Informe de la UCA. Observatorio de la Deuda Social. 03/12/2020.
19. Organización Internacional del Trabajo. La Pandemia, por COVID 19. Naciones Unidas. CEPAL. 2020.
20. Piovani, Verónica. Esta Idea de Descalificación del Estado. [www. Agencia Latinon. Com. habilidades21](http://www.AgenciaLatinon.Com.habilidades21) en tiempos de COVID-19 - <https://blogs.iadb.org/educacion/es/habilidades21/>
21. Educación: las dos lecciones (por ahora) que nos deja la pandemia - <https://www.cippecc.org/textual/educacion-las-dos-lecciones-por-ahora-que-nos-deja-la-pandemia/>
22. La pandemia profundizará las desigualdades y agravará la brecha educativa - <https://www.cippecc.org/textual/la-pandemia-profundizara-las-desigualdades-y-agravara-la-brecha-educativa/>
23. El nivel inicial y las familias: una alianza para seguir educando durante la emergencia <https://www.cippecc.org/textual/el-nivel-inicial-y-las-familias-una-alianza-para-seguir-educando-durante-la-emergencia/>
24. La pandemia del COVID 19: Cuatro reflexiones en torno al rol del Estado y las capacidades de gestión pública - <https://www.cippecc.org/textual/la-pandemia-del-covid-19-cuatro-reflexiones-en-torno-al-rol-del-estado-y-las-capacidades-de-gestion-publica/>
25. La pandemia desafía la grieta - <https://www.cippecc.org/textual/los-liderazgos-a-prueba/>
26. Cuando pase el temblor. La escuela en el mundo post pandemia - <https://www.ecys.flacso.org.ar/post/cuando-pase-el-temblor-la-escuela-en-el-mundo->

post- pandemia

27. ¿Cómo será la educación después de la pandemia? -
<https://blog.vicensvives.com/como-sera-la-educacion-despues-de-la-pandemia/>
28. Adriana Puiggrós
<https://www.facebook.com/299695069246/posts/10157400614464247/?flike=scwspnss&extid=PowvdfIDMO7fFEN8>
29. Francesco Tonucci: “Si el virus cambió todo, la escuela no puede seguir igual”
<https://www.lanacion.com.ar/comunidad/francesco-tonucci-si-virus-cambio-todo-escuela-nid2356227>
30. ¿Qué es el nihilismo y por qué nuestra época es esencialmente nihilista? -
<https://culturainquieta.com/es/pensamiento/item/17098-que-es-el-nihilismo-y-por-que-nuestra-epoca-es-esencialmente-nihilista.html>
31. Según la UCA: la pobreza llegó al 44,2% y seis de cada diez chicos la padecen
<https://www.lanacion.com.ar/economia/crisis-social-seis-cada-diez-chicos-son-nid2529025/>
32. Piovani. Verónica. Esta idea de descalificación del Estado tiene que ver con un gran negocio -<https://www.agenciatimon.com/es/piovani-esta-idea-de-descalificacion-del-estado-tiene-que-ver-con-un-gran-negocio/>
33. Por efecto de la pandemia, la industria pyme tuvo una caída de 15% en 2020
<https://www.infobae.com/economia/2021/01/25/por-efecto-de-la-pandemia-la-industria-pyme-tuvo-una-caida-de-15-en-2020/?outputType=amp-type>
34. Michel Foucault poco tuvo del pensamiento “woke” -
https://www.elespanol.com/mundo/20210313/michel-foucault-pensamiento-woke/565573444_13.html

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“DESARROLLO ESTRATÉGICO EN LA RIOJA: ALGUNAS REVISIONES
PRELIMINARES”**

Autoras:

ÁLBAREZ GÓMEZ, Natalia nalbarezgomez@unlar.edu.ar
Instituto de Análisis de Políticas Públicas – Universidad Nacional de La Rioja
TRUCCONE, Marilina maritruccone@gmail.com
Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Villa María

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

Resumen

Las sociedades en América Latina se encuentran atravesadas por grandes complejidades, por lo cual se caracterizan principalmente por su pluralismo y heterogeneidad de actores. Estas complejidades se repiten en Argentina, en tanto los sectores socio-productivos se encuentran afectados por las dinámicas económicas y políticas de las unidades subnacionales en nuestro país. tanto, hacemos lugar a las siguientes preguntas: ¿Qué estrategias despliega el gobierno provincial de La Rioja para avanzar en su desarrollo estratégico? ¿Cuáles son los mecanismos estatales mediante los cuales se contemplan las demandas de los sectores socio-productivos? ¿Cómo se puede pensar la trayectoria de los actores intervinientes en torno al desarrollo estratégico en la provincia? Frente a estas preguntas, en este trabajo nos interesa indagar en la implementación de políticas públicas referenciadas en torno al desarrollo estratégico en la provincia de La Rioja (Argentina), para problematizar dichos procesos de toma de decisión pública para la construcción de escenarios sociales que involucran a diversos sectores de la sociedad. De este modo, se anticipa que hay una relación intrínseca entre los procesos de toma de decisión pública desde el Estado provincial, el desarrollo de actividades socio-productiva y los actores sociales involucrados. Lo cual deviene en una nueva forma de re-construir el escenario provincial, a partir de la emergencia de la categoría de desarrollo estratégico en clave subnacional. En definitiva, anticipamos que el desarrollo estratégico en clave subnacional, constituye un ámbito de interacción para repensar la formulación de la toma de decisión pública, en términos de políticas públicas situadas en determinado contexto provincial, como en La Rioja.

Palabras clave: DESARROLLO ESTRATÉGICO; ÁMBITO SUBNACIONAL; EMPRESAS MIXTAS

INTRODUCCIÓN

Las sociedades en América Latina se encuentran atravesadas por grandes complejidades, por lo cual se caracterizan principalmente por su pluralismo y heterogeneidad de actores. Estas complejidades se repiten en Argentina, en tanto los sectores socio-productivos se encuentran afectados por las dinámicas económicas y políticas de las unidades subnacionales en nuestro país. tanto, hacemos lugar a las siguientes preguntas: ¿Qué estrategias despliega el gobierno provincial de La Rioja para avanzar en su desarrollo estratégico? ¿Cuáles son los mecanismos estatales mediante los cuales se contemplan las demandas de los sectores socio-productivos? ¿Cómo se puede pensar la trayectoria de los actores intervinientes en torno al desarrollo estratégico en la provincia? Frente a estas preguntas, en este trabajo nos interesa indagar en la implementación de políticas públicas referenciadas en torno al desarrollo estratégico en la provincia de La Rioja (Argentina), para problematizar dichos procesos de toma de decisión pública para la construcción de escenarios sociales que involucren a diversos sectores de la sociedad. De este modo, se anticipa que hay una relación intrínseca entre los procesos de toma de decisión pública desde el Estado provincial, el desarrollo de actividades socio-productiva y los actores sociales involucrados. Lo cual deviene en una nueva forma de re-construir el escenario provincial, a partir de la emergencia de la categoría de desarrollo estratégico en clave subnacional. En definitiva, anticipamos que el desarrollo estratégico en clave subnacional, constituye un ámbito de interacción para repensar la formulación de la toma de decisión pública, en términos de políticas públicas situadas en determinado contexto provincial, como en La Rioja.

Al respecto, en el presente trabajo interesa reflexionar sobre el nuevo municipalismo como un espacio para una nueva política, superando el discurso de la descentralización y la democratización propuestas en términos liberales democráticos y neoliberales. En este marco, pensar la cuestión de la institucionalización y su articulación de nuevas luchas sociales y nuevos proyectos democráticos radicales a partir de una escala inexplorada como lo es la local, nos lleva a las articulaciones productivas entre las luchas sociales y los dispositivos institucionales de base local. En forma específica, la presente ponencia busca, en primer lugar, explorar trabajos que han abordado la cuestión del municipalismo y, en segundo lugar, problematizar dichos antecedentes desde una perspectiva que haga hincapié en la revalorización del espacio subnacional como terreno de producción de lógicas políticas situadas y significativas. Para luego, indagar en la política del gobierno provincial “Mejor riojanas”, que referencia a la creación de empresas mixtas.

ACERCA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS '90

La descentralización como proceso vinculado al diseño e implementación de las políticas públicas tiene diversas variantes, acorde a los países y sus contextos de implementación, así como las formas en que la mismas tuvieron lugar. La descentralización puede entenderse, siguiendo a Irarrazábal y Rodríguez (2018) como “un concepto amplio que se refiere al traspaso de funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados” (p.2).

Los procesos de descentralización pueden ser clasificados desde diversas dimensiones, según las perspectivas, objetivos y características. Desarrollaremos algunas tipologías que proponen autores, como Vilas. Vilas (2003), en un artículo donde escribe sobre los procesos de descentralización en los '90 en Argentina aporta una clasificación que enumera tres tipos: fiscal, técnica y democratizadora. Bajo esta clasificación se entiende que los procesos de descentralización desde una perspectiva fiscal apuntan a un mejor manejo, control y administración de las cuentas y recursos públicos, a la vez que disminuyen los costos de transacción. Desde una mirada técnica la descentralización se entiende como una instancia que posibilita el aumento de la eficacia en la toma de decisiones, disminuyendo así la burocratización del proceso; asimismo es mayor la transparencia de la gestión pública. Por último, los procesos de descentralización bajo una intención democratizadora pretenden que las decisiones políticas se encuentren más próximas a las comunidades, lo que favorece su participación en el proceso (Vilas, 2003). Agregamos una tipología más, aquella que Cravacuore (2017) propone pensar como orientada hacia el mercado y que supone el traspaso de servicios públicos a cargo del Estado hacia el sector privado.

Poder reconocer los procesos de descentralización desde sus diversos objetivos y características es fundamental para el análisis de los mismos, en la medida en que no siempre han ocurrido en simultáneo, con la misma intensidad y magnitud. Cada contexto histórico y cada país, ha realizado diversos procesos con marchas y contramarchas, contradicciones y resultados disímiles. Historizando brevemente dichos procesos, Vilas (2003) remarca la coincidencia temporal de los procesos democratizadores, post dictaduras, de los '80 y '90 del siglo pasado con la ejecución de una serie de medidas económicas y políticas recomendadas por el “Consenso de Washington”, en el marco de lo que se conoce como “Reforma del Estado”. Dicha coincidencia permitió a los organismos multilaterales vincular los procesos de descentralización con procesos democratizadores, y no a las reformas macroeconómicas de índole neoliberal. Siguiendo con Vilas (1997) las reformas del Estado colocaron el acento en una descentralización administrativa para “compensar el burocratismo, la ineficiencia y la corrupción que habrían sido fomentadas por la fuerte centralización que caracterizó al esquema anterior de relaciones Estado-sociedad, abriendo algunas instancias de decisión a la participación de los directamente involucrados” (p. 172).

En ese sentido, siguiendo a Cravacuore (2017), estas reformas promovidas por los organismos internacionales pretendieron “fortalecer las nacientes democracias mediante la participación ciudadana —que encontraba su escala óptima en el nivel municipal— y por la búsqueda de resolver de una manera innovadora parte de la crisis estatal” (p.33). Cravacuore (2017) retoma a Pírez para dar cuenta de las intenciones de los procesos de descentralización en los ´90, que se asociaron a una nueva estrategia de legitimación del Estado que pretendió garantizar la gobernabilidad de la sociedad desde la ampliación de los espacios democráticos. A su vez, “como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital” (p. 33) y “como forma de aumentar la eficiencia estatal en la provisión de servicios por los gobiernos locales” (p.33). Poniendo en discusión las intenciones de los procesos de descentralización descritos, Vilas (2003) entiende que los mismos hicieron énfasis en políticas sociales, como formas de contención y asistencia social frente a los efectos negativos del ajuste económico sobre las poblaciones más vulnerables. Para Vilas (2003) es casi inevitable, para este tipo de políticas focalizadas, la necesidad de descentralizar la implementación de las mismas. Es interesante resaltar la aclaración de este autor a la hora de pensar los procesos de descentralización: “la vinculación efectiva entre grados o alcances de la democratización, y niveles político-territoriales de participación debe ser verificada empíricamente” (2003, p. 5) y prosigue mencionando que

La transformación de los escenarios locales, en todo caso, implica procesos y transformaciones que en general se desenvuelven en un tiempo largo que normalmente entra en conflicto con los tiempos cortos de los compromisos fiscales y la rendición de cuentas a los organismos multilaterales. (Vilas, 2003, p. 5)

Un punto en común entre los diversos autores consultados se vincula al impacto que la descentralización en América Latina tuvo sobre los gobiernos locales y la entrada en la agenda pública de los mismos. Se acentuó, así, el federalismo en los países organizados de esta manera y el municipalismo.

Encontramos entonces que los procesos de descentralización en América Latina en los ´90, en el marco de la Reforma del Estado, tuvieron consecuencias diversas para los gobiernos locales hasta la actualidad. Cravacuore (2017) menciona algunos de estos impactos: la inclusión de los gobiernos locales en la agenda pública, como establecimos párrafos atrás; la ampliación de las competencias locales; el incremento de la gobernanza democrática; la aparición de una nueva clase política con experiencia local, en consonancia con la preponderancia del poder ejecutivo en muchos países latinoamericanos; el incremento de la descentralización fiscal, logrando la generación de mayores ingresos, con asimetrías marcadas en los diversos países Latinoamericanos y a su interior, y por último, el autor menciona la innovación en tecnologías de gestión municipal.

Dichos impactos, no se vinculan directamente con la descentralización como proceso en sí, sino, como señalan tanto Vilas (2003) y Cravacuore (2017), entre otros, con las formas en la que dichos procesos se llevaron a cabo en cada contexto. En ese sentido Vilas (2003) concluye que

En general, la descentralización ha tendido a ejecutarse más en materia de política social que en otras áreas de gobierno; más en la ejecución de proyectos que en el diseño de estrategias y de políticas; más como una forma de ahorrar recursos que como un medio para ampliar la participación democrática; más en favor de los amigos que de los opositores, es decir, más respecto de unidades político-espaciales (provincias, municipios) en las que gobierna el partido o coalición oficialista que en las que gobierna la oposición (Vilas, 1997, p. 172).

Irarrázaval y Rodríguez (2018) mencionan entonces algunos límites y beneficios con respecto a la descentralización en sus diversas dimensiones, que se vinculan a los tipos de bienes públicos que se derivan a entidades subnacionales cuando deben ser previstos en todo el territorio, pudiendo ocasionar desigualdades en su prestación y deficiencias; se pueden generar círculos viciosos cuando las políticas redistributivas en base a tributos y provisión de bienes y servicios no tiene en cuenta las diferencias regionales de quienes viven en zonas con más recursos así como los riesgos asociados a las competencias regionales por atraer inversiones disminuyendo impuestos. Por otro lado mencionan las capacidades técnicas de los cuadros de gestión de los niveles subnacionales al tratar de resolver problemas de la ciudadanía, y la cercanía de los grupos de interés a los gobiernos descentralizados con la latente posibilidad de generar redes de clientelismo y corrupción.

Para cerrar entonces el apartado invitamos a la reflexión ¿por qué sigue apareciendo la descentralización como una opción deseada para la organización estatal y las políticas públicas? Los autores y autoras consultadas sostienen que la descentralización, cuando es entendida como un proceso complejo y multidimensional, acompañada por el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos subnacionales, así como la revisión de los objetivos y fines con la que dicho instrumento estatal se asume (Vilas, 2003), resulta una herramienta importante para la democracia. De esta manera, se sigue poniendo en discusión la descentralización como un instrumento con potencial democratizador en la medida en que puede contribuir a una mejor asignación de recursos hacia estas esferas locales, donde la información sobre las necesidades, demandas y problemáticas de los territorios es de mejor calidad a la hora de tomar decisiones, por su cercanía. A su vez “contribuye a que las comunidades se involucren más en las políticas públicas, generando así mayor supervisión y control de las autoridades por parte de la ciudadanía” (Irarrázaval y Rodríguez, 2018, p.2)

EL DESARROLLO LOCAL EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS.

Hoy podemos identificar como parte del desarrollo dos cuestiones, por un lado que su multidimensionalidad va en concordancia con una noción de desigualdad que tiene múltiples dimensiones y que entonces exigen pensar en nuevos estilos de desarrollo:

un desarrollo que sostenga a la igualdad como meta central, una igualdad que contemple el enfoque de derechos y de acceso; la consideración de las capacidades de los sujetos como “agentes”; las desigualdades socioeconómicas y la segregación residencial que aíslan y clasifican cada vez más a los sujetos, no reconociéndose ni relacionándose entre ellos; las desigualdades de género, las desigualdades que afrontan los pueblos indígenas de la región y las desigualdades territoriales tanto intranacionales como internacionales. (Morales et al., 2020, p. 12)

Si la igualdad es el nuevo eje para un desarrollo sostenible, “la política pública es el medio y el cambio estructural, el principio ordenador en la región, para lograr ese tipo de desarrollo.” (Morales et al., 2020, p. 12). De esta manera la construcción de lo común y lo público “pasa por desarrollar perspectivas colaborativas integradas entre diferentes agentes, niveles de gobierno y sectores, junto con considerar una perspectiva intertemporal (Morales et al., 2020, p. 36).

La segunda cuestión radica en la centralidad del territorio para el desarrollo, específicamente en lo local y regional. Al respecto de la noción de desarrollo para reflexionar en torno al ámbito de lo local y lo regional, es importante señalar las variaciones que ha sufrido el campo de estudio de dicha noción. Siguiendo a Venesia (1998), la idea de desarrollo local y regional se asociaba directamente a la dimensión física del espacio urbano en donde se pretendía planear acciones en materia de infraestructura de transporte y comunicación, como también en torno a la salud pública y ambiente. De esta manera, para el autor, el desarrollo se encontraba ligado a las acciones del sector público para intentar solucionar a través de la gestión, dichas cuestiones tenidas en cuenta como problemáticas comunes a todos los municipios/contextos locales.

Hoy, en una realidad marcada por los efectos de la pandemia, las crisis climáticas y económicas, etc., para Albuquerque Llorens (2020) se resalta la importancia de dimensiones y factores que previamente no tenían un reconocimiento para el desarrollo de los territorios y ciudades: “Se trata de la colaboración y la participación activa de los actores locales, la descentralización territorial, el equilibrio entre los medios rural y urbano, la igualdad de género, la importancia de los sistemas de innovación, y la autonomía productiva de los países” (p. 5). Diversos autores aquí citados insisten en la importancia que en la actualidad cobran los diversos actores sociales y políticos que forman parte de las relaciones que se tejen en los territorios. La posibilidad de su articulación y colaboración para el diseño e implementación de políticas públicas es una pieza clave en pos del desarrollo territorial sostenible. Para Morales

et al. (2020) las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan, si los niveles de ingresos, pobreza, educación, acceso a servicios básicos, etc., se distribuyen de manera desigual en los territorios esto tiene un reflejo en el ámbito nacional. De allí la centralidad del desarrollo territorial.

Asimismo, la bibliografía consultada remarca que la cercanía de los gobiernos locales a la ciudadanía es un factor fundamental. Como dice Alburquerque Llorens (2020) “los municipios no constituyen en sí mismos áreas de producción en sentido estricto, sino áreas territoriales donde tienen lugar las prácticas de consumo individual y colectivo que conforman nuestro estilo de vida cotidiano” (p. 17). Por tratarse del espacio donde se desarrolla la cotidianidad de la vida, lo local es un espacio privilegiado para pensar los problemas públicos y sus diversas soluciones.

En esta dirección, señalamos nuevamente que las consideraciones sobre el desarrollo local y regional fueron variando en relación a la importancia y la autonomía que fue adquiriendo la escala local. Por lo cual, en la actualidad:

los desafíos que impone un escenario de creciente competitividad a escala global, exigen una reactualización de los términos del debate en torno al desarrollo regional, partiendo necesariamente de la directa relación existente entre los procesos de crecimiento económico y los espacios territoriales donde éstos se localizan. (Venesia, 1998, p. 7)

Sumado a esto, hay una apreciación sobre que los actores involucrados en los problemas públicos también se diversifican. De esta manera, los gobiernos municipales no solo entran en relación con “ciudadanos comunes” o con otros gobiernos de la misma esfera. Tanto los gobiernos locales como regionales se insertan en un escenario competitivo conformado también por empresas que compiten en la pugna por el impulso al desarrollo, incorporando a estos procesos de índole político, criterios de productividad y competitividad (Venesia, 1998). Centralmente, aludimos que “A partir de la experiencia internacional, la cuestión del desarrollo territorial aparece ahora asociada al concepto de gestión estratégica que conjuga entonces el potencial endógeno de desarrollo disponible en la región con el impulso exógeno proveniente del arribo de inversiones” (Venesia, 1998, p. 7). Por lo cual, el concepto de desarrollo se va reconstruyendo a la par de las necesidades específicas de cada territorio, en clave local.

Como se ha mencionado anteriormente, un punto importante en la consideración sobre el desarrollo local y regional en el análisis de políticas locales, tiene que ver con la dimensión jurisdiccional. Siguiendo a Venesia (1998), esta es la principal dificultad al que se enfrentan los gobiernos locales al momento de desarrollar acciones estratégicas a nivel local y regional. De este modo, los desencuentros del sector público estatal en sus diversas esferas - nacional, provincial/regional y local-, constituyen nudos problemáticos al momento de desplegar acciones estratégicas que tengan en foco el diseño y la implementación de políticas públicas

situadas y contextualizadas a los problemas de una comunidad en particular.

Sin lugar a dudas, los procesos de crecimiento de lo local a través del desarrollo estratégico de los territorios suponen siempre marchas y contramarchas; pero es importante no perder de vista que, en última instancia, se pone en juego la “siempre conflictiva relación entre Estado y sociedad civil” (Venecia, 1998, p. 9) en un régimen político que se sustenta en los lazos democráticos.

Para cerrar este apartado, es importante enfatizar en la dimensión política que sostiene lo local. En este sentido, la construcción de lo local supone la existencia de una politicidad inherente y que, por expresar las dinámicas cotidianas de las y los ciudadanos, no significa que en el ámbito local no existan tensiones o al menos, emerjan conflictividades entre actores. Al respecto, Villar (2004) afirma que el desarrollo local requiere de dirigencia local, tanto desde el gobierno como de la sociedad. Los actores involucrados requieren de conducción política, por lo que no se encuentran ejerciendo acciones en un plano de consensos y armonía. Es decir, lo local se construye en las disputas políticas que se suceden. Por tanto,

La política local pasa, entonces, a ser un proceso de construcción de un poder local que se nutre de la capacidad de convocar, catalizar, movilizar y coordinar las potencialidades de los actores locales a partir de los atributos de decisión del estado local, atendiendo no sólo a la diversidad cultural sino también a las contradicciones que en estos procesos surgen. (Villar, 2004: 3)

En definitiva, las políticas en el ámbito de lo local se constituyen a la par del poder de gestión local y que involucra tanto a la administración local como a la sociedad. Por lo que la coordinación de políticas en el plano de lo local sugiere una suerte de liderazgo compartido entre la conducción de gobierno de un Estado local y los actores de la sociedad.

EN TORNO A LA INNOVACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Como continuación de las reflexiones establecidas en el apartado anterior, las formas tradicionales de gobierno y gestión de las unidades locales fueron cambiando hacia patrones de innovación de administración pública. En el contexto latinoamericano, Carmona (2012) sostiene que la innovación de los gobiernos locales excede en gran medida a los niveles superiores provinciales, regionales y nacionales. Este proceso se observa, según el autor, en dos aspectos: Por un lado, en el despliegue de nuevos criterios estratégicos sobre el desarrollo de los espacios locales en torno a iniciativas descentralizadoras impulsadas por los gobiernos locales y llevadas a cabo por los Estados en sus niveles superiores en forma vertical. Por el otro, en la aparición de formas de gobierno de tipo abiertas y participativas en el plano de lo territorial, para legitimar las acciones de las mismas autoridades. Las cuales se centran en la implementación de instrumentos de consulta ciudadana, transparencia en la rendición de cuentas y mecanismos de interacción horizontal entre los gobiernos y los actores

sociales (Accountability).

En este sentido, la planificación estratégica (PE) local como un instrumento para el desarrollo ha sido foco de investigaciones y manuales. Rofman establece que la forma en que el desarrollo local propone la intervención en los territorios supone la ampliación de la capacidad sinérgica de los mismos, es decir, fortalecer “las capacidades locales a través de un proceso de articulación de actores y recursos que permita un mejor aprovechamiento de las potencialidades de cada uno” (2001, p. 2). La PE se puede concebir como un modelo de intervención en esa sintonía. Como también, reivindicar lo local y regional, no ya como una dicotomía frente a niveles más generales, sino en el reconocimiento de los diversos espacios donde los conflictos sociales suceden y pueden tomar resoluciones (Naveda, 2019).

En pos de continuar delimitando qué entendemos por PE, retomamos los aportes de uno de los autores claves para la PE, sobre todo en América Latina. Matus (1987) establece que “El proceso de planificación real, unido indisolublemente al de gobierno, se constituye como un cálculo incesante y permanente que precede y preside las acciones de los actores en conflicto” (p.46). La Planificación Estratégica Situacional que desarrolló Matus nace en el proceso de transformación social en Chile, con el gobierno de Salvador Allende. La conflictividad y contexto del momento hicieron necesario repensar cómo organizar el gobierno y sus acciones, ya que “se produjo una dispersión entre la planificación económica normativa (confinada en meros formulismos), la conducción económica y la conducción política que trajeron consigo serios problemas” (Gutiérrez Silva et al., 2021, p. 765). De esta manera, la PE procura integrar estos aspectos para ser aplicada a diferentes situaciones, entre ellas la gestión pública. Una de las cuestiones que se resalta de la PE es que logra articular dos aspectos:

Por un lado, el Abstracto formal, que consiste en el conocimiento detallado de la realidad objeto de estudio, en el que se detecta el origen de las diferentes situaciones y se explica todo el comportamiento del sistema a través del análisis de un conjunto de teorías complementarias, que buscan dar respuesta a la acción y a la dinámica del movimiento situacional. Algunas de las teorías que se utilizan son: teoría social, del juego, del comportamiento, de la acción estratégica, de la probabilidad, de los escenarios, cálculo interactivo, entre otras. (Gutiérrez Silva et al.,2021, p. 765)

Por el otro, el Histórico concreto, el cual ubica a la planificación dentro del contexto económico, político y social que viene enfrentando el sistema, de manera que se tenga un conocimiento general y específico de la dinámica y de los aspectos contextuales donde estará inmerso el proceso de planificación. (Gutiérrez Silva et al.,2021, p. 765).

Estos dos aspectos permiten integrar diferentes teorías y técnicas de investigación para lograr un conocimiento adecuado de la problemática que se va a abordar, así como a su vez no olvidar los proceso socio-políticos en los cuales la PE se desenvuelve. Siguiendo a Matus (1987) los “actores sociales, sean estos personalidades, organizaciones sociales o partidos

políticos. Estos actores sociales son tales porque tienen capacidad de producir hechos políticos y constituyen centros de acumulación y desacumulación de poder” (p. 35).

Más específicamente, el análisis situacional que precisa el problema en un espacio determinado genera los límites de las posibles soluciones (intercambio de problemas y disolución de problemas en distintos planos situacionales) y por consiguiente establece la negociación provisoria o definitiva de otros espacios de posibilidades para su enfrentamiento. El análisis situacional constituye así un proceso de creación y omisión de posibilidades para la acción. (Matus, 1987)

MEJOR RIOJANAS: LAS EMPRESAS DEL ESTADO RIOJANO COMO VINCULACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS

El ámbito de lo local para reflexionar en torno a las políticas públicas ha cobrado relevancia a partir del proceso de globalización en la década de los '90 y que luego se fue sosteniendo en el tiempo, añadiendo nuevas problematizaciones en torno a los escenarios locales, los actores y las problemáticas públicas. En esta dirección, Villar (2004), sostiene que la globalización trajo consigo una revalorización de lo local, sintetizado en la premisa de *pensar lo global y actuar en lo local*. En otras palabras, la cuestión de lo local se fue problematizando como un mero efecto de los procesos de descentralización administrativa del Estado; sin por ello tener en cuenta las interacciones y las producciones que, en términos de la política, se van generando. Sobre todo, en torno a la línea de acción del desarrollo local estratégico, lo cual se considera como el principal esquema bajo el cual los gobiernos municipales fueron sumando funciones que previamente se encontraban estipuladas para las esferas provinciales o nacionales. Como especifica Villar (2004), el Estado-nación se descentra de su función de planificación, en tanto a diversas escalas fueron surgiendo procesos de innovación estatal, convirtiendo a la esfera local como parte de la resolución de las demandas de la ciudadanía. Así las cosas, durante los procesos de descentralización administrativa del Estado, los gobiernos locales fueron el gran descubrimiento; pero estas unidades administrativas ya poseían trayectorias político-burocráticas propias. Por lo cual, es preciso volver la mirada hacia la esfera local como un escenario donde se advierten dinámicas de producción de lo político; con actores y particularidades conflictivas específicas, que hacen al desarrollo estratégico de estos ámbitos.

En los últimos años, ha cobrado relevancia la problemática de cómo pensar la democracia y los procesos de ciudadanización en países donde conviven distintos niveles de gobierno con cierta autonomía política. Como también, se suma a la problematización, la convivencia de los niveles nacionales con los niveles subnacionales del Estado y sus administraciones públicas (Behrend, 2011). Por tanto, no solo basta con bajar de escala analítica hacia lo subnacional; sino problematizar la interrelación entre estos distintos niveles administrativos,

como también el rol de las organizaciones supranacionales que cumplen un rol cada vez mayor en la implementación de políticas públicas a nivel local. Entonces, se alude a la escala subnacional como [la] existencia de comunidades cívicas (polities) subnacionales que comparten el territorio, el pueblo y la autoridad política dentro de un mismo Estado nacional (Beherend, 2011: 251).

La idea de escala subnacional, entonces, engloba a todas las comunidades políticas de escala menor a la nacional -provincias, regiones, comunas, municipios-, y que comparten la regencia del monopolio de la fuerza legítima de un Estado nacional. Lo destacable de las unidades subnacionales, es que juegan con grados diversos de autonomía en relación a la esfera nacional, pero la institucionalidad de los ámbitos subnacionales opera siempre bajo las reglas de juego del régimen democrático vigente. Lo importante de la autonomía subnacional, señala Beherend (2011), es que siempre es limitada y no equiparable con el principio de soberanía de un Estado nacional.

En definitiva, lo local no solo supone la territorialidad en la que se encuentran las comunidades y las unidades administrativas municipales. Supone, además, el contexto en el cual se observa la planificación y organización del Estado en sus diversas esferas. Por lo tanto, en consonancia con lo afirmado por Juárez Alonso (2013), el espacio local está compuesto por diversos ámbitos, como las redes sociales, las iniciativas políticas, el territorio, las dinámicas económicas y los actores y sectores sociales. Por lo que el espacio local se encuentra en permanente construcción, en tanto supone “un espacio de convivencia en el que se construyen las relaciones humanas” (Juárez Alonso, 2013: 13). Por estos motivos, lo local se encuentra ineludiblemente relacionado al desarrollo, en tanto es un proceso que se asume para lograr y mantener la identidad en un determinado espacio (Juárez Alonso, 2013).

De esta manera, recuperamos la iniciativa del Gobierno de la Provincia de La Rioja, denominada “Mejor Riojanas”. Esta iniciativa se basa en la generación de empresas estatales provinciales, con un fuerte contenido de articulación público-privada. Al respecto, “Mejor Riojanas”:

“Es el nombre de la marca que agrupa a nuestras ya conocidas empresas provinciales. La integran 38 entidades de La Rioja que, actualmente, generan más de 2800 puestos de trabajo directo y, en temporadas altas, el número llega a duplicarse en muchas de ellas.

Agrupadas en distintos rubros, “Mejor Riojanas” abarca estratégicamente las distintas demandas comerciales del mercado local, nacional e internacional, brindando los mejores productos y servicios, con un sello de riojaneidad que les otorga garantía de calidad” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023).

De esta manera, se advierte un rol estratégico en el desarrollo de estas empresas, en tanto, “Agrupadas en distintos rubros, “Mejor Riojanas” abarca estratégicamente las distintas

demandas comerciales dentro del mercado local, brindando los mejores productos y servicios, con un sello de riojaneidad que les otorga garantía de calidad” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023). Entre los rubros de injerencia, se observa el de la agricultura y ganadería, la industrial, el de alimentos y de servicios públicos.

Por su parte, se destaca como misión “poner en valor a cada una de las empresas que componen “Mejor Riojanas”, acompañándolas de cerca y fortaleciéndolas, para reactivar la economía y la producción local. Además, se busca llegar a cada hogar riojano, con más empleo y oportunidades” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023). En torno a la visión se destaca que el gobierno se encarga de “consolidar una comunidad económica exitosa, ser el modelo de excelencia entre las empresas del NOA, por la calidad de sus productos, servicios y capacidad de gestión” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023).

En torno a los criterios de implementación, estos se encuentran orientados a: “Trabajamos guiados por los valores que orientan las acciones del gobierno provincial. Pan, Techo y Trabajo, son los pilares fundamentales que sostienen la gestión de cada empresa” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023). De lo cual se despliegan diversas variables, bajo los cuales se operacionaliza la implementación de esta iniciativa:

“Desarrollo: Implica el compromiso de promover el desarrollo social y de la comunidad a través de la generación de oportunidades, servicios y productos que posibiliten la creación de empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de los y las riojanas.

Rentabilidad: Buscamos mantener altos niveles de eficiencia, competitividad y cooperación entre las provincias del NOA. Además del trabajo en conjunto con el gobierno local para llevar adelante acciones que permitan introducir nuestra marca al mundo.

Innovación: Desarrollar la producción científica y tecnológica de nuevos proyectos que nos permitan colocar en el mercado un producto o servicio competitivo, moderno y cien por ciento local.

Transparencia: La transparencia en nuestras empresas es necesaria e ineludible, tanto en lo que hace al funcionamiento interno de las organizaciones como en su proyección externa, brindando información clara y confiable” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023).

Asimismo, se pone en consideración la dimensión identitaria, en tanto se observa a “Lo local, como sinónimo de calidad. Nuestros productos y servicios cuentan con un sello de riojaneidad que es una garantía de excelencia para los consumidores” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023). Sumándole a esta cuestión identitaria la estrategia de constituir a “La provincia como un polo productivo, donde su ardua labor e identidad consolidan una marca con garantía de calidad” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023), y desde una mirada federal, en tanto “cada uno de nuestros 18 departamentos trabaja en conjunto para generar puestos de trabajo

y alcanzar un alto nivel productivo, garantizando la excelencia en cada detalle” (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023).

CONSIDERACIONES FINALES

En torno a las consideraciones finales, hacemos hincapié en la importancia de las nociones teóricas como el desarrollo local, la planificación estratégica y el desarrollo estratégico, para reflexionar en torno a las políticas públicas emergentes desde los ámbitos subnacionales. Así las cosas, situar dichas reflexiones sobre desarrollo local implica dejar de lado la preponderancia al territorio, para incidir en la construcción de ámbitos de toma de decisión pública local que articulan otros elementos, como la sociedad, los actores privados y las dimensiones identitarias y culturales de dichos procesos.

Por tanto, el caso de las empresas emergentes desde la iniciativa del gobierno provincial riojano “Mejor Riojanas”, es un caso que invita a plantear el rol estratégico de los actores sociales que recrean el escenario subnacional, en pos de las capacidades políticas y productivas de una provincia como La Rioja.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque Llorens F. (2020). *El desarrollo local frente a la pandemia de Covid 19*. Programa de desarrollo local, CLAEH.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En A. Ziccardi y D. Cravacuore (Coord.) *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*, pp. (1a ed, pp. 31-45), Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional Autónoma de México. https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2018/05/7_Ziccardi-y-Ceravacuore- LosGobiernosLocales.pdf
- Gobierno de la Provincia de La Rioja (2023). *Mejor riojanas*. <https://mejorriojanas.com/>
- Irarrázaval, I., Rodríguez, J. 2018. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la Agenda Pública*, 13(108), 1-18. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2018/12/Temas-No108-3.pdf>
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L. y Williner, A. (2020). *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46579-desarrollo-territorial-sostenible-nuevas-ciudadanias-consideraciones-politicas>
- Naveda, A. B. (2019). *DESARROLLO, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Tramas Sociales*. *Revista Del Gabinete De Estudios E Investigación En Sociología (GEIS)*, 1(1), 114-132. Recuperado a partir de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/419>
- Venesia J.C. (1998). "Introducción". En Venesia, J.C. (Comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*. Instituto de Desarrollo Regional y FLACSO. [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Politicas\).pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Politicas).pdf)
- Vilas, C. (1997). *La Reforma del Estado como cuestión política*. *Política y Cultura*, primavera, número 008 Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco Distrito Federal, México, pp.147-185. <http://cmvilas.com.ar/attachments/article/85/LA%20REFORMA%20DEL%20ESTADO%20C%20OMO%20CUESTION%20POLITICA.pdf>
- Vilas C. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. INAP, Buenos Aires. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117043534/pdf_320.pdf
- Gutiérrez Silva, J.M., Romero Borré, J., Hernández Fernández, L. y Vega Jaramillo,

- F. Y. (2021). Planificación estratégica situacional: Un proceso metódico-práctico. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Año 26 (94), pp. 762-783
<https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/8406/Planificaci%3%b3n%20e-strat%3%a9gica%20situacional.%20Un%20proceso%20met%3%b3dico-pr%3%a1ctico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Behrend, J. (2011). "Introducción: política subnacional y democracia". *Revista SAAP*, No. 5, Vol. 2, pp. 249-260.
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702011000200001&lng=es&tlng=es
 - Carmona, R. (2012). "Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente". *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, No. 20, pp. 169-178.
<https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/25863>
 - Juárez Alonso G. (2013). "Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial". *Revista Líder*, Vol. 23, pp. 9-28.
https://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/23/1.-LIDER%2023_Juarez_pp9_28.pdf
 - Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno* Fundación ALTADIR.
<https://repositorio.esocite.la/976/>
 - Naveda, A. B. (2019). DESARROLLO, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. *Tramas Sociales. Revista Del Gabinete De Estudios E Investigación En Sociología (GEIS)*, 1(1), 114-132.
<http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/419>
 - Villar, A (2004). "La dimensión política del desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". *Biblioteca Municipios*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Villar.pdf>

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“DESCRIPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA DE LAS GRANDES EMPRESAS
SALTEÑAS A LA LUZ DE LA CONCEPCIÓN ÉTICA DE PAUL RICOEUR”**

Autores:

ZUVIRÍA, Teodelina teodezuviria@gmail.com

PÉREZ HERRERA, Franco Nahuel franahuherrera@gmail.com

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de Salta

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

Resumen

El consenso actual está centrado en considerar que el éxito económico es inadmisibles como única referencia válida para la medición de la actividad empresarial. El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 marcan la vigencia y puesta en práctica de la Responsabilidad Social Mundial en torno al concepto de desarrollo: una sana articulación entre ambiente, economía y sociedad. Bajo esta concepción, la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) se torna un elemento indispensable para contribuir al cumplimiento de los ODS, en tanto la misma se concibe como aquella estrategia empresarial capaz de aunar el beneficio económico con la creación de valor social (Porter & Kramer, 2006). Considerando además que cada organización funda su accionar a partir de la interacción con diferentes grupos de interés, la *Teoría de los Stakeholders* (Freeman, 1984) permite poner el foco de atención en la satisfacción de los intereses de todos los agentes involucrados, como terreno integrador (Wheeler, Colbert y Freeman, 2003).

Paul Ricoeur (1996) asume a la responsabilidad como el complemento moral de “hacerse cargo”, lo que permite sustentar una comprensión de la reflexión ética como una práctica que justifica y clarifica las estrategias de gestión empresariales buscando construir escenarios confiables para los involucrados en las actividades de la firma. La ética empresarial se encargará entonces de analizar en qué medida se pone en gestión la responsabilidad social y ambiental de la misma (García-Marzá, 2007).

Este trabajo pretende establecer los rasgos básicos de la gestión ética que llevan a cabo las Grandes Empresas salteñas a partir de la implementación de un instrumento

diagnóstico denominado “Formulario de Percepción de la Gestión Ética Empresarial” (FPGEE)¹, que se encuentra estructurado en dos partes: una que define el contexto en el que se enmarca la gestión ética (la visión y concepto de ética de la empresa, los actores que se perciben involucrados, la existencia o no de mediciones sistemáticas de la gestión, entre otros), y otra parte orientada a abordar las herramientas, políticas y prácticas aplicadas en torno a ello. El Estado como garante y partícipe de un desarrollo sustentable no debe ni puede permanecer al margen del curso que adquiere la problemática vigente.

Palabras claves: Grandes Empresas Salteñas - Gestión Ética Empresaria - Stakeholders.

Introducción

La demanda social que en estos días recae sobre las empresas en términos de “moralidad” ha orientado a estas a ampliar la comprensión de su práctica empresaria incorporando otras dimensiones más allá de la rentabilidad económica sin más. La crisis socioambiental que atraviesa nuestro mundo globalizado propició la caducidad del modelo de crecimiento económico sustentado en el consumo y la maximización de los beneficios y orientó la formulación de nuevos principios morales de solidaridad, cooperación y respeto.

Todo el conjunto de dispositivos orientados a la producción de pautas de autorregulación de la conducta, de gestión conforme a valores, y de promoción de interacciones (entre los miembros de una empresa y ésta con su entorno social, cultural y ambiental) adecuadas a ciertos estándares definidos como éticos por diversas instituciones de referencia, como por ejemplo los ODS (Objetivos de Desarrollo Sustentable) propuestos por la ONU, permiten definir y caracterizar lo que Argandoña (2003) denomina Sistema de Gestión Ética de una firma. Y por ello, poder evaluar a partir de un instrumento de aplicación, el modo en que las Grandes Empresas Salteñas ponen en marcha su compromiso ético, constituye un elemento clave no sólo para que estas empresas puedan obtener mayor claridad sobre la propia gestión sino como elemento de reconocimiento social y económico de las mismas.

El presente trabajo tiene como objetivo establecer los rasgos básicos de la gestión ética que llevan a cabo las Grandes Empresas Salteñas a partir de la implementación de un instrumento diagnóstico denominado “Formulario de Percepción de la Gestión Ética

¹ El presente trabajo se realiza en el marco de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta y la Universidad Siglo 21 de Córdoba, mediante el cual se pretende dar continuidad a los resultados obtenidos por el equipo de investigación cordobés dirigido por Jaime Rodríguez Alba en el proyecto de investigación denominado “En la búsqueda del Gen ético empresarial: un estudio exploratorio desde las empresas cordobesas” (2021)

Empresarial” (FPGEE), a fin de echar luz sobre el modo en que éstas comprenden la gestión ética empresarial y el tipo de prácticas y herramientas mediante las cuales gestionan la misma.

Marco Teórico

En 2015 los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². Estos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas actuales y futuras de todos los habitantes de la tierra. El cumplimiento de los ODS es la vigencia y práctica de la Responsabilidad Social Mundial sobre el desarrollo: una sana articulación entre ambiente, economía y sociedad. Una visión que demuestra que la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es un elemento indispensable para contribuir al cumplimiento de los ODS.

La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) dio impulso a una línea de investigación dedicada a renovar la concepción del modelo de gestión empresarial, originalmente basado en la maximización del valor para el accionista, y elaboró un primer trabajo sobre el marco conceptual del modelo de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) (2004) que incorpora la triple faceta de la sostenibilidad mencionada en los párrafos anteriores: la económica, la social y la medioambiental.

Surgieron en este contexto dos nuevos conceptos, el de eco-eficiencia y eco-justicia, mediante los que se manifiesta la conciencia del impacto social y ambiental del accionar de las organizaciones (Moneva, 2005). Este nuevo enfoque de gestión asume valores sociales y solidarios que permiten a la empresa progresar tanto en responsabilidad como en sostenibilidad de largo plazo.

De esta manera la RSC se concibe como aquella estrategia empresarial capaz de aunar el beneficio económico con la creación de valor social, siendo el primero garante de la segunda (Porter & Kramer, 2006) y, en la medida en que cada organización funda su accionar a partir de la interacción con diferentes grupos de interés, la *Teoría de los Stakeholders* (Freeman, 1984) ha permitido poner el foco de atención en la satisfacción de los intereses de todos estos agentes involucrados, como aspiración de *máxima empresaria*.

Estos grupos de interés o stakeholders son aquellos colectivos o instituciones que influyen de manera legítima en la organización y que por tanto son capaces de condicionar su funcionamiento y permanencia, estando a su vez afectados por las estrategias encaradas

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

por esta. Entre estos grupos encontramos a los propietarios, directivos, empleados, proveedores, acreedores, clientes, deudores, entidades públicas, comunidades locales y público en general.

Wheeler, Colbert y Freeman (2003) demuestran que, si bien la creación de valor es el "leitmotiv" de las economías de mercado y de manera consecuente de las firmas que participan en él, es posible encontrar un marco para conciliar los conceptos de Responsabilidad Social Empresarial y Desarrollo Sostenible (o 'sostenibilidad' en términos comerciales) con el enfoque de Stakeholders como *terreno integrador*. La propuesta de un diálogo entre los grupos de interés facilita la concreción de acuerdos que redundan en mayores beneficios económicos para la firma.

Desde la crisis económico-financiera de 2008, la RSC se convierte en un referente ético para dar respuestas concretas. Sin embargo, urge analizar qué clase de visión sobre la responsabilidad (que traspasa y de ese modo atraviesa la referida responsabilidad empresarial), consideramos apropiada para sostener un ideal ético. Es necesario encontrar cuál es el marco teórico-conceptual sobre la ética que nos permita fundamentar una determinada comprensión del concepto de responsabilidad como puesta en marcha de esa visión ética particular que da respuestas al accionar responsable.

El presente trabajo propone como punto de partida la filosofía de corte fenomenológico-hermenéutico de Paul Ricoeur (1996), que asume a la responsabilidad como el complemento moral de "*hacerse cargo*" o "*dar cuenta de la realidad*". Ese hacerse cargo de la realidad implica reconocer no sólo el poder de influencia de la empresa sobre la realidad concreta sino también una dignidad y ciertos derechos a aquellos afectados por sus acciones, que impiden otorgarles la categoría de "medios" al servicio de la organización y los rescata como fines en sí mismos. Bajo esta mirada, el ejercicio de la responsabilidad es la puesta en vigor de la moderación y la contención en el ejercicio de los planes de cada individuo u organización, en la que éstos últimos asumen el rol insustituible de protagonistas. En este sentido

"la ética empresarial es comprendida como aquella disciplina que tiene la función de reflexionar sobre el universo de la empresa: trabajo cotidiano, sus principios y valores (misión/visión), así como sobre las consecuencias de sus acciones en el organigrama social, empresarial y medioambiental"
(Bethencourt, 2018, p.50).

Se comprende entonces la reflexión ética como una práctica que justifica y clarifica las estrategias de gestión empresariales buscando construir escenarios confiables para los afectados por las actividades de la firma. Es necesario que las empresas puedan

reflexionar sobre cómo actúan con sus colaboradores internos y externos (stakeholders) incorporándolos en un modo de articulación en el que prime la identificación de aquellos como socios de un proyecto común.

En su definición de la “petite éthique”, Ricoeur (1996) propone la comprensión de la responsabilidad del sujeto con su proyecto de vida buena a partir del diálogo entre tres dimensiones complementarias: *la estima de sí mismo, la solicitud del otro y la justicia social e institucional*. La ética se pone en marcha cuando *junto a/y* frente a un “yo” aparece “otro” con el que dialogar en el marco de una institución que estipula los caminos mediante los cuales se distribuyen desde mercancías, hasta derechos y deberes. Se configura la estructura triangular de la “pequeña ética” como el ámbito propio de la ética: *“la intención de la vida buena con y para otros dentro de instituciones justas”* (Ricoeur, 1996, p. 176)

La gestión ética empresarial apoyada sobre el diagnóstico del estado ético de la organización permite la emergencia de *metodologías de lo virtuoso* (Etkin, 2012) que impactan en la sustentabilidad y la creación de valor social, ya que consolidan un círculo de interrelaciones virtuosas entre las partes interesadas (stakeholders internos y externos). Así podremos definir al Sistema de Gestión Ética de una empresa como el conjunto de dispositivos orientados a generar pautas de autorregulación de la conducta que se encuentren alineadas a ciertos estándares que sirvan como referentes de un desarrollo de largo plazo. Dichos estándares estarán elaborados para alcanzar los objetivos económicos, pero enmarcados por una responsabilidad social y medioambiental, que además de la mejora en los procesos permita posicionar productos y servicios con las ventajas que otorga la buena reputación (Cortina, 2003).

Metodología

En términos metodológicos se ha trabajado en 3 etapas diferenciadas:

- 1- Selección de la población adecuada. Para llevar a cabo esta tarea se relevó la cantidad de empresas que registran actividades en la provincia las cuales forman parte de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)³, con el fin de identificar el universo de firmas sobre las que aplicar el instrumento diagnóstico (FPGEE). En función de este análisis inicial se detectó la presencia de 106 grandes empresas, las que fueron caracterizadas a partir de su rama de actividad (siguiendo el Clasificador Nacional de Actividades Naciones- CLANAE 2010)⁴, la propiedad del capital societario y la actividad bursátil de las mismas. Con el fin de tener más

³ Disponible en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-4-50>

⁴ Disponible en https://www.indec.gov.ar/micro_sitios/clanae/documentos/NOTAS_METODOLOGICAS_CLANAE-2010.pdf

características sobre las ramas de actividad en donde se desarrollan las Grandes Empresas, se recurren a los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁵ sobre la cantidad promedio de asalariados registrados y su remuneración promedio por sector. Estos datos servirán luego para realizar cruces descriptivos con los datos referidos a la gestión ética de las firmas.

- 2- Segunda Etapa: Análisis descriptivo de los datos referidos a la Gestión Ética. Para ello se procedió a identificar todos los documentos concernientes a la Gestión Ética que las firmas poseen publicados en sus respectivas páginas Web en pos de aplicar sobre dicho universo el Instrumento Diagnóstico (FPGEE) disponible. Este instrumento aborda la gestión ética desde 2 ejes diferenciados: Un eje contextual que permite caracterizar el contexto donde se enmarca la gestión y un eje de prácticas y herramientas que da cuenta de la variedad y tipo de elementos que lo componen. Con el procesamiento de estos datos se realizaron las primeras descripciones generales en torno a la Gestión Ética de las Grandes Empresas Salteñas, que se presentan en este documento
- 3- En una última etapa, que aún está en desarrollo, se avanzará en la determinación de Clusters o Perfiles de Grupos de Empresas. Esta identificación permitirá distinguir, a la luz de las variables utilizadas, cuáles son las características más salientes de los diferentes grupos de empresas en términos de gestión ética empresarial.

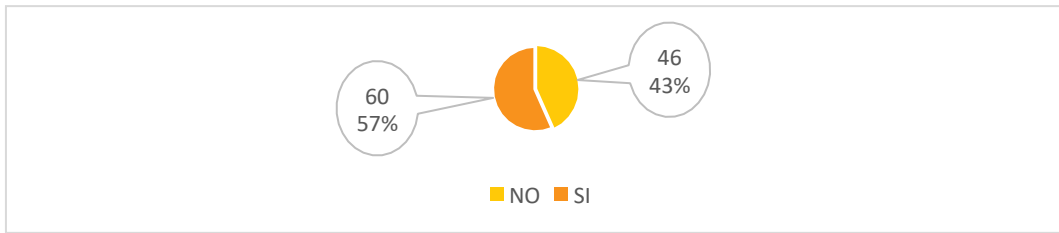
Descripción y Análisis de los primeros Resultados

Resultados Obtenidos del Bloque “Características de la Empresa”

- **Detectando la población de referencia:** De las 106 Grandes Empresas que registran operaciones en Salta, sólo el 57% (60 empresas) cuenta con información referida a la gestión ética en sus páginas WEB oficiales mientras el 43% restante (46 empresas) no presenta información pública alguna sobre la temática. Esto redujo el universo de empresas que fueron consideradas a la hora de construir los estadísticos descriptivos referidos a la gestión ética empresarial, los que se elaboraron a partir de las observaciones sobre las 60 empresas con información disponible. En este aspecto, el estado se consolida como un factor clave a la hora de establecer pautas de publicidad empresarial que permitan visualizar las actividades de las firmas en torno al tema.

⁵ Disponible en <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>

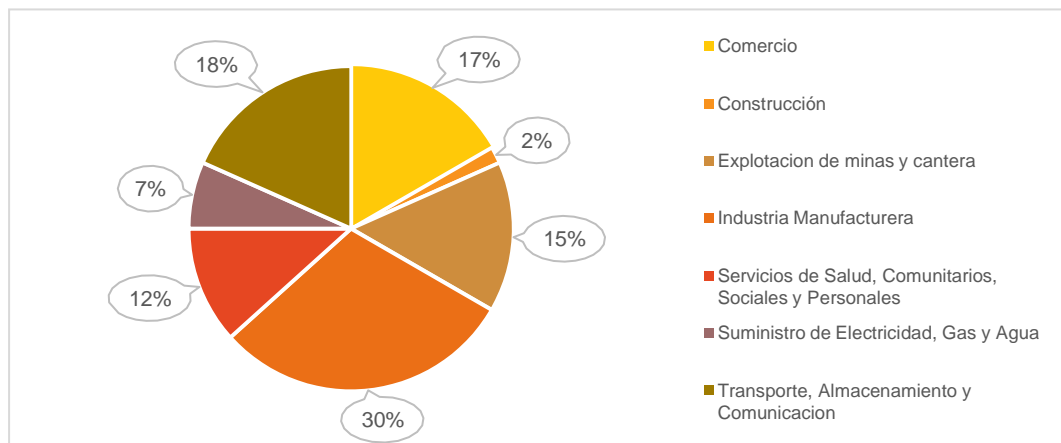
FIGURA N° 1: Grandes Empresas con información pública referida a su Gestión Ética



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la clasificación por Ramas de Actividad:** El universo de grandes empresas con información disponible en su página WEB sobre la gestión ética (60) fue agrupado además por rama de actividad (respetando la CLANEA 2010), de modo de poder cruzar luego dicha información con otras variables cuantificadas. Los datos disponibles nos permitieron caracterizar la siguiente estructura empresarial:

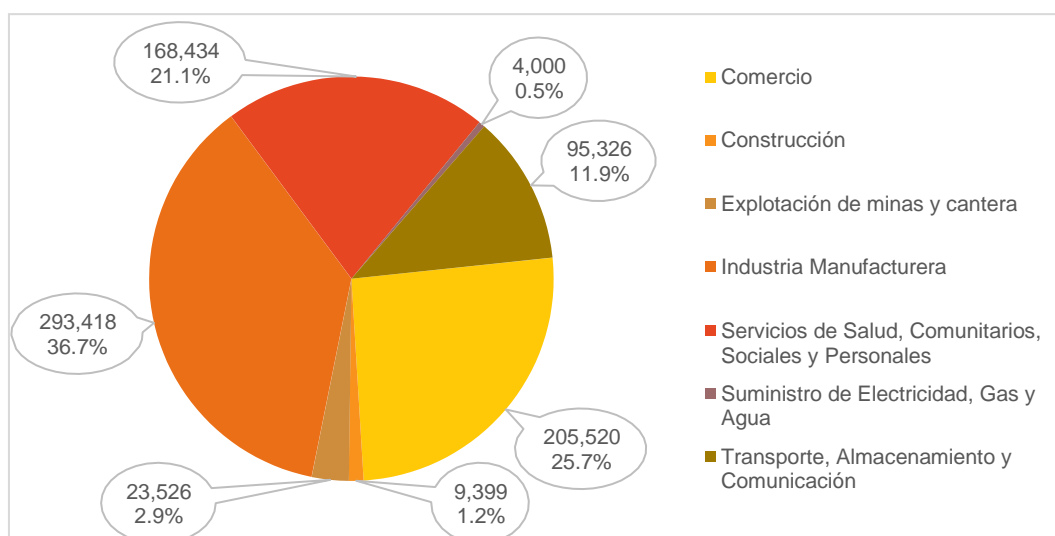
FIGURA N° 2: Distribución de las Grandes Empresas con información pública referida a su Gestión Ética por rama de actividad



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la absorción de mano de obra y salarios medios por sector:** Otros indicadores tenidos en cuenta para elaborar luego conclusiones cruzadas relativas a la gestión ética de las empresas salteñas fueron la “cantidad promedio de asalariados registrados en el sector privado” y el nivel de “remuneración promedio” por rama de actividad. El primero de ellos permite ponderar la absorción de mano de obra que se registra por rama de actividad y el segundo la posición salarial relativa entre ramas. En torno a ellos, se analizará más adelante si existe alguna vinculación con los indicadores de gestión ética.

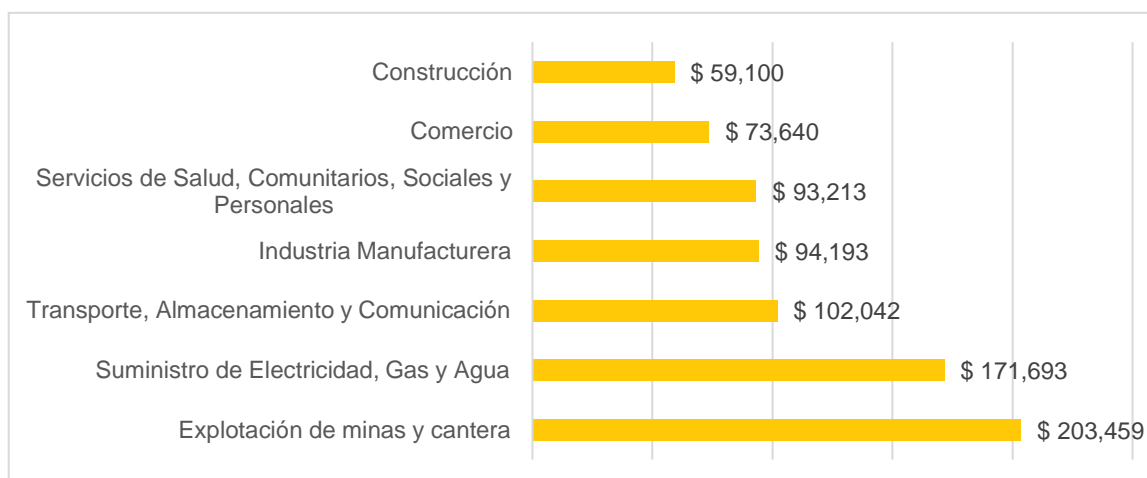
FIGURA Nº 3: Cantidad promedio de Asalariados Registrados del Sector Privado por rama de actividad– Año 2021



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA.

La FIGURA Nº 3 y FIGURA Nº 4 permiten apreciar que en términos de “cantidad de trabajadores por sector”, se destacan las ramas Industria Manufacturera (36,7% del empleo registrado) seguido del sector Comercio (25,7%) y de los Servicios de Salud, Comunitarios y Personales (21,1%). Las ramas con menor participación de trabajadores son Explotación de Minas y Canteras, Construcción y Suministro de Electricidad, Gas y Agua. Sin embargo, las estadísticas referidas al salario promedio por sector reflejan un ordenamiento casi inverso. Los sectores con menor proporción de trabajadores se caracterizan por poseer los salarios promedios más altos.

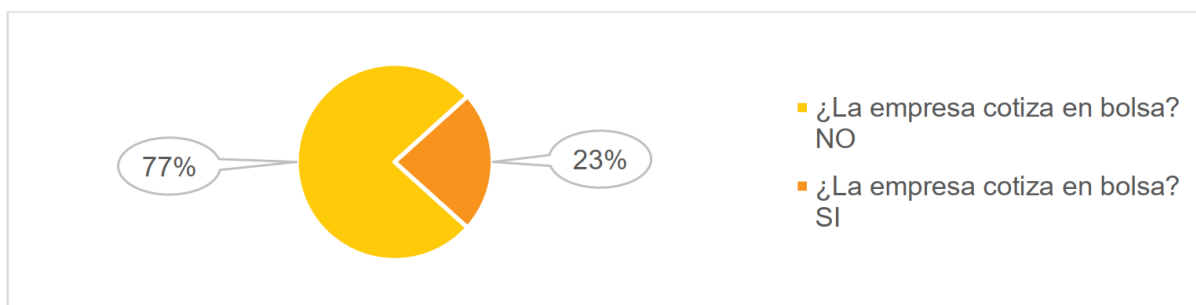
FIGURA Nº 4: Remuneración promedio anual de los Asalariados Registrados del Sector Privado por rama de actividad – Año 2021



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS en base a SIPA.

- **De la actividad bursátil de las grandes firmas:** Una de las razones por las cuales una empresa decide cotizar en bolsa es la identificación de solvencia, transparencia y prestigio. De las grandes empresas, los resultados estadísticos arrojan que sólo el 23% cotiza en alguna Bolsa de Valores del mundo. Veremos cómo esto incide en la existencia de “Programas de Ética Empresarial”.

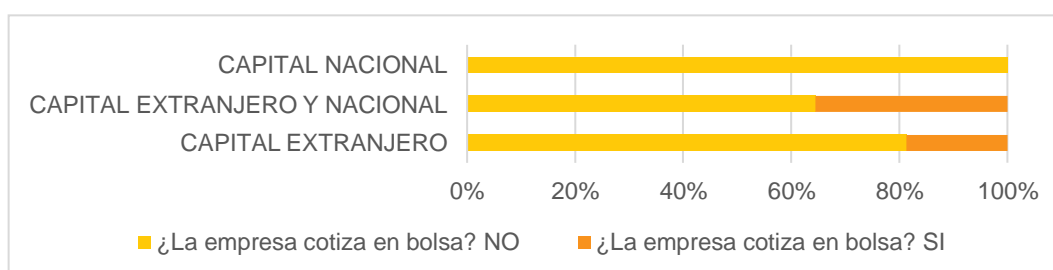
FIGURA Nº 5: Porcentaje de Grandes Empresas según cotiza en alguna bolsa de valores



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la actividad bursátil de las firmas según la propiedad del capital:** Los resultados observados revelan que las firmas de Capital Nacional no cotizan en bolsa. En este sentido, si la cotización en Bolsa permite la identificación de solvencia, transparencia y prestigio de las firmas, se pone de manifiesto que aún resta mucho por hacer en este campo por parte de las grandes empresas de Capital Nacional, aspecto en el que el Estado en tanto garante de certidumbre de las reglas del juego, se consolida como potencial agente de cambio.

FIGURA Nº 7: Porcentaje de Grandes Empresas según tipo de capital y si cotiza en alguna bolsa de valores



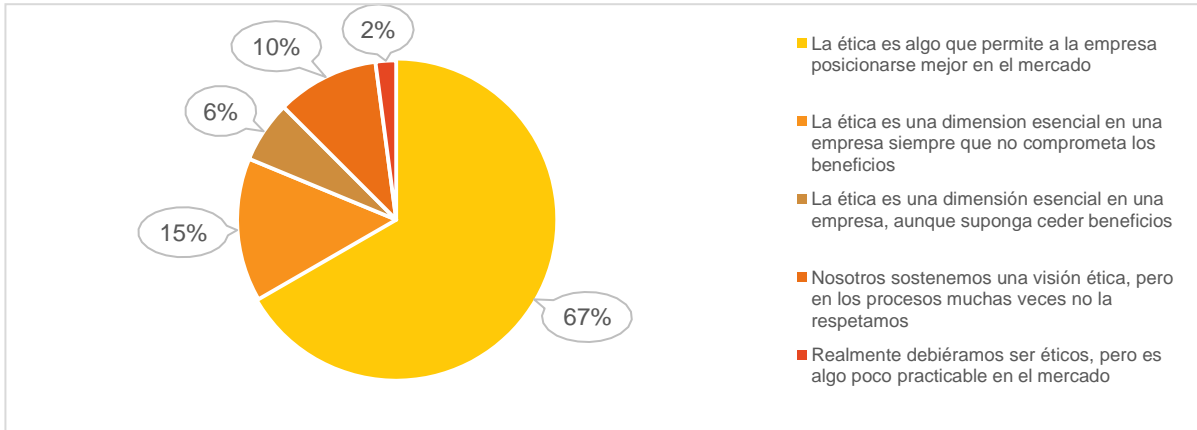
Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Resultados Obtenidos del Bloque “Gestión Ética”

- **De la visión empresarial acerca de la ética:** El 67% de las empresas consideradas consideran que “La ética es algo que permite a la empresa posicionarse mejor en el mercado”, seguidos por aquellos que sostienen que “La ética es una

dimensión esencial en una empresa siempre que no comprometa los beneficios” (15%) y solo un 2% considera que “Realmente deberíamos ser éticos, pero es algo poco practicable en el mercado”. Esto permite afirmar que, en la gran mayoría de los casos, las empresas reconocen la gestión ética como la puesta en vigencia de su Responsabilidad Social Corporativa, alejándose del concepto tradicional economicista de éxito empresario.

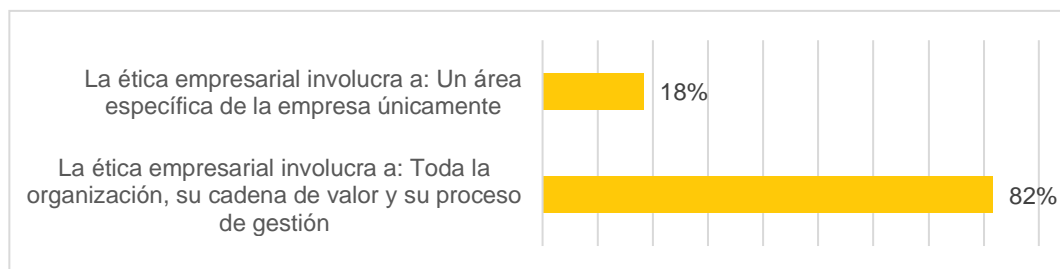
FIGURA Nº 8: Porcentaje de Grandes Empresas según la visión empresarial acerca de la ética



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **Acerca a quienes involucra la gestión ética:** Del total de las firmas, el 82% considera que la ética involucra a “Toda la organización, su cadena de valor y su proceso de gestión” mientras que sólo el 18% comprende que la ética involucra a “Un área específica de la empresa únicamente”. Esto revela que la gran mayoría de las empresas adhieren a la consideración de todos los stakeholders a la hora de la puesta en marcha de la gestión empresarial, mirada que junto con la comprensión del sentido que asume la ética (descrita en el apartado anterior) se encuentra en línea con la visión ricoeuriana propuesta.

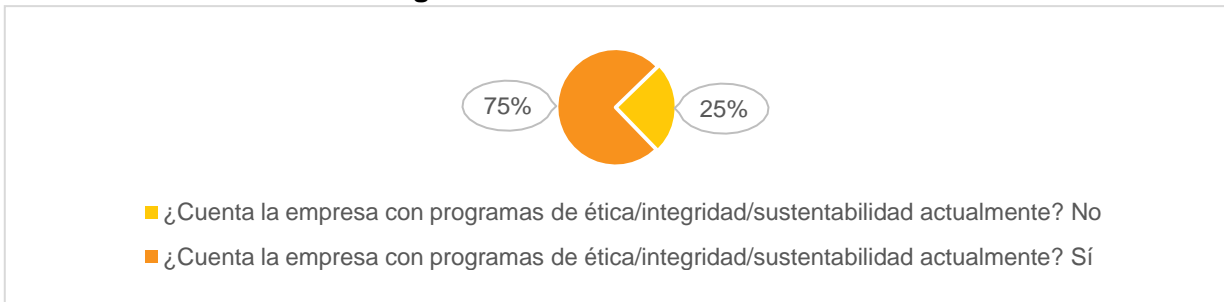
FIGURA Nº 9: Porcentaje de Grandes Empresas según involucran a un área o toda la organización en el proceso de gestión ética



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la existencia de Programas de Ética:** El 75% de las grandes empresas salteñas analizadas cuentan actualmente con algún tipo de Programa de Ética. Aun cuando dijimos que todas las empresas consideradas en este análisis poseen información acerca de su gestión ética empresarial (disponibles en sus páginas web institucionales), no todas han logrado sistematizar estas cuestiones en Programas consolidados.

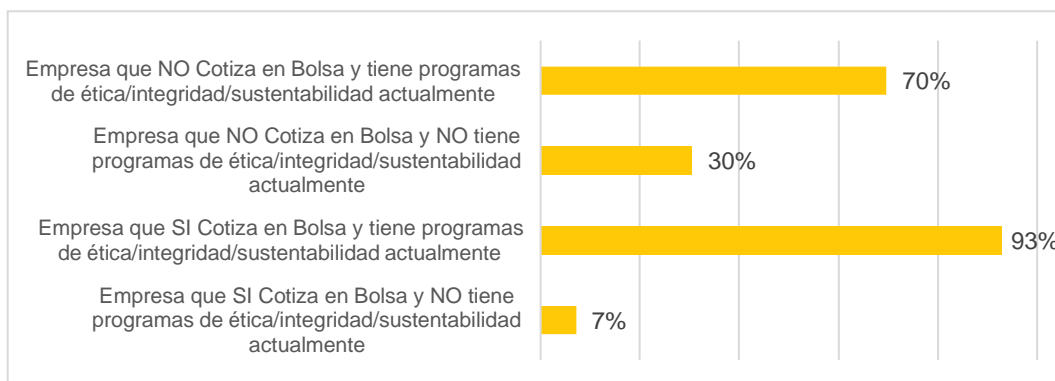
FIGURA Nº 10: Porcentaje de Grande Empresas según cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

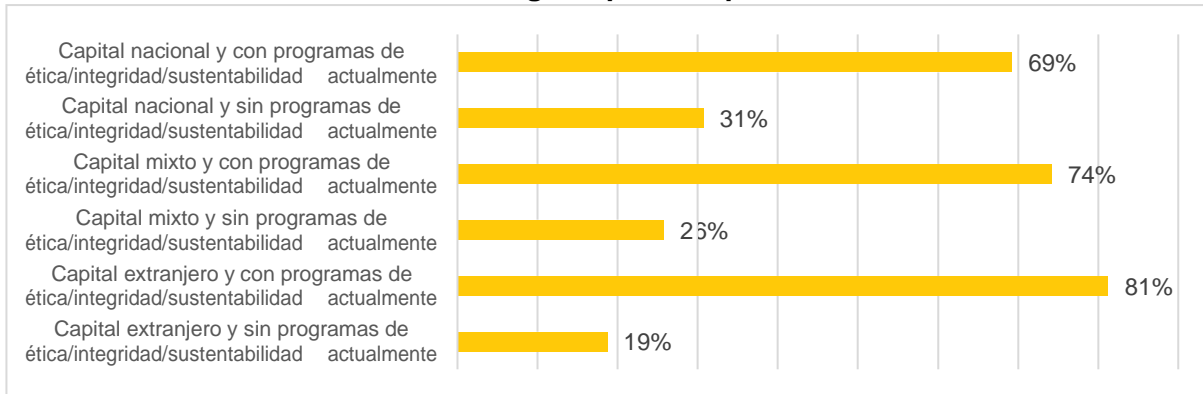
En torno a lo anterior es interesante advertir que del total de empresas que cotizan en Bolsa el 93% cuenta con programas de ética, en tanto que para las empresas que no cotizan en bolsa, dicho porcentaje es menor (70%). Esto permite apreciar que los Programas de Ética Empresaria se consolidan como aspectos sustanciales cuando la empresa pretender acceder al mercado del crédito global, y por tanto condiciona la voluntad empresaria en torno a la implementación de los mismos.

FIGURA Nº 11: Porcentaje de Grande Empresas según cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente y según cotizan en bolsa



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

FIGURA Nº 12: Porcentaje de Grande Empresas según cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente y según tipo de capital



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Asimismo, si combinamos la existencia de Programas de Ética según la propiedad del Capitalempresario advertimos que de las empresas con capital nacional solamente el 69% cuentan con programa de ética, mientras las de capital mixto este porcentaje es de un 74% y para lasde capital extranjero un 81%. El aporte que en torno a ello hace la propiedad extranjera es notorio.

- **Del peso relativo de los distintos stakeholders en la consideración de la gestión ética:** A la hora de sopesar la importancia que otorgan las empresas a los diferentes stakeholders los guarismos revelan que las mismas priorizan su foco de atención en los “Clientes o Usuarios” (20% de sus acciones en torno a la ética se orientan hacia ellos), seguidos por los “Empleados” (17%), y por los “Proveedores” y “Gerentes” (15%). En este punto se destaca el bajo peso que las firmas otorgan a las “Entidades Gubernamentales” (6%) a la hora de considerarlas como contrapartes valiosas de su proceso de gestión ética. Este último indicador demuestra que aún resta mucho por hacer no sólo por parte de las empresas, sino en particular por parte del sector Gobierno en torno a su involucramiento efectivo.

FIGURA N° 13: Peso relativo otorgado a los stakeholders en la gestión ética en las Grandes Empresas

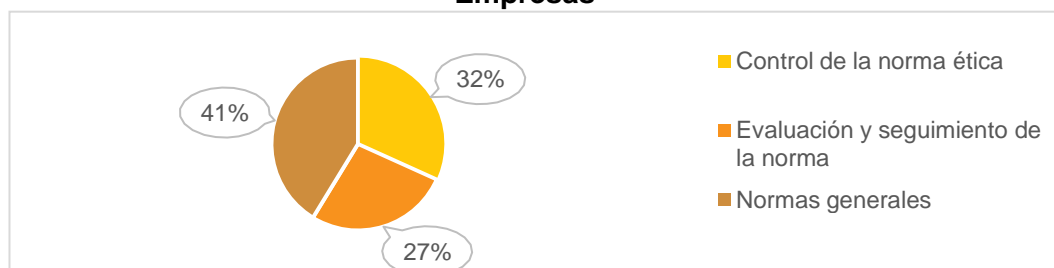


Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Resultados Obtenidos del Bloque “Herramientas, políticas y prácticas de la gestión ética”

- Del tipo de herramientas utilizadas:** A los diversos tipos de herramientas utilizadas en la gestión ética se los agrupó según el siguiente criterio: Herramientas referidas al establecimiento de Normas Generales, Herramientas referidas al Control de la Norma y Herramientas referidas a la Evaluación y seguimiento de la Norma. Según dicha clasificación se obtuvieron los siguientes guarismos: el 41% de las herramientas de gestión refieren al establecimiento de Normas Generales, el 32% de las herramientas están orientadas al control y sólo el 27% a evaluación y seguimiento de la norma. Esto demuestra que los aspectos normativos siguen primando y que el posterior seguimiento, evaluación y control es menos activo dentro de la gestión. Sin dudas, la armonización entre los tres es algo por mejorar.

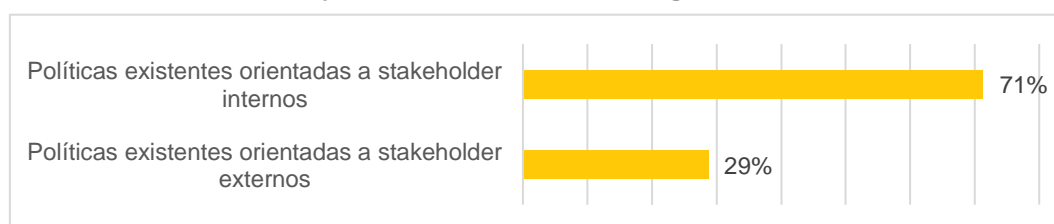
FIGURA N° 14: Porcentaje de Herramientas de la gestión ética de las Grandes Empresas



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- Del destinatario de las políticas éticas:** Con respecto a las políticas puestas en marcha por las Grandes Empresas, las mismas fueron agrupadas en doce grandes rubros en total. A estas se las reclasificó a su vez en torno si se orientan a los stakeholders externos (políticas que se detallan en la FIGURA N° 16) o externos (detalladas en la FIGURA N° 17). De dichas clasificaciones surgen los siguientes resultados: Del total de Políticas implementadas por las grandes empresas, el 71% están orientadas hacia los stakeholders internos y el 29% hacia los externos. Estos resultados permiten estimar la ponderación que las firmas otorgan a los diferentes sectores involucrados en el quehacer ordinario de estas y resaltan la falta de conexión de las mismas con los agentes ajenos al propio proceso de gestión, entre los que se encuentra, por ejemplo, el sector Gobierno.

FIGURA N° 15: Porcentaje Políticas existentes según orientación de las mismas



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- De la ponderación de políticas entre los stakeholders externos:** Del total de políticas orientadas a los agentes externos, las de mayor peso relativo son las orientadas a “Políticas de responsabilidad social y sustentabilidad ambiental” (28%). Cabe destacarse la poca relevancia de las políticas en torno al relacionamiento ético con el Sector Público.

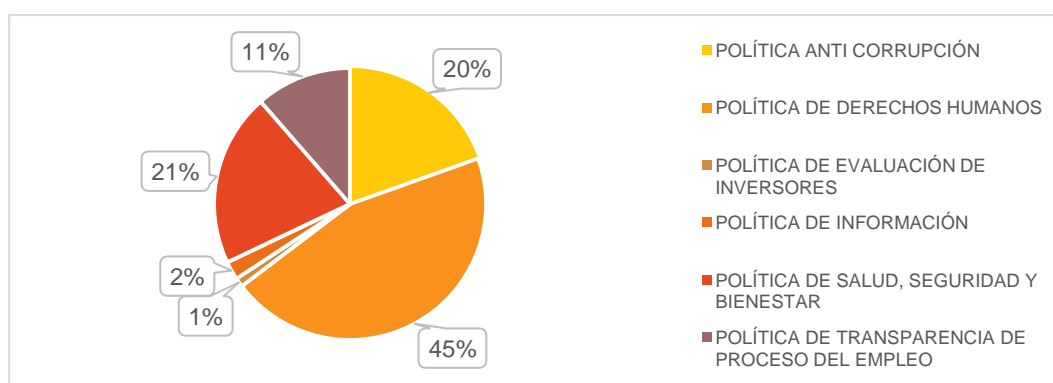
FIGURA N° 16: Porcentaje de Políticas empresariales existentes actualmente en la empresa orientadas a stakeholder externos de las Grandes Empresas que cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

- **De la ponderación de políticas entre los stakeholders internos:** Del total de políticas orientadas a stakeholders internos, el 45% de ellas pertenecen a “Políticas de Derechos Humanos” y en menor medida a “Políticas Anticorrupción” (20%). También resulta llamativo que sólo el 11% se oriente a la “Transparencia del proceso de Empleo”, cuestión que abordaremos luego.

FIGURA N° 17: Porcentaje de Políticas empresariales existentes actualmente en la empresa orientadas a stakeholders internos de las Grandes Empresas que cuentan con programas de ética/integridad/sustentabilidad actualmente



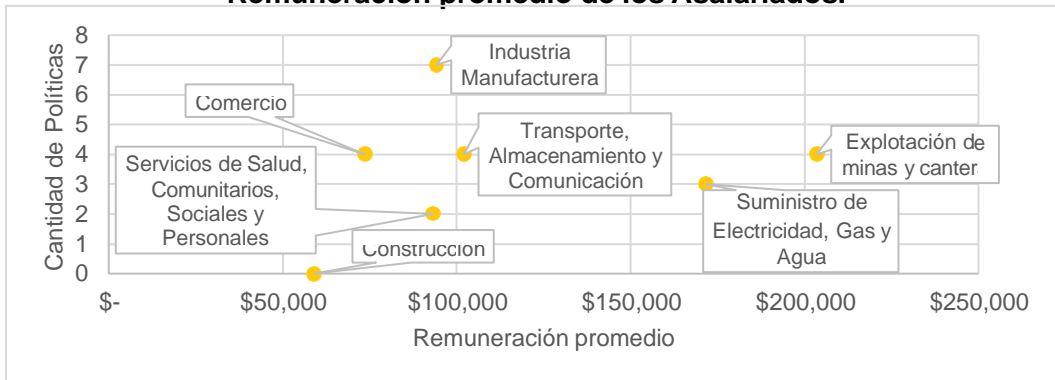
Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Resultados obtenidos del cruce entre algunas variables

A la luz del desarrollo anterior merece la pena preguntarse si es factible apreciar alguna relación entre las políticas de gestión ética orientadas a la “Transparencia en el proceso de Empleo” y “la cantidad de trabajadores” y “salario medio” por rama de actividad. El siguiente gráfico permite concluir que existe una relación positiva entre la cantidad de

políticas y el salario promedio de cada rama, es decir a medida que mayor es el nivel de salario, mayores son las políticas orientadas hacia los empleados y la transparencia en los procesos de contratación, movilidad y despidos.

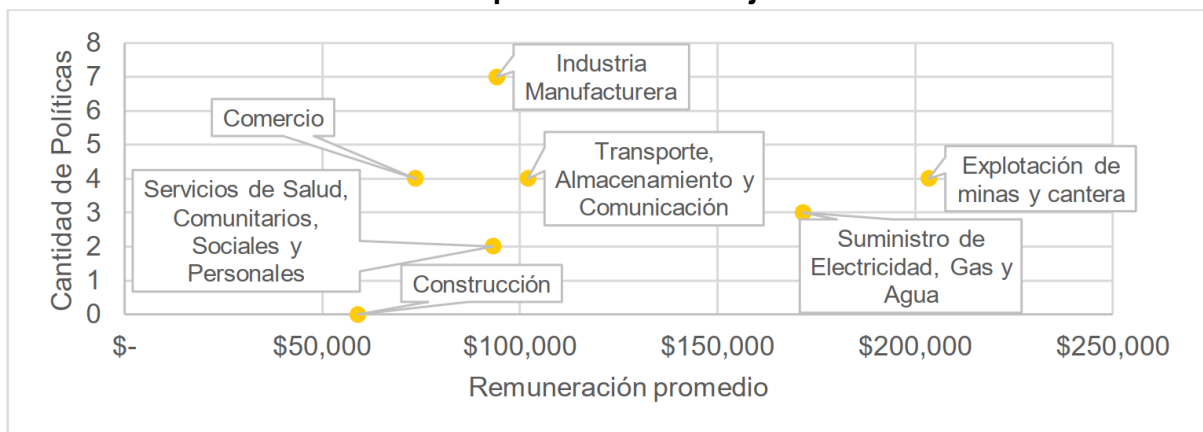
FIGURA N°18: Políticas de transparencia de proceso de empleo existentes vs Remuneración promedio de los Asalariados.



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Sin embargo, es importante resaltar que cuando se considera “la cantidad de trabajadores por rama de actividad” se observa una relación negativa, es decir, las ramas que agrupan una mayor cantidad de trabajadores declaran poseer menos políticas relacionadas a la transparencia en el empleo. Esto puede estar justificado por la mayor competencia por los puestos de trabajo, que provoca que los trabajadores estén dispuestos a renunciar a mayores procesos de transparencia laboral con tal de acceder al mercado de trabajo.

FIGURA N° 19: Políticas de transparencia de proceso de empleo existentes vs Cantidad promedio de trabajadores.



Fuente: Recolección y elaboración propia en base a páginas WEB de las empresas.

Conclusiones

Este primer análisis nos ha permitido apreciar las características generales en torno a la gestión ética de las grandes empresas salteñas y la manera en que algunas particularidades de las firmas definen su perfil en torno a la misma. Asimismo, se han podido identificar aquellos aspectos de la gestión que se acercan a la visión ética ricoeuriana que subyace a la idea de Responsabilidad Social Corporativa. Se resalta así la gran labor que aún queda por hacer en torno a la publicidad que las firmas brindan sobre su modelo de gestión, en relación al fomento de políticas de control y evaluación de sus políticas, en torno a las tareas de vinculación con el Sector Público como contraparte sustancial de estos procesos, y en particular en torno al fortalecimiento de políticas orientadas a la transparencia en los procesos de contratación de trabajadores en aquellas ramas de actividad caracterizadas por una gran absorción de mano de obra. Queda para un próximo trabajo avanzar en la determinación de Perfiles de Grupos para las grandes empresas salteñas.

Bibliografía

Argandoña, A. (2003) Sobre los sistemas de gestión ética, social y medioambiental en las empresas. En *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, N° 28.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2004) *Marco conceptual de la responsabilidad social corporativa*, Documento N°1, AECA, Madrid.

Bethencourt Pérez, O. R. (2017). *Ética dialógica y responsabilidad social de la empresa*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49966/1/T40577.pdf>

Cortina, A. (2003) *Construir Confianza*. Trotta

Etkin, J. (2012) *Brechas Éticas en las Organizaciones*. Cengage Learning.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Pitman Publishing.

García Marzá, D. (2007). Responsabilidad social de la empresa: una aproximación desde la ética empresarial. *Veritas. Revista de Filosofía y Teología*, II (17),183-204. [fecha de Consulta

21 de junio de 2022]. ISSN: 0717-4675. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=291122924001>

Marqués Bertinatti, C. y Rodríguez Alba, J. (2021). En la búsqueda del Gen ético empresarial: un estudio exploratorio desde las empresas cordobesas. *Revista Brumario*, 23(1), 99-110. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/21255>

Moneva, José M. (2005). Información sobre Responsabilidad Social Corporativa: Situación y Tendencias. *Revista Asturiana de Economía*, RAE (34), 43-67

Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2006) "Strategy & Society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility", *Harvard Business Review*, 84 (12), 78-92.

Ricoeur, P (1996). *Sí mismo como otro*, Madrid, Ed. Siglo XXI.

Wheeler, D; Colbert, B; Freeman, R (2003). Focusing on Value: Reconciling Corporate Social Responsibility, Sustainability and a Stakeholder Approach in a Network World. *Journal of General Management*, 28 (3).

I° CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“POLITICA PROVINCIAL Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL”

Autora:
SANCHEZ ELIAS, María Teresa marite_sanchez@hotmail.com
Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Santiago del Estero
Ministerio Público de la Defensa de Santiago del Estero

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

RESUMEN

En el año 2015, se convocó a un nuevo modelo de accionar y adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar buenas prácticas que tienda a la prosperidad para todos, como parte de una agenda de desarrollo sostenible.- Es por ello que organizaciones en comunión con la sociedad y el estado desarrollan acciones y proyectos completos que tienen como objetivo principal o secundario contribuir al cumplimiento de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible. El Estado, la Sociedad y las Empresas se enfrentan con el gran reto de transformar los proyectos y propuestas en realidades concretas.

La ECONOMIA SUSTENTABLE es un modelo de PRODUCCION Y CONSUMO,

que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. -

Los consumidores son determinantes, pues de ellos depende en cuanto a elegir mejor y a conciencia las compras; en este caso EL ESTADO como importante consumidor, es un actor principal en la elección de qué productos

comprar y a quien. Es por ello que desde el Estado generar REGISTRO DE PROVEEDORES SUSTENTABLES, priorizando las compras a estas organizaciones.

Existen grandes dificultades, más que bondades en este camino, que enfrentan las Empresas, las Organizaciones, el Estado, pero a través de la concientización, intercambio, diferencias, convicciones, debemos inspirar líderes y equipos de trabajo. En un mundo caótico, sigan buscando soluciones para lograr una sociedad mejor, entendiendo que TODOS GANAMOS, que TODOS LOS ACTORES SE LLEVAN EL PREMIO.

EL MUNDO Y TODOS SUS INTEGRANTES INTERACTUAMOS,
IMPACTAR EN UNO ES IMPACTAR EN LOS DOS, SI LUCHAMOS POR
NUESTRO PLANETA, LO ESTAMOS HACIENDO POR NOSOTROS.

Conocemos como contaminación ambiental a la presencia de componentes nocivos (ya sean químicos, físicos o biológicos) en el medio ambiente (entorno natural y artificial), supongan un perjuicio para los seres vivos que lo habitan, incluyendo a los seres humanos.- La contaminación ambiental esta originada principalmente por causas derivadas de la actividad humana, como la emisión a la atmosfera de gases de efectos invernaderos o a la explotación desmedida de los recursos naturales.-

Una de las principales consecuencias de la contaminación ambiental es el calentamiento global, también conocido como cambio climático, por el cual la temperatura del planeta va aumentando de manera progresiva, tanto la temperatura atmosférica como la de mares y océanos.

La contaminación ambiental supone un riesgo para la salud de los seres vivos que habitan los ecosistemas contaminados, incluyendo a los seres humanos. Además, la tala indiscriminada, la explotación excesiva de los recursos naturales y la emisión de contaminantes al medio ambiente (gases a la atmósfera, vertidos en medios acuáticos, residuos sólidos) provoca la **destrucción de ecosistemas**. De esta forma, muchas especies de animales y plantas ven cómo su hábitat natural se va reduciendo cada vez más, pudiendo llegar a provocar incluso su extinción.

Los defectos que surgieron de las Economías convencionales dan lugar al surgimiento de una nueva visión, este nuevo enfoque mostraba las bases *de una forma de ver el mundo natural y el rol que juegan las sociedades en su preservación o destrucción.* -

Desde la experiencia de las primeras incursiones empresariales, que se tiende a ignorar el carácter limitado de los recursos naturales y la vulnerabilidad del ambiente. - Aun en este escenario el agotamiento de los recursos renovables y no renovables, el calentamiento global, la degradación de los bosques y la extinción de especies generaron una preocupación creciente por estos cambios posiblemente irreversibles. -

Es por ello que, desde esta preocupación, existen estudiosos de distintas disciplinas que generaron principios que frenen y reviertan la situación actual del medio ambiente y así surgieron premisas, tales como:

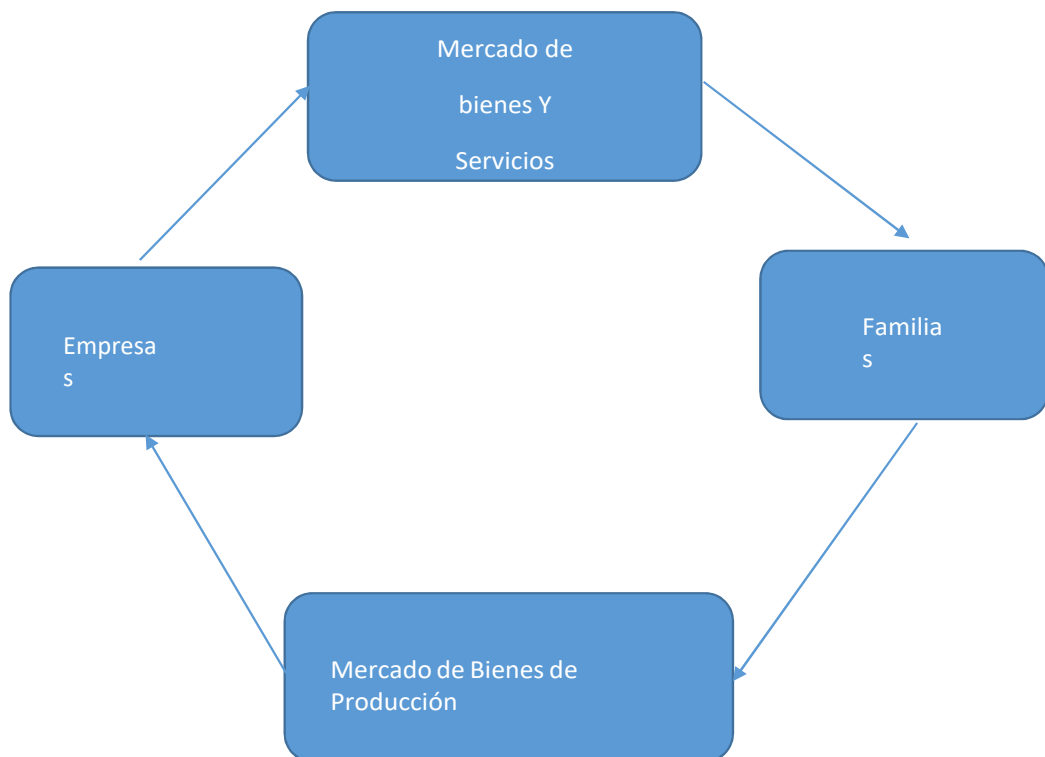
- La economía como un sistema de conversión de energía: con esta idea desarrollada comparando la productividad energética de los ecosistemas rurales, donde se combinaba el trabajo humano y de animales pudo fijar una relación de sostenibilidad. - Las conclusiones arrojaron que, por medio de la agricultura, la especie humana era una maquina termodinámica perfecta, ya que, con la energía generada por el trabajo, obtenía el alimento para su retroalimentación. -
- Conexiones cualitativas entre termodinámica y economía.- Se consideró que el ahorro de recursos naturales y energía debe basarse en el Segundo principio de la termodinámica, a través de la cuantificación sistémica de la energía utilizable en los procesos.- Y así surgió que las relaciones entre termodinámica y teoría de la información, y entre la estructura productiva y la energía que la mantiene, brinda la posibilidad de desarrollar un análisis termodinámico que apoye la orientación de la gestión económica de los recursos naturales y el medio ambiente.-

Con estos estudios iniciados y desarrollados, sentaron las bases de lo que se llamó en un primer momento ECONOMIA AMBIENTAL O VERDE,

más tarde y con más estudios se llamó ECONOMIA ECOLÓGICA. - Pero como la vida misma y la evolución de que todo sigue, el concepto evoluciona, porque ahora se establece que debe integrar los distintos sistemas y procesos, como el productivo, el social y el ambiental, unidos entre sí y donde cada uno afecta al otro. -

ECONOMIA: SISTEMA CERRADO VS SISTEMA ABIERTO:

El Proceso de Economía que tiene un Sistema cerrado o tradicional, contempla un flujo de bienes, servicios y dinero desde las industrias hacia los hogares y viceversa, sin entradas ni salidas, con el diagrama que se presenta, servía para analizar los intercambios, pero no para el estudio de la producción y el consumo adecuadamente, ya que no intervenía el medio ambiente.



En una mirada más amplia e incluyendo nuevos conceptos, la economía Ambiental tiende, a ser más holística que la tradicional, más comprensiva del funcionamiento de una economía. - Pero se puede caer en una tentación y definir que al ser holística, esta economía ambiental podría ser “economía alternativa” y no cumpliría las expectativas que se trata de ampliar los horizontes del pensamiento económico. -

No fue casual comenzar a escuchar términos de ECONOMIA CIRCULAR, luego de ECONOMIA SUSTENTABLE; la historia y el presente denotan una necesidad imperiosa de familiarizarnos e incorporarnos a nuevos conceptos de Vida, no solo desde lo EMPRESARIAL, sino de la célula primera de la Sociedad: LA FAMILIA

En un mundo donde se incorporó el término de GLOBALIZACION, no quedo ajeno sentir que tanto la SOCIEDAD, el ESTADO, y las EMPRESAS, convergen en OBJETIVOS CLAROS Y PRECISOS.- La catástrofe ambiental no da tregua, y es un llamado imperioso el accionar desde cada uno de los lugares como también así interactuando estos tres agentes imprescindibles.-

La economía circular es más que una frase de moda.- Estamos usando más recursos de los que puede proporcionar el planeta. Nuestro futuro depende de reutilizar lo que tenemos de forma sostenible. Afortunadamente, un recurso que es ilimitado es la innovación, y muchas compañías están desarrollando formas ingeniosas de reducir, reutilizar y reciclar.

EMPRESAS SUSTENTABLES:

Las empresas B son empresas que cumplen con alto estándares de impacto social y ambiental y que trabajan juntas y continuamente hacia una economía global más inclusiva, equitativa y regenerativa para las personas y el planeta.-

Debemos buscar que el beneficio sea para todos los integrantes de los sistemas de interacción de oferta y demanda de bienes y servicios.-

Generar espacios donde los distintos agentes intervinientes de todos los niveles ya sean horizontal o vertical puedan interactuar, debatir y concluir sobre las acciones a llevar a cabo.-

Es gracias a ellas que vamos a la construcción de una nueva economía en marcha, que el crecimiento a diario sume empresas e industrias enteras que estén cambiando la forma de entender el éxito de los negocios y midiendo las consecuencias de su impacto sobre las personas y el medio ambiente.-

Dentro de este inmenso universo en el que estamos desarrollando que

queremos lograr con tan ansiados objetivos, es que tenemos la premisa de que es más caro descontaminar que contaminar, por lo tanto nos debemos parar y analizar cuál es la realidad de las EMPRESAS que tienen la intención de someterse a la clasificación como UNIDADES ECONOMICAS SUSTENTABLES.-

El compromiso empresarial nace, se acentúa y se consolida en una empresa sustentable desde la premisa o puntapié inicial que desestima el concepto de residuos o desperdicios, en consecuencia y manteniendo la línea esencial que los materiales son usados como materias primas para la producción de artículos o productos que deben ser diseñados de forma tal que puedan ser incorporados de nuevo a la biosfera o la tecnosfera:

- **BIOSFERA:** La Biosfera se compone de aquellos productos que pueden ser biodegradables de una forma simple y que pueden ser introducidos y absorbidos por el suelo agregando valor, es decir, que vuelven a la naturaleza.-
- **TECNOSFERA:** La tecnosfera está comprometida por aquellos productos que al finalizar su vida útil pueden ser introducidos de nuevo en el proceso de producción de otros productos.-

Para que estos objetivos sean alcanzados es necesario el desarrollo de materias primas e insumos que sean inocuos para el ser humano, las plantas y los animales.- A su vez deben tener la posibilidad de ser introducidos de una manera simple en un nuevo ciclo como subproductos, es decir de ingresar a la tecnosfera o de poder ser degradados e introducidos a la biosfera.-

Dentro de este punto, vinculamos tres ejes básicos, como **mirada social, impacto ambiental y valor económico**; los tres tienen la base de origen que los acontecimientos de la sociedad parecen envolver algo más que las decisiones y acciones individuales, y estar determinadas más bien por sistemas socioculturales como las ideologías, las tendencias, el crecimiento, los prejuicios, etc.- Estos sistemas resulta muy beneficioso, definir y analizarlos más allá de los elementos aislados.-

SOSTENIBILIDAD DE LAS EMPRESAS

El mundo está girando bajo premisas claras de NECESIDAD Y URGENCIAS de lograr un DESARROLLO SOSTENIBLE, para incrementar la CONCIENCIA Y EL INTERES DE PERSONAS Y GOBIERNO sobre la importancia que tiene el Sector Privado en lograr estos OBJETIVOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE.-

Estas Empresas deben garantizar que los procesos, productos y relaciones se mantengan con terceras partes, se realicen bajos principios y cánones de sostenibilidad, ética y responsabilidad en toda su ejecución, y por otro lado estas Empresas deben obtener la continuidad, evolución, innovación, diferenciación, notoriedad y mejor reputación de las propuestas de la organización.-

La SOSTENIBILIDAD, se puede desarrollar a través de la siguiente estrategia, sosteniendo tres pilares principales:

- **MEJORAR** la ordenación sostenible de los recursos naturales.-
- **AUMENTAR** el acceso a sistemas de transportes, energía y agrícolas de bajas emisiones, y que tengan un enfoque acertado con respecto al clima.-
- **REDUCIR** la vulnerabilidad de los países a las crisis vinculadas con los fenómenos climáticos.-

Estos OBJETIVOS no solo alcanzan a PRODUCTOS Y SERVICIOS de la calidad de las Empresas, sino la CONCIENCIA PLENA E INTRINSECA de una relación sustentable con la Sociedad y el Medio Ambiente; su concepto es tan amplio que nos llevaría a un cambio de interacción con todos nuestros pares en una SOCIEDAD GLOBALIZADA, INTERACTIVA Y CONCIENTIZADA, que no queda en meras expresiones de deseos, sino que se transforma en un ESTILO DE VIDA.-

Cada vez que estamos frente a una EMPRESA SUSTENTABLE O SOSTENIBLE, tenemos la certeza que frente al medio ambiente a nivel local o global su impacto negativo es mínimo, ya que su objetivo es esforzarse en cumplir con la TRIPLE CUENTA DE RESULTADOS: **ECONOMIA - SOCIEDAD - MEDIO AMBIENTE.-**

La triangulación del Balance, que tienen estas Empresas y que es el GRAN DESAFIO a llevar a cabo es de BUSCAR DE MAXIMIZAR SUS BENEFICIOS ECONOMICOS, A LA VEZ QUE MINIMIZAR LAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS EN EL MEDIO AMBIENTE Y HACER ENFASIS EN SU RESPONSABILIDAD SOCIAL, creando así un valor de impacto de gran importancia para el mundo.-

Qué criterios se deberían tener en cuenta para calificar empresas sustentables:

No hay dudas que hablar de ECOLOGIA y todo lo que implica, es decir que abarca al MUNDO ENTERO, los criterios son de una gran gama y variedad, ya que se desprenden aristas en todos los sentidos y abarcativos a todas las disciplinas.- En el afán de llevar a cabo una síntesis de criterios calificativos, presento cuatro puntos a tener en cuenta, pero pueden desarrollarse muchos más:

1* Empresas que incorporan principios de sustentabilidad en cada una de sus decisiones.-

2* Ofrece bienes y servicios amigables con el medio ambiente, que sustituyen la demanda por alternativas más nocivas.-

3* Usa métodos de producción más ecológicos que la competencia.-

4* Esta comprometida a seguir los principios medioambientales en su actividad comercial.-

En el desarrollo de este trabajo vamos a repetir constantemente el término SUSTENTABLE, ya que es el EJE CENTRAL de estudios y de investigaciones; que implica que una Empresa cumpla con las premisas de SUSTENTABILIDAD, lo vimos desarrollando, pero existe una IDEA GENERAL que involucra la esencia en la actividad misma que desarrolla y que podemos afirmar que:

DEBE TENER LA CAPACIDAD DE SATISFACER LAS NECESIDADES ACTUALES DE LA SOCIEDAD SIN COMPROMETER LAS CAPACIDADES DE LAS GENERACIONES FUTURAS DE SATISFACER SUS PROPIAS NECESIDADES.- ES UN DESAFIO DE

GRANDES DIMENSIONES PUES PARTICIPA DE ACTIVIDADES AMIGABLES CON EL MEDIO AMBIENTE O “VERDES”, ASEGURANDO DE ESTA MANERA QUE TODOS SUS PROCESOS, PRODUCTOS Y ACTIVIDADES RESPONDEN A LAS PREOCUPACIONES AMBIENTALES ACTUALES, Y EN PUNTO NO MENOR: MAXIMIZA SUS BENEFICIOS.-

Y así llegamos al GRAN DESAFIO DE SER UNA EMPRESA SUSTENTABLE:

Una de las características que se mantiene en constante en una Empresa Sustentable, es que está en constante movimiento, no tiene una estructura estática, ya que desarrollan innovaciones que disminuyen su impacto negativo en la sociedad y en el medio ambiente.- Muchas de estas innovaciones son proyectos propios que cambian el modo de producción o crean un nuevo servicio o producto más amigable con el medio ambiente o la comunidad.- Estas innovaciones deben combinar tres componentes básicos: **INTERES ECONOMICO + INTERES SOCIAL + INTERES AMBIENTAL.-**

ESTADO INVOLUCRADO:

PROCURAR UN ESTADO INVOLUCRADO con el cuidado ambiental, por ello se necesita comenzar a gestionar el cambio desde adentro reforzando un modelo de empresas que reivindique la sustentabilidad, el ahorro energético y el desarrollo tecnológico responsable. -

Mirando al mundo como referencia, tenemos que en China, parece seguir patrones muy diferentes. - La economía circular en China es un resultado directo de una estrategia política nacional, por lo tanto, se trata de un enfoque de ARRIBA – ABAJO, y su implementación se estructura siguiendo tanto un enfoque horizontal como vertical.-

En Europa, la transición a la Economía circular, se produce como un enfoque de ABAJO – ARRIBA, es decir desde la sociedad civil, ONG, organizaciones ecologistas, etc.- Todos estos actores económicos demandan productos más ecológicos, así como una normativa adecuada que trata de implicar tanto a las compañías privadas como a las autoridades.-

En Japón, la transición hacia la economía circular está caracterizada por

una amplia y cercana colaboración entre la sociedad civil, los productores y el sector público.-

Estados Unidos no tiene ninguna iniciativa política sobre economía circular a nivel federal.- A nivel de estado, la mayor parte de ellos han adoptado desde los años 1980 una jerarquía sobre gestión de residuos en la que la reducción y la reutilización están en la parte superior de la jerarquía.- Han sido implementados planes para aceites usados, prohibición selectiva de vertido de materiales especiales, leyes de etiquetado, reciclado de recipientes para bebidas, entre otros.-Es válido reconocer que el Estado ya sea de manera formal o informal es necesario que se involucre y tenga una fuerte presencia, como actor protagónico de un ensamble de partes.- Cumpliendo la misión de acelerar la transición hacia una economía sostenible y regenerativa.- Para cumplir esta misión, el ESTADO, debe dedicar grandes esfuerzos a EDUCACION, COMUNICACIÓN, CONCENTIZACION, sobre el concepto de ECONOMIA SUSTENTABLE, así como a la innovación empresarial.-

Una economía sustentable busca reconstruir capital, ya sea financiero, manufacturado, humano, social o natural.- Esto garantiza flujos mejorados de bienes y servicio.-

Un ESTADO PRESENTE, debe estar atento a los acontecimientos de la sociedad, que es mucho más que decisiones y acciones individuales, y están determinados más bien por sistemas socioculturales como las ideologías, las tendencias, el crecimiento, los prejuicios etc.- El Estado debe ser el ejemplo y el impulsor de que las compras públicas sean provistas por Empresas circulares, siendo un ESTADO PRESENTE, EDUCADOR, GENERADOR DE CONCIENCIAS, MODELO A SEGUIR, EJEMPLO PARA EL SECTOR PRIVADO, transformando sus prioridades al momento de proceder y ejecutar los mecanismos de selección de los proveedores en los distintos y variados procesos de CONTRATACIONES PÚBLICAS. -

Es necesario replantear el papel del Estado en estos procesos. El desarrollo sustentable es clave para mantener un crecimiento económico equilibrado y a largo plazo, enraizado en los derechos económicos y sociales de la población. Ello significa abordar el modelo de crecimiento; incluso cómo se logra dicho crecimiento y a qué fines apunta, así como qué lugar se les asigna a

los derechos en este modelo.

El Estado cumple dos funciones; por un lado, como regulador de las fuerzas de producción y de relaciones de mercado, y por otro, como protector de los intereses nacionales, así como garante y defensor de los derechos de grupos vulnerables. Es responsabilidad del estado garantizar la oferta equitativa y el acceso a servicios de calidad en áreas como el transporte, la salud, la educación, la energía, el agua y la vivienda, así como la protección social y todos los derechos sociales y económicos. Es responsabilidad del Estado garantizar el equilibrio y las buenas relaciones entre los tres pilares del desarrollo sustentable – las políticas económicas, sociales y ambientales. Es más, también es responsabilidad del estado asegurar la implementación de procesos democráticos y participativos que incluyan a múltiples grupos de interés en el diseño de políticas para el desarrollo sustentable, y en los que se asegure la inclusión de las voces de los grupos de la sociedad civil que representen a la multiplicidad de comunidades a nivel nacional.

Replantear el papel del Estado exige restablecer el papel de instituciones fortalecidas que operen en coordinación y cooperación temática y regional, enfocadas en los procesos participativos y de gobernanza. Se debe empoderar a las instituciones para que apunten a la promoción del desarrollo sustentable por medio de la integración equilibrada de sus dimensiones económicas, sociales y ambientales, sin comprometerse con programas “establecidos por donantes”. Este proceso habrá de apoyarse en instituciones gubernamentales fortalecidas que sean transparentes y que rindan cuentas a múltiples grupos de interés centrales.

La economía mundial ya sufre los resultados de los modelos de producción y consumo que explotan los recursos naturales de manera no sustentable, lo que deriva en problemas ambientales y ecológicos serios y agudiza las desigualdades entre los pueblos del mundo. Este saqueo sigue prevaleciendo hoy en día y han surgido problemas tales como el cambio climático, la degradación de los suelos y la escasez de agua, constituyéndose en amenazas mundiales a la biodiversidad, la soberanía y la seguridad alimentarias, los medios de subsistencia de diversas comunidades en todo el mundo y el derecho general al desarrollo. En este marco, los procesos de desarrollo sustentable hacen necesario replantear las políticas de agua y

energéticas, las políticas alimentarias y agrícolas, así como las políticas ambientales, comenzando a nivel nacional y continuando en la región y el mundo.

La situación se torna aún más peligrosa debido a las políticas energéticas no sustentables y mal administradas que solo han agudizado la amenaza mundial del cambio climático, además de poner en peligro la seguridad alimentaria y del agua, por medio de tecnologías tales como la primera generación de biocombustibles, que generan rivalidad entre la energía y los alimentos de manera innecesaria. Es fundamental lograr una adaptación mayor de las tecnologías sustentables y ecológicas, como la energía eólica o solar, que incluya la inversión pública y privada en estos sectores.

Se dio inicio a un nuevo modelo de accionar y adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar buenas prácticas que tienda a la prosperidad para todos, como parte de una agenda de desarrollo sostenible. Es así que un sinnúmero de organizaciones en comunión con la sociedad y el estado comenzó a desarrollar acciones y proyectos completos que tienen como objetivo principal o secundario contribuir al cumplimiento de estos 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS).

Hoy más que nunca, la cooperación, el conocimiento, la creatividad y la tecnología son sin dudas algunos de los elementos clave para cumplir con las metas propuestas, ya existe una conciencia de las necesidades que estos objetivos se materialicen y es nuestra realidad que el empresariado está recorriendo un camino con el cumplimiento de algunos de ellos.

El Estado, la Sociedad y las Empresas se enfrentan con el gran reto de transformar los proyectos y propuestas en realidades concretas.

Por ello se vuelve fundamental adquirir conceptos y herramientas que puedan ser aplicados para formular proyectos que aporten al cumplimiento de estos 17 objetivos.

Con la Agenda 2030 quedaron establecidas las bases para alcanzar el desarrollo sostenible. Los ODS son claves para gestionar proyectos que contribuyan a este desafío común. Sin embargo, es importante que estas intervenciones converjan con la perspectiva de los Derechos Humanos para que

su impacto sea aún más efectivo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son claves para encauzar toda acción de desarrollo. Es de suma importancia que los proyectos generados los tomen como referencia para medir su posibilidad de impacto. Pero también es necesario sumar la perspectiva de Derechos a estas intervenciones ya que resulta una herramienta muy útil para mejorar el impacto del proyecto, tanto en lo concerniente a su ejecución como en los resultados que de él se esperan.

Estos Objetivos de Desarrollo Sostenibles, fueron elaborados por el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, con los aportes de las organizaciones internacionales y regionales, así como los fondos, los programas y los organismos del sistema de las Naciones Unidas.-

También existen las NORMAS ISO 26000, que son unas sugerencias para las buenas prácticas en sustentabilidad y marcan el camino a seguir.-

A nivel nacional existe la La **Ley 27.592** o **Ley Yolanda** es una **ley** que tiene como objetivo garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública. Fue sancionada el 17 de noviembre de 2020.-

Es por ello, que al no existir normativas específicas sobre el tema, es el objetivo de este trabajo, con todos los antecedentes y justificaciones expuestas, generar la conciencia desde el Gobierno Provincial de Santiago del Estero, a crear las leyes y sus complementos de un REGISTRO UNICO DE PROVEEDORES SUSTENTABLES, con las prioridades al momento de contratar, de esta manera, se cumple la interacción del ESTADO, SOCIEDAD Y EMPRESA siendo los artistas principales de una ECONOMIA SUSTENTABLE.-

Concluimos que NECESITAMOS CREAR UN SISTEMA INCLUSIVO EQUITATIVO Y REGENERATIVO PARA TODAS LAS PERSONAS Y PARA EL PLANETA.- APOYAR LA CONSTRUCCION DE ECOSISTEMAS FAVORABLES PARA EMPRESAS CIRCULARES, CON UN ESTADO PRESENTE Y OTROS ACTORES ECONOMICOS QUE PUEDEN DAR SOLUCION A PROBLEMAS SOCIALES Y AMBIENTALES.-

FUENTES DE CONSULTAS:

- LEY 27.592/2020 - LEY YOLANDA
- NATIONAL GEOGRAPHIC
- FUNDACION MAPFRE Y CIA
- TRATADOS DE PARLAMENTOS EUROPEOS
- TALLER QUIERO SER B ON LINE
- ONG SISTEMA B ARGENTINA
- “XVII FORO ANUAL VALOS 2022”

Iº CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS - PANDEMIA”.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“SAPEM, APORTES PARA EL DESARROLLO LOCAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA”

Autor:
PINTO, Juan Pablo juanpablolarioja@hotmail.com
Universidad Nacional de La Rioja

ÁREA TEMÁTICA N°3: Modelos de relación Público - Privada

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende analizar con las herramientas adecuadas la actual política de desarrollo local provincial denominada SAPEM (sociedades de participación mayoritaria estatal).

La misma procura un armónico desarrollo del interior provincial, evitando el éxodo demográfico de los habitantes del interior a la capital provincial, estableciendo puntos de desarrollo productivos regionales, posibilitando el acceso a servicios básicos de la comunidad, a través de inversiones en infraestructura productiva y social, brindado por las SAPEM de servicios y producción.

Las SAPEM se constituyen en tres grandes áreas de la economía provincial, producción, servicios y industriales, como Agroandina, Alfa Sapem, Internet para Todos, y LEDLAR, interviniendo el Estado Provincial en grande parte de su territorio provincial.

La provincia de La Rioja, enclavada en el noroeste del país, conformando el NOA, y la macro región Norte Grande, posee indicadores de una provincia de desarrollo relativo, con avances en los últimos años, con problemas de empleo, desarrollo de infraestructura, lejanía de los grandes centros de producción y consumo, etc.

El fin de la promoción industrial de fines de los años setenta, obligo a los estados provinciales a buscar vías de desarrollo autónomas en vistas de un despegue económico definitivo, con presupuestos locales muy ajustados y limitados.

PALABRAS CLAVE: SAPEM -ESTADO PROVINCIAL-INVERSIONES.

INTRODUCCIÓN

La actual política SAPEM constituye la única política pública de “Desarrollo Provincial”, por fuera de la extinta promoción industrial decreto ley 22021. La misma procura un desarrollo armónico del interior provincial, evitando el éxodo demográfico de los habitantes del interior a la capital provincial, estableciendo puntos de desarrollo productivos regionales, posibilitando el acceso a servicios básicos a la comunidad, a través de inversiones en infraestructura productiva y social, brindando por las SAPEM de servicios y producción.

Las SAPEM se constituyen en tres grandes áreas, producción, servicios e industriales, como por ejemplo AGROANDINA, Alfa SAPEM, Internet Para Todos y LEDLAR SAPEM, interviniendo el Estado Provincial en todas las áreas productivas estratégicas de la provincia.

Los principales indicadores a evaluar serán, inversión pública, producción, empleo, participación del sector por parte de las SAPEM, etc.

Como política pública provincial lleva 16 años de antigüedad, motiva el presente trabajo de investigación la particularidad del mismo, su cierta innovación, su característica que imprime al Estado Provincial.

La problemática del Desarrollo y Subdesarrollo ha sido estudiada por años, y su trabajo a través de políticas públicas de desarrollo activas. Podemos definir al Subdesarrollo “el estado de miseria que viven y mueren casi dos tercios de la población mundial, para esos seres humanos no existen medios eficientes de vida y la pobreza significa desnutrición, la desnutrición determina un estado general de mala salud y la propensión a enfermedades endémicas”.¹

FUNDAMENTACIÓN

En los últimos años, los países de América Latina, empezaron a surgir las experiencias de desarrollo económico territorial (DET), basadas en la movilización de sus recursos internos y el aprovechamiento de las oportunidades de su entorno. Los gobiernos provinciales y los actores locales han sido los impulsores de políticas públicas concentradas en procurar el bienestar y la calidad de vida de sus territorios.

Los resultados de estas experiencias alientan la confianza en seguir promoviendo procesos DET en el ámbito local, dentro de una concepción multidimensional y con muchas esperanzas de éxito. Vivimos, además, un contexto de nuevos desafíos de desarrollo y de creciente demanda concentrada de actores públicos de la región que han atribuido competencias a gobiernos locales para promover el DET.

Nuestra provincia no se ha quedado al margen de esta tendencia que se ha dado a nivel latinoamericano en los distintos gobiernos subnacionales (provinciales), pero antes de analizar “una” de las políticas impulsadas por el gobierno de la provincia de La Rioja está impulsado por el DET. Es necesario comenzar con algunos datos de nuestro contexto geoeconómico.

Con una superficie de 89.680 km² que representa el 3.22 % del territorio argentino, en La Rioja predomina un relieve montañoso de escasa vegetación sin presencia de un recurso de agua permanente.

¹ Tesis de grado “SAPEM, aportes al Desarrollo Provincial de La Rioja”, año 2011, UNLAR, Carrera Licenciatura en Ciencia Política.

La actividad de la producción de La Rioja ha pasado por cambios significativos debido a sucesivas inversiones en áreas promovidas por beneficios fiscales. El primero se remonta en 1980 cuando las inversiones industriales se beneficiaron de las legislaciones de promoción de la ley 22.021. Estas actividades promovidas incluyen una serie de actividades stocks agrícola, la mayoría de las inversiones se centran en el cultivo de oliva y jojoba.²

“DESARROLLO-SUBDESARROLLO”

“El Desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas”. Significa lograr una creciente eficacia en la administración innovadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de su relación con otros países, esto implica una reorientación de la política de desarrollo, tanto lo interno, como en las relaciones internacionales, asimismo implica el desarrollo de la tecnología, obtención de niveles de crecimiento de producto por habitante, la expansión de ingreso nacional, apoyo al sector industrial y productivo, eficiencia en las relaciones de producción y la implementación de políticas sociales que abarquen a los sectores más vulnerables en situación de pobreza, entre ellas, seguridad social, empleo, educación, salud y otros.

En general el debate sobre el desarrollo económico no solo involucra aspectos cuantitativos (crecimiento), sino también cualitativos (cambios estructurales). En el presente trabajo debido a lo actual de estas políticas que todavía se encuentran siendo desarrolladas en un corto plazo no será posible medir el primer aspecto, por lo tanto, nos encontraremos en el segundo. Es necesario realizar algunas precisiones conceptuales, más específicamente a los que se refiere a las políticas de Desarrollo Equilibrado las cuales se caracterizan por la expansión de todos los sectores a la vez.

En cuanto a las políticas del Desarrollo Desequilibrado. A. Hirman, premio nobel de economía en su trabajo “la estrategia del desarrollo económico” (1958), recomienda inversiones en pocos proyectos modernos, en forma secuencial, corrigiendo los desequilibrios estructurales de la economía, y generando eslabonamientos.³

“EXPERIENCIAS SAPEM, AMPLIACION PARQUE EOLICO SAPEM, ETAPA II”

La construcción y puesta en funcionamiento de ET Arauco II, ampliación de ET La Rioja Sur y LAT 132 KV Arauco II- La Rioja Sur, forma parte del nuevo proyecto de Parque Eólico (PEA) que consta de 300 MW de potencia instalada, empleado 150 aerogeneradores que se incorporaran en 6 sucesivas etapas con un plazo de construcción de 24 meses.

La concreción de la nueva etapa del PEA, con la incorporación de 300 MW de

² Miranda David “Política Publica Vigente para el Desarrollo de La Rioja”, Revista Oikonomos, año 2 volumen 2, pp 181-194.

³ Sunkel y Paz, El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Pp 15-268. Editorial Siglo XXI. México 1981.

generación, tendrá un impacto positivo elevado en la calidad y confiabilidad del abastecimiento eléctrico de la provincia de La Rioja y las localidades de Ahinojaste, Petequia, Nono gasta, Chilecito y zonas de influencia. Las ciudades mencionadas son cabeceras de departamentos y muy representativos de la producción provincial y actualmente se encuentran sometidas a las restricciones propias de un sistema eléctrico netamente importador por la alta demanda y déficit de generación local (bajas tensiones y cortes de demanda). Por otra parte, la concreción del proyecto ayudara a definir inversiones en transmisión que impactaran positivamente sobre el abastecimiento del oeste de Catamarca, Paujil, Andalgala, Tinogasta, Belén.

El área de influencia del proyecto, que supera ampliamente el área de implantación y sobre la que se extiende de manera difusa sobre los efectos positivos de la generación eléctrica, reúne una población estimada de 303.074 personas (253.604 La Rioja y 49.470 Catamarca).⁴



⁴ ET Parque Eólico Arauco II, Ampliación de ET La Rioja Sur y Doble Terna 132 KW Arauco II. Páginas 65-66.

“NUEVOS SECTORES DE PARTICIPACION CON SAPEM, “SAPEM MINERA KALPA LA RIOJA”

La provincia de La Rioja por disposición 56/22 de la IGJ, crea KALPA S.A.P.E.M., para la exploración y explotación del litio entre otras funciones.

La empresa impulsada por Parque Eólico SAPEM, y Energía Riojana Sociedad Anónima, se encargara además, “del diseño, la construcción, la puesta en marcha, la operación, el desarrollo y el mantenimiento de parques de generadores de energía renovables, emprendimientos de minería, extracción de litio, cobre y todo elemento que sea susceptible explotación, actividades de estudios, asesoramientos, consultorías, reconocimientos, prospección, exploración y explotación de recursos minerales energéticos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo la industrialización, así como la comercialización de la energía y recursos generados por tales medios y todas las obras y tareas asociadas, anexas y relacionadas a esas clases de emprendimientos”.

El anuncio es clave porque marca la voluntad política de la provincia de sumarse al boom del litio, con una compañía propia, por afuera de los acuerdos que trazan las provincias integrantes de la mesa del Litio (Jujuy, Salta y Catamarca)⁵

-“TRIANGULO DEL LITIO. PRINCIPALES SALARES”-



Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario⁶



Fuente: El Cronista⁷

⁵ SAPEM MINERA KALPA LA RIOJA, sitio web <https://periferia.com.ar/newsletter/la-rioja-creo-una-empresa-estatal-para-extraccion-de-litio-y-energias-renovables/>

⁶ Bolsa de Comercio de Rosario <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativosemanal/noticias-informativo-semanal/litio>

⁷ El Cronista

<https://www.cronista.com/suscripciones/?limit=false&msg=exclusivo&continue=https%3A%2F%2Fwww.cronista.com%2Fnegocios%2Flitio-argentina-sera-el-mayor-productor-del-mundo-con-12-proyectos-enmarcha%2F&kicker=MINER%3%8DA&title=Litio%3A%20Argentina%20ser%3%A1%20el%20mayor%2>

“MEJOR RIOJANAS”

Nuestros productos y servicios cuentan con un sello distintivo: ¡Hecho por manos riojanas! Esto da origen a una marca de calidad, que es una garantía de confianza y excelencia para los consumidores que nos siguen eligiendo.

Cada una de las empresas que integran Mejor Riojanas cuenta con una trayectoria y son un vivo ejemplo del valor que aplican nuestros trabajadores y trabajadoras en sus creaciones. Es así que nuestras producciones se distinguen en cada góndola, en cada mercado, en cada ciudad y en cada uno de los lugares donde llegan a marcar una fuerte presencia. Distinguidos en nuestro país y a nivel internacional, los productos y servicios riojanos hacen la diferencia.

Nuestra marca significa:

Trabajo genuino:

Tenemos el orgullo de anunciar que nuestras empresas estatales generan más de 2500 puestos de trabajo, cuyo número va en aumento en sintonía con el crecimiento de nuestras instituciones. Mientras más crecen nuestras empresas, más trabajo legítimo significa, lo que toma un gran valor en un mundo donde el desempleo es una de las problemáticas más latentes dentro del sistema. El proteger a nuestros trabajadores y trabajadoras es una de las premisas que guían nuestra labor.

Mano de obra riojana:

El significado de lo local tiene un importante valor agregado. Productos riojanos, hechos por manos riojanas. Nuestro personal trabaja y se capacita día a día para superar los altos estándares de calidad, que son la base principal de nuestras producciones, y para garantizar seguridad y autenticidad. Además, a esto se suman los años de rica historia y tradiciones que posee nuestra tierra, donde lo autóctono tiene un símbolo distintivo.

Producción provincial:

Indiscutiblemente, el desarrollo de una provincia va de la mano con distintos factores pero, en especial, con un Estado presente y activo. Nuestras empresas trabajan diariamente para el crecimiento de La Rioja y para que cada una de sus producciones vayan en consonancia con el avance de la sociedad. Productos modernos y atractivos, servicios indispensables y novedosos, pensados y creados para satisfacer las necesidades y exigencias de los consumidores, y para que se destaquen no solo en La Rioja, sino también en cada rincón del mundo donde estos tengan alcance.

Crecimiento de la economía local:

Trabajamos, producimos y comercializamos en nuestra tierra. Tomamos un fuerte compromiso al apostar a lo local y esta decisión trae grandes beneficios que se ven reflejados en cada uno de los hogares riojanos.

Los rubros que abarcan nuestras empresas son ampliamente abarcativos, destinados al usuario común, como así también a pequeños, medianos y grandes productores. De esta manera, creamos una comunidad empresarial que genera un importante aporte a la economía circular y local.

¡Convertimos lo local en sinónimo de calidad! Por ello, te invitamos a formar parte de esta gran iniciativa y elegí nuestro sello de riojaneidad.

EMPRESAS RIOJANAS:

Empresas

Nuestra marca está integrada por 38 empresas que trabajan en unión, afianzando una comunidad económica que apuesta a la producción riojana.

Expansión

De lo local, a lo nacional e internacional. Desde lo nuestro, hacia el afuera. Cada empresa trabaja con un sello que identifica y destaca a la producción riojana entre las distintas opciones del mercado.

Humano

El capital humano es el motor de nuestro trabajo. Por ello, la mano de obra local siempre estará entre nuestras prioridades, brindando pan, techo y trabajo para cada riojano y riojana.

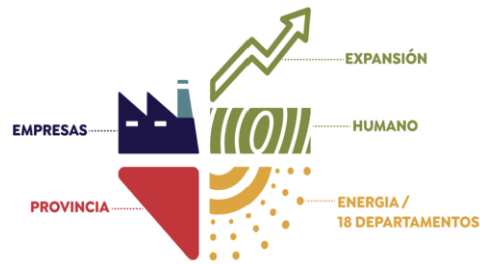
Provincia de La Rioja

La provincia como un polo productivo, donde su ardua labor e identidad consolidan una marca con garantía de calidad.

Crecimiento 18 departamentos

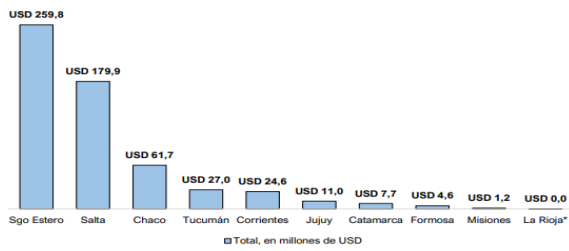
Crece con una mirada federal, donde cada uno de nuestros 18 departamentos trabaja en conjunto para generar puestos de trabajo y alcanzar un alto nivel productivo, garantizando la excelencia en cada detalle.

LOGOTIPO:



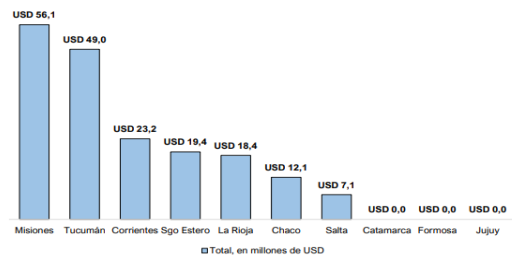
- "EXPORTACIONES 1er TRIMESTRE 2022" -

Gráfico 7. Exportaciones de Productos Primarios (P.P) por provincias del Norte Grande. Total, en millones de USD. 1° trimestre 2022



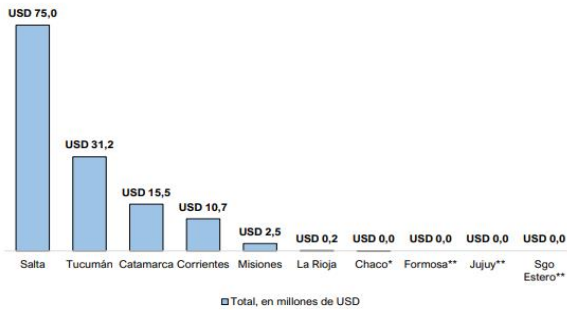
(*) Marca USD 0 ya que no llega al millón de dólares. Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Gráfico 8. Exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) por provincias del Norte Grande. Total, en millones de USD. 1° trimestre 2022



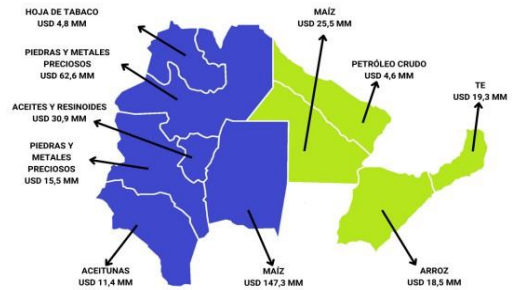
(*) Marcan USD 0 porque no se registraron exportaciones de este rubro en esas provincias. Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Gráfico 9. Exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) por provincias del Norte Grande. Total, en millones de USD. 1° trimestre 2022



(*) Marca USD 0 ya que no llega al millón de dólares. (**) Marcan USD 0 porque no se registraron exportaciones de este rubro en esas provincias. Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Productos de mayor exportación por provincia*



(*) Esta clasificación incluye solo a productos identificados, por lo que se excluye a "Resto PP", "Resto MOA", "Resto MOI" y "Confidencial". Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Fuente: INDEC 2022

CONCLUSIONES

La provincia de La Rioja, luego del prologando final de la ley 22.021, a fines de 2010 extendida por 15 años más, debió buscar su propio desarrollo interno, a pesar de las turbulencias de la realidad nacional.

La ley de promoción industrial 22.021 de principios de los años ochenta del siglo pasado, significó casi 20 mil puestos directos e indirectos y la radicación de empresas industriales y agroindustriales importantes como algunas de autopartes automotrices, como de faros y parabrisas.

El régimen permitió beneficios fiscales nacionales y provinciales, con una paulatina desaparición de los mismos en cierta cantidad de años, permitiendo a las empresas instalarse y lograr una rápida adecuación de su logística y producción.

Al terminar la promoción industrial y con el crecimiento de ciertas empresas, buscaron nuevos beneficios fiscales nacionales y provinciales, muchas se retiraron de la provincia y otras fueron adquiridas por la provincia para dar nacimiento a las SAPEM.

La política pública SAPEM iniciada por el ex gobernador Ceder Herrera, y profundizada y redefinida por el actor gobernador Ricardo Quintela, permitió un rápido crecimiento, siendo hoy la segunda fuerza laboral del ámbito privado, con establecimientos modelos a nivel país, y sectores variados claves de la industria y servicios para los riojanos y la vida económica en general.

Está presente en 38 empresas de capital estatal, 2.800 empleos directos, 4.600 indirectos, compitiendo con empresas privadas en sectores estratégicos y de gran competitividad como es internet y servicios de transporte público de pasajeros.

La política pública SAPEM promovió desde un principio la participación privada, como socios minoritarios o la venta de las empresas públicas al sector privado, fue y es una herramienta activa de promoción de la industria, servicios y hoy con una empresa estatal en el sector minero, tan importante para la región NOA.

El desafío será articular con el sector privado sectores estratégicos y cuál será el rol del Estado Riojano en el futuro, socio mayoritario o socio testigo y articulador de las inversiones en sectores estratégicos para la provincia, la región y la nación.

La presente política pública, es común en provincias del Norte Argentino, que significó una herramienta de desarrollo autónomo más, con importantes inversiones públicas y privadas en la vida económica de las provincias y la región en su conjunto, estudiar y seguir dicha política es un desafío de estudiosos del sector público argentino y politólogos en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolsa de Comercio de Rosario <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativosemanal/noticias-informativo-semanal/litio>
- El Cronista
<https://www.cronista.com/suscripciones/?limit=false&msg=exclusivo&continue=https%3A%2F%2Fwww.cronista.com%2Fnegocios%2Flitio-argentina-sera-el-mayor-productor-del-mundo-con-12-proyectos-enmarcha%2F&kicker=MINER%C3%8DA&title=Litio%3A%20Argentina%20ser%C3%A1%20el%20mayor%2>
- ET Parque Eólico Arauco II, Ampliación de ET La Rioja Sur y Doble Terna 132 KW Arauco II. Páginas 65-66.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) 2022
- Miranda David “Política Pública Vigente para el Desarrollo de La Rioja”, Revista Oikonomos, año 2 volumen 2, pp 181-194.
- SAPEM MINERA KALPA LA RIOJA, sitio web <https://periferia.com.ar/newsletter/la-rioja-creo-una-empresa-estatal-para-extraccion-de-litio-y-energias-renovables/>
- Sunkel y Paz, El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Pp 15-268. Editorial -Siglo XXI. México 1981.
- Tesis de grado “SAPEM, aportes al Desarrollo Provincial de La Rioja”, año 2011, UNLAR, Carrera Licenciatura en Ciencia Política.

RELATORIA

EJE TEMÁTICO N°4: CONTROL Y AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO

CPN Frida Alma Sommer

Coordinadora de Panel: Ivana Dayan Lascano

Previo al inicio efectivo de las deliberaciones a las 10,33 hs, se ubicaron los presentes en la sala del aula mayor, en tanto que la coordinadora del panel y los expositores en el escenario y la relatora en uno de los asientos de la audiencia a fin de poder observar y tomar nota.

1- **Hacer o no hacer: el dilema es cómo hacer.** Autores: Miguel Rubiño - Cintia Vercellone - Ciro Villagra Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Jujuy.

Se presentan a exponer la ponencia dos de sus autores: Miguel Rubiño y Cintia Vercellone. Inicia la exposición Miguel, quien menciona que los tres integrantes pertenecen al Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy, y que su presentación refiera a su desempeño como funcionarios en el mismo durante el periodo de la pandemia, haciendo hincapié sobre todo en el momento inicial, desde marzo de 2020. Expresan que su exposición es más anecdótica que técnica, en cuanto modalidad, aunque todo refiere a las evidencias de sus propias vivencias como funcionarios públicos que desempeñan sus funciones en el ámbito de ese ministerio. Mencionan que la administración pública de Jujuy es muy burocrática, con una gestión tradicionalmente muy centralizada, de escasa de agilidad, por lo menos así funcionaba también en ámbitos del Ministerio en que lideran su administración, hasta el inicio del evento pandémico. Relatan que, como equipo de trabajo, y debido al reciente cambio de gobierno, incluso de signo político, estaban en funciones aproximadamente hacía un mes cuando se dio inicio al proceso. Y de hecho, ante las circunstancias y siendo líderes de la gestión administrativa y de aprovisionamiento del Ministerio que pasó a ser el centro de todas las miradas, sus tareas y actividades fueron –se podría decir- menospreciadas- si las comparamos con las que realizaban los médicos y enfermeros, también pertenecientes al plantel del esa unidad administrativa.

Refieren que Jujuy tiene aproximadamente 13 mil empleados públicos, entre funcionarios y el personal de planta, y ante las circunstancias y nuevas reglas y modalidades de trabajo, sobre todo por la masiva incorporación del trabajo virtual,

manteniéndose en domicilio, hubo serias dificultades. Se trató de un necesario e imperativo cambio de hábitos que implicaron cambios no siempre bien recibidos por sus destinatarios: trabajo desde el domicilio, conexión a internet, mantener el distanciamiento.

La organización inmediata en el Ministerio fue la de organizar burbujas, y fue difícil hacer entender que nosotros, como personal de soporte logístico, también éramos “esenciales”, no sólo el personal médico y de servicios de enfermería. Las burbujas, en nuestro caso se organizaron siendo integradas por una persona de cada departamento, de modo que si alguno se enfermara

–siendo que eso dejaba fuera de juego a toda la burbuja-, los servicios no se interrumpieran. Nunca dejamos de asistir físicamente a nuestros lugares de trabajo, debido, justamente, a la insospechada envergadura y relevancia que pasaron a tener todas nuestras gestiones.

En el Ministerio de Salud jujeño, durante la pandemia se implementó un sistema contable propio, a fin de que pudiéramos seguir operando. Fue desarrollado por una empresa. Y se trató de resolver la urgencia del caso pensando en seguir gestionando –aún con todas las restricciones del caso-, con el gran incremento del volumen de las transacciones, e inclusive, pensando en las futuras necesidades de rendir cuentas ante las autoridades de control y de auditoría del “Tribunal de Cuentas. Con el cambio del Sistema informático pudimos dejar de usar exclusivamente las computadoras del Ministerio para pasar a emitir los comprobantes típicos de las transacciones gubernamentales –Compromiso, Devengado, Orden de Compra y Pago-, haciéndolas ahora en modalidad remota desde nuestros domicilios. Retrotraigámonos a las vivencias de los momentos centrales de la pandemia: los pedidos de las autoridades sanitarias, hospitales y nuevas instalaciones y hospitales de campaña, eran todas para “ya”, no se podían esperar los procedimientos administrativos normales, su secuencia y cumplimiento. Si bien el Gobierno central declaró la “emergencia sanitaria”, habilitándose de este modo la compra directa como modalidad de operación en todas las compras destinadas a paliar la situación, sin embargo, subsistía el “control previo” para el caso de bienes de capital; para el caso hemos recurrido a hacer interpretaciones “sui-géneris” de la norma legal que lo imponía, sorteando con creatividad, sobre todo, las limitaciones temporales que ello nos planteaba. Decimos hoy que logramos trascender nuestro karma restrictivo de las acciones posibles, saliendo “del frasco”, logrando coordinar en tiempo real las necesidades de los hospitales, conseguir proveedores, obtener masivamente productos que antes siquiera estaban dentro de nuestra nómina habitual de compras, tales como, por ejemplo: la compra de “bolsas de óbito”. Todo ello significó para todo

el plantel de personal del Ministerio de Salud, tener que aprender casi instantáneamente, a compatibilizar: la normativa a seguir cumpliendo, abandonar la modalidad de gestión basada sobre todo en papel pasando a la modalidad virtual, el lograr el reconocimiento de los otros, quienes, sabiéndonos trabajadores de “ese espacio” nos trataban como si fuéramos virtuales leprosos. Por otra parte: afrontar las urgencias y demandas impostergables de los que estaban en las trincheras hospitalarias y de la calle, así como aprender a convivir con la emocionalidad propia y de nuestro entorno: nuestras familias y sus temores respecto de nuestra función y trabajo, fue uno de los mayores desafíos que hemos enfrentado.

Mencionan los ponentes que tuvieron que despertar a la realidad de las circunstancias extraordinarias en que nos vimos envueltos, y agregar a ello una gran dosis de creatividad. Por otra parte: Si bien fueron reconocidos como súper-héroes los médicos y enfermeros durante la pandemia, ellos jamás hubieran podido hacer lo que hicieron sin el soporte de todo el personal de administración y gestión del Ministerio. Sin embargo, una de las dificultades observadas era, por ejemplo, que dichos “súper-héroes” no daban importancia a nuestra necesidad de que suscribieran, las planillas de asistencia; estaban en una lucha, y las formalidades acreditatorias de sus tareas eran soslayadas o incluso rechazadas por ellos mismos. Sin dudas, una tarea titánica.

A las 10.40 toma la palabra Cintia, quien expone que la modalidad de compra pasó a ser, frente a los proveedores tenedores de ciertos insumos críticos: “¿lo tiene?, ¡lo compro!”; de ésta manera se adquirieron, al principio: frizelina para confeccionar barbijos, acetato transparente para elaborar máscaras, cabezales de rociadores, alcohol, etc.), con la clara actitud de: lo urgente tapa lo importante. Todo aparecía diferente, nuevo, había un sinnúmero de urgencias, un gran volumen de temor. Ello fue resuelto por nuestro equipo con: nuevas estrategias y la asignación de nuevas funciones. Tal es el caso de la revalorización que se le otorgó en pandemia al Departamento Farmacia, el cual con anterioridad solo hacía auditoría de cumplimiento de las farmacias del Ministerio. Ante los eventos de la pandemia, pasó a ser el centro de acopio de insumos y materiales y de distribución de los mismos. Utilizamos estrategias que antes jamás hubiéramos imaginado: compras por internet, pagos antes de recibir los materiales, el googleo en la búsqueda de los insumos necesarios, compras por plataformas virtuales como Mercado Libre.

Todas estas nuevas modalidades, estrategias y reasignación de funciones nos permiten hoy reclamar una revalorización de las funciones, no sólo del personal con funciones médicas y asistenciales, sino las del equipo de soporte financiero, contable y administrativo.

Con la pandemia tuvimos que CONFIAR. En los procesos de compras para satisfacer las necesidades de los equipos de salud, nos planteamos: “Lo pedís, ¿lo tenés?”. Para poder afrontar estas demandas, hubimos de recurrir a nuestra red personal y profesional de contactos para conseguir, gestionar y obtener todo lo necesario. El trabajo, por lo tanto, fue en equipo, y hemos cultivado entre nosotros: la confianza ciega, la contención mutua y sobre todo: la lealtad.

Entre las nuevas modalidades de gestión, tuvimos que cambiar nuestra mentalidad respecto del manejo del dinero público: incluso se gestionaron cuentas bancarias tipo “home-banking” para hospitales que hasta entonces no disponían de esta modalidad de acceso a los recursos financieros. Y en un numeroso volumen de ocasiones, se ha recurrido a intervenciones personales, o a contactos de familiares y amigos para resolver la operatividad de tales instituciones en su relación con el banco o ciertos proveedores.

Sigue mencionando la expositora que, en Jujuy, gracias a la celeridad que se logró imprimir a las gestiones y a la creatividad de sus trabajadores, durante la pandemia, se ha logrado instalar una Cisterna de Oxígeno que antes no existía, con lo cual el abastecimiento de oxígeno para los pacientes, felizmente, nunca faltó.

Siendo las 10,45 interviene la coordinadora del panel, Dayan Lascano, solicitando que se vaya cerrando ya la exposición, a fin de que queden diez minutos para las preguntas de los concurrentes. Retoma entonces la palabra el ponente Rubiño, quien menciona rápidamente algunas conclusiones:

- Del caos siempre algo bueno se puede obtener, y podemos “rescatar” de lo sucedido que se ha: mejorado la capacidad de gestión, se pudo reorganizar la estructura presupuestaria nada menos que de toda la Provincia en función de las urgencias del caso; se mejoraron las interacciones de los equipos de trabajo, con lo que hubo un incremento sustancial de la contención mutua; incluso: muchos hospitales mejoraron, con la pandemia, sus sistemas de salud, dado que la pandemia obligó a que: se equiparan convenientemente los existentes y se gestionara la instalación de nuevos hospitales.
- Respecto de la priorización de la eficiencia o de la eficacia, el dilema fue planteado como una pregunta: “Si igualmente seremos juzgados por lo que hayamos hecho, preferimos a que lo hagan ¿por no hacerlo –actuando restrictivamente según nuestra experiencia administrativa-contable- o por “hacerlo mal”? Claramente optamos por hacerlo. Y por hacerlo lo mejor que se podía dadas las circunstancias. Con ello: se optó claramente por la eficacia, quedando la eficiencia relegada a un claro segundo plano.
- Otra de las conclusiones es que fue necesario, de hecho, una revalorización del

sistema de salud, aunque aún queda pendiente hacer esa revalorización pública de los sistemas logísticos de soporte del mismo, el que, según las evidencias lo dejaron demostrado: requiere y merece un tratamiento diferenciado.

- Se reconoce claramente la insuficiencia y antigüedad excesiva de la normativa general de los procedimientos administrativos impuestos por ley. Debe formularse un sistema legal específico para compras de salud.

Se produce un nutrido y espontáneo aplauso de los presentes.

A las 10,52 se abre el espacio a preguntas de los presentes por parte de la coordinación del panel.

Un asistente (Raúl Mura) menciona que con la ponencia vimos claramente cómo en Jujuy, en el Ministerio de Salud, durante la pandemia el gobierno se transformó en uno “electrónico”, y que en la modalidad existe un riesgo asumido por los ponentes y otros funcionarios, no solo de cariz administrativo y civil, sino también, con posibilidades de responsabilidades y consecuencias a nivel penal, y que ello requiere cambios en la mirada que se otorgue a tales procedimientos. La respuesta es, por parte de Miguel es “Sí, es así”, y sigue refiriendo que el Estado creció a partir del desafortunado evento de la pandemia, y se modificaron muchas modalidades, procedimientos, aunque muchas de ellas por excepción. Aún no tenemos todas las consecuencias vigentes, todavía nos está controlando el Tribunal de Cuentas; fuimos soporte logístico, esenciales al proceso, lo cual es reivindicado en espacios como éste, donde podemos exponer nuestras vivencias y necesidades aun hoy no del todo satisfechas.

Otra asistente (Frida Alma Sommer) pregunta ¿cómo les fue hasta este momento (mayo-2023) con el Tribunal de Cuentas y las auditorías posteriores a los ejercicios bajo pandemia? La respuesta de Miguel fue: bastante bien. Si bien hubo algunas observaciones, se han podido reunir con el fiscal y las autoridades del Tribunal de Cuentas para acordar modalidades y criterios respecto de todo lo realizado, en base a lo que hacemos los descargos. Hubo, en general, buena acogida por parte de las autoridades de auditoría, sin embargo, los informes de los auditores en particular, de las numerosas cuentas, están siendo lapidarios.

Un asistente de nombre Mario menciona que empatiza con todo el equipo, y solicita nos comente cómo han podido afrontar esta cuestión de los temores frente a la posibilidad de poner en riesgo la vida de sus familiares, con motivo de seguir trabajando, y sobre todo, en un área tan neurálgica. Particulariza la pregunta en relación a cómo se manejaron, siendo autoridad de muchas personas, para sostener moralmente al equipo de trabajo. La respuesta de ambos expositores fue que: si bien a puertas cerradas surgían las crisis y las discusiones dado el riesgo que había, y el

consecuente sostenimiento mutuo entre los tres, puertas afuera, en ámbitos del personal del Ministerio, siempre se mostraron empoderados, y nunca se dejaron intimidar en ocasión del tratamiento diferencial que recibían en tanto eran considerados los “leprosos” del proceso. A los “chicos” les hemos destacado siempre que no solo los médicos eran los superhéroes, sino que ellos también, y si bien se les ha sobre-exigido rendimiento e incluso presencia, hemos logrado ayudar a mantener el ánimo elevado, destacando siempre la importancia de nuestra función. Y desde los hospitales, fuimos asesores, soportes, resolvedores de problemas, nos denominamos “los tres mosqueteros”

No habiendo más intervenciones, se da por finalizada la presentación siendo las 11,03 hs., cerrándose la misma con un nutrido aplauso de todos los presentes.

Se continúa de inmediato con la segunda ponencia del cronograma de actividades:

2- “La auditoría de las cuentas municipales y el uso de las TICS” Autora: Silvia Doris Ibarra Ortega de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy.

La coordinadora Dayan presenta a la autora del trabajo, y la invita a exponerlo.

Silvia inicia su exposición diciendo que está del “otro lado”, es una auditora del Tribunal de Cuentas de Jujuy, aunque felizmente especializada y desempeñándose en el ámbito de los Municipios. Comenta que lo que hace lo asume y hace “para Jujuy”. Y respecto de su rol, refiere a que, sobre todo hace de “asesora de los chicos”, y respecto de la pandemia los invita a reflexionar sobre lo que pasó. Sigue comentando que tienen un serio problema: hay muchos municipios que aún se manejan con registros manuales. Y respecto de la pandemia, considera que la misma nos ha demostrado que todo se puede, siempre que trabajemos de manera mancomunada, a pesar de todas las falencias. La gran mayoría de municipios jujeños a lo sumo tienen alguna computadora con la aplicación Excel, en tanto que solo cinco (5) de ellos tienen registro de todo el proceso presupuestario y registros contables a través de un sistema contable. Son 27 municipios o comisiones municipales en total. Y cada uno es una “familia” y realidad diferente. Manifiesta reconocer que el Intendente Municipal tiene sobre sí una responsabilidad social, él “se debe a su gente”; en cambio el auditor debe asegurar el control de las actividades con impacto financiero y se constituye en garante de los ciudadanos respecto de la administración de los recursos públicos.

Si bien solemos sostener que el Estado somos todos, y por lo tanto, en el gobierno de los recursos de un espacio comunitario también debiéramos participar todos, y sobre todo, aportando, no todos acuerdan con ello. Ante un ejemplo de la necesidad de

construir un cordón-cuneta, si bien la Municipalidad ofrecía el plantel de obreros para realizar la obra, solicitaba a los lugareños el aporte del material para la obra, se manifiestan unos de una manera y otros denegando eso como posibilidad. Esto es: la conciencia comunitaria no es la misma entre los convivientes en un pueblo o municipio: no todos acuerdan convenientemente y a favor del desarrollo de la zona.

Se produce una breve interrupción de la exposición con un breve diálogo de la exponente con los presentes, sin embargo, la coordinadora del panel llama al orden solicitando que las intervenciones sean al finalizar la exposición.

Respecto del “Estado pos-pandemia”, la expositora sigue diciendo que se comunicó, en 2021, con todos los intendentes de la Provincia de Jujuy que no rendían cuentas desde el año 2015; en la gran mayoría de casos lo hacen por el mero desconocimiento de la obligación de realizarlo, o porque no saben cómo hacerlo. En ese sentido, considera que el Tribunal de Cuentas y sus auditores son “maestros” de los intendentes, y sus “asesores” de hecho, pues les enseñan que no todo debe depender de ellos, ni que deben rendir cuenta personalmente sino que han de aprender a: delegar funciones, que tienen que tener gente de confianza trabajando con ellos, y que tengan cierta pericia técnica, así como que aprendan a utilizar ciertos recursos para disponer de la información y que hoy en día rigen claramente: los plataformas en la nube, los reservorios como Drive, los sistemas on-line. Por otra parte, a dichas autoridades –manifiesta- se les informa que el Tribunal de Cuentas hace control legal y financiero, no control de gestión, pues éste corresponde a otras instancias: la del pueblo, y en todo caso a los organismos políticos de debate público como los Concejos Deliberantes o institución que los suplante. Hay que considerar aquí que el sistema contable y de registro y control es diferente al de salud, pues los Municipios son autónomos, en cambio: el Ministerio de Salud pertenece a la administración pública en manera centralizada. Dado el desconocimiento de los intendentes y sus funcionarios, la expositora manifiesta haberles acercado un pendrive conteniendo toda la normativa de las exigencias de procedimientos para recaudaciones, compras y rendiciones de cuentas, así como su permanente prédica de que “todos los funcionarios y empleados municipales que manejen recursos públicos, deben rendir cuentas”; sin embargo: los municipios siguen aun actualmente sin satisfacer dicha exigencia. De hecho, en Jujuy –refiere la exponente- son solo cinco (5) los territorios que tienen entidad de “Municipio” –las demás son Comisiones Municipales- y por lo tanto son solo estas cinco las instituciones que tienen su propia Carta Orgánica y que, en consecuencia: pueden reglamentar por sí mismos sus procedimientos. Manifiesta también que en su tarea de permanente recorrido de todo el territorio provincial que el control de sus actividades de administración de recursos

públicos se realiza mediante tres (3) instancias: 1-El control externo, a través de las funciones del Tribunal de Cuentas, el que debiera ser instado de manera oportuna, a través de la presentación en tiempo y forma de las rendiciones de cuentas. Manifiesta la expositora que son innumerables los errores y falencias que existen en tales procesos: desde no presentación de las cuentas, presentaciones tardías, no transportado de saldos correcto entre cuenta y cuenta, o incluso en la misma rendición: errores de sumas, comprobantes no válidos, falta de cumplimiento de requisitos de la rendición, y todos aquellos que nos pudiéramos imaginar. Se trata, en general, de un control “posterior”, de tipo formal, financiero y legal. 2- El control “Interno” o dentro de la propia institución municipal corresponde al Concejo Deliberante, y refiere a un control de gestión, de satisfacción de las demandas del pueblo respecto de sus autoridades. Surge de las Cartas Orgánicas de los municipios que tienen esa forma. 3- El control de la sociedad, que surge como posibilidad a partir de las mismas Cartas Orgánicas y de la Constitución Provincial. Sin embargo, los ciudadanos, en general ni siquiera suelen estar informados al respecto y, de conocer tal posibilidad, tampoco saben cómo hacer los reclamos o las denuncias. No saben recurrir a las instituciones en que tales denuncias debieran radicarse, o no se “atreven” a hacerlas. La expositora refiere un caso en que ante una obra planificada y financiada como un “Centro de desarrollo Infantil Integral” se realizó solo una cancha de deportes... y la decepción del pueblo es notoria, sin embargo: nadie lo denuncia. Otro ejemplo es el caso de público y notorio conocimiento, el de las Cooperativas de viviendas lideradas por la dirigente social Milagro Sala. En tal caso se consideró que el “responsable” es el auditor, lo cual es incorrecto, pues los auditores hacen su trabajo con los elementos de que disponen, en su caso refiere haber recurrido a la Ley de Incumbencias Profesionales.

Presenta a continuación la exponente gráfica con los porcentajes de rendiciones de cuentas presentados por los municipios y comisiones municipales:

- 11 de los 27 municipios rindieron cuentas pospandemia (41%)
- De 6 de los municipios actualmente no se cuenta con datos
- En 10 de ellos se dio inicio de la auditoria (se informa iniciado el proceso) pero con cuentas, la mayoría incompletas.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“LA AUDITORÍA DE LAS CUENTAS MUNICIPALES Y EL USO DE LAS TICs.”

Autor:
IBARRA ORTEGA, Silvia Doris ibarra.silvidoris@gmail.com
Facultad de Ciencias Económicas - UNJU

ÁREA TEMÁTICA N°4: Control y Auditoria del Sector Publico

Resumen

El Estado, como ente proveedor de bienes y servicios públicos, implementa diversas políticas públicas que conllevan la gestión e inversión de fondos públicos.

Los Municipios, como entes administradores de estos fondos públicos, tienen el deber de rendir cuentas de la recaudación e inversión de los mismos.

Sin embargo, la experiencia reunida como auditora del Tribunal de cuentas de Jujuy muestra la falta de rendición de cuentas de la mayoría de los municipios de la Provincia, y en particular de los años 2020 y 2021. Lo expuesto, sumado a la falta de unificación de criterios de exposición y registro de la información contable dificulta las tareas de control, y no permite brindar información oportuna y concreta de la inversión y gestión de los caudales públicos.

Siendo este el contexto, y con fin de disponer datos y facilitar las tareas de control, el Tribunal de Cuentas de Jujuy puso en marcha el uso obligatorio del SISTEMA WEB DE INFORMACIONES MENSUALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS (WRC), para el año 2022.

En concepto de control en una sociedad cada vez más participativa requiere de instrumentos que faciliten al ciudadano un mejor control de los resultados públicos (LAS HERAS, 2006: 25).

El presente trabajo pretende resaltar la importancia de dicho sistema para la auditoria de los fondos públicos, ya que los responsables no rinden cuentas de manera oportuna y/o no disponen de registros contables completos, dificultando emitir una opinión sobre los mismos, y brindar información oportuna a la sociedad.

Palabras claves: Rendición de cuentas- Sistema Web de Informaciones mensuales y Rendición de Cuentas (WRC) – Auditoría- Control- Fondos Públicos.

1. INTRODUCCIÓN

El Estado concebido como generador del bienestar social debe satisfacer las diversas necesidades sociales, y esto implica tomar decisiones cotidianamente en relación a la asignación eficiente de los recursos disponibles. Esta función es responsabilidad de los funcionarios comunales quienes tienen el poder político de administrar y decidir sobre la aplicación eficiente de esos fondos públicos, pero deben rendir cuentas de esa gestión.

En los últimos años varios Municipios cambiaron de gestión y los funcionarios salientes dejaron una estructura administrativa-contable precaria, y muchas veces una imagen cuestionada públicamente debido al abuso de poder y/o falta de rendición de cuentas.¹ Lo expuesto fue concordante con el estudio de la rendición de cuenta del año 2021, ya que se observó que varios intendentes no rindieron cuenta, y quienes lo hicieron disponen de sistemas contables precarios o deficientes, confeccionando los registros contables de manera incompleta y al solo a efectos de cumplimientos legales y/o rendición de cuentas, suministrando datos contables parciales.

En este contexto es indiscutible que el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información (Tics) podría contribuir a mejorar el sistema y proceso contable sistematizando operaciones rutinarias o parametrizando datos necesarios para la confección de registros y/o estados básicos.

Por ello, y a falta del accionar de los Municipios en mejorar las limitaciones existentes, en el año 2021 el Tribunal de cuentas de Jujuy, como órgano de control externo, dispuso el uso obligatorio del sistema web de rendición de cuentas (WRC) para la carga de registros de ingresos, egresos, y datos de responsables, con el objeto de unificar criterios de registración y brindar datos básicos para el estudio de las rendiciones de cuenta, a falta de registros contables y libros obligatorios.

La implementación del WRC busco ser una base de datos para las auditorias y permitir a los intendentes que no disponen de una contabilidad organizada carguen los mismos en un sistema informando parcialmente la administración realizada de los fondos públicos, ya que la parte presupuestaria no es informada.

Es así, que el objetivo del presente trabajo es resaltar la importancia del uso de la Tics en la rendición de cuentas de los Municipios de Jujuy, ya que la falta de las mismas dificulta las tareas de control y los resultados de las auditorias no son los esperados por las limitaciones existentes en la falta del datos e información contable de la inversión de los fondos públicos.

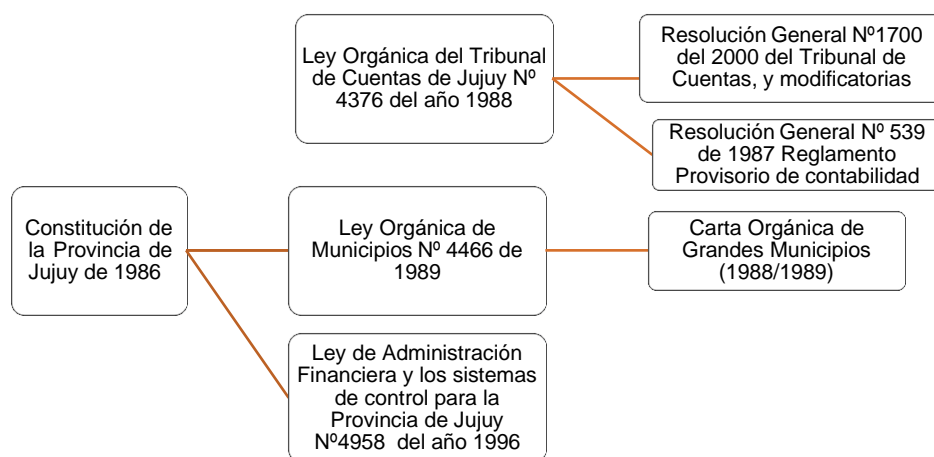
2 LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS Y EL DEBER DE RENDIR CUENTAS, EN LOS MUNICIPIOS DE JUJUY.

¹ EL tribuno de Jujuy, 2023

2.1 Las obligaciones de los intendentes, en la Constitución Provincial.

Como primera base legal de las obligaciones de los funcionarios municipales podemos mencionar la Constitución de la Provincia de Jujuy (CP), y luego en menor jerarquía otras leyes a las cuales solo se harán referencia si tienen disposiciones legales expresas de deber de rendir cuentas:

Figura 1- Jerarquía normativa en Jujuy



Fuente: Elaboración Propia

La CP establece varios artículos vinculados con la obligación de los funcionarios o agentes públicos que administran fondos públicos, y en relación a los cuentadantes municipales podemos mencionar:

Artículo 10° - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE SUS AGENTES

Toda persona que ejerce cargo público es responsable de sus actos conforme a las disposiciones de esta Constitución y la ley.

Artículo 190.- ATRIBUCIONES Y DEBERES DE LAS MUNICIPALIDADES.

Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes siguientes, conforme a esta constitución, la ley y la carta orgánica:

2) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su dependencia y establecer la carrera municipal;

17) Publicar periódicamente el movimiento de ingresos y egresos, y anualmente, el balance y memoria de cada ejercicio dentro de los sesenta días de su vencimiento, sin perjuicio del contralor externo a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Artículo 196.- CONTABILIDAD Y RENDICION DE CUENTAS

- 1. Los municipios deberán observar un régimen uniforme de contabilidad que represente fielmente el estado de ejecución del presupuesto y su situación patrimonial, conforme a la ley de la materia.*
- 2. Todos los funcionarios y empleados que administren fondos de los municipios tienen la obligación de rendir cuentas.*

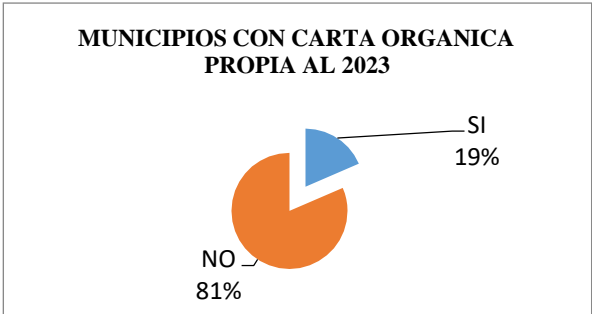
Si bien la primera obligación de los responsables es actuar conforme a la LEY, al asumir un cargo y administrar fondos públicos la segunda obligación principal podemos decir que es la de RENDIR CUENTAS, y es esta última a la que haremos referencia en el presente trabajo.

2.2 Las responsabilidades de la Ley Orgánica de los Municipios N°4466/89 y sus modificatorias.

Siguiendo el orden jerárquico legal, además de la Ley de Ética pública, que no hace al fondo del tema de cuestión podemos mencionar la Ley Orgánica de los Municipios N°4466/89-modificada por la Ley N°4947/1996, aplicable a todos los Municipios existentes o a crearse; con excepción de las Municipalidades que tengan en vigencia o sancionen su propia Carta Orgánica, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la Provincia (Arts. 179, Ap. 3, 188 y cs.).

En la provincia de Jujuy solo los grande Municipios como San Salvador de Jujuy, San Pedro, Palpala, Perico y Libertador General San Martin poseen carta orgánica propia, siendo cinco la excepción, mientras que la mayoría se rige por la Lay 4.466.

Figura 2- Municipios con carta orgánica a mayo del 2023



Fuente: Elaboración propia (según datos Anexo I)

La Ley orgánica N°4466 enuncia, en relación a la rendición de cuenta:

ARTICULO 257.- RENDICIONES PARCIALES: De acuerdo a los dispuesto en la Constitución de la Provincia (Art. 196, ap.2) y en las oportunidades y formas que reglamentariamente se establezcan, deberán rendir cuentas los funcionarios, empleados o agentes municipales que hayan manejado personalmente los fondos y sean responsables directos e inmediatos de su administración. -

En caso de renuncia o cesación en el cargo del funcionario, empleado o agente responsable de la administración de fondos municipales, deberá rendir cuentas dentro del plazo perentorio de quince (15) días; elevándolas a su superior inmediato, o al Concejo si se tratare del Intendente o Comisionado Municipal. En caso de inhabilitación o muerte deberán rendirla los garantes, herederos o representantes dentro de un plazo que no podrá exceder de noventa (90) días. -

ARTICULO 258.- MEMORIA ANUAL: Cerrado el ejercicio, la rendición general de cuentas deberá presentarla el Intendente o Comisionado Municipal al Concejo, antes del 31 de mayo del año inmediato siguiente al que corresponda la memoria, acompañando toda la documentación requerida por la ley de la materia y sus disposiciones reglamentarias.

ARTÍCULO 260.- INTERVENCION DEL TRIBUNAL DE CUENTAS: La cuenta general del ejercicio aprobado (expresa o tácitamente) o desaprobada (parcial o totalmente) por el Concejo deberá ser remitida al Tribunal de Cuentas de la Provincia antes del **31 de octubre de cada año**.

La desaprobación de las cuentas anuales de la Administración Municipal, pronunciada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, hará responsable al Intendente o Comisionado Municipal de los actos desaprobados y a los miembros del Concejo que las hubieran consentido, de acuerdo a las normas jurídicas sobre la materia (Arts. 55 y cs. de la Ley 4376).

Enunciados los artículos más importantes, es dable resaltar que en el ejercicio de la función pública rige la siguiente afirmación *“Todos los funcionarios y empleados que administren fondos de los municipios tienen la obligación de rendir cuentas”*.

Es decir, las rendiciones de cuentas es un compromiso social y una obligación legal, pero muchas veces los funcionarios no cumplen este deber legal.

2.3 Resolución General N°1700 del año 2000- Reglamento de Normas de Control y Rendiciones de Cuentas.

Conforme a las facultades establecidas en la Constitución de la Provincia (artículos 199 y conchs.) y Ley orgánica N°4376 (artículos. 3 y conchs.) el Tribunal de Cuentas dictó el Reglamento de Normas de Control y Rendiciones de Cuentas en el año 2000, vigente a partir del año 2001 estableciendo:

ARTICULO 1 - Los obligados a rendir cuentas conforme a lo dispuesto en los Artículos 14, 31 y 34 de la Ley 4376, deberán observar las disposiciones de la presente reglamentación, en orden al cumplimiento de la obligación de Rendir Cuentas.

ARTÍCULO 38 - La Rendición de Cuentas General Anual de cada Ejercicio, deberá ser presentada por los Municipios ante el Tribunal de Cuentas con anterioridad al 31 de octubre del año siguiente, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 260 de la Ley 4466 o en la fecha que dispongan las respectivas Cartas Orgánicas.

Artículo 42º: Serán responsables de la presentación de la Rendición de Cuentas Anual los funcionarios que se encontraren en los cargos de Intendente o Comisionado Municipal y Secretario de Hacienda o Vocal Tesorero, al tiempo del vencimiento de dicho plazo, aun cuando estos no hubieran ejercido la administración del Municipio en el período de rendición.

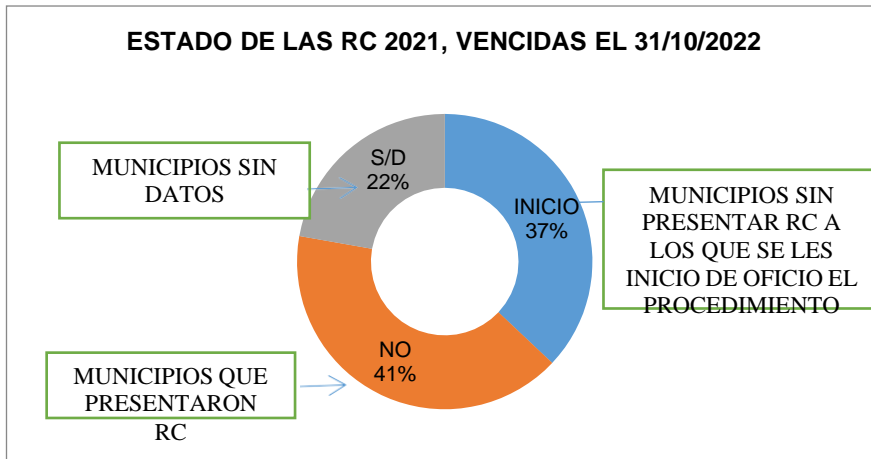
Del marco legal expuesto hasta aquí podemos observar que la rendición de cuentas es un deber y obligación por mandato legal, donde los funcionarios municipales que administran fondos públicos tienen un plazo para presentar dicha rendición, y esta es hasta el 31 de octubre del año siguiente a la finalización del ejercicio económico.

Empero, de la práctica como auditora externa del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy se advierte que casi ningún responsable cumple el plazo legal establecido, siendo algo meramente enunciativo, ya que a la fecha del presente trabajo siguen ingresando cuentas

del año 2021 vencidas el 31 de octubre del año 2022.

Actualmente la provincia de Jujuy tiene 27 municipios, es decir 27 intendentes de los cuales solo 11 (41 %) presentaron la rendición de cuentas del año 2021, quedando pendiente 16, de los cuales 10 están con proceso de intimación e inicio de oficio por parte del Tribunal el estudio de la rendición de cuentas, y los 6 restantes no se dispone de datos que permitan identificar el estado de avance del proceso de estudio de la cuenta. Lo expuesto lo podemos resumir en el siguiente gráfico:

Figura 3- Estado de las rendiciones de cuentas 2021



Fuente: Elaboración propia (conforme datos relevados en Anexo I)

3. POTESTADES DE CONTROL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA RENDICION DE CUENTAS.

El Tribunal de Cuentas (TC) es el órgano de control externo en la Provincia de Jujuy, siendo de su competencia, entre otras, el control de las Rendiciones de Cuentas (RC), conforme a lo establecido en el Artículo 200º de la Constitución Provincial².

La Ley Orgánica del Tribunal N° 4.376 del año 1988, y sus modificatorias, prescriben las atribuciones y competencias de dicho órgano. En lo que refiere al control de las cuentas, haremos una breve referencia a los artículos que exclusivamente regulan el mismo, sin dejar de considerar que el TC tiene facultades jurisdiccionales y que tiene bajo su competencia solo el examen de los aspectos *legales, contables y financieros*.

Art. 14.-AMBITO: - *El Tribunal de Cuentas ejerce su jurisdicción y posee competencia sobre las entidades que componen la Administración de la Hacienda Pública, los Municipios, Organismos Descentralizados ... en general, sobre los entes que reciban, posean o administren fondos, bienes o valores del Estado Provincial.*

.....El tribunal de Cuentas podrá, en consecuencia:

² inc. 1) Aprobar o desechar la percepción e inversión de los caudales públicos y declarar las responsabilidades que resultaren, sin perjuicio de las atribuciones de la Legislatura. El Tribunal deberá pronunciarse en el plazo de seis meses desde la presentación de las cuentas, las que pasado ese lapso se entenderán como aprobadas;
inc. 3): "Ejercer el control de la hacienda pública, la de los municipios, entidades descentralizadas, empresas públicas, sociedades del Estado o con participación estatal y beneficiarios de aportes y subsidios"

- a) *Fiscalizar y vigilar, en todo o en parte, su gestión económica - financiera;*
- b) *Sujetar a regímenes especiales de Control o a los procedimientos administrativos de rendición de cuentas o de determinación de responsabilidad, según corresponda, de acuerdo a las prescripciones de esta Ley.*

Art. 15- ATRIBUCIONES: - Corresponde al Tribunal de Cuentas:

- a) *Aprobar o desaprobado, en forma originaria, la percepción e inversión de los caudales públicos efectuada por los funcionarios y administradores, de conformidad con la competencia asignada por la Constitución y según lo determina esta Ley;*

Art. 31.- AGENTES DEL ESTADO:- Están sujetos a la competencia del Tribunal de Cuentas los agentes de la administración Provincial y Municipal, los organismos y personas a quienes se le haya confiado, en forma permanente, transitoria o accidental, el cometido de recaudar, percibir, intervenir, transferir, pagar, administrar o custodiar bienes, fondos o valores de pertenencia del Estado o puesto bajo su responsabilidad; como también los que, sin tener autorización legal para hacerlo, tomen injerencia en las funciones y tareas mencionadas.

Art. 34.- OBLIGADOS A RENDIR CUENTAS, DEBERES: - Los funcionarios y agentes de la administración, organismos, personas o entes sujetos al control del Tribunal de Cuentas están obligados a rendir cuentas de su gestión, en orden a lo dispuesto en la Constitución y a lo previsto en esta Ley (Arts. 31 y cs.). Son sus deberes:

- a) *Llevar la documentación pertinente y presentar las rendiciones de cuentas en las formas y demás condiciones previstas en las leyes y en reglamentaciones del Tribunal de Cuentas;*
- f) *En general, dar fiel cumplimiento a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como a las normas aplicables en su gestión o que deban observar con motivo o en ocasión de sus funciones.*

Art. 75.- PROCEDENCIA: - **Cada libramiento de pago, una vez efectivizado, da lugar a un procedimiento administrativo de rendición de cuentas.** Estudiada la cuenta y no habiendo observación, el Tribunal procederá de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley (Art. 55). Asimismo, en caso de reparo procederá la aprobación de la cuenta por el importante noobservado.

Art. 76.- PROVIDENCIA INSTRUCTORIA: EMPLAZAMIENTO: - **Cuando no se presentare rendición de cuentas o la misma fuera objeto de reparo,** el Tribunal de Cuentas emplazará el obligado requiriendo su presentación o la contestación del reparo según corresponda, señalándole término que no podrá ser menor de diez (10) días ni mayor de veinte (20), con más la ampliación que corresponde en razón de la distancia. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas podrá ampliar los plazos cuando la naturaleza del asunto o las dificultades de comunicación lo justifiquen.

El emplazamiento se hará bajo apercibimiento de aplicar las sanciones que correspondan y adoptarse las medidas para efectivizar el control.

Art. 108.- ACTUACION COMO AUDITOR EXTERNO: - **El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy queda facultado para actuar como auditor externo de organismos financieros nacionales o internacionales** en las operaciones de créditos que los mismos realicen en jurisdicción territorial de la Provincia, con el Estado, sus Entidades Autárquicas y con los Municipios, ejerciendo dicho control con el alcance que en cada caso se establezca.

De lo expuesto podemos observar que el Tribunal tiene la potestad de aprobar o desaprobado las cuentas rendidas, en relación a la inversión de los fondos públicos y lo expuesto lo puede hacer mediante dos procedimientos:

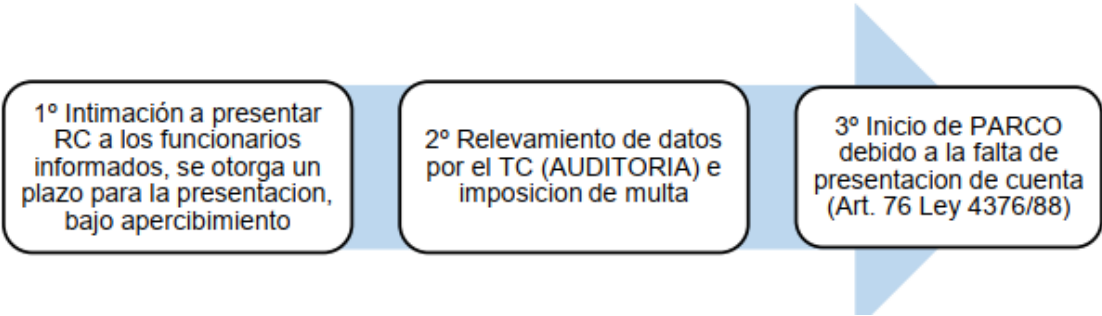
CUADRO 1: PROCEDIMIENTOS DE ESTUDIO DE CUENTAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RENDICION DE CUENTAS (PARC) s/Art. 75	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RENDICION DE CUENTAS DE OFICIO (PARCO) s/Art. 76
PRESENTACION ESPONTANEA	1° INTIMACION – PRESENTAR RC Y NOMINA DE RESPONSABLES (MULTA)
ANTES DE LA 1° INTIMACION	2° RELEVAMIENTO DE RECURSOS (AUDITORIAS- BASE DE DATOS)- INICIA PARCO y APLICA MULTA.
ESTUDIO CUENTA EN UN PLAZO MAXIMO DE 6 MESES (S/CP)	3° DESAPROBAR – FORMULA CARGO – ARCHIVO Y NOTIFICACION PARA EJECUCION POR FISCALIA DE ESTADO
APROBAR/FORMULAR CARGO (FIN PARC- ARCHIVO Y NOTIFICACION PARA EJECUCIÓN POR FISCALIA DE ESTADO)	4° RECURSOS REVISIÓN Y RECONSIDERACIÓN (Art. 98)

Fuente: Elaboración propia.

Como se expuso en el punto 2.3 (Figura 3), a la fecha del presente trabajo, solo el 41% de los municipios de Jujuy presento la cuenta dentro del PARC y el 59 % restante lo hará en el marco del PARCO porque las cuentas ya están vencidas, y de las primeras intimaciones realizadas quedan pendiente de respuestas 6 municipios que a la fecha no respondieron la primera intimación de los cuales se desconoce datos para iniciar procedimiento de estudio de cuentas de oficio. En la práctica este PARCO se realiza de la siguiente manera:

Figura 4 Etapas del PARCO



Fuente: Elaboración propia.

En el mismo sentido, la Ley N°4958 de administración financiera y los sistemas de control para la provincia de Jujuy del año 1996 ratifica las potestades otorgadas a dicho órgano de control:

Artículo 112.- EJERCICIO: El Control Externo de la hacienda pública será ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de acuerdo con las atribuciones determinadas por el Artículo 200 de la Constitución de la Provincia.

Artículo 118.- DE LA APLICACIÓN DE LA PRESENTE NORMA EN LOS MUNICIPIOS: La

presente norma ser de aplicación obligatoria para los Municipios de la Provincia, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 196 de la Constitución Provincial. El Poder Ejecutivo Provincial deberá remitir a la Legislatura en un plazo de ciento ochenta (180) días el proyecto de Ley que instrumente los niveles de aplicación de la presente Ley por categoría de Municipios. Dicho proyecto deberá confeccionarse con la debida participación de los Municipios de la Provincia.

Queda claro que el control externo es competencia del Tribunal de Cuentas, pero no es el único órgano de control, dentro de la misma esfera administrativa es competencia del CONCEJO DELIBERANTE el control posterior de las cuentas municipales, aunque muchas veces este último no la realiza, conforme surge del estudio de las rendiciones de cuentas del año 2021, ya sea por la falta de elevación de las cuentas del Ejecutivo o por la presentación tardía.

El Art. 260º de la Ley Orgánica Nº 4466 establece específicamente esta atribución de Concejo Deliberante:

“... La cuenta general del ejercicio aprobada (expresa o tácitamente) o desaprobada (parcial o totalmente) por el Concejo deberá ser remitida al Tribunal de Cuentas de la Provincia antes del 31 de octubre de cada año. La desaprobación de las cuentas anuales de la Administración Municipal, pronunciada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, hará responsable al Intendente o Comisionado Municipal de los actos desaprobados y a los miembros del Concejo que las hubieran consentido, de acuerdo a las normas jurídicas sobre la materia (Arts. 55 y cs. de la Ley 4376).

Sin embargo, el control público estatal será siempre insuficiente si paralelamente no resulta acompañado del control social. El problema de la corrupción no se soluciona únicamente con la existencia de instituciones de control, es decir con los mecanismos republicanos, la separación de poderes, la independencia del poder judicial; porque también esos mecanismos de control quedan infeccionados de lo mismo (ARLAND, S/F, como se citó en LAS HERAS, 2006: 26).

El control externo existe, pero es extemporáneo por la falta de información de la inversión de las cuentas públicas municipales, pero no es el único órgano de control, existiendo el Concejo deliberante y la sociedad, entre otros, que no lo hacen ni ejercen ese derecho a la información.

4. LOS REGISTROS CONTABLES OBLIGATORIOS Y LOS REQUISITOS FORMALES PARA RENDIR, EN LOS MUNICIPIOS DE JUJUY

Los Municipios tienen personería jurídica y gozan de autonomía política, administrativa y financiera, conforme lo establece la constitución provincial, pero en relación a la contabilidad la misma establece lo siguiente:

Artículo 196.- CONTABILIDAD Y RENDICION DE CUENTAS

1. Los municipios deberán observar un régimen uniforme de contabilidad que represente fielmente el estado de ejecución del presupuesto y su situación patrimonial, conforme ala ley de la materia.

En este orden de ideas, el Tribunal de Cuentas con el objetivo de normalizar las

registrações contables de las Comunas, dadas las características y falencias en las normas de control interno, falta de estandarización y/o unificación de sistemas de registración, estableció una serie de parámetros y registros básicos enumerados en el Reglamento de Contabilidad para Municipalidades y Comisiones Municipales de la Resolución N° 539 de año 1987 y la N° 1700 del año 2000.

La Ley Orgánica de los Municipios N° 4466 del año 1989, y La Ley N° 4958 de administración financiera y los sistemas de control para la provincia de Jujuy del año 1996, establecen definiciones y parámetros y/o pautas mínimas para la confección y registros de las operaciones comunales, pero como las mismas son concordantes con las Tribunal solo haremos mención de las establecidas por este último órgano.

4.1 Resolución N° 539 y N° 1700 del Tribunal de Cuentas.

Las resoluciones N° 539 y 1700 establecen los libros, registros e informes mínimos:

ARTICULO 1º.- Declárense indispensables los siguientes Libros:

a) Bancos, b) Caja, c) Caja Chica, d) Imputación de Gastos, e) Imputación de Recursos, f) Inventario de Bienes

ARTICULO 15º.- Trimestralmente los Municipios remitirán al Tribunal de Cuentas, hasta el día 15 del mes subsiguiente de cada período, y con carácter de obligatorio, la documentación que a continuación se detalla:

a) Estado de Ejecución Presupuestario de Recursos y Gastos, acumulado al último día del Trimestre, b) Altas y Bajas de Bienes Patrimoniales. c) Parte Diario de Tesorería del último día del Trimestre. d) Saldo inicial de Caja y Bancos para el período Trimestral. e) Conciliaciones Bancarias al cierre del período. f) Copias autenticadas de todas las Ordenanzas, Decretos o Resoluciones dictadas en el correspondiente Trimestre y que tengan incidencia financiera/patrimonial. g) Subsidios otorgados al Municipio por todo concepto, ya sean de origen Provincial o Nacional y aún en los casos en que no exista obligación de Rendir Cuentas.

ARTÍCULO 16º.- La Rendición de Cuentas General Anual de cada Ejercicio, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Municipios, deberá obrar en este Tribunal de Cuentas con anterioridad al 1º de Agosto del año siguiente (Artículo 215º último párrafo) y deberá contener como mínimo:

a) Estado de Ejecución Presupuestario de Recursos y Gastos al 31 de diciembre de cada año. b) Deudas del Municipio al inicio y cierre del Ejercicio. c) Inventario actualizado al 31 de diciembre de cada año. d) Memoria del Ejercicio. e) Situación del Tesoro. f) Información relativa a Residuos Pasivos y su evolución, exigible únicamente para las Municipalidades. Las Comisiones Municipales acompañarán, además, la documentación respaldatoria de los Ingresos y Egresos. Las Municipalidades presentarán la Cuenta General del Ejercicio en términos similares a los indicados en el Artículo 37º de la Ley de Contabilidad.

Pero con la sanción de la Ley N° 4958 de Administración Financiera y los sistemas de control para la provincia de Jujuy, se modificó el reglamento de contabilidad y los requisitos para la rendición de cuentas estableciendo:

a) Ordenanza Presupuestaria del Ejercicio. b) Estado de Ejecución Presupuestaria de recursos y de gastos al 31 de diciembre de cada año, c) Deuda del municipio al inicio y cierre del Ejercicio, d) Anexo detallando los subsidios rendidos y los saldos pendientes al cierre, e) Parte de Tesorería al Cierre, f) Arqueo de fondos y valores al 31 de diciembre de cada año, g) Situación del Tesoro, h) Detalle de altas y bajas de bienes inventariables producidas durante el ejercicio, i) Memoria del Ejercicio j) Acto de intervención en la cuenta por parte del Concejo deliberante o Comunal. k) Nómina de funcionarios que se desempeñaron en el período rendido. ...

En relación a las modificaciones legales se advierte la incorporación de actos mínimos de

intervención del órgano legislativo, agregando los ítems a), j), k), incluyendo la nómina de los responsables para determinar responsabilidades correctamente, vigente su presentación a la fecha, pero muchas las cuentas se declaran admisibles disponiendo su estudio aún sin cumplir estos requisitos mínimos.

5. LA IMPORTANCIA DEL USO DE TICS EN EL SISTEMA CONTABLE Y CONTROL.

Si bien es cierto que existen variadas estructuras intra e interorganizacional dentro de los municipios de Jujuy como registros y sistemas contables, por la autonomía legal, no es lo mismo la implementación de una política de modernización (Tics) en el Municipio de San Salvador de Jujuy – capital Jujeña- que implementarlo en el Municipio de Calilegua o Abra Pampa- municipios del valle y puna jujeña. La diversidad no solo es política, normativa y procedimental, también corresponde al acceso a la tecnología; el grado de conocimiento y/o capacitación del uso de las TICs.; el grado de flexibilidad a la adaptación de los cambios tecnológicos; entre otros aspectos.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), son el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios; que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, video e imágenes (Art. 6 Ley 1341 de 2009, COLOMBIA).

La pandemia sirvió para que algunos municipios implementen algunos cambios en los trámites administrativos, como el pago vía electrónica o turnos para trámites administrativos vía online (Municipios de San Salvador de Jujuy; San Pedro; Perico y Libertador General San Martín, entre los más destacados), pero no todos se adaptaron fácilmente ya que incluso a la fecha ni página web disponen, como el Municipio de Calilegua, Yuto, Tilcara, Pampa Blanca, entre otros, destacando que estos últimos son pequeños municipios comparados con los primeros que se pudieron adaptar regularmente al contexto. Pero, en lo que refiere al sistema contable, podemos decir que los cambios han sido escasos o casi nulos, ya que a la fecha varios municipios no han rendido las cuentas del año 2020 y 2021, por falta de disponibilidad de los requisitos contables mínimos, y si lo han hecho los mismos fueron incompletos.

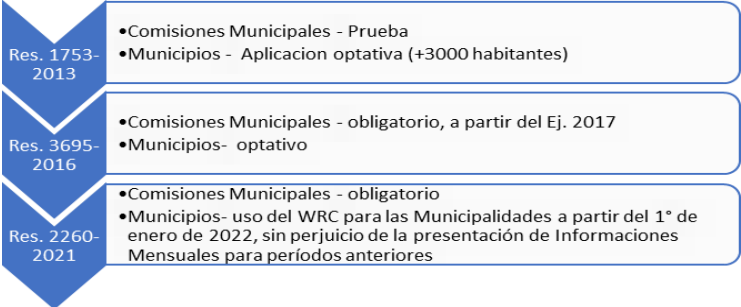
En este contexto, es importante el uso de TICs. tanto en los municipios como en el TC, pero los mismos deben brindar información útil para las auditorías. Garantizar el control de las cuentas públicas depende no solo del auditor actuante sino de los datos a auditar y los recursos a utilizar.

5.1 La reglamentación del sistema WRC

Por Resolución N° 1753 en el año 2013 dispuso el uso obligatorio del WRC a organismos centralizados y los descentralizados de la provincia de Jujuy, siendo optativo, en una primera instancia para los pequeños Municipios llamados Comisiones Municipales. Luego, para las

cuentas del año 2017 fue obligatorio para las Comisiones Municipales e incorporando finalmente a los Municipios de manera optativa, y en el año 2021 ya se estableció el uso obligatorio para las cuentas del año 2022, como la presentación de las informaciones mensuales (IM). Lo cronología y actos administrativos relacionados lo podemos resumir en el siguiente esquema:

Figura 5- Cronología de la implementación del WRC



Fuente: Elaboración Propia.

5.2 La aplicación del WRC en los Municipios, para las cuentas 2021.

Si bien la obligatoriedad del uso del WRC está prevista para el ejercicio 2022, cuentas que vencen el 31 de octubre del 2023, para las informaciones mensuales (IM) de ENERO, FEBRO y MARZO del 2023 el plazo se encuentra vencido, ya que vencian el día veinte del mes subsiguiente al cual se refieran (Según resolución N° 2260 del TC).

Asimismo, del relevamiento del uso de este sistema (Figura 6) se advierte que solo un Municipios lo usa, que ya lo venía usan por haber sido Comisión Municipal hasta el año 2019, mientras que el resto no lo usa.

Figura 6- Uso del WRC, para las rendiciones de cuentas 2021.



Fuente: Elaboración Propia

En este marco, en el año 2022 se realizaron reuniones informativas y algunas capacitaciones para presentar el sistema, al grupo de Municipios de la División II, quedan pendientes las Div. I y III, pero cabe destacar que el único municipio que hace uso del WRC es el Municipio de Yala que actualmente corresponde a la Div. 1, observando que la falta del uso del mismo es una cuestión de voluntad y decisión política y no por falta de conocimiento del mismo.

5.3 El sistema web de rendiciones de cuentas e información mensuales (WRC) y sus limitaciones.

El sistema web de rendiciones de cuentas e informaciones mensuales (WRC) del Tribunal fue diseñado debido a la falta de unificación de criterios de exposición y registro de la información contable por parte de los Municipios, pero no reemplaza ni permite la confección de registros y estados contables obligatorios de una cuenta. Este sistema solo proporciona información financiera, sin identificar las etapas del gasto: presupuestado, comprometido y devengado, siendo incompleto los datos a recopilar para realizar el control presupuestario, entre otros controles, pero es útil a los efectos de disponer información básica mínima.

La contabilidad pública es una materia pendiente de hace años de los Municipios de Jujuy, y esta práctica habitual de errores en registros de las operaciones; falta de estados y libros obligatorios; incumplimiento de leyes; entre otros aspectos, dificulta las tareas de control, sin permitir brindar información oportuna y concreta de la inversión y gestión de los fondos públicos.

Sin datos completos y confiables no hay auditoría que sea eficiente, y sin auditorías no hay control. Es importante el uso de TICs tanto en los municipios como en el TC, pero los mismos deben brindar información útil para las auditorías. Garantizar el control de las cuentas públicas depende no solo del auditor actuante sino de los datos a auditar y de los recursos a emplear.

Un sistema de control funciona y brinda información oportuna y completa si los insumos son los adecuados, y en los Municipios de Jujuy la materia prima son los registros y archivos contables con la correspondiente documentación respaldatoria.

6. CONCLUSIÓN

No puede existir control de algo que no existe o no se dispone, como la información contable y la documentación respaldatoria de la inversión de los fondos públicos Municipales, y para brindar información de la gestión la disponibilidad de la misma es crucial.

Una auditoría sin registros es como caminar descalzo sin destino, porque avanzas sin saber a dónde vas a llegar y con qué deber cotejar, y encima transitas un camino incierto sin saber con qué te puedes encontrar en cada paso al andar.

En el control de la gestión pública la tecnología se ha transformado en una herramienta necesaria e indispensable para la organización eficiente de los municipios. En los años de ejercicio de la profesión, como auditoría externa de municipios a diario son numerosas las limitaciones en el estudio de las cuentas públicas, desde la falta de registros y/o estados hasta la puesta a disposición de documentación incompleta y fragmentada, pudiendo afirmar que los Municipios de Jujuy actualmente no se han adaptado completamente a los cambios tecnológicos existentes.

El uso de la tecnología de la información y comunicación (Tics) ha tenido importante

desarrollo en los últimos años, los software y herramientas en la nube son una parte de los recursos que hoy se disponen para la recolección de datos, procesamiento y emisión de informes, y es un desafío la elección y uso de los mismos por parte de los Municipios. En ese contexto, el Tribunal de Cuentas, órgano de control externo, para atenuar estas limitaciones y unificar criterios dispuso el uso de un sistema- WRC- para la carga de datos básicos de ingresos, egresos y responsables, pero la implementación del mismo no ha sido satisfactoria ya que a la fecha solo un municipio hace uso del mismo.

La implementación de las TICs en los Municipios, como el uso del sistema WRC del Tribunal es una decisión política y debe ir acompañada las medidas adecuadas para ser eficiente y mejorar los procesos renditivos de cuentas. Por expuesto, y a los efectos de tener resultados positivos correspondería disponer las siguientes medidas:

- Planificar el uso progresivo del sistema, previo modificaciones del WRC ya que no prevé la carga de todas las etapas del gasto según ley de Administración Financiera (presupuestado, comprometido, devengado),
- Capacitación in situ en los Municipios, con personal idóneo, bajo intimación de que finalizada dicha etapa deberán cumplimentar la carga de datos, sino serán pasibles de multas personales por el incumplimiento del mismo
- Disponer la aplicación de medidas sancionatorias progresivas, ante la falta del uso del sistema, previa intimación y capacitación, con plazo máximo de quince para la aplicación del mismo.
- Disponer auditorias oportunas producida la carga de datos, de manera de brindar información confiable a la sociedad.
- Comunicar en la página del Tribunal los resultados de dicha planificación, además de informar el estado del estudio de las rendiciones de cuentas.

La información pública es parte de la transparencia en la gestión de fondos públicos y el Tribunal como órgano de control deben publicar la información disponible, aunque este incompleta.

Solo mejorando los procedimientos actuales y haciendo uso eficiente de los recursos que disponen, tanto los Municipios como el Tribunal, se podrán obtener los resultados esperados, que es proceder al estudio de las cuentas de manera eficiente y brindar información oportuna y confiable a la sociedad o terceros interesados.

7. BIBLIOGRAFÍA

- IVANEGAS, M. (S/D). La responsabilidad de los funcionarios públicos. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 155,187.
- LAS HERAS, J.M. (2006). Estado eficaz. Osmar D. Buyatti. Buenos Aires.
- Relevamiento de información del Tribunal de cuentas de Jujuy (2023). Estado de

rendiciones de cuentas, consulta en sistema mesa de entrada.

- RODRIGUEZ, I. (2022). "La auditoría y la tecnología". Auditool.
- SANTAMARÍA QUISHPE, G., CÁRDENAS, M. M. & VEGA RIVERA, P. (2016). La Auditoria de gestión, una herramienta necesaria para la economía, 3(2), 95-103.

NORMAS LEGALES

- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY. 1986.
- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS N°4.376/1988, y sus modificaciones.
- LEY ORGÁNICA DE MUNICIPIOS N°4.466/1989- MODIFICADA POR LA LEY N°4947/1996.
- LEY N°4958 "DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL PARA LA PROVINCIA DE JUJUY", DE 1996.
- RESOLUCION N°539-RG-1987- REGLAMENTO DE CONTABILIDAD PARA MUNICIPIOS Y COMISIONES MUNICIPALES, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
- RESOLUCIÓN N°1700-RG (TP)-2000-REGLAMENTO DE NORMAS DE CONTROL Y RENDICIONES DE CUENTAS

ANEXO I- ESTADO DE RENDICION DE CUENTA Y USO WRC PARA LA PRESENTACION DEL EJERCICIO 2021

Nº	Municipios	Div.	CARTA ORGANICA	RC 2021	PARCO	Uso WRC
1	SAN SALVADOR DE JUJUY	Div. 1	SI	SI	NO	NO
2	LA QUIACA	Div. 1	NO	SI	NO	NO
3	TILCARA	Div. 1	NO	NO	INICIO	NO
4	EL AGUILAR	Div. 1	NO	NO	INICIO	NO
5	YALA	Div. 1	NO	SI	NO	SI
6	AGUAS CALIENTES (578)	Div. 1	NO	NO	INICIO	NO
7	PERICO	Div. 2	SI	NO	INICIO	NO
8	LGSM	Div. 2	SI	NO	INICIO	NO
9	EL CARMEN	Div. 2	NO	SI	NO	NO
10	LA MENDIETA	Div. 2	NO	NO	INICIO	NO
11	HUMAHUACA	Div. 2	NO	SI	NO	NO
12	FRAILE PINTADO	Div. 2	NO	SI	NO	NO
13	CALILEGUA	Div. 2	NO	NO	INICIO	NO
14	PALMA SOLA	Div. 2	NO	SI	NO	NO
15	SANTA CLARA	Div. 2	NO	NO	INICIO	NO
16	PAMPA BLANCA	Div. 2	NO	NO	INICIO	NO
17	MAIMARA (581)	Div. 2	NO	NO	INICIO	NO

18	SAN PEDRO	Div. 3	SI	SI	NO	NO
19	PALPALA	Div. 3	SI	NO	S/D	NO
20	MONTERRICO	Div. 3	NO	SI	NO	NO
21	LA ESPERANZA	Div. 3	NO	NO	S/D	NO
22	EL TALAR	Div. 3	NO	NO	S/D	NO
23	ABRA PAMPA	Div. 3	NO	SI	NO	NO
24	YUTO	Div. 3	NO	SI	NO	NO
25	CAIMANCITO	Div. 3	NO	NO	S/D	NO
26	SAN ANTONIO	Div. 3	NO	NO	S/D	NO
27	PUESTO VIEJO	Div. 3	NO	NO	S/D	NO

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“SE LO QUE HICISTE LA PANDEMIA PASADA”

Autores:

RUBIÑO, Miguel miguelrubino@gmail.com
VERCELLONE, Cintia cintia.vercellone@gmail.com
VILLAGRA, Ciro cirovillagra@gmail.com
UBEID, María Graciela gracielaubeid@yahoo.com.ar
Facultad de Ciencias Económicas- UNJu

ÁREA TEMÁTICA N°4: Control y Auditoría del Sector Público

RESUMEN

Marzo del año 2020 y un equipo de Profesionales en Ciencias Económicas, entre miedos, incertidumbre y desconcierto, supo TOMAR EL TIMÓN. El timón de un barco a la deriva. Que no sabíamos hacia donde iba, solo podíamos llegar a suponer diferentes escenarios, los más catastróficos y angustiantes.

TRES AÑOS DESPUES, llegó el momento de la Auditoría Externa. Responder y justificar preguntas como: ***¿los residuos patógenos realmente fueron retirados del Hospital? Demuéstrelo***, o ***¿por qué los médicos no firmaron la planilla de asistencia?*** (en un contexto de caos, en el que no había profesionales en la Provincia disponibles y todos los nosocomios se encontraban sobrepasados en su capacidad de atención).

Ahora nos sentamos en el “Banquillo de Acusados”. Buscando recordar, explicar y encontrar justificativos que les resulten suficientes a los Auditores; sobre las acciones y decisiones tomadas para dar soluciones y respuestas a la Provincia. En un contexto de aislamiento, escases de recursos y exceso de demanda a nivel Mundial.

Nos surgen entonces los cuestionamientos sobre los criterios para auditar y controlar. ¿Hasta qué punto es importante la empatía profesional? ¿Qué Rol cumple en el Ejercicio Profesional la Flexibilidad? ¿La Pandemia es el quiebre para que las Ciencias Económicas dejen de ser una profesión “Fría” netamente técnica y comience a convivir con las Ciencias Sociales?

Palabras claves: EMPATIA – BUROCRACIA - FLEXIBILIDAD – CRITERIO PROFESIONAL

SE LO QUE HICISTE LA PANDEMIA PASADA

Rememorando el film “*Se lo que hiciste el Verano Pasado*”, se nos viene a la cabeza, cuando hace 3 años, vivimos en primera persona el estreno otra película: **La Pandemia**. Una película cuyo género podríamos describirlo como de Terror (con toques de Acción, suspenso y hasta Ciencia Ficción, no nos olvidemos de los “trajes de astronauta” que utilizaba el personal de salud). Demás esta aclarar, que no está en nuestras plegarias el que haya una secuela.

SINOPSIS Y REPARTO

Un film **ATP** (*Ataca a todo Publico*), que se estrenó en China y fue tal la repercusión que se reprodujo en el planeta entero, y TODOS los medios del mundo hablaban sobre ella. Un “Éxito Arrollador” dirían los periódicos especializados en el Séptimo Arte (efectivamente lo fue, arrollador emocional, física, y económicamente, por decir algunos aspectos).

Con respecto al elenco, nos damos la licencia de decir que los Profesionales en Ciencias Económicas de la Salud fuimos parte de los Personaje Principales. El “Amigo inseparable” que hace que el Héroe pueda resolver el misterio y rescatar a la chica en peligro, el **Robin** de **Batman**, el **Burro** de **Shrek**. A pesar de no haber recibido aplausos, nos sentimos parte de ellos.

Si tenemos que contarlo, estuvimos en el mismísimo **TITANIC**; por momentos fuimos los violinistas, en otros Jack y Rose, corrimos asustados siendo parte de la tripulación, y en muchos otros fuimos El Capitán.

Para las diferentes escenas, tuvimos que despertar habilidades de Negociación, y sobre todo de Creatividad, para conseguir los pedidos que parecían imposibles, y para poder desenvolvemos dentro de Normativa existente; de urgencia nos surgió una **interpretación Sui Generis** de la misma. **No teníamos Dobles de Riesgo**.

EL DÍA DESPUÉS DE MAÑANA

Y como toda película exitosa, da origen a su spin-off (una nueva película derivada de la principal).

Así es que Emulando a Rose en Titanic decimos: “*han pasado 3 años*”...

En esta nueva entrega, cobran protagonismo aquellos que, hasta ese momento, habían sido actores secundarios: Los Auditores. Ellos, se acercan al encuentro de sus, por ahora, antagonistas: Los Administradores (Nosotros).

Sabemos que no acaban de bajarse del **APOLLO 13**; que ellos también vivieron los miedos, las preocupaciones y hasta pérdidas de afectos por esta enfermedad. Lo que desconocemos es cómo será su llegada, su visita; cuál es el rol que les habrá definido a estos personajes el Director del film.

En nuestro imaginario, suele aparecer una especie de **Alien vs Depredador** (un enfrentamiento sin precedentes, en el que abundan los FX y los autos vuelan por el aire). Y para enfrentar esta situación, nos pensamos en posición de alerta, al estilo **Ángeles de Charlie** (simplemente porque nos trae buenos recuerdos de la infancia).

Volvamos a la trama. Comienza la Auditoria.

Nos tomamos otra licencia, e imaginamos una escena del lejano Oeste, un western, el silbido del viento, un duelo con los cowboys enfrentados. Y en un instante... pum! El primer disparo:**Los Requerimientos**.

Nuestra incertidumbre, por desconocer cuál sería el criterio para seleccionar la Muestra de expedientes, o mejor dicho el casting (*para no irnos del contexto cinematográfico*).

Sabemos, que en esos expedientes no se refleja todo lo que vivimos durante ese periodo. No están estampadas las lágrimas de impotencia; o el sudor frío por el miedo; o los ataques de pánico, de nervios. A partir de ese memorable marzo de 2020, constantemente, fuimos el personaje de toda película de acción (o terror), ese al que no le arranca la camioneta y el tiempo se le acaba (no nos decidimos si ubicarnos en **Indiana Jones, Scream, o Jurasick Park**, así que damos la libertad de elegir).

Pero nuestras dudas se diluyen, al saber que el Auditor, se apoyará en los Manuales y Normas de Auditoria para poder realizar el Control.

Y aquí, es donde comienzan nuestros cuestionamientos. En ese momento paramos la escena, y le pedimos al Director que grite **CORTE!**

Mientras nos retocan el maquillaje, nos detenemos a pensar en cuáles son las Herramientas con las que cuentan los personajes para continuar con el rodaje; en una símil reunión de Producción, debatimos si eran muchas o pocas, y saber si el giro que estaba tomando era el adecuado.

¿Era momento de cambiar el argumento, y dejar de buscar roles de acusados vs denunciantes, víctimas vs victimarios? Estamos convencidos que sí.

PUNTO DE QUIEBRE

La Pandemia es nuestro disparador, para replantearnos viejos argumentos y mandatos con los que se viene desarrollando el Control en el Sector Público.

Aquí, comenzamos a reescribir el guion. Con nuevos paradigmas, nuevas características de los personajes. Y modernizar sus armas, para que sea un éxito de taquilla.

Al igual que sucedió en el **Día de la Independencia** luego de salvar al mundo del ataque extraterrestre, el paso de la Pandemia es el punto de partida para una nueva Administración.

Es innegable la necesidad de evolucionar; con nuevas prioridades, nuevos estilos y nuevas costumbres de Administración y de Control.

El COVID nos obligó a mirar desde otro plano las cosas, a estar en permanente replanteo y cuestionamiento. Sabemos que el tiempo, es movimiento permanente, y nada vuelve a ser como antes. Y no nos referimos solamente, a los saldos y registros que dejó el COVID, sino a algo más amplio; no será igual la actitud la forma de Administrar, tampoco las planificaciones, o las ejecuciones. En un empezar constante, es **LA PROFESIÓN 3.0**.

Los disparadores que empiezan a surgir, y son la banda sonora de este trabajo, son imprescindibles, para poder reforzar la tan ansiada Eficiencia en la Administración de la Hacienda Pública.

NORMATIVA NEW GENERATION: la Madre nodriza de las Herramientas que acoge a los Administradores y Auditores.

¿Podemos adelantarnos y prever la llegada de otra Pandemia? Por supuesto que no (quizás exista algún científico, físico o religioso en algún lugar del mundo, que se arriesgue a predecirlo, pero no es nuestro caso), en caso de ocurrir, no estamos preparados, y es el momento ideal para ajustar el Marco Normativo que rige los procedimientos y el Control en la Hacienda Pública.

La transformación social y tecnológica exige también, que el Marco Legal del Sector Público deje de ser un concepto **abstracto y rígido**. Una Norma *extremadamente técnica e inflexible* no hace otra cosa que reforzar el mito de “Profesión Fría”.

En el mundo donde conviven con la implementación de la IA (Inteligencia Artificial), junto a la redefinición de conceptos en materia de los Derechos Humanos, de Género, Violencia e Inclusión, nos vemos casi obligados a demandar **LA RECONVERSIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES PARA EL SECTOR PÚBLICO**.

Nos imaginamos la representación de las Normas de Auditoría del Sector Público, como una cinta en Blanco y Negro. Pues no se encuentran aggiornadas al momento actual de la Administración.

A modo de ejemplo, en nuestra provincia (Jujuy) la *Ley de Contabilidad Provincial* data del año 1957 y festeja sus 66 años!, (al igual que los perritos de **La Dama y el Vagabundo**). Quizás haya que gestionarle la jubilación, y darle paso a una Ley Joven renovada y con una esperanza de vida elevada.

Preguntas que comienzan a resonar con más fuerza, **¿Es momento de comenzar a relacionarla con otras ramas, más Humanistas?, dicho de otra manera ¿Humanizar la Profesión? En relación a la era digital y tecnológica: ¿Las Normas Contables, de Auditoría y Control se adecuan?**

Adecuar las normas, es comprender que es imperioso actualizar conceptos, para así facilitar la labor del Auditor y la gestión de la Administración. Es evitar que, se sigan llevando a cabo, los repetitivos debates conceptuales del tipo *¿“las compras de un colchón o*

un teclado de PC hay que abordarlas como Bienes de Capital”?

Adecuar las Normas implica: redefinir, incorporar, eliminar, modernizar, tener en cuenta y prever las situaciones emergentes. Es evitar subjetividades.

Adecuar las normas, es incorporar y reglamentar nuevas concepciones, es entender, por ejemplo, que hoy realizar una Campaña de Promoción o Difusión a través de un *Influencer*, es más efectiva que por los medios de Comunicación Tradicionales.

Solemos escuchar hablar de *Real Realidad*, como una expresión en la cual nos apoyamos para “justificar” o “explicar” las razones o el encuadre legal. Consideramos que esto no sería necesario (o disminuiría su uso), toda vez que las Normas vinculadas al Sector Público, deben proveer a los Profesionales de las Ciencias Económicas, de TODAS las herramientas para poder desempeñar sus funciones en el puesto que les ocupe.

Las Normas Contables y de Auditoría son la Columna Vertebral, para que la Administración pueda acercarse cada vez más a la Eficiencia.

Hoy, no escuchamos a ningún Productor de cine hablar realizar un film en cintas de VHS, porque claro, el cine ha evolucionado en sus formas de presentación, dirección, edición y reproducción.

SCOOBY DOO (Rol del auditor): nos resistimos a creer que el Auditor es, un detective que busca permanentemente encontrar el error; a caer en el pensamiento popular de recibirlos como a aquellos espías Rusos tan temibles del cine europeo.

Todo lo contrario, entendemos que la razón de ser de la Auditoría debe ser, la de acompañar, asesorar y poder dilucidar dudas y cuestiones de interpretación o implementación, que pudieran surgirle al Administrador.

Ahora bien, en nuestra experiencia nos toca recibir cuestionamientos (tres años después) del estilo “*no hiciste firmar la planilla de asistencia al Médico” en la época de COVID*”...

Nuestras primeras reacciones fueron del tipo: “*¿acaso no se hubieran enterado, mirando por la TV o redes sociales, si no trabajaban los médicos? o “¿sabrán que corríamos de un lugar a otro al mejor estilo Forrest Gump, y que los médicos, eran escasos y los llevaban y trasladaban de un lugar a otro de la provincia para poder atender pacientes?”*

Ese fue el disparador para preguntarnos ***¿llegó el momento de redefinir el Rol del Auditor Externo de la Hacienda Pública?***

Un Auditor acaso, ¿debe pararse frente del Administrador, ponerle una lámpara apuntando a los ojos y concebirlo como los acusados que se encuentran en el banquillo esperando ser juzgados?

¿Necesitamos Nuevas perspectivas?

¿Cómo abordar una Auditoría en el Sector público con tanta dilación en el tiempo?

¿Cuál es el equilibrio para saber hasta dónde apoyarse en el Derecho subjetivo y

comenzar a respaldarse en la Realidad? Cada momento histórico presenta circunstancias especiales correr el velo jurídico.

¿Es una limitación o una ventaja, que el auditor se aferre a los procedimientos clásicos, sin tener en cuenta el “caos mundial”? Por momentos, los miramos a través de la ventana, “aislados” de lo que ocurre afuera (en este caso, lo que ocurrió tres años atrás).

CRITERIO vs LIMITACIONES: ¿el Auditor tiene plena libertad para aplicar su criterio Profesional, o se encuentra atrapado en el Marco Legal vigente?

REDEFINICIÓN DE BUROCRACIA: En un contexto de extrema Urgencia, encadenarse a un Marco Legal, dificulta llevar soluciones. Qué hubiera sido de Bruce Willis en **Armagedon**, si se limitaba a lo que estaba escrito en ellas.

¿Hasta qué punto es razonable la exigencia de procedimientos y documentación, a veces imposibles de conseguir? ¿Cuál es el límite aceptable? El COVID nos dejó como enseñanza, que hay situaciones extremas, en las que no hay tiempo ni para detenerse, simplemente hay que accionar.

Son solo instantes, en los que solo hay que decidir. Una escuela rural, de la puna jujeña, necesita leña para calefaccionar, por temperaturas por debajo de los 0°C; hay dos proveedores: uno Local, economía Informal (no Inscripto, sin factura) entrega inmediata, el Otro en Capital (entrega diferida, se encarece el servicio por el flete para el traslado). *¿A quién debemos comprarle, si la educación y bienestar de esos niños y niñas, dependen de esa decisión del instante?* Si compramos al segundo proveedor (a un precio más elevado), por el hecho de cumplir con la formalidad de una factura, no solo ponemos en riesgo la salud de alumnos y docentes (por los días de demora en la entrega), sino que nos alejamos de nuestro deber como Administradores: el *Bien Común*.

Hay que encontrar nuevos caminos, para que la Burocracia deje de ser sinónimo de papeleo, y exceso de formalidades y normas.

YO, ROBOT: Estamos en un momento en el que personajes como Robocop o Terminator, son considerados, cada vez más posibles y reales.

En la era en donde la IA (*Inteligencia Artificial*) revoluciona al mundo, nos sentimos obligados a dejar de mantener pensamientos o criterios profesionales que parecen ir en contramano a este avance.

LO QUE EL VIENTO SE LLEVO, LA OPORTUNIDAD: nos referimos al momento en que los Administradores necesitamos de la Auditoría.

Pensamos, que para poder Gestionar los Recursos de la Hacienda Pública, el Control debe ser también Concomitante. La Auditoría ocupar un rol de acompañamiento y asesoramiento. Volvemos a desmitificar el concepto de enfrentamiento, ni Alien ni Depredador.

Conocer la realidad del día a día, forjaría al Auditor sentir Empatía y poder comprender el **Por qué** de las decisiones adoptadas.

Nos damos un permiso, para traer un comentario recibido por un Auditor respecto a nuestro desempeño durante la Pandemia Mundial: *“que flojo el equipo”*. Sí, en ese momento fuimos **Gokú** convertidos en **Sayayin**. Fue muy impactante, escuchar esa simple conclusión por parte de una Auditoria, que durante el pico del caos se actualizaba de las novedades desde su casa por los Medios o Redes. Que, al enterarse de algún deceso, no lo sintieron como un fracaso personal. Que, nunca supieron de las jornadas laborales interminables. O que no pasaron por sentimientos de impotencia, y agotamiento emocional y físico. Estas 4 palabras refuerzan lo que venimos relatando.

Pretendemos con estos disparadores generar un sacudón, un alboroto de los conceptos hasta hoy utilizados, y las formas de aplicarlos. Que queden, como hacía **Matilda** cuando utilizaba sus poderes, flotando en el aire junto con la necesidad de renovarlos y mejorarlos. Para poder elegir y tomar, cuales si y cuales, ya no pueden utilizarse en esta nueva realidad.

Jerarquizar la profesión es poder adaptarla a las necesidades y nuevos paradigmas.

Es importante el trabajo en conjunto, aportar desde la mirada y la experiencia del auditor y del administrador. Conocer realidades de otras ramas profesionales. Ampliar el rango de información, no hará otra cosa más que enriquecer el Ejercicio Profesional del Control en el Sector Público.

Ahora sí, llega el momento de presentar las alternativas, de regresar al set de filmación, con todos los Interrogantes; para que los guionistas las plasmen en los libretos y surja finalmentela mejor película de todos los tiempos.

Solo resta tomar la decisión y simplemente dar el siguiente paso. **ACCION!**

ANTECEDENTES

- LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL PARA LA PROVINCIA DE JUJUY.
- LEY 4958 y modificatorias.
- LEY DE CONTABILIDAD PÚBLICA DE JUJUY- DECRETO LEY N°159-H/G-1957 y modificatorias.
- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE JUJUY – LEY 1886 y modificatorias.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE JUJUY – LEY 4376 y modificatorias.
- REGLAMENTO DE NORMAS DE CONTROL Y RENDICIONES DE CUENTAS
- RESOLUCIÓN 1700-R/G-2000 y modificatorias.
- RESOLUCIÓN NORMAS DE AUDITORÍA EXTERNA PARA EL SECTOR PÚBLICO 864-R/G-1999.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

“HACER O NO HACER: EL DILEMA ES “CÓMO” HACER”

Autores:

RUBIÑO, Miguel miguelrubino@gmail.com
VERCELLONE, Cintia cintia.vercellone@gmail.com
VILLAGRA, Ciro cirovillagra@gmail.com
Facultad de Ciencias Económicas- UNJu

ÁREA TEMÁTICA N°4: Control y Auditoría del Sector Público

RESUMEN

Comenzaba febrero del 2020 y también nuestra gestión en la Administración del Ministerio de Salud de Jujuy; 35 días después el panorama dio un giro de 180°, 270°, 360°, 540°; perdimos la noción de cuanto cambiaba la realidad, minuto a minuto. Sin pensarlo, vivimos en Primera Persona junto al personal asistencial de salud “la primera línea”, *lo desconocido: LA PANDEMIA*.

El acontecimiento de mayor impacto en la salud física, mental y emocional; por el que atravesamos como funcionarios del Estado.

Los “invisibles” (personal administrativo) cumplimos un rol transcendental como soporte del sistema y por tanto, sufrimos de la misma manera la presión, la angustia, el temor y el miedo por no ser lo suficientemente eficientes en dar respuestas a las necesidades que la situación requería.

Una repartición desorganizada, infraestructura deficiente, hospitales desmantelados, deudas con proveedores y médicos fueron nuestros recursos recibidos; normativa obsoleta, burocracia excesiva, presupuesto desactualizado; nuestras armas para afrontar un escenario de incertidumbre, donde los recursos escasean y prima la liquidez del estado provincial por sobre las necesidades ilimitadas.

Finalmente logramos abastecer de lo inexistente en tiempo récord. Diversas fueron las estrategias: centralización de compras, relación directa con grandes laboratorios y fábricas, nuevo sistema contable, nueva estructura presupuesto, etc.

La encrucijada entre **“que nos juzguen por hacerlo mal; o que nos juzguen por no hacerlo”**, fue y continúa siendo la discusión, por lo sensible del tema y la necesidad de un tratamiento diferencial para las cuestiones que involucran a la salud y la vida de las personas.

Palabras claves: ACCIÓN – DECISIÓN – CREATIVIDAD

EL ESCENARIO

Comencemos ubicándonos en el tiempo y espacio, para luego avanzar y así comprender la magnitud de lo sucedido.

Este trabajo versa sobre como la emergencia epidemiológica provocada por el COVID 19 afecto profundamente a una de las instituciones de la provincia de Jujuy: el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud es uno de los doce (12) Ministerios que actualmente componen la cartera de organismos públicos del poder ejecutivo de la provincia de Jujuy. Inicialmente formaba parte del Ministerio de Bienestar Social, hasta que luego se dividió en Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social.

Esto se considera relevante al momento de analizar la forma en que este Ministerio se desenvuelve sobre todo administrativamente hablando. El personal y muchos de los procedimientos se han visto inmersos en estos cambios: empleados que se fueron compañeros y que luego separaron, trámites que se arrastran de tiempos inmemorables que no se adecuan a las nuevas necesidades, la justificación de “así se hizo siempre” es muy común y frecuentemente utilizada. Situación que se intensifica ante la falta de una clara normalización administrativa, reflejada en la inexistencia de manuales que describan las misiones, funciones y responsabilidades de cada área; una superposición de organigramas que dificultan dependencias; situación que no solo está presente en este Ministerio sino en la gran mayoría de reparticiones públicas; pero que por la urgencia en la resolución de problemas para este Ministerio resultan de gravedad.

Dentro de la estructura del Ministerio de Salud, las actividades administrativas tales como compras y/o contrataciones, liquidación y pagos a proveedores con fondos propios, manejo de presupuesto del nivel central, rendiciones de cuenta, entre otras están bajo la responsabilidad de la Dirección General de Administración (DGA); quien busca arbitrar todos los medios necesarios para abastecer de bienes y servicios a las dependencias del nivel central del Ministerio de Salud y posteriormente rendir cuenta de ello; además de brindar soporte a los nosocomios dependientes del Ministerio.

LOS PROTAGONISTAS

Muchos fueron los profesionales que ocuparon los cargos de funcionarios de la DGA, cada uno aportando aciertos y desaciertos en sus gestiones, sin embargo, el presente trabajo ocupa al equipo presente el año 2020.

En enero de ese año un profesional de ciencias económicas, fue convocado por el en ese momento Ministro de Salud, a formar parte de un “equipo de salud”, un licenciado en

administración que justamente había dejado la función pública para dedicarse a la administración privada, en busca de nuevas experiencias.

Y es aquí donde comienza nuestra historia porque este licenciado convocó a su vez, a dos colegas más: un contador y una licenciada. Ambos hasta el momento cumpliendo funciones administrativas en organismos provinciales y nacionales, pero sobre todo cabe resaltar empleados que pertenecían a reparticiones tranquilas, rutinarias, sin estrés y sin complicaciones en el desempeño de sus funciones.

De esta manera se conformó nuestro equipo, la incorporación fue progresiva debido al corto tiempo en el que se realizó la convocatoria, estuvimos un tiempo cumpliendo funciones paralelas entre los empleos anteriores y los actuales; para mediados de marzo, recién comenzamos a estar todos activos en nuestros cargos.

LA SITUACIÓN

Por lo general, las personas/profesionales que ocupan cargos de funcionarios públicos como estos, son como dicen “designaciones más de tipo políticas”, justamente lo opuesto a lo que caracterizaba a este nuestro equipo, donde primaba el aspecto técnico, la experiencia y el conocimiento adquirido por el desempeño en funciones operativas en otras reparticiones.

Justamente nuestro perfil, nos llevó a pensar que, en el corto plazo, en un periodo de tres a seis meses, podríamos “ordenar y manejar sin complicaciones la DGA”, una repartición que como se mencionó previamente en su esencia se caracteriza por el desorden, el mal funcionamiento, sumado a los retrasos en la presentación de rendiciones.

Sin embargo, este fue nuestro primer traspie como profesionales, hacer un análisis cerrado considerando únicamente variables que podríamos administrar, sin considerar el ambiente (Schoderbek)¹ de una organización, el cual se caracteriza por dos condiciones: está constituido por variables no controlables por la organización y los factores que lo constituyen sean relevantes para la organización.

Esto en otras palabras, analizamos bajo esa premisa, los aspectos que podríamos modificar o mejorar dentro de la dirección, sin pensar que otros aspectos podrían afectarnos duramente. Por lo general, los profesionales en ciencias económicas cuando pensamos en variables externas que nos pueden afectar, pensamos automáticamente en aspectos económicos y financieros: modificaciones presupuestarias, inflación del país, la variación del dólar, entre otros; pero jamás nos detenemos a pensar en aspectos sociales, como por ejemplo la **salud mundial**.

Y, sin embargo, cuando ningún pronóstico de consultora privada que había analizado el desenvolvimiento de la economía para el 2020; una alerta sanitaria sobre un virus que se

¹ GILLE, 2013: 25

originaba en China, por los murciélagos que comen sus habitantes, avanzaba estrepitosamente por las grandes potencias del mundo causando estragos.

Pero a pesar de las noticias, somos confiados y pese a las predicciones de algunos, no nos imaginamos (o mejor dicho no quisimos imaginarnos) que esta enfermedad respiratoria, que se estaba expandiendo en Asia y parte de Europa llegaría a Jujuy; a Jujuy una pequeña provincia del norte, de un extenso país como Argentina. Pero claro, fue nuestro segundo olvido, otro concepto que habitualmente usamos dentro de nuestra profesión y que olvidamos recordar: la globalización.² Un concepto muy empleado en nuestro ambiente, solo para explicar el fenómeno desde un punto de vista económico/financiero; pero incompleto si omitimos considerar la posibilidad de la integración de otros aspectos como culturales, de relaciones, comunicaciones, y por qué no cuestiones sanitarias: enfermedades.

De esta forma, sin considerar los efectos que fenómenos como la globalización producen y sin que nadie lo espere, el COVID-19 llegó a nuestro país. Comenzaron a multiplicarse los casos de personas, que llegaban infectados por haber estado en otros lugares del mundo, personas que comenzaban tras un par de días a manifestar síntomas de fiebre, tos y malestar en el cuerpo, muy similar a una gripe, pero con consecuencias mortales; personas en un primer momento difíciles de seguir e identificar. Por ello y ante el avance en la circulación del virus, se procedió a los cierres de fronteras internacionales e incluso interprovinciales y medidas de aislamiento obligatorio para personas de consideradas de riesgo (contagiadas y contactos estrechos).

De esta forma, nuestra pequeña provincia, pese a las medidas preventivas que se comenzaban a implementar en ese momento, tuvo su *caso cero*, como lo llamaban habitantes de la ciudad, el primer caso confirmado. Como olvidar a la “irresponsable señora” que, volviendo de vacaciones en Europa, no tomo las precauciones de cuidado y ni cumplió con la cuarentena obligatoria, y se fue a cenar a una conocida parrillada de la ciudad capitalina; con la cual más que iniciar la expansión de la enfermedad; se inició una ola de caos y el castigo social para quienes resultaban enfermos.

En respuesta a este escenario, el gobierno de provincia determinó, acertadamente para muchos y criticado por otros, decretar el aislamiento obligatorio para todos los habitantes de la provincia; cerrando comercios, escuelas, y demás reparticiones que no se consideraran esenciales en esta situación de emergencia; limitaron el tránsito de personas en la calle y posteriormente se implementó el uso del barbijo obligatorio. Todo esto asesorado con el reciente comité operativo de emergencia (COE), integrado por profesionales de la salud, las

² El Fondo Monetario Internacional (FMI) define a la globalización como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”.

fuerzas armadas y otras reparticiones.

Y como se mencionaba, el aislamiento existía, pero no para todos, los empleados de salud, salvo aquellos que por sufrir algún tipo de enfermedad de base estaban exceptuados de asistir a trabajar; desarrollaron sus tareas con aun mayor intensidad y sin descanso, “full time” o “24/7” dirían los policías, en todas sus dependencias: hospitales, puestos de salud y administraciones, como la DGA.

Éramos quienes sugeríamos a todos nuestros conocidos y familiares que no salgan de sus casas y al mismo tiempo pedíamos a nuestros empleados que asistan a la oficina para continuar con el normal funcionamiento de la dirección; dirían muchos, personas insensibles, malos empleadores, jefes abusivos, que no piensan en el bienestar de sus empleados. Y a pesar del sacrificio y el riesgo que corríamos todos los empleados de salud, fuimos estigmatizados por nuestro trabajo; fuimos aquellos con quienes nadie se juntaba por miedo y por quienes nadie tenía un mínimo de empatía, al afirmar que era nuestra obligación hacerlo, sin pensar en nosotros y mucho menos en nuestras familias y a lo que estaban expuestas, sin pensar que muchos de nosotros tuvimos que alejarnos de seres queridos por precaución y que pasamos largas temporadas solo contactándolos por video llamada. Algo para destacar es que, no todos recibimos el mismo trato, el personal “esencial”, los de la trinchera, los médicos y enfermeros, fueron tratados mucho mejor; que nosotros los “invisibles”, el personal administrativo; quienes incluso fuimos criticados al momento de recibir una vacuna (mejor dicho, una prueba de vacuna) por considerar que no la necesitábamos y que otras personas tenían más derecho de recibirla que nosotros. Lo que muchos no saben es que sufrimos como todos: bajas en el personal, contagios, miedos y frustraciones.

Sin embargo, pese a los comentarios, llevamos adelante todo lo necesario para cumplir con nuestra función; porque muchos desconocen al parecer o no entienden, que para que un profesional asistencial de la salud, pueda ejercer su profesión, necesita de que estén dadas ciertas condiciones, tan simples como por ejemplo: disponer de los famosos EPP o elementos de protección personal (barbijos, camisolines, cofias), insumos y medicamentos, infraestructura (tales como hospitales, consultorios), equipamiento médico (respiradores, termómetros, etc.) y mobiliario (camas, camillas, entre otros) para recibir pacientes, revisarlos e indicarles tratamiento. En otras palabras, todo Batman necesita un Robin para lograr sus cometidos, y nosotros fuimos y somos el soporte del sistema de salud.

LA GESTIÓN

Y al igual que los médicos, hacer nuestro trabajo resultaba complicado, en un escenario donde no había comercios a quienes comprarles, no estaban dadas las condiciones para las entregas o simplemente no existía en el mercado oferta de lo que se estaba necesitando. Sin embargo, desarrollamos estrategias para lo conocido “fuera de lo común”, decidimos olvidar

procedimientos y regulaciones y arriesgarnos al máximo, en las cosas que hacíamos; cosas que quizás se hicieron en otras provincias, pero que para lo acostumbrado en una pequeña provincia como la nuestra resultaron novedosas.

- Comenzamos con desarrollar trabajos complementarios entre presencial y virtual, ninguna novedad para muchas empresas, pero una rareza completamente imposible en una administración pública tradicionalista y burocrática como la nuestra. Se organizaron grupos de empleados “burbujas” como se hacían llamar, compuestas por personal de todos los departamentos que tenían como fin asegurar una guardia mínima permanente, ante casos de contagio “si uno se enfermaba toda la burbuja se aislaba, sin poner en riesgo al resto”.

No importa donde igual se puede trabajar.

- Todos los empleados disponían de sus escritorios virtuales en sus hogares mediante el trabajo remoto, aunque parezca raro esto no estaba desarrollado adecuadamente. Con limitantes como sistemas solo disponibles en la red del Ministerio y la falta de presencialidad en su lugar de trabajo, el uso de este tipo herramienta se volvió fundamental, para garantizar el trabajo home office. Además, en medio de todo esto, se contrató una empresa de desarrollo de software y se diseñó un nuevo sistema contable, almacenado en la nube y por ende disponible para cualquiera que tuviese internet. Este sistema integro la parte presupuestaria y financiera de la repartición para mejorar la administración y control de los recursos. ***Las Tics en favor del desarrollo.***

- Priorizamos la obtención de bienes y servicios por sobre las regulaciones, compramos sin considerar limites o topes de contratación establecidos en nuestra jurisdicción. Todas las adquisiciones se gestionaban bajo el procedimiento de contratación directa, dejando de lado los pasos y requisitos del llamado a concursos, licitaciones privadas o públicas, que se establecen en nuestra ley de Contabilidad Pública; que quiere decir esto, que realizábamos compras de montos desde \$1000 a \$35.000.000 de la misma manera. Si bien, por un decreto³ provincial se autorizaba al Ministerio de Salud, a efectuar compras por excepción (por compra directa), atento a la situación epidemiológica, esto no nos eximia de otras intervenciones preventivas dispuestas por la ley orgánica del Tribunal de cuentas que debíamos cumplir. Con lo cual hicimos cosas a sabiendas de las futuras observaciones que íbamos a recibir, pero volvemos al principio priorizamos tener lo necesario, no como llegábamos a obtenerlo. ***Eficiencia y Eficacia.***

- Hicimos una interpretación propia de las reglamentaciones: lo que se consideraba un medio valido o legal para recibir ofertas, por ejemplo. El papel paso a último lugar, las ofertas llegaban por mail, llamadas telefónicas, mensajes de WhatsApp e incluso print de pantallas

³ DECRETO ACUERDO N° 696-S/2020.

de páginas de internet (mercado libre); un obligado cambio en la repartición, que hasta el momento no en la misma medida, quedaron establecidos. En el procedimiento de concurso precios, por ejemplo, donde se exigen tres invitaciones, estas eran impresas y llevadas a proveedores locales para que las reciban bajo firma, en la entrega del pedido de precios (con fecha y horario), lo cual se reemplazó por invitaciones enviadas por mail y tomando como recepciones de las mismas, las respuestas de los proveedores (un ok, recibido basta); algo muy coherente para la era en la que estamos pero que nadie trato de cambiar. En la ley cuando se habla de concursos, no establece claramente que debe ser en formato papel el pedido de precios, solo habla de una cantidad mínima de invitaciones; vacíos legales que fueron aprovechados. Fue una época en la que imprimir capturas de pantallas de conversaciones e incluso grabar los audios recibidos para justificar las compras era algo habitual, en un intento de prevenir futuras rendiciones, sin dejar de actuar. ***Depende de qué lado lo mires.***

- En un principio, comprábamos literal “a cualquiera” que tenía el producto o servicio que necesitábamos, con lo cual compramos cantidades mínimas a precios exorbitante, era como en las películas cuando entran y compran todo lo que ven, lo usen o no. Ejemplos de esto tenemos miles, frascos rociadores, acetato para mascarar faciales, tela frizelina para barbijos, etc. Solo algunos de estos productos finalmente sobraron cabe aclarar. ***¿Lo tiene? ¡Compro!***

- Para tratar de lograr obtener mayor cantidad, mayor atención (solicitudes tentadoras) por parte de los proveedores y obviamente mejores precios, iniciamos compras centralizadas de ciertos productos, para abastecer a los diferentes nosocomios y puestos de salud. Compramos en grandes cantidades barbijos, medicamentos, insumos y con esto obtuvimos mejores precios y mayor disponibilidad de stock. Paralelo a lo cual se redefinió la función de la farmacia central del Ministerio quien dejo de ser solo una unidad de control (que multa a las farmacias cuando no están en orden) y paso a ser el centro de acopio y distribución principal de bienes y equipos para el COVID. Pero no termino ahí, como complemento a estas compras centralizadas, cuando empezaron aparecer mayor cantidad de oferentes, implementamos los que denominamos “compulsas telefónicas” con los proveedores, al mejor estilo de “subastas” para obtener el mejor precio, “quién da más o mejor”. ***Costo/beneficio.***

- Buscamos hasta por debajo de las piedras proveedores, googleamos y llamamos a cuanto empresario pudimos, hicimos contacto con los fabricantes y laboratorios, sin ningún tipo de vergüenza y sin espalda financiera, descaradamente pedimos a estos gigantes que nos tomen como clientes en cuenta corriente por sumas de más de 7 cifras. Con esto saltearnos a los distribuidores oficiales de la región, quienes nos triplicaban los precios y mezquinaban las cantidades. Pero no todo fue fácil y seguro, tomamos muchos riesgos con

algunas compras, llegamos a realizar pagos anticipados a proveedores encontrados en Google, a cuenta de mercadería que desconocíamos si iba a llegar pero que si no pagábamos podíamos perder, proveedores que tenían nombres que no se relacionaban con medicamentos o insumos médicos (Ej. Ecobolsas - venta de barbijos), pero que prometían disponerlos y garantizaban de palabra enviarnoslos tras el pago. ***El que no arriesga, no gana.***

- Fueron días de una total desesperación, el transporte y la logística eran misiones imposibles, en las cuales no medimos costos tampoco; pagamos los fletes más caros del mundo, para traer una caja con 1000 barbijo o 500 antiparras, desde Córdoba o Santa fe; nos cotizaban el envío de una simple caja, como un medicamento con cadena de frio, es decir, como si se tratada de un bulto que requiere un cuidado exclusivo. A lo cual, en un intento de agilizar los envíos emitimos “certificados de circulación priorizado” a sola firma de uno de nosotros, simples profesionales en ciencias económicas; para que los camiones y/o autos pudiesen pasar por las rutas entre las provincias; que por suerte sirvieron. ***Lo pedís, lo Tenes.***

- Contactamos otras instituciones y fomentamos los trabajos colaborativos con escuelas técnicas o sus profesores a quienes les comprábamos los insumos para la elaboración de repuestos para los equipos médicos y mascarar faciales, confección de barbijos y sabanas para los hospitales. ***Trabajo en equipo.***

- Como toda repartición tradicional, las formas de pagos habituales eran hasta ese momento efectivo y con cheques, muy pocas de las cuentas disponibles del Ministerio tenían un home banking, en el peor momento tuvimos que darlos de alta. En bancos cerrados, apelamos a conocidos y amigos que trabajaban en estas instituciones para que nos den una mano con estos rebuscados procedimientos, si para una persona física a veces es complicado habilitar el home banking de una cuenta, imaginen para una institución pública y eso que no hondamos en ciertos bancos, en los que, recién el año pasado terminamos de concluir el trámite del token. Pero en el camino, hubo que tomar acciones y de ahí surgieron los anticipos en efectivo a subdirectores y personal de confianza de la DGA, que depositaban por cajero la plata en sus cuentas personales y luego efectuaban transferencias a proveedores y médicos; una situación interesante para explicar al tribunal de cuentas. Nuestro último logro, con relación a las formas de pagos fue introducir al Ministerio en los cobros con tarjetas de crédito y débito, a cambio de servicios y productos que este ofrecía. ***El valor del dinero.***

- Se hicieron obras de instalación de gases medicinales y ampliación de salas en tiempos récord. Logramos traer una empresa proveedora de oxígeno que accedió instalar un cilindro enorme que contenía oxígeno medicinal que permitía el fraccionamiento del mismo en tubos que luego se trasportaban y abastecían a toda la provincia. Fuimos unas de las

pocas provincias que no sufrieron de falta de oxígeno. ***lo imposible, es posible.***

- Todos nuestros nosocomios antes de la pandemia estaban caídos a pedazos y si bien no están totalmente recuperados logramos levantar a muchos de ellos, en plena pandemia. Parte de este proceso estuvo promovido por la revaluación de sus presupuestos, elaboración de una nueva estructura y la implementación de presupuestos consolidados para la solicitud de cuotas presupuestarias. ***Del caos siempre se puede sacar algo bueno.***

Totas estas medidas y otras que no se plasman, fueron el fruto de un trabajo conjunto pensado y discutido, pero en milésimas de segundo, el control de todo esto fue el gran desafío, porque si bien, quebrantamos algunas reglamentaciones; somos conscientes de la importancia del control; para los cual: internamente llevamos un precario, pero no menos efectivo registro, el cual con el tiempo fue mejorando con ayuda del sistemas y planillas; comparamos características para evitar desviaciones, y otorgamos votos de confianza a otros, delegando responsabilidades para cubrir la mayor cantidad de actividades e incrementar el control.

Todo no solo con el objetivo de cubrir nuestras espaldas en un futuro, sino a los fines de la obtener una mínima eficiencia en nuestro proceder y con el fin último de disponer de información confiable para futuras tomas de decisión (retroalimentación). Un control, pero desde otra mirada.

CONCLUSIÓN

Fuimos testigos de cómo esta pandemia avanzaba en víctimas, no por estar atendiéndolos en los hospitales sino por cómo evolucionaban las solicitudes de compra de bolsas óbitos que nos llegaban. No tuvimos que estar en un hospital con bata para saber las penurias, la desesperación, la impotencia, la evolución y decadencia de los pacientes, la eficacia de nuevas técnicas y medicamentos que ofrecía el mercado; porque toda acción que se implementaba en esos lugares, los hospitales; tenían una contra parte que involucraba compras/contrataciones o pagos. Cualquier medida de prevención que se dispusiera para la población tenía un impacto en nuestras tareas: traslados de contactos estrechos a lugares seguros, aislamiento obligatorio para los que llegaban de otros lugares, testeos a demanda; para todo fuimos participes, desde las sombras, pero presentes.

Quizás no seamos valorados por todo lo realizado, tampoco lo buscamos y hasta incluso seamos “observados” por haber tratado de ser eficaces al momento de hacer las cosas, sin pensar en el dilema de “cómo hacerlo”. Pero que es peor ¿Hacer o no hacer?, nosotros elegimos **HACERLO**, mal o bien, pero hacer algo, sin pensar en las consecuencias y solo con la idea de dar respuesta a las necesidades que se presenten.

Cambiar el paradigma de *preocuparse por ocuparse*, para dar soluciones prontas y eficaces, no es tarea sencilla; sobre todo en contextos donde no todas las medidas y los actores

están alineados a un mismo objetivo. Muchas son las trabas que deben sortearse, los organismos y las reglamentaciones que ordenan el sistema, los que fijan las pautas de juego y como luego se evaluara el proceder de sus funcionarios; deben desde una humilde opinión reiniciarse, reinventarse, actualizarse, hacer una mirada fuera de lo que están acostumbrados; diríamos fuera de su zona de confort; para evaluar lo importante sobre necesario, la adaptabilidad según tipo de repartición y objetivo, la flexibilidad sobre la rigidez, la burocracia sobre procedimiento, y sobre todo análisis desde un punto de vista real y no ideal. Pensar en el control y la auditoria como parte integrante de este sistema, que no solo busque encontrar fallas, omisiones o errores procedimentales, sino que trabaje en identificar desvíos y ayudar a corregirlos, en busca de la mejora continua.

Por ello, con orgullo podemos afirmar que, pese a los más pesimistas escenarios, logramos con escasos recursos, cero influencias y extorciones de quienes nos debían ayudar; cumplir con el objetivo de abastecer al sistema de salud de medicamentos, insumos y oxígeno; en tiempo récord. Puede que muchos al igual que nosotros lo hayan logrado, pero no debemos olvidar que muchos no; que grandes potencias del mundo sufrieron en este tiempo y que nosotros no dejamos de ser parte de una pequeña provincia sudamericana.

Como dijimos del caos, puede salir algo bueno; para nuestro equipo esta pandemia y nuestra participación activa en ella, desarrollo al máximo nuestras capacidades y habilidades, como personas, como profesionales y como equipo de trabajo; nada de lo realizado fue con mala intención todo lo contrario, por ello, la mente de cada uno de nosotros estará tranquila a la espera de las acusaciones que vamos a recibir por no tener un papel, una firma o no seguir con los pasos establecidos. La sentencia se acerca, solo nos queda esperar y confiar en el buen criterio de los auditores.

BIBLIOGRAFIA

- GILLI, J. 2013. Diseño Organizativo: estructuras y procesos, Granica, Buenos Aires.
- LEY DE CONTABILIDAD PUBLICA DE JUJUY- DECRETO LEY 159-H/G-1957 y modificatorias.
- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE JUJUY – LEY 1886 y modificatorias.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE JUJUY – LEY 4376 y modificatorias.
- DECRETO ACUERDO N° 696-S/2020

RELATORIA

EJE TEMÁTICO N°5: ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL

Lic. Romina Natalia Rearte

El presente Eje se desarrolla en el Auditorio Edificio de Profesores, inicia según el horario previsto a las 8 hs. del día viernes 19 de mayo de 2023. La Coordinadora del panel CPN Mariana Lorena Coronel da la bienvenida a los asistentes, presenta a la Relatora Romina Natalia Rearte y presenta el Eje que se desarrollará en el transcurso de la jornada. Procede a explicar la modalidad de las exposiciones.

Los expositores tendrán 15 minutos de tiempo para la exposición de cada trabajo y 5 minutos para las preguntas de los asistentes a una vez concluida dicha exposición. Inmediatamente se inicia el Eje, se invita y presenta a los integrantes del primer trabajo según el cronograma.

08:00 hs - “Diseño y desarrollo de la marca turística de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca durante la pandemia”

Expone Gustavo Alberto Rodríguez.

Comienza la exposición de Gustavo Rodríguez contando cómo se comenzó a definir el perfil creativo, para poder llegar a la marca, una difícil tarea porque en el relevamiento no se encontraba la identidad de la comunidad de San Fernando del Valle de Catamarca, era difícil pensar en una marca que represente si no se distinguía claramente una identidad. Previo a esto hubo una modificación en la estructura organizativa jerarquizando el área de turismo.

Luego de un arduo trabajo, viendo colores y tipos de letras, pensando en una identidad desde los colores que tiene la ciudad, se trabajó en un brief para una consultora de marketing y se logró crear la marca institucional y turística de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. Esta actividad condice con las políticas adoptadas con respecto a una comunidad anfitriona en la ciudad capital que haga a la experiencia turística más amena, la cual se definió como SFVC #Define Tu Norte. Una vez definida la marca, la ciudad comenzó a trabajar en su posicionamiento en distintos eventos consolidando el destino turístico.

Luego de las conclusiones de los expositores se abre el espacio para las preguntas. En este espacio consultaron acerca de la elección de los colores, a lo que el expositor respondió explicando la selección de los mismos y que la marca tiene dos objetivos el institucional con el aval del intendente y turística en cuanto a los puntos turísticos para el desarrollo de la ciudad. En el debate hubo muchos aportes y opiniones al respecto.

8:30 hs. “La economía circular como estrategia de la gestión municipal”

Exponen Mariana Lorena Coronel, Ivanna Dayan Lascano y María Yanet Salas Cedrón

Comienza la exposición donde las expositoras explican que es el cuidado del medio ambiente y cómo esto se lleva a cabo a través de la economía circular y que desde la investigación de manera general se centraron en lo particular de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca y destacan el programa GIRO. En este sentido explican la aplicación de la economía circular como estrategia de gestión, basándose en las acepciones de las Fundación Ellen Macarthur. Comentaron acerca del relevamiento de las maneras o intentos que realizó el Municipio para llevar adelante los paradigmas de la economía social y ambiental, hasta llegar a los puntos GIRO vigentes hoy en día donde se clasifican los residuos, con el objetivo de reciclar donde lo que es basura para unos, es materia prima para otros. Cuando se habla de economía circular es que este residuo es reutilizado como materia prima, pero no hablando de residuos sino de productos y materiales donde, distintas entidades u organizaciones trabajan de manera conjunta obteniendo la materia prima y producir productos o materiales, generando una cadena en esta economía circular.

Como conclusión ya modo de cierre de la exposición plantearon que la estrategia de gestión tiene que ser más ambiciosa, generar en una economía circular en emprendedores en el Gran Catamarca. Un ejemplo que surge es reciclar para crear ladrillos de plástico para viviendas sociales.

En el debate surge la inquietud de quien pregunta si al reciclar no se está contaminando también, lo que genera la opinión y participación de los presentes que concluyen que quizás al triturar y fusionar las tapitas contamina menos sería una tarea a pensar por quienes realizan el proceso de reciclaje y se propone un proceso de compactación de envases tetras bick. La municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca debería impulsar modelos de gestión de economía circular para la gestión eficiente de los residuos.

9:00 hs. “Análisis de la estructura de recursos del municipio capital de la provincia de La Rioja”

Exponen Andrea Pía Salomón, Carla Belén Fonteñez y Leandro Iván Sánchez

Inicia la exposición de los autores donde manifiestan que la finalidad del trabajo es analizar la estructura de recursos del municipio de la capital de la Provincia de La Rioja con énfasis en la autonomía municipal. Se distingue la asistencia que hace el municipio a la zona urbana y a la zona rural. Se mencionan los recursos del municipio a través de distintas fuentes, estos se distinguen en recursos propios, coparticipados y los recursos accesorios de multas, por ejemplo. Dentro de los coparticipados se encuentran los ingresos brutos y automotor de la provincia y los de origen nacional por la coparticipación federal. Otras formas de recursos con las que cuenta el municipio son las transferencias de uso general y las condicionadas. El municipio tiene cada vez menos capacidad propia para afrontar su actividad gubernamental.

El trabajo está realizado en base a los proyectos de presupuestos que presenta el poder ejecutivo anualmente, a partir del año 2016 se observa el incremento de la coparticipación provincial con mayor representatividad, debido a la ley de coparticipación.

A modo de conclusión exponen que el municipio de la capital de La Rioja no cubre sus gastos con recursos propios ya que el total de lo recaudado no llega al 10%, situación que se modifica con la coparticipación nacional y provincial.

En el debate surge la pregunta de si ¿todos los municipios de La Rioja tienen la misma jerarquía, es más fácil pedir que gestionar? Efectivamente, no es muy eficiente. ¿No está estipulado en la normativa? En La Rioja existe una carta orgánica transitoria que rige a todos los municipios, independientemente de la jerarquía. Como comentario en el debate: los municipios no recaudan porque mucha gente piensa que en el pago del impuesto municipal se tira la plata, por eso es difícil para el municipio recaudar.

9:30 hs. “Gestión del empleo público en cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense: análisis de las relaciones laborales”

Expone Ricardo Paparás donde explica que la ponencia propone analizar la incidencia de los sindicatos locales en la gestión del empleo público, comparando cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense: San Miguel, Malvinas Argentinas, Vicente López y Tigre. En el desarrollo de la exposición resalta el sistema clientelar por lealtad política para el ingreso a la administración. Existe la negociación salarial en la que interviene el sindicato.

La elección fue conocer de manera exploratoria como se manejan estos municipios; la metodología es un estudio comparado de casos.

Indagar un poco más en cómo se administra el empleo en el municipio incorporando al actor gremial. En la administración municipal se observa que la planta transitoria supera a la permanente y la incorporación de becados.

A modo de conclusión las relaciones laborales han tenido las negociaciones colectivas más fuertes desde su institucionalización, pero los sindicatos sólo ven esto y no la profesionalización del recurso humano para generar un mejor puesto de acuerdo al desempeño, por ejemplo. Aún así en la mayoría la planta transitoria es relevante y las negociaciones suelen tener un tinte de compromiso estatal.

11:00 hs. “Entre la creación de trabajo y la mercantilización de los espacios públicos. El caso de ferias gestionadas por la municipalidad de San Miguel de Tucumán”

Expone Ana Inés Palavecino

Los espacios públicos como espacio de mercantilización, donde se ofrecen productos generando ingresos para una parte de la sociedad. En este espacio los emprendedores o feriantes ofrecen sus productos y generan ingresos en un segmento del mercado, además de que genera un espacio de sociabilización e interacción entre vecinos, permitiendo disminuir el

conflicto. Si bien el municipio lo utiliza como una estrategia de gobernabilidad tiene una valoración positiva por parte de la comunidad.

La gestión municipal de San Miguel de Tucumán utiliza las ferias como política pública de generación de empleo de calidad ofreciendo capacitaciones a los emprendedores y brindando un espacio para ese mercado, viendo una alternativa de ingreso alternativa para el municipio. En la observación como parte del trabajo se encontró que los feriantes están segmentados por sus ingresos para el pago de la tarifa al municipio cobrando precios diferenciados por el uso del espacio. El municipio también genera eventos que ayuden al feriante y busca la formalización de los emprendedores. El conflicto se da con el vendedor ambulante como pasa con los comercios por el no pago de impuestos para realizar su actividad.

El trabajo queda abierto a seguir trabajando en la profundización de en la gestión de los espacios públicos y su impacto en la economía local.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CATAMARCA
CATAMARCA, 18 y 19 de MAYO DE 2023

**“DISEÑO Y DESARROLLO DE LA MARCA TURÍSTICA DE LA CIUDAD DE SAN
FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA DURANTE LA PANDEMIA”**

Autores:

RODRÍGUEZ, Gustavo Alberto grodriguez@eco.unca.edu.ar
CHACUR, Walter Edgardo pwchacur@eco.unca.edu.ar
REARTE, Romina Natalia prrearte@eco.unca.edu.ar
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - UNCA

ÁREA TEMÁTICA N°5: Administración y Gestión Municipal.

RESUMEN

La gestión actual de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca estableció como objetivo principal convertir a la ciudad en un destino turístico consolidado, mejorando y desarrollando nuevos atractivos y actividades turísticas, afianzando la relación con los prestadores turísticos, coordinando acciones con la gestión pública provincial, y desarrollando la comunidad anfitriona local. Emerge, entonces, la necesidad de crear una identidad turística que refleje a todos los actores turísticos de la ciudad, tanto público como privado. El curso de la pandemia impactó en el turismo directamente, esta circunstancia permitió que el equipo técnico de la Dirección de Turismo desarrollara la marca implementando técnicas de creación propias de la actividad privada. La metodología de trabajo aplicada se plantea como exploratoria descriptiva identificando y construyendo las variables que conforman esta nueva marca y sus primeros impactos en la vida de la ciudad y sus visitantes. Kotler afirma que “la marca tiende a identificar bienes y servicios y a diferenciarlos de sus competidores”, una marca turística para una ciudad debe tender hacia la identidad geográfica, histórica y cultural, el reflejo de esa identidad es la imagen que genera en el turista y en la comunidad local. El presente trabajo pretende dar cuenta del proceso de diseño de la marca ciudad SFVC #Define Tu Norte y su posterior aplicación en las actividades turísticas de la ciudad.

Palabras Claves: Municipio –Desarrollo–Turismo –Marca–Mercadotecnia

ABSTRACT

The current management of the Municipality of San Fernando del Valle de Catamarca established as its main objective to convert the city into a consolidated tourist destination, improving and developing new tourist attractions and activities, strengthening the relationship with tourism providers, coordinating actions with public management provincial, and developing the local host community. So, emerges, the need to create a tourist identity that reflects all the tourist actors in the city, both public and private. The course of the pandemic had a direct impact on tourism, this circumstance allowed the technical team of the Directorate of Tourism to develop the city brand by implementing creation techniques typical of private activity. The applied work methodology is considered exploratory and descriptive, identifying and building the variables that make up this new brand and its first impacts on the life of the city and its visitors. Kotler affirms that "the brand tends to identify goods and services and to differentiate them from their competitors", a tourist brand for a city must tend towards geographical, historical and cultural identity, the reflection of that identity is the image that it generates in the tourist and in the local community. The present work aims to account for the design process of the SFVC city brand #Define Tu Norte and its subsequent application in the tourist activities of the city.

Keywords: Tourism – Municipality – Citizen – Marketing

Introducción

Desde que asumió, en el año 2019, la nueva gestión de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca estableció a la política turística como uno de sus ejes de trabajo principales. Cómo convertir a la ciudad en un destino turístico consolidado mejorando y desarrollando nuevos atractivos y actividades turísticas, fortaleciendo la relación público-privada con los prestadores turísticos, coordinando acciones con la gestión turística provincial, y desarrollando la comunidad anfitriona local.

El desarrollo de una marca turística permite satisfacer la necesidad de unir en un mismo sendero a todos los actores involucrados, públicos y privados, unificando la oferta turística en una imagen, una acción, un logo, una tipografía y colores, que hasta el momento era inexistente.

La pandemia del COVID-19 interrumpió el traslado de personas a niveles internacionales, nacionales e interprovinciales por su alta tasa de contagio afectando directamente al turismo. Esta situación fue convertida en oportunidad para el área creativa de la Dirección de Turismo, quienes en forma virtual y presencial comenzaron, desarrollaron y presentaron la marca turística de San Fernando del Valle de Catamarca utilizando métodos y procesos creativos propios de la actividad privada.

Fundamentación

Afirmando la política turística en la agenda municipal el intendente declaró "...si hay algo que tengo bien en claro desde el comienzo de la gestión municipal es que el desarrollo económico de nuestra ciudad debe pasar fundamentalmente por el turismo, por eso cuando ingresamos hace un año y medio, jerarquizamos esa área convertimos esa secretaría en turismo y desarrollo económico"¹

Invitando al sector privado también declaró que "Cada obra que hacemos en nuestra ciudad va dirigida hacia esa ciudad turística en la que queremos convertir a San Fernando del Valle de Catamarca; por ejemplo, El Jumeal, es un lugar maravilloso, tenemos una naturaleza maravillosa. El Estado pone en valor, mejora algunas cuestiones, pero necesitamos que el sector privado venga a invertir"²

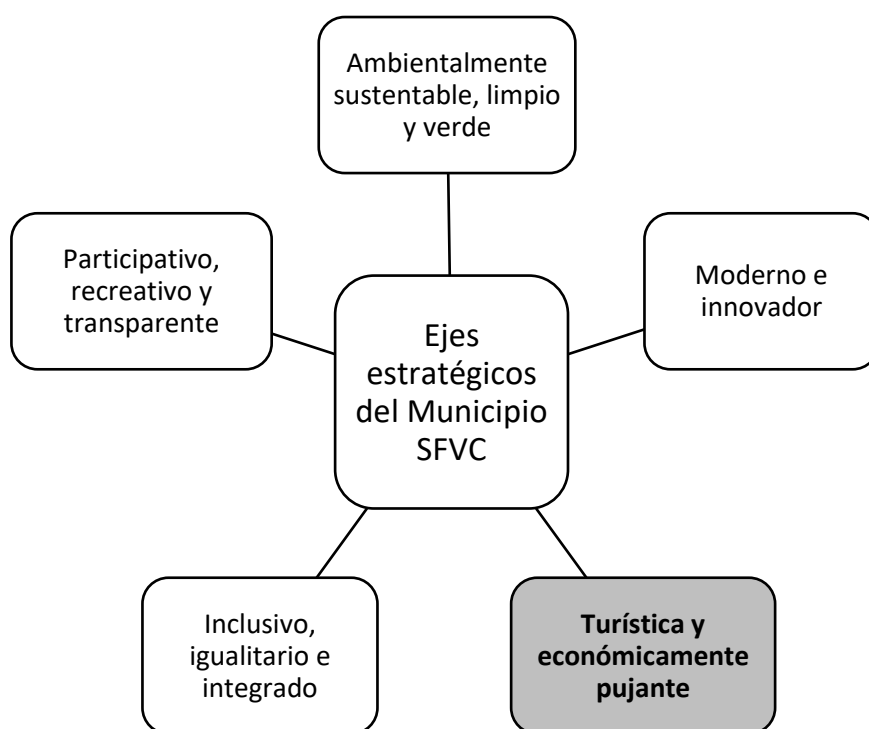
El apoyo político desde la intendencia es explícito y activo, donde el representante de los vecinos de SFVC, en la mayoría de los discursos que realiza, reafirma la necesidad del desarrollo de la actividad turística en la ciudad, con un objetivo mayor, el desarrollo económico sostenible y sustentable de la ciudad.

Propuesta realizada en la presentación de la gestión municipal a principios del año 2022.

¹ Discurso Intendente Gustavo Saadi 29-12-21. Durante la presentación de la marca Define Tu Norte. Casa de Turismo SFVC.

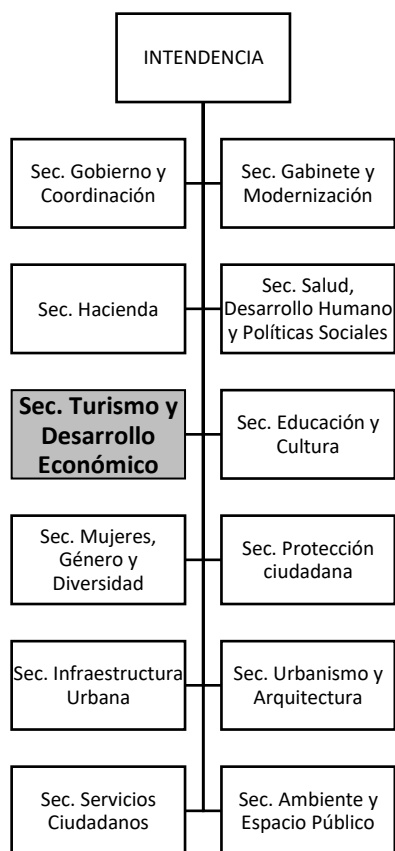
² Ibidem 1

Gráfico 1: Ejes de desarrollo municipal



Fuente: Agenda Municipal Discurso Sr. Intendente Dr. Saadi 4/03/22

Gráfico 2: Secretarías dependientes de Intendencia



Fuente: Estructura orgánica del Municipio de SFVC <https://www.catamarcaciudad.gov.ar>

El apoyo político se encuentra formalizado en los ejes del Plan Estratégico Integral de la ciudad, presentados en la agenda municipal, como así también en la estructura orgánica del municipio.

Contar con una marca turística permite unir dos mundos, el público, en cuanto a las políticas en el desarrollo de nuevos productos turísticos y la promoción turística interna y externa al municipio, y el privado, para unificar criterios de identificación del destino en su comercialización por parte de los prestadores turísticos, agencias de turismo, guías turísticos y todo aquel actor que directa o indirectamente quiera identificar a la ciudad de SFVC.

Marco conceptual

La marca es definida por la Asociación Americana de Marketing (AMA) como “un nombre, término, símbolo o diseño, o una combinación de ellos, que trata de identificar los bienes o servicios de un vendedor o grupo de vendedores y diferenciarlos de los competidores” (Bennet, 1995:27).

Tradicionalmente el enfoque de estudio de las ciudades se ha centrado en una visión de la arquitectura o de la sociología de la localidad. Pocas veces esa línea de estudio se aborda con sustentos del Marketing Estratégico, concretamente sobre el City Branding; por lo que se vuelve oportuno abordarlo desde la perspectiva de la Marca-Ciudad. La administración municipal se diferencia con la Marca Gubernamental con el objetivo principal de promocionar la gestión que se realiza y articular el tándem identidad-imagen con los vecinos.

El City Branding, en su definición más simple, es una estrategia de marketing enfocada para las ciudades, principalmente para la promoción turística, aunque también sirve para difundir a la ciudad como atractivo cultural y económico, además de ayudar a generar un sentido de pertenencia en sus habitantes.³

De esta manera la promoción generada permite el apalancamiento de los atributos de la ciudad y lograr transformarlos en atractivos para un fin determinado. Esto es, considerar a la ciudad en su conjunto como un ente susceptible de acción promocional, de objetivo de posicionamiento; en otras palabras, considerarla como marca, misma que se integra en la marca-ciudad.

³ Cruz, José Andrés; <https://laliteradice.com/2022/06/17/que-es-el-city-branding/> 17 junio 2022 (visitado 04 marzo 2023)

El desarrollo del sentido de pertenencia de los habitantes de la ciudad tiene como objetivo generar una comunidad anfitriona que espera, ayuda y sirve al turista.

Según la RAE la palabra anfitrión significa “que tiene invitados en casa, en especial cuando les atiende adecuadamente y le brinda sus atenciones”. Partiendo de este concepto y de la identidad, pensar la comunidad anfitriona es llevar este concepto a toda la comunidad de San Fernando del Valle de Catamarca, donde los turistas que visiten la ciudad se lleven la imagen del buen trato y la buena atención. Cuando un turista visita un lugar lo que se lleva es la primera impresión y si eso cumplió con sus expectativas de viaje, o un poco más, hará que quiera regresar y recomiende visitar nuestro destino.

Definir la marca turística, pensada dentro de la comunidad y en la articulación con todos los actores intervinientes, tanto en el ámbito estatal como privado que refleje la identidad de la comunidad, esta identidad permite la creación de la comunidad anfitriona como receptora del turista, pensado en la atención cordial, el manejo de información para dar la bienvenida y orientar al turista cumpliendo con sus expectativas.

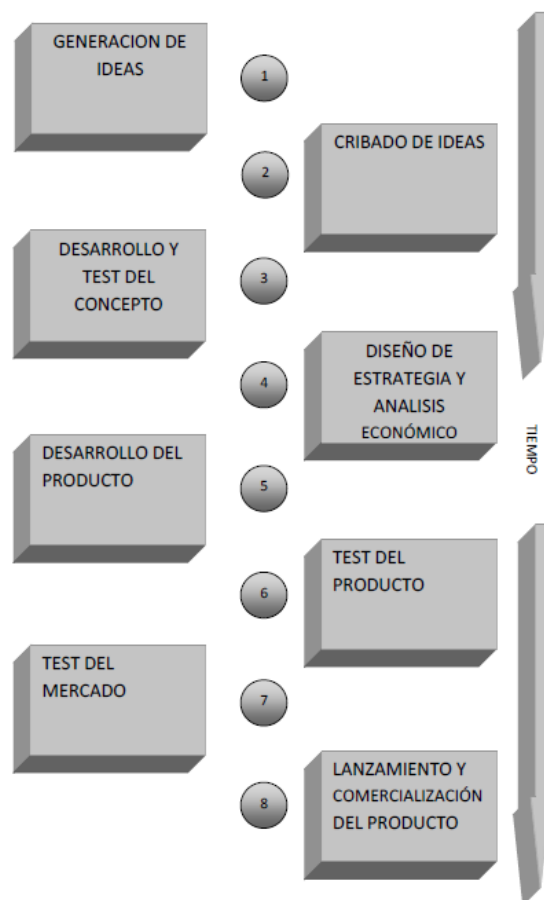
Bajo esta premisa de identificar y diferenciar, se comenzó a trabajar en el desarrollo de ideas para la marca.

Existen muchas técnicas o formas para generar ideas y compartirlas, la utilizada es el brainstorming. “El brainstorming consiste en una reunión de personas (menos de 15) de todo tipo, en la que cada integrante del grupo va exponiendo ideas sobre el tema de análisis, de forma espontánea y desinhibida, sin someterse las ideas expuestas a ninguna crítica por parte de los demás asistentes” (Santesmases,2000:434).

En adelante se siguieron los pasos tradicionales del marketing para el desarrollo de un producto nuevo. “La planificación de nuevos productos complejos y, tradicionalmente, ha sido considerado como un proceso largo y secuencial. Sin embargo, en los últimos años, los rápidos cambios producidos en la tecnología, la intensificación de la competencia y el surgimiento de Internet han supuesto importantes retos para el desarrollo de nuevos productos. El proceso se ha acelerado y flexibilizado, produciéndose un solapamiento entre las fases de concepción, diseño, desarrollo, prueba y lanzamiento del producto” (Ianstini,1997:108).

Estas fases o etapas se agrupan en las ocho que se muestran en la figura a continuación

Gráfico 2: Secretarías dependientes de Intendencia



Fuente: fases del proceso de planificación de nuevos productos (Santesmases,2000:433)

Desarrollo

El desarrollo de la marca turística debe dividirse en dos, por un lado, el desarrollo gráfico del logo y, por el otro, el grafismo que identifica la sonoridad de la marca, ósea, la marca en sí misma, como la va a escuchar el usuario.

En cuanto al logo se trabajó en conjunto con la consultora de marketing León a quien se le envió un brief con un relevamiento completo de la ciudad de SFVC incluyendo una carpeta con 50 fotografías que presenta la cultura de la ciudad y la geografía dentro del ejido municipal. También contiene el brief la visión del intendente, la misión de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico y el relevamiento de material promocional institucional municipal de las gestiones anteriores en donde la sigla SFVC (como Marca Gubernamental) aparece en una de ellas pero que no había sido continuado en el tiempo.

Desde el área creativa de la Dirección de Turismo seleccionaron aquella vieja sigla de SFVC y solicitaron a la agencia que trabajaron sobre la misma.

El resultado fueron estas dos propuestas:

Imagen 1: Logos propuestos por la consultor León



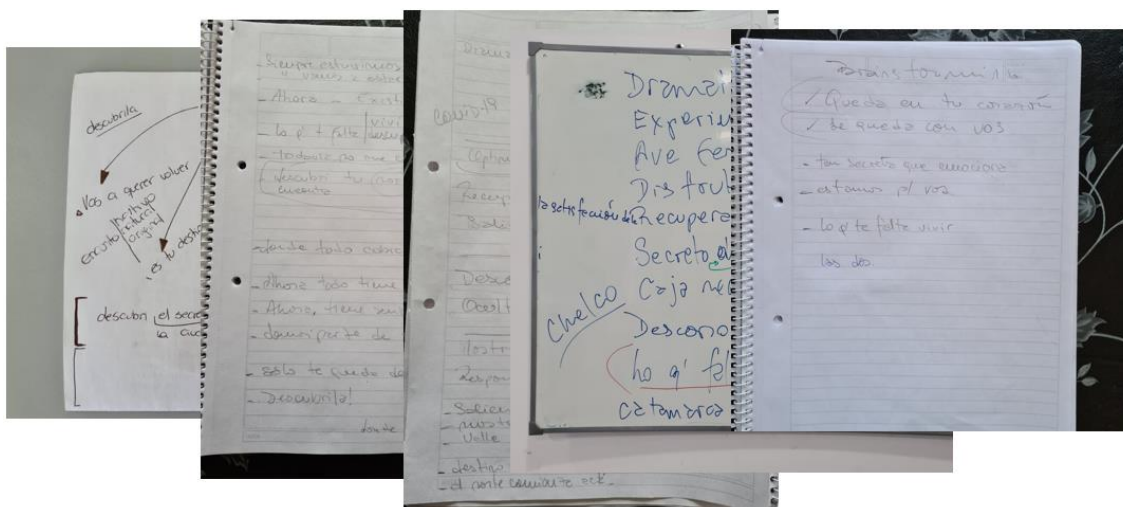
Fuente: Manual de Marca Turística de SFVC, 2022.

De las dos propuestas fue seleccionada por la Dirección de Turismo la de la derecha para su difusión.

Como toda City Branding necesita un claim o eslogan que acompañe al logo, el mismo fue realizado totalmente por el equipo creativo de la Dirección de Turismo de SFVC.

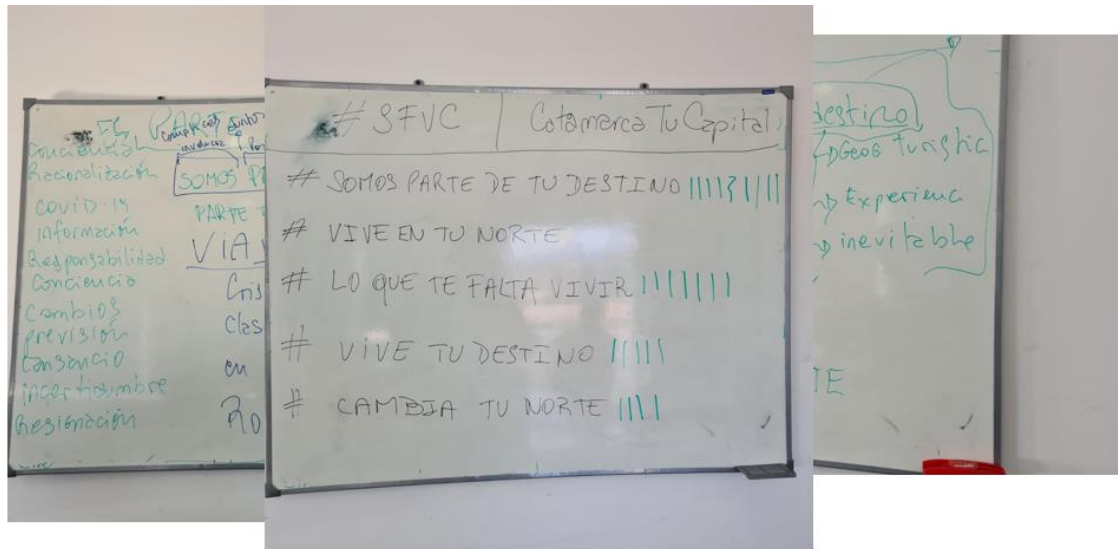
Proceso de desarrollo:

- Generación de ideas. Conceptos disparadores: Experiencias turísticas, Desconocimiento, Sueños / Onírico, COVID-19, Naturaleza, Caminos, Necesidad de salir, Inevitable, Cambios, Destino, Sentidos, Secretos ocultos, Novedad, Descubrir
- Brainstorming.



Se utilizó esta herramienta, también conocida como tormenta de ideas, donde cada uno de los integrantes del equipo creativo fue proponiendo ideas sin ser censurado por ninguno de los otros integrantes.

- Cribado de ideas, Desarrollo del Concepto, Desarrollo del Producto



El cribado de ideas discriminó las ideas potenciales por sobre las otras, donde primero eran seleccionadas por el equipo creativo y luego testeadas con todos los integrantes de la Dirección de Turismo. El siguiente paso fue hacer un muestreo mediante encuestas entre un público seleccionado.

- Test del producto



Las primeras seleccionadas fueron puestas “a prueba” con la gráfica desarrollada. Las dos propuestas arriba mostradas no llegaron a desarrollarse porque, la primera, ya es utilizada por otro destino, y la segunda, fue considerada muy extensa.

- Test del Mercado



Una vez seleccionada Define Tu Norte comenzó la prueba de gráficas y luego de productos (como el primer folleto turístico) para evaluar la reacción y la interpretación de los primeros turistas y vecinos de SFVC.

Con la aprobación del Director de Turismo, la Secretaria de Turismo y Desarrollo Económico y del Intendente de la ciudad se pasó a planificar el lanzamiento y los productos que iban a utilizar la marca por primera vez.

- Lanzamiento

La marca Define tu Norte, fija la actividad como eje de desarrollo económico

Catamarca Capital apuesta al turismo como herramienta productiva

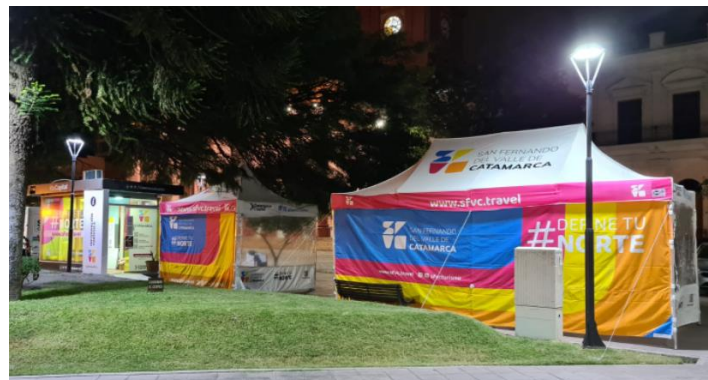
El municipio busca reivitalizar el Valle como destino turístico.



Fuente: Diario Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/371443-catamarca-capital-apuesta-al-turismo-como-herramienta-productiva>

Con presencia de las máximas autoridades del Municipio, prestadores turísticos del sector privado y la prensa fue lanzada la marca turística a fines del año 2021.

Aplicación de la marca en imágenes



Conclusiones

El proceso de creación de la marca turística de SFVC concluyó con el diseño del manual de marca, presentación pública e implementación de la misma en eventos públicos y privados, presentaciones en eventos fuera de SFVC, conferencias de prensa y lanzamientos de subproductos turísticos propios en Pueblo Perdido de la Quebrada, Casa de la Puna o productos nuevos como el BiciTur, el Bus Turístico o las excursiones realizadas por AAVYTCA (Asociación de Agencias de Viaje y Turismo de Catamarca). Fue muy bien aceptada por los vecinos y los turistas que comenzaron a visitar la ciudad luego de la apertura turística tras el pico de contagio de la pandemia que estamos viviendo.

El objetivo principal, desarrollar un destino turístico consolidado, se está comenzando a cumplir con un dato muy positivo. El porcentaje promedio de pernocte durante las vacaciones de verano fue de 3 noches y $\frac{1}{2}$, cuando históricamente SFVC fue un destino de paso y los turistas se quedaban un promedio de 1 noche.

Resulta un aporte innovador para los destinos emergentes facilitando la comercialización de los productos turísticos e incrementando el flujo de turistas y su mayor pernocte en la ciudad. Todo ello apunta a mejorar los ingresos provenientes de la actividad consolidando la calidad de vida de los vecinos de SFVC. De esta manera, se busca fortalecer el cumplimiento de los ODS en pos de un desarrollo humano sostenible y sustentable.

Bibliografía

- Bennet, Petter D. (editor) (1995) Dictionary o/ Marketing Terms, 2." ed., American Marketing Association, Chicago.
- Boullon, Roberto (2009) Marketing Turístico. Una perspectiva desde la planificación. Ed. Ediciones Turísticas, Argentina.
- Ianstini, Marco y MacCormack Atan (1997) «Developing products on Internet Time", Harvard Business Review, N°75.
- Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca (2022) Manual de Marca Turística. SFVC, Catamarca.
- Kotler, Philip y otros (2005) Marketing para Turismo. Ed. Pearson, Buenos Aires.
- Santesmases Mestre y otros (2000) Marketing Conceptos y Estrategias. Ed. Pirámides, Buenos Aires.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y
ADMINISTRACIÓN “EL ESTADO POS-PANDEMIA”
RED FACE

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN
MUNICIPAL”**

Autoras:

CORONEL, Mariana Lorena pmcoronel@eco.unca.edu.ar
LASCANO, Ivanna Dayan ivannal@eco.unca.edu.ar
SALAS CEDRON, María Yanet yanetsalascedron@gmail.com
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - UNCA

ÁREA TEMÁTICA N°5: Administración y Gestión Municipal

RESUMEN

Los mecanismos de producción que se implementaron en diferentes economías del mundo desde la revolución industrial al día de hoy, sumado a las costumbres de vida de consumir/desechar de la población urbanizada nos han puesto en una verdadera crisis ambiental.

Distintas organizaciones junto a los líderes mundiales, a través de diferentes cumbres y/o congresos, vienen alertando sobre estas cuestiones y proponiendo acciones a implementar. Una guía en este sentido fue la definición de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas en la cual se fijan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En materia económica fueron surgiendo nuevos paradigmas que a través de diferentes enfoques pretenden contribuir al cumplimiento de estos objetivos mundiales. Es así que empezamos a leer y escuchar en la agenda política, económica y científica términos vinculados con la economía circular.

Este nuevo paradigma incide en el desarrollo sostenible, pues plantea una transición de la economía tradicional, a una en la cual la generación de residuos se minimiza y el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene a largo plazo.

Nuestro país y nuestra provincia no son ajenos a esta realidad. La Municipalidad de la Capital de San Fernando del Valle de Catamarca en el año 2022 crea la Dirección de Reciclaje y Economía Circular.

Nos proponemos en este trabajo, analizar la política de gestión de la Municipalidad de San

Fernando del Valle de Catamarca conforme a los nuevos paradigmas de la economía social y ambiental en materia de economía circular.

Palabras clave: Economía Circular – Gestión Municipal – Objetivos de Desarrollo Sostenible

1 – ANTECEDENTES

Desde los orígenes de la revolución industrial el hombre se ha enfocado en perfeccionar los mecanismos de producción de bienes y servicios en miras de la maximización. Era necesario satisfacer un creciente número de necesidades humanas y los avances de la tecnología contribuyeron a ese objetivo. Lo que se buscaba era producir más en el menor tiempo posible y a los menores costos.

Esto llevó a un consumo desmedido de los recursos naturales sumado a un diseño de producción no sostenible, principal consecuencia de que el mundo esté sufriendo una de las mayores crisis ambientales. El cambio climático, la desaparición de especies animales y vegetales, la contaminación de los océanos son algunas de las consecuencias del uso excesivo de los combustibles fósiles y el mal manejo de los residuos.

Los líderes mundiales, las principales potencias y diferentes organizaciones no gubernamentales, desde hace años vienen poniendo a la comunidad global en alerta sobre las consecuencias de continuar con esos medios de producción.

Atento a estas nuevas demandas de la sociedad, fueron surgiendo nuevos paradigmas económicos. Es así que empezamos a leer y escuchar en la agenda política, económica y científica términos vinculados con la innovación social, la economía colaborativa, la empresa social, la responsabilidad social empresarial, la ciudadanía corporativa, la economía circular, la economía del bien común, la economía solidaria y las prácticas económicas alternativas. La economía tradicional de producción y consumo lineal busca la maximización de las ganancias sin considerar las consecuencias sociales y ambientales que su cadena de valor pueda representar. La economía circular se presenta como alternativa, es decir, un nuevo paradigma económico emergente dentro de la economía social y ambiental.

Este nuevo paradigma incide en el desarrollo sostenible, pues plantea una transición de la economía tradicional, a una en la cual la generación de residuos se minimiza y el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene a largo plazo.

2 – OBJETIVOS

A través del presente trabajo pretendemos contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos.

OBJETIVO GENERAL:

- ✓ Contrastar los principales principios de la teoría planteada por la Economía Circular con las estrategias de gestión implementadas por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca desde el año 2022.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ✓ Analizar los principales principios de la Economía Circular y su aplicación práctica en las estrategias de gestión gubernamental.
- ✓ Indagar sobre las acciones implementadas por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en los últimos 5 años encaminados a la administración sostenible del medio ambiente.
- ✓ Esbozar propuestas a la gestión que maximicen la consecución de los objetivos generales de la teoría de la Economía Circular.

3 – LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN

La economía circular es un marco de soluciones sistémicas que hace frente a desafíos globales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los residuos y la contaminación (Fundación Ellen MacArthur, 2023).

Se plantea como una estrategia innovadora y superadora al proceso económico lineal planteado tradicionalmente, el cual tomaba recursos de la tierra para fabricar productos o utilizar en la prestación de servicios generando una montaña de residuos.

Debemos entender como residuos a los materiales que quedan como inservible y son desechados con posterioridad a un proceso productivo o post utilización o consumo.

La innovación y principal desafío de la economía circular es invitarnos a pensar un proceso productivo que deja de producir residuos desde el primer momento. Es decir, no estamos hablando de estrategias de reciclado, sino ir más allá, la propuesta es repensar como utilizamos los recursos finitos desde el diseño de los productos y los procesos productivos.

Siguiendo el enfoque de la Fundación Ellen MacArthur la economía circular se basa en tres principios, todos impulsados por el diseño:

1. *Eliminar los residuos y la contaminación:* es importante tener en consideración el destino final de los desechos, que en la mayoría de los casos terminan en basureros a cielo abierto, en los océanos o incinerados.

Para abordar este principio se nos propone repensar el diseño y que sucede con ese producto luego que es utilizado. Es fuente de inspiración lo que sucede en la naturaleza en donde no existe el concepto de residuo.

En una economía circular, una especificación para cualquier diseño es que los materiales vuelvan a entrar en la economía al final de su uso. Al hacer esto, tomamos el sistema lineal

de extraer-producir-desperdiciar y hacerlo circular (Fundación Ellen MacArthur, 2023).

2. *Circular los productos y materiales (en su valor más alto)*: aquí siguiendo la línea de eliminar el concepto de residuos se nos invita a mantener los materiales en permanente circulación, ya sea como producto, componentes o materias primas.

La Fundación Ellen MacArthur identifica 2 ciclos fundamentales: El “ciclo técnico” en donde los productos se reutilizan, reparan, remanufacturan y reciclan y el “ciclo biológico” donde cuando es posible los materiales vuelven a la tierra a través de procesos como compostaje y de la digestión anaeróbica.

En el primero de ellos se plantean propuestas como el alquiler de productos, en donde la actividad económica se centre en la satisfacción de necesidades y no la posesión de los mismos o la adquisición compartida minimizando los bienes en circulación.

En el segundo toma gran preponderancia los materiales utilizados en la elaboración (por ello siempre el foco en los diseños) para abordar este ciclo debemos enfocarnos en los materiales biodegradables que poseen minerales o micronutrientes que pueden volver a la naturaleza.

3. *Regenerar la naturaleza*: lo que buscamos es cambiar el enfoque de extracción a regeneración combatiendo el cambio climático y la pérdida de la diversidad. Este principio debe ser abordado al repensar la industria alimentaria y otros procesos extractivos.

Como estrategia de gestión diferentes líderes han identificado a la Economía Circular como el camino para el desarrollo sostenible de sus regiones.

En diciembre de 2015 la Comisión Europea publicó el Plan de Acción de la Unión Europea (UE) para la economía circular.

España define como uno de los principales retos ambientales a la Economía Circular en el Congreso Nacional de Medio Ambiente de 2016 y en ese mismo año en Barcelona se celebra una cumbre europea sobre economía circular.

En el plan de acción de la Unión Europea se definen áreas prioritarias: plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción/demolición y biomasa/bioproductos. Con relación a la gestión de residuos pone el foco en las autoridades gubernamentales estableciendo que la manera en que se recojan y gestionen los mismos pueden dar lugar a altas tasas de reciclado y a que los materiales valiosos regresen a la economía (Cerdá & Khalilova, 2016).

En el año 2018 la Directiva N° 851 de la Unión Europea analizó la incorporación de la Economía Circular en la legislación estatal de residuos, pero como surge del análisis de los documentos expuestos en el Congreso Nacional de Derecho Ambiental realizado en Sevilla en el 2019 esto no se efectivizó y los borradores de normativas que se publicaron hasta esa fecha no apuntaban a más que una recolección diferenciada de los mismos.

Ya en un análisis de los países latinoamericanos Clayson Cosme da Costa Pimenta (2022) en su artículo “La Economía Circular como eje de desarrollo de los países latinoamericanos”

plantea los problemas y retos pendientes de las economías de América Latina y el Caribe en relación con la circularidad resaltando la producción de alimentos y la gestión de residuos.

Da Costa Pimenta (2022) hace un detallado análisis del déficit en la capacidad de recolección de residuos de los municipios de diferentes países de Latinoamérica, el cual se puede resumir en el siguiente cuadro:

Tabla N° 1: Ranking de municipios latinoamericanos con planes de gestión de residuos sólidos.

País latinoamericano	Porcentaje de municipios con plan de gestión de residuos sólidos urbanos (en %)
Nicaragua	1,2
Brasil	1,6
República Dominicana	5,1
Bolivia	9,8
Paraguay	18,8
Belice	21,9
Honduras	26,7
Guatemala	28,5
Venezuela	33,4
México	35
El Salvador	41,3
Chile	53,4
Costa Rica	57,1
Perú	57,2
Uruguay	73,9
Argentina	74

Fuente: Da Costa Pimenta (2022) a partir del BID.

4 – LA MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA ENCAMINADA A LOS NUEVOS PARADIGMAS DE GESTIÓN

Como venimos expresando el enfoque de la Economía Circular ha ganado cada vez más relevancia en los últimos años como respuesta a los desafíos que plantea la gestión de los recursos naturales y la necesidad de reducir la huella ambiental de la actividad humana.

En este contexto, es importante identificar los paradigmas que sustentan la economía circular y comprender su impacto en la sociedad y el medio ambiente. En esta tarea, se hace

necesario analizar los modelos de producción y consumo actuales y reflexionar sobre la posibilidad de transitar hacia una economía más circular y sostenible.

Ahora bien, ¿La Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca está alineada con los nuevos paradigmas de la economía social y ambiental en materia de economía circular? Para responder a esta pregunta, nos hemos propuesto investigar las actividades realizadas por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en los últimos cinco años en relación con la economía circular y los paradigmas de la economía social y ambiental.

En enero de 2018, se inauguró la ampliación y refacción de la Planta de Tratamiento de Residuos. En esta planta, cooperativas independientes trabajaron en toda la línea de procesamiento de residuos. Se llevó a cabo una primera clasificación de los residuos para luego pasar a la compactación o procesamiento final, que se depositaba en la fosa de residuos orgánicos. En ese momento, se planificaron nuevas modalidades de separación de residuos en origen, así como una recolección diferencial que tuvo en cuenta los diferentes tipos de desechos y los sectores de la ciudad.

En abril del mismo año, se presentó un prototipo novedoso para el reciclado de botellas, llamado "Reciclads". Este proyecto consistió en un ecosistema tecnológico destinado al reciclaje de plásticos mediante un sistema de bonificación para las personas que se sumen al proyecto. Se instaló una máquina expendedora inversa que recibía botellas de plástico y devolvía a la persona un cupón con un descuento genérico que podía intercambiar en comercios. El objetivo era fomentar la disminución del enterramiento indiscriminado de residuos y conectar a las comunidades con máquinas tecnológicas. En marzo de 2019, la máquina recicladora quedó instalada de manera permanente en la Plaza de La Alameda para que los transeúntes puedan disponer de sus residuos y obtener descuentos en comercios adheridos a la campaña de cuidado del medio ambiente. El funcionamiento de la máquina consiste en tomar los residuos, que se contabilizan con un sensor inviolable en el interior del dispositivo. Una vez que se introducen los residuos, el usuario debe ingresar a una aplicación web de ReciclAds para registrarse y cargar los créditos de descuento en su cuenta leyendo un código QR. A la fecha de la redacción de este trabajo si bien la máquina sigue instalada en ese lugar nos consta que desde hace mínimo un año y medio se encuentra fuera de funcionamiento.

En julio de ese mismo año, se trabajó la separación en origen de los residuos en la Planta de Tratamiento de Residuos, a cargo del consorcio de municipios. Como parte de la concientización, se visitó casa por casa para dar a conocer la modalidad: los vecinos debían sacar los residuos húmedos únicamente los días martes, jueves y sábados, y el resto de los días podían sacar los residuos secos.

En abril de 2019, la capital fue seleccionada para participar en el concurso de Innovadores Locales de la Red de Innovación Local (RIL), abordando los aspectos ambientales,

económicos y de desarrollo urbano. En términos ambientales, se buscó implementar la separación en origen en todo el municipio para reducir la basura dispersa en la ciudad y aumentar la vida útil del relleno sanitario. En cuanto al desarrollo económico, se trabajó con cooperativas que se encargan de separar y vender los residuos reciclables del relleno sanitario, lo que se vería facilitado y mejorado con la separación en origen. Además, se mencionó la elaboración de elementos constructivos con PET reciclado para construcciones sustentables en proyectos de viviendas sociales.

Una actividad interesante llevada a cabo fue la iniciativa de "Elecciones ecológicas: elegí reciclar", que tuvo como objetivo recolectar y reciclar adecuadamente los sobrantes de las elecciones, incluyendo votos, carteles y folletos. Se utilizó la Planta de Tratamiento de Residuos de la zona sur de la ciudad para llevar a cabo esta tarea. La iniciativa se llevó a cabo en diciembre de 2021, después de las elecciones Paso y Generales, y logró transformar los residuos reciclables en nuevos productos, generando fondos para la cooperadora del hospital de niños provincial. Este proyecto se llevó a cabo gracias al apoyo del programa GIRO del municipio de la capital y su proyecto "tu papel nos ayuda".

Consideramos que uno de los programas más destacados y efectivos que se han implementado en nuestra ciudad es el Programa de Gestión Integral de Residuos desde el Origen (GIRO), que se puso en marcha en noviembre del 2020. El objetivo principal del programa es fomentar la separación de residuos en origen y, de esta manera, lograr una gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

Los Puntos GIRO son estaciones de transferencia que permiten separar los materiales reciclables, incluyendo papel, cartón, plásticos, PET (Polietileno Tereftalato) y vidrio, así como tratar los residuos voluminosos, como la poda, la chatarra y los escombros, y los residuos de manejo especial, como aceites vegetales usados, RAEE (Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos) y pilas.

Un ejemplo de los beneficios del programa es que el aceite vegetal recolectado se puede utilizar para producir biodiesel y hay pequeños emprendimientos que lo utilizan para elaborar jabones y champús ecológicos.

En junio de 2021, la Capital firmó un convenio trascendental con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Con este acuerdo, se convirtió en el primer municipio de la provincia y uno de los primeros a nivel nacional en implementar un sistema de separación de residuos basado en un código único de colores. El objetivo de esta iniciativa era simplificar el trabajo de los recuperadores urbanos y fomentar la economía circular. Bajo este esquema, cada tipo de material reciclable se identifica con un color en todo el país, estableciendo un patrón de clasificación uniforme.

El Programa de Gestión Integral de Residuos desde el Origen (GIRO) es uno de los proyectos más relevantes de la municipalidad y ha ido expandiéndose gradualmente a otras zonas de la

ciudad, incluyendo la celebración de la Fiesta Nacional e Internacional del Poncho, las escuelas y, más recientemente, la universidad.

5 – LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO ESTRATEGÍA PARA LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA.

En un contexto global y nacional de creciente concientización ambiental, se busca reducir los desperdicios, aprovechar más racionalmente los recursos y cuidar el ambiente.

El creciente interés y las inversiones en tecnologías de reciclado reducen la cantidad de desechos. Entonces nos preguntamos, ¿por dónde empezar? Y existen diversas maneras: Incrementar la captación de plásticos para su reciclado, Eco-diseño, sistemas para mejorar la recolección, clasificación y reprocesamiento de los materiales, desarrollar mercado para productos hechos con plástico reciclado, políticas públicas que acompañen el desarrollo de la economía circular y publicidad y educación para el consumo responsable y separación de los residuos.

Los gobiernos deben ser responsables de hacer campañas de comunicación, educación y capacitación para que el ciudadano conozca y se concientice que el plástico, el papel, pilas, cartón y demás, no son residuos, sino recursos porque es una materia prima para la industria del reciclado.

En consonancia con las políticas que venía implementando la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca consolida su estrategia de gestión teniendo en cuenta que hay muchas oportunidades donde es factible desarrollar casos de economía circular y crea la “Dirección de Reciclaje y Economía Circular” a través del Decreto DECTO-2022-354-E-MUNICAT-INT del 05 DE ABRIL DE 2022 dependiente de la Subsecretaría de Ambiente.

MISIONES:

- Generar y promover la Gestión Integral de Residuos desde el Origen enfocada en los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y basada en la separación en origen, fomentando la inclusión social y la mejora en las condiciones laborales, involucrando a la sociedad y sus distintos actores en los procesos.
- Formar parte de una transición que encamine a la ciudad hacia modelos de gestión constantes enmarcados dentro de la Economía Circular, generando consecuencias positivas en materia ambiental, social y económica.

FUNCIONES

- Planificar las estrategias de separación y optimización de residuos.
- Realizar las estadísticas y mediciones de todas las estrategias para la toma de decisiones.

- Coordinación de la logística en los procesos de recolección y gestión diferenciada de residuos.
- Coordinación, apoyo y trabajo en conjunto con organizaciones públicas y privadas para mejoras en los procesos de gestión interna de residuos.
- Elaboración de proyectos/ campañas/ iniciativas regionales y nacionales de economía circular.
- Generar políticas con grandes generadores para la reutilización y reciclaje.
- Planificación de estrategias de gestión de residuos en espacios públicos.
- Elaboración de proyectos de incentivos, habilitaciones y normativa legal que regulen y profundicen los modelos de reciclaje y economía circular de la ciudad.
- Implementación, control y seguimiento de estrategias de recepción, tratamiento y disposición final (Planta RSU, Cooperativas, Recolectores Urbanos, Mercados Laborales, Economía Circular, entre otros).

Podemos observar que, si bien en el municipio ya se realizaban actividades concretas para impulsar el consumo responsable, separación y reciclado, las mismas dependían de intendencia. Por ello, se crea una Dirección la cual tiene como función específica la educación, capacitación y comunicación para impulsar el desarrollo sustentable y la economía circular a través de herramientas y acciones, de forma tal que el ciudadano tome el hábito de separar residuos, empezando por residuos domésticos.

Vemos necesario planificar, realizar y desarrollar la gestión integral de los reciclables a fin de preservar los recursos ambientales. La dirección interviene de manera eficaz en la gestión de residuos habilitados para reciclado, incluyendo a circuitos informales, pequeñas y grandes empresas fomentando acciones de concientización con respecto al reciclado.

El programa GIRO que dependía de Intendencia se encontraba a cargo de Julieta García Serra, quien actualmente es la directora de Reciclaje y Economía Circular.

Con el punto GIRO, el plan forestal y el vivero iniciaron sus actividades festejando el día del medio ambiente en junio 2022, a través de talleres ambientales y juegos de concientización se desarrollaron actividades de conciencia social sobre el cuidado del medio ambiente. Asimismo, los ciudadanos pudieron acercar botellas de amor, aceite vegetal usado, residuos de aparatos electrónicos y electrónicos, colillas de cigarrillos encapsuladas, tapitas y materiales reciclables.

Estas acciones se traducen en un importante beneficio para la ciudad, la Dirección también desarrolla charlas en escuelas, cooperativas, ONG y destinadas para público en general.

En la ciudad se encuentran distribuidos más de 50 contenedores, donde el recolectado de residuos sólidos urbanos se diferencian entre no industrial y no patogénico.

Además, se recicla papel, cartón y plásticos, lo recolectado de la zona industrial del Pantanillo

es entregado a cooperativas que se encargan de su venta.

Se firmó convenio con el Hospital de niños Eva Perón para recolectar y destruir papel confidencial, ya que el mismo tiene a su vez convenio con una empresa que hace maples.

La Dirección firmó otros convenios con distintas organizaciones para la gestión de los siguientes materiales:

- Tapitas de botellas: la Fundación Soles Catamarca recibe las tapitas hechas de plástico polipropileno (PP) las cuales son trasladadas por la Expreso Diemar. El material es fundido, y esa materia prima se vende y es reutilizada, el dinero recolectado es para colaborar económicamente a todos niños del Hospital y de la Casa Garrahan.
- Botellas de amor: las mismas son transportadas también por Expreso Diemar quien recolecta las botellas de los puntos de acopio para trasladarlas a Buenos Aires, a la fábrica Eco-ciencia Argentina donde se realiza la transformación en madera plástica.
- Pet Antiestático: la Cooperativa de trabajo “Vos haces la Diferencia” recibe estos materiales. En el marco del compromiso con la sustentabilidad y la economía circular, se trabaja en la separación de residuos en origen que permita la reutilización, recuperación y reciclado de los materiales (bandejas plásticas blancas y transparentes), los mismos son destinados a la producción de ladrillos ecológicos.
- Vidrio: es recolectado en el Punto GIRO o Punto Móvil. Este material siempre es reciclable. El vidrio es clasificado en la planta de tratamiento de residuos, en la zona industrial del Pantanillo, por los integrantes de la cooperativa de trabajo “Los Caminantes” y se vende para su reciclaje, de esta forma se consigue el dinero para pagar las tareas de los integrantes de la Cooperativa. Si el vidrio está roto es destinado a disposición final en el relleno sanitario.
- Metal: también es trabajado por la cooperativa de trabajo “Los Caminantes” y transformado en:
 - Chapitas: si trata de un metal de estaño y lámina electrolítica estañada tinplate, con un recubrimiento de plástico. Las mismas son clasificadas en la planta de tratamiento de residuos y se vende para su reciclaje.
 - Lana de acero: se clasifica como residuos húmedos y su destino es la disposición final.
- Pilas y residuos electrónicos: Las pilas están compuestas por diferentes sustancias químicas. Los electrónicos tienen partes potencialmente reciclables. En ambos casos requieren un manejo especial (tratamiento y/o disposición final adecuada). Estos materiales son tratados por la empresa cordobesa “SOLar” quien se encarga de la gestión de residuos de pilas y baterías como así también de aparatos utilizados en energías renovables. La empresa antes mencionada presta servicios en nuestra ciudad de Catamarca. La misma tiene la licencia ambiental correspondiente para hacer

este tipo de tratamientos. Tiene por objeto el transporte, clasificación, tratamiento y recuperación de valor, reciclado y disposición final de los residuos mencionados.

El punto GIRO cumplió su segundo aniversario en el mes de noviembre de 2022 con múltiples actividades. El éxito de este programa se valora especialmente porque con un gran trabajo de capacitadores y una organización óptima se logró dar cumplimiento a los objetivos y cristalizar la idea principal.

Cuidar el medioambiente es tarea de todos los ciudadanos por lo que es fundamental tomar conciencia que en algún momento los recursos naturales se agotan. Por ello es muy importante enfocarnos en la separación de residuos de origen para lograr un manejo adecuado, preservando el ambiente y la salud de los ciudadanos.

Actualmente la ciudad cuenta con un Punto GIRO en pleno funcionamiento, mientras que se prevé que próximamente se abrirá otro en la zona sur de la Ciudad, en Valle Chico.

6 – CONCLUSIONES

En virtud de lo investigado y analizado, podemos expresar que la Dirección de Reciclaje y Economía Circular de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca tiene un gran desafío con el cuidado del medioambiente y para ello es necesario que la ciudadanía tome conciencia que cada uno puede contribuir al reciclado y con ello al cumplimiento de uno de los principios de la economía circular.

Si bien las acciones implementadas son muy importantes y es un avance que nos introduce en los principios de economía circular es necesario profundizar las políticas.

Como expresamos la economía circular busca soluciones sistémicas a través de estrategias innovadoras que redefinan los procesos de diseño. Como bien lo expresa la Fundación Ellen MacArthur el problema y la solución están en el diseño.

Las políticas de gestión que impulse el municipio no se pueden acotar a una gestión eficiente de los residuos, menos aún si una de sus misiones impulsar modelos de gestión enmarcados dentro de la Economía Circular.

La Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca tiene los recursos para impulsar un “Red de Economía Circular” donde pueda acercar las partes involucradas, capacitar en rediseño de procesos y productos y minimizar así la generación de residuos.

A su vez, será necesario estimular la participación de los ciudadanos, una alternativa puede ser reducciones de las cargas impositivas o la puesta en funcionamiento de plantas productivas comunitarias, ya que uno de los principales desafíos de los rediseños productivos es afrontar los costos que los mismos demandan.

7 – BIBLIOGRAFÍA

- Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental. (2019). *VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)*. Sevilla: CIEMAT.
- Cerdá, E., & Khalilova, A. (2016). Economía Circular. *Revista Economía Industrial*, 11-20.
- Chaves Ávila, R., & Monzón Campos, J. L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 5- 50.
- Da Costa Pimenta, C. C. (16 de diciembre de 2022). La Economía Circular como eje de desarrollo de los países Latinoamericanos. *Revista Economía y Política (online)*, 1- 18.
- Pahlen Acuña, R. J., & Campo, A. M. (2017). Los Recursos Naturales y Culturales. Requisitos para la Gobernanza. Jornadas Universitarias de Contabilidad

Sitios web consultados

- Catamarca, M. d. (05 de 2023). *Catamarca Ciudad*. Obtenido de <https://www.catamarcaciudad.gob.ar/>
- Fundación Ellen MacArthur. (05 de 2023). *Circular productos y materiales*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es/circular-productos-y-materiales>
- Fundación Ellen Macarthur. (05 de 2023). *Economía Circular. Lo esencial*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es>
- Fundación Ellen MacArthur. (05 de 2023). *Eliminar los residuos y la contaminación*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es/eliminar-los-residuos-y-la-contaminación>
- Fundación Ellen macArthur. (05 de 2023). *Regenar la naturaleza*. Obtenido de <https://ellenmacarthurfoundation.org/es/regenerar-la-naturaleza>

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“ENTRE LA CREACIÓN DE TRABAJO Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS
ESPACIOS PÚBLICOS. EL CASO DE FERIAS GESTIONADAS POR LA
MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN”**

Autora:
PALAVECINO, Ana Ines ana.ines.palavecino@gmail.com
Facultad de Ciencias Económicas - UNT

ÁREA TEMÁTICA N°5: Administración y Gestión Municipal

Resumen

Las ciudades son complejos entramados de interacción comunitaria que, por su propia naturaleza, han despertado el interés de las ciencias sociales. En este contexto, los espacios públicos emergen como un objeto de análisis privilegiado para evaluar la forma en que se manifiestan normas culturales, identidades y memorias compartidas por una comunidad.

En la actualidad, existen corrientes de mercantilización de intensidad variable en ellas. En algunos casos, estas tendencias responden a necesidades tributarias de autoridades estatales, lo que a menudo genera conflictos con usuarios y vecinos. En otros casos, sin embargo, esta lógica mercantilista es menos evidente, lo que requiere un análisis más profundo para detectar tensiones subyacentes.

El presente trabajo se enfoca en la gestión de las ferias municipales por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán desde 2015, bajo la hipótesis de que se trata de una intervención que, aunque legítima el trabajo en el espacio público, mantiene una lógica mercantilista en su administración. El objetivo de este estudio es identificar cómo se manifiesta (o no) esta lógica mercantil en estas ferias municipales, mediante la observación no participante y participante de las mismas, y el análisis de contenido de fuentes documentales y secundarias.

Los resultados abonan la hipótesis de mercantilización del espacio público caracterizada por una especie de segmentación de mercado en función del tipo de emprendimiento que se autoriza. Se sigue una lógica de maximización de ingresos, mientras se recurre a estas políticas como una estrategia de gobernabilidad, consistente con la valoración positiva por usuarios y feriantes.

Palabras clave: espacios públicos, mercantilización, ferias municipales.

1. Introducción

Las ciudades son complejos entramados de interacción social que, por su propia naturaleza, han despertado el interés de las ciencias sociales. Debido a su importancia creciente, los fenómenos y problemáticas ocupan un lugar privilegiado como objeto de estudio dentro de estas ciencias (BERNABEYU *et al.*, 2019: 48).

Lefebvre sostiene que el espacio, más que un mero “lugar de paso” de mercancías o productos que se intercambian, consumen o desaparecen en una sociedad, es una dimensión *productiva* y *productora* de realidad social (LEFEBVRE, 1974)¹. Por ende, el análisis que se haga de él abre la posibilidad de comprender, entender y dilucidar la forma en la que la realidad social se genera y se expande.

Entonces, puede definirse al espacio como un bien particular, que no sólo incluye una dimensión física tangible, sino que incorpora en su definición conceptual los usos y apropiaciones que determinan el tipo de bien que del que se trata (GUADARRAMA SÁNCHEZ *et al.*, 2021). Por ejemplo, un mismo espacio puede utilizarse para fines recreativos, laboral, o para transitar de un lugar a otro.

Así definido, el espacio urbano público se concibe como un *agente social* que refleja la estabilidad de los códigos sociales y culturales asociados a una territorialidad específica, entendida esta última como un sistema de valores compartidos por una comunidad que se asocia a un territorio determinado (GIERYN, 2000; GUADARRAMA SÁNCHEZ *et al.*, 2021). Consecuentemente, los espacios deben ser conceptualizados como espacios de réplica y reactivación de conflictos y luchas por los derechos de apropiación y el uso que se hace de ellos.

Se puede decir entonces que los espacios públicos son ámbitos ideales para evaluar las tensiones y los conflictos que surgen entre distintos grupos de agentes sociales, y la forma en que estos se manifiestan. En particular, en la relación entre ciudadanos y Estado. En casi todos los casos, el estado es el administrador de los espacios públicos, si bien son usuarios de los espacios quienes les otorgan el sentido.

Cuando los problemas aparecen, el estado se visibiliza como mediador o generador de los conflictos, ya que entre sus funciones está la de habilitar o impedir un particular uso de los espacios públicos.

¹ Las cursivas son añadidas por la autora

Una forma particular de conflicto surge cuando se instala un proceso de mercantilización de los espacios públicos. Estos procesos se producen a partir de la transformación de las cosas en bienes de consumo, lo cual implica que es necesario pagar para poder consumir o utilizar. Esto surge de la idea de que todo puede comprarse y venderse; el Estado vende o toma regulaciones para que ello ocurra (PEREIRO, 2020). Esto también es denominado “empresarialismo” en la literatura: en el que el Estado aparece como facilitador de intereses particulares, y asegura la rentabilidad del sector privado (GUEVARA, 2013: 71). En Argentina, una gran proporción de la población reside en áreas urbanas (UN, 2019: 37), por lo que el estudio de los fenómenos sociales relacionados con las ciudades es tierra fértil para la comprensión de la forma en la que se manifiestan estas tensiones Estado-ciudadanos². Algunos ejemplos de conflictos explícitos en Argentina en este orden, incluyen casos de privatización de espacios públicos (costanera), implementación de tarifado de estacionamiento público (PEREIRO, 2020), o el intento del estado de imponer diseños urbanos que intentan resolver problemas sociales (BRACO *et al.*, 2021)³. En otros casos, sin embargo, existen tensiones que no son tan evidentes a primera vista dado que generan beneficios para lo que se considera como “intereses generales” de la población. Por ejemplo, en aquellas intervenciones estatales que implican recaudación tributaria, pero que generan espacios de trabajo para un grupo de personas y esa política es valorada como positiva por la sociedad. En otras palabras, casos en los que puede verificarse una lógica mercantilista, aunque menos visible.

Un caso interesante de estudio es la gestión estatal de ferias urbanas en las ciudades del país. En la literatura de referencia, algunos autores consideran a las ferias como una estrategia de generación de ingresos ante la crisis económica y social que ocurrió en el año 2001 en Argentina. A pesar de que se ha investigado ampliamente sobre las relaciones tensas entre los feriantes y las autoridades estatales en la gestión del espacio público, se ha prestado menos atención a los conflictos más sutiles que pueden surgir cuando las ferias son administradas directamente por el Estado.

El presente trabajo se inscribe en este recorte de la realidad, respecto del cual no se han encontrado estudios o análisis puntuales. El estudio se centra en las ferias municipales de San Miguel de Tucumán, una ciudad donde se llevan a cabo diversas instancias de gestión municipal que utilizan los espacios públicos para la venta de productos de diversa índole.

² Muy por encima de la media mundial, en Argentina la población urbana alcanza al 92% de los habitantes del país según estimaciones de la CEPAL.

³ En este último trabajo se critican políticas surgidas en el marco de la creatividad urbana y urbanismo social, que se presentan como modelos para gestionar economía y desarrollo social de sus destinatarios, pero utilizando herramientas que tensionan el objetivo que se persigue con dichas políticas.

El objetivo de este trabajo es el análisis de la lógica del mercado en la gestión municipal de ferias en la ciudad, así como la evaluación de la eficacia de esta política pública en la creación de empleo de calidad.

En particular, se analizan tres casos de ferias municipales, que se identificarán como feria 1, feria 2, y feria 3. Aunque las tres son gestionadas por la Municipalidad, cada una de ellas presenta diferencias en su administración y en los destinatarios, por lo que son casos interesantes para el análisis del funcionamiento del estamento municipal.

Se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo se manifiesta la lógica del mercado en la gestión municipal de ferias en la ciudad? ¿Qué intereses, roles y prácticas tienen los consumidores, feriantes y reguladores de las tres ferias bajo estudio en relación a estas cuestiones?

El trabajo se realiza bajo la hipótesis de que la gestión municipal, si bien legitima el trabajo en el espacio público, mantiene una lógica mercantilista en su administración, en el sentido de que persigue una lógica de maximización de ingresos como estrategia tributaria alternativa.

En la discusión de los resultados, se observa una segmentación del mercado para distintos tipos de productores-feriantes, cada uno con su propia lógica interna que, al mismo tiempo, permite a la Municipalidad recaudar ingresos en función del destinatario y mantener la gobernabilidad al mismo tiempo. Esta estrategia recaudatoria alternativa, además de legitimar el trabajo en la calle, genera un bien social al cobrar precios diferenciales en el uso del espacio con cantidades decrecientes de destinatarios, así como aplicar una tarifa diferencial para eventos que ellos mismos organizan.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección que sigue se presentan discusiones en la literatura sobre el origen de las ferias en Argentina, y se presenta el caso de algunas de ellas. En la sección 3 se discute el rol del Estado en algunas ferias del país. La sección 4 se enfoca en la metodología utilizada para la recolección de datos. En la sección 5, se presentan los resultados obtenidos del análisis la información recopilada. La sección 6 discute los hallazgos y los compara con los estudios previos relacionados con el tema. Finalmente, en la sección 7 se presentan las conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones.

2. Las ferias en Argentina: surgimiento y configuración actual

Una feria, según la RAE, puede definirse como una instalación donde se exponen los productos de un solo ramo industrial o comercial, como libros, muebles, juguetes, etc., para su promoción y venta.

A diferencia de lo que se verifica en otras regiones del mundo, en las que las ferias llevan una duración muy superior en el tiempo, en Argentina suele vincularse al surgimiento y

crecimiento del movimiento ferial con la crisis socioeconómica ocurrida a principios de siglo; especialmente las denominadas “ferias polirrubro”, en las que se comercializan bienes usados, además de productos artesanales y/o manualistas (ALTSCHULER *et al.*, 2005). Específicamente, se identifica a las ferias como:

*“[...] estrategias de supervivencia de las clases populares y medias empobrecidas, caracterizadas por la construcción de espacios comunitarios, asociativos y autogestivos para la generación de ingresos y recursos de distinto tipo.” (ALTSCHULER *et al.*; 2005: 2).*

En el mismo sentido, Busso plantea que la actividad en la calle constituye el último recurso ante una situación de crisis extrema:

“[...] como última trinchera desde donde resistir [...] la pobreza y la marginalidad.” (BUSSO, 2010: 126).

En otros trabajos, sin embargo, se cuestiona este vínculo de la actividad en las ferias con situaciones de precariedad o primitivismo. Por ejemplo, se plantea a las ferias de trueque en la Puna como una parte importante en la economía de muchas familias que participan en ella, apoyando su soberanía alimentaria (BERGESIO *et al.*, 2020 (a): 420). También, se caracteriza a esta actividad como esencial en la economía de algunas provincias (BERGESIO *et al.*, 2020 (b): 14).

Es probable que esta divergencia de miradas respecto al origen de las ferias se deba a que se consideran distintos tipos de las mismas en los trabajos citados. La actividad en las ferias se caracteriza por abarcar un enorme grupo heterogéneo de actividades, que varían dependiendo de aspectos como el objetivo principal, el tipo de artículos que se intercambia u ofrece, la forma de organización, entre otras características.

Se identificaron en la literatura aquellas que incluyen la venta de indumentaria nueva y usada, como la Salada en Buenos Aires (SHIAFFINO *et al.*, 2015) o las ferias americanas⁴ en distintos puntos del país; la venta de elementos usados, como la que existía en el Parque Lezama en Buenos Aires (ALTSCHULER *et al.*; 2005); ferias de artesanos, como la de Santa Clara del Mar (VARISCO *et al.*, 2013); ferias tradicionales en las que se realiza trueque de distintos bienes, como en la de la Puna en Jujuy⁵ (BERGESIO *et al.*; 2020 (a)); también las llamadas ferias francas en las que se comercializan hortalizas destinadas al consumo familiar.

⁴ Estas ferias se denominan “americanas” porque en ellas se venden ropas importadas donadas de estadounidenses. En muchos casos se trata de vestimenta usada, y en otros es ropa nueva sin uso.

⁵ En el caso de esta feria, se intercambiar diversos productos regionales, tales como semillas de producción propia.

Debido a la diversidad de actividades que pertenecen al universo feriante, Bergesio *et al.* (2020, (b)) proponen una tipificación en función del objetivo principal de la feria, los objetos que se comercian principalmente, la organización, el tipo de tarea previa que requiere de los feriantes, el nivel de ingreso que implica para los mismos, y quién es el que trabaja efectivamente en el puesto. Se identifican en dicho trabajo tres categorías de ferias: las tradicionales, las de exposición y demostración, y las ferias urbanas de venta. En el trabajo presente, son las del último tipo las que resultan de interés. Estas ferias se caracterizan por tener como objetivo principal la venta de artículos, en su mayoría artesanales o industriales, y se gestionan a través de una comisión local, a través del Estado, u organizaciones privadas o autoconvocadas. También se diferencian de las anteriores en que su participación requiere compra de mercadería y elaboración de productos previa a la venta en la feria, y en que incluyen un punto fijo de venta directa trabajado típicamente por el feriante (BERGESIO *et al.* (b), 2020: 12-13).

Este tipo de ferias se distingue por agrupar aquellos trabajadores que se dedican a esta actividad de manera independiente, lo que se vincula con precariedad laboral. Es importante destacar que en Argentina en el período 2003 a 2019 se ha verificado una tendencia de precarización del trabajo como parte de un proceso más amplio de deslaborización de las relaciones asalariadas (BALZA, 2020).

En conclusión, existen en el país una gran diversidad de ferias que se han teorizado como estrategias de supervivencia o como parte esencial de una economía en funcionamiento. La evidencia empírica disponible indica que es posible que se recurra a las ferias como alternativa de generación de empleo ante un mercado problemático de trabajo, al menos parcialmente.

3. El rol del estado en el movimiento de las ferias

Desde el plano teórico, en su tesis doctoral, Busso (2007) plantea un esquema conceptual del tipo de conflictos y tensiones que pueden existir en la feria, separándolos en conflictos internos y externos. Dentro del primer grupo se encuentran los problemas que surgen entre feriantes por la legitimidad en el uso del espacio y por la competencia comercial (BUSSO, 2007: 40). En el caso de los conflictos externos, estos corresponden a las disputas que existen entre feriantes y municipalidad, los vecinos y otros comerciantes de la zona. El conflicto con el Estado aparece por la propiedad estatal de los espacios públicos, que son los que se utilizan para la realización de las ferias.

En las ferias de la ciudad de La Plata que se analizan en dicha tesis, el Estado aparece como legitimador del uso particular de los espacios públicos, otorgando permisos particulares a los feriantes. Se define la distribución de los puestos, rubros y comercialización, el régimen legal y otros requerimientos desde la Municipalidad. En

general, se califica a la relación con el gobierno municipal como “muy buena” (BUSSO, 2007: 213).

En un sentido similar (y consistentemente con lo planteado en la introducción), Guadarrama Sánchez *et al.* (2021), propone a los espacios públicos como un tipo de bien que está sujeto a procesos de competencia de uso, lo que hace los transforma en bienes escasos que deben defenderse y gobernarse. En su análisis, el Estado aparece como árbitro responsable del tratamiento de disputas por el uso y apropiación que se hacen de los espacios públicos.

En el caso de la feria estudiada en dicho trabajo –realizada en el Parque Simón Bolívar en Toluca, México-, la tensión con el aparato estatal se manifiesta con la presencia de la policía que tolera o desplaza a las trabajadoras que operan en ese emplazamiento, aunque se encuentra un grado de tolerancia estatal a la actividad en el parque que permite su desarrollo⁶ (GUADARRAMA SÁNCHEZ *et al.*; 2021).

Estos dos casos planteados presentan situaciones en las que, si bien existen conflictos o tensiones con el Estado, no se trata de enfrentamientos tan disruptivos para la actividad. Pueden encontrarse, sin embargo, casos en los que el estado aparece como un enfrentamiento abierto, o como gestor de ferias en el otro extremo.

El caso de la Feria Franca de Villa María es un ejemplo de política local llevada a cabo por la Municipalidad que busca mejorar el acceso al consumo local, mediante el apoyo a consumidores y productores locales, que promueve la “colectivización de las necesidades y acciones” de interesados en el mercado (GASPARRINI *et al.*, 2020:134).

A modo de síntesis, se observa que la presencia del Estado en las ferias es muy estudiada en la literatura. Se han detectado casos en que la Municipalidad actúa como interlocutor ante los feriantes. En el menor número de casos, el Estado asume un rol de administrador de ferias como programas de gobierno.

El trabajo que se presenta aborda el caso de tres ferias gestionadas por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, que tienen diferencias interesantes para ser estudiadas. Se sigue la metodología planteada a continuación.

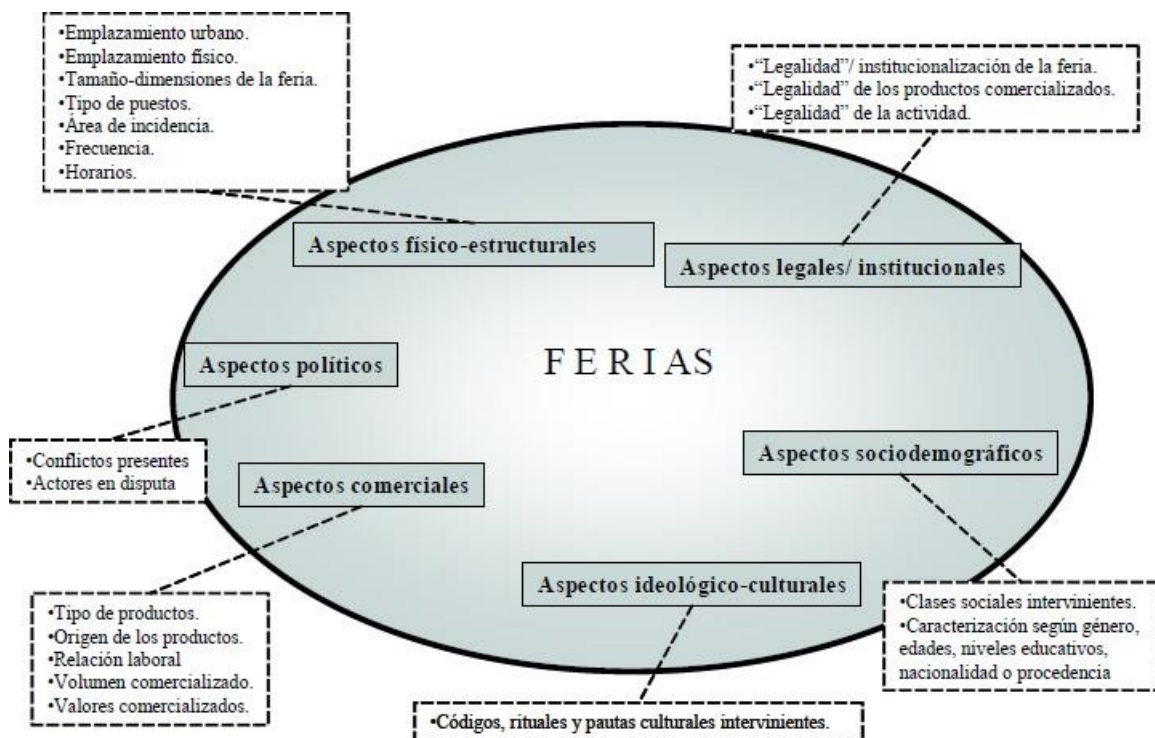
4. Métodos

Como todas las interacciones sociales, analizar una feria implica estudiar procesos complejos que intervienen en ella. Debe reconocerse además que pueden hacerse múltiples lecturas sobre la misma situación.

⁶ Esta feria se caracteriza por estar constituida de mujeres que se reúnen en la plaza como punto de venta y de entrega de pedidos de los productos que revenden como parte de su actividad informal. La autora considera que este tipo de actividades es muy común para mujeres en el país, y que debe considerarse como un tema de interés nacional

Dicho esto, una posible forma de abordar el estudio de las ferias que se considera especialmente pertinente, es el que se propone en Busso (2007) con la consideración de sus dimensiones físico-estructurales, sociodemográficas, legales/institucionales, comerciales, políticas e ideológico-culturales. La Figura 1 ilustra estas dimensiones.

Figura 1. Las ferias y sus dimensiones



Fuente: Busso (2007)

La dimensión más conflictiva es la que abarca el aspecto institucional o legal de las ferias, que incluye el permiso o autorización para que esta tenga lugar (BUSO, 2007: 41).

Siguiendo la tradición en la literatura, en el presente trabajo se recurrió a métodos etnográficos de recolección de información, que incluyeron la observación no participante y participante de las mismas, y el análisis de contenido de fuentes documentales y secundarias. La ventaja de este tipo de recolección de datos es que permite la interpretación del investigador en base a los comportamientos que analiza (COTÁN FERNÁNDEZ, 2021).

Específicamente, se tomaron notas de campo como resultado de la observación del funcionamiento de las tres ferias bajo análisis, incluyendo en algunos casos intercambios y conversaciones con los feriantes y organizadores o coordinadores de cada una. También, se realizaron entrevistas semi estructuradas a dirigentes vinculados a las ferias y a participantes de las mismas.

La investigación también incluyó la lectura de notas referidas a las ferias bajo estudio en diarios locales de relevancia.

Se realizó una caracterización de las ferias considerando las dimensiones presentadas anteriormente. Se agregaron además el cobro de tarifas para participación, la organización al interior de la feria, y el objetivo perseguido por la Municipalidad en ellas. Como se hizo mención, las tres ferias estudiadas corresponden al tipo de ferias urbanas de venta descriptas en la sección 2.

Con esta caracterización se pretende dilucidar si es que existe una lógica de mercado en la administración en las ferias por parte del ente estatal gestor en este caso, que es el objetivo principal del trabajo. La información recabada también evaluar la importancia o relevancia que le da la municipalidad a aspectos como la promoción de los emprendimientos, la capacitación de los feriantes, y cuestiones vinculadas a la calidad del empleo en las ferias, tales como la preocupación sobre formalización de los mismos. También, se buscó detectar tensiones o conflictos que surgieron por este programa estatal.

5. Resultados

Se presentan a continuación los resultados de la información recolectada.

Feria 1: esta feria comenzó a funcionar en el año 2016, ubicada en uno de los parques de la ciudad más importantes. Se ubica en el corazón de la ciudad, y tiene una de las avenidas principales de la ciudad en uno de sus costados. Los puestos de la feria se ubican en las veredas y pasillos del parque. Está compuesta por cerca de 200 puestos activos, pero el número tiende a variar. Tal como lo estipula su reglamento, los participantes de la feria cuentan con gazebos blancos, un cartel identificatorio en el que consta el número de legajo en la Municipalidad, y mesas o tablonos relativamente estandarizados. También cuentan con cestos para residuos, y un matafuego. El tamaño de los puestos es homogéneo, debido al requerimiento de los gazebos, al menos para el caso de los que no comercian productos gastronómicos. Se realiza típicamente los domingos, de 18 a hasta la medianoche, aunque pueden ser invitados a eventos Municipales, que tienen cronogramas variados (a veces en otros días de la semana, o en horarios diferentes).

En general, los participantes de la feria son trabajadores de clase media, con estudios secundarios completos mínimamente. Hay una participación algo superior de mujeres en esta feria. En cuanto al tipo de productos comerciados, se distinguen en dos grupos: aquellos que tienen puestos gastronómicos y aquellos que no. Los que no, son típicamente artesanos, es decir, elaboran y producen la mercadería que ofrecen. También

participan de la feria revendedores (llamados “emprendedores”), que ofrecen principalmente accesorios tales como *bijouterie*. En cuanto al origen de los productos gastronómicos, estos son producidos por los feriantes, con excepción de puestos exclusivamente de bebidas, que se dedican a la reventa.

Respecto a la dimensión de legalidad, la feria cuenta con el aval de la Municipalidad, que la considera una feria municipal. Los participantes cuentan con un número de registro oficial y deben exhibir su credencial en su puesto. Todos los puestos cuentan con un carnet de sanidad, pero no se lleva un control bromatológico demasiado estricto de los productos gastronómicos. Según los dirigentes vinculados a la feria, el objetivo de la misma es “social”, a través del permiso de utilizar el espacio público para actividades que se asocian a actividades de supervivencia, sobre todo en el caso de los artesanos. Por lo general, esta actividad es la principal para los feriantes.

Para poder participar, los feriantes deben pagar una cuota de \$600, que incluye el pago de electricidad, la limpieza y también el alquiler de tablonés y sillas necesarias para el funcionamiento normal.

En este caso, los conflictos que aparecen se deben a la presencia de puestos ambulantes que forman una feria paralela a la oficial en el mismo emplazamiento.

Feria 2: esta feria surgió con anterioridad a la pandemia, con un objetivo marcadamente más comercial que la anterior. Se lleva a cabo en parque de la ciudad, y tiene entre 100 y 120 puestos. La feria se ubica hacia el interior del parque, rodeando a las veredas del mismo. Por lo general se incorporan espectáculos como presentaciones de grupos musicales, o entretenimiento para niños. Esta feria funciona cada dos semanas, generalmente los sábados por la tarde, de 18 a 23 horas, aunque suele extenderse más allá de este horario.

A diferencia de la feria anterior, si bien en este caso existe un registro, no se deben cumplir tantos requisitos para poder participar. Sí se demanda un tablón y gazebo blanco por parte de la Municipalidad, pero no es necesario contar con elementos como el matafuego, ni se cuenta con un número de registro oficial.

Al igual que en la feria anterior, se detectó una presencia algo superior de mujeres en los puestos. La incidencia de esta feria se estima para el ámbito local (cercano al parque en el que se realiza).

Para poder participar, se debe pagar un monto cercano a los \$3.000 – \$3.500, dependiendo de la edición de la feria, y está orientado a vecinos del parque que tengan una actividad emprendedora complementaria a su actividad principal. Se trata de puestos que revenden productos industriales, tales como artículos de perfumería o elementos para el hogar, o puestos que ofrecen alimentos, en algunos casos gestionados por la municipalidad. En menor medida, también hay puestos que ofrecen productos artesanales.

En este caso, resalta la existencia de una repartición de la recaudación por la actividad muy marcada. En una entrevista, uno de los organizadores mencionó que “iban mitad y mitad con la Municipalidad”, es decir, la mitad de la recaudación quedaba en manos privadas, y el resto correspondía a la Municipalidad.

Los conflictos en este caso aparecen con los vecinos, que mencionaron la presencia de ruidos molestos ocasionados por el alto volumen de la música que se permitía en la feria, en horarios inconvenientes.

Feria 3: en el caso de la última feria analizada, se trata una actividad que funciona desde el año 2017, caracterizada por tener puestos exclusivamente gastronómicos. De las tres ferias estudiadas, es la que mayor itinerancia presenta, cambiando su ubicación cada fin de semana. Típicamente se lleva a cabo los domingos de 19 en adelante, en plazas o parques de la ciudad. En muchas de las visitas a la feria, se contaba con espectáculos que acompañaban la feria.

También, los puestos participaron de festivales o fiestas municipales organizadas por la misma Municipalidad, tales como la Fiesta de la Cerveza, llevada a cabo recientemente.

Los puestos tienen dimensiones variadas y tienden a ubicarse uno al lado del otro rodeando las veredas del lugar en el que se instalan hacia el interior. Se cuenta con 40 a 42 puestos activos, y la Municipalidad cobra un valor muy superior a los otros casos, que varía en función del evento que se considere. En días no extraordinarios, el costo es mayor a los de las otras ferias, llegando a \$50.000 por puesto en el caso de eventos especiales.

La actividad se realiza en equipo, contando con dos o más trabajadores en cada uno de los puestos en su mayoría.

En este caso, se trata de la feria con el perfil comercial más marcado de las analizadas en este trabajo, que funciona como un canal para que quienes son responsables del puesto puedan comercializar sus productos. En algunos casos, se detectó la presencia de puestos que cuentan con otras actividades adicionales a la venta en la feria. Por lo tanto, puede aventurarse que los integrantes de esta feria constituyen un segmento superior de ingresos en comparación con las dos ferias analizadas anteriormente, al menos cuando se analiza el ingreso proveniente de esta actividad.

En este caso, dado que dar información a agentes externos a la feria (como investigadores), puede tener costos para el feriante, en general los feriantes se mostraron más reacios a brindar información en comparación con las otras ferias. Sí se percibió cierta incomodidad entre algunos participantes, que se ponían en tela de juicio el motivo del elevado cobro para participar en la actividad.

6. Discusión

En base a los resultados obtenidos, se observa cierta segmentación de mercado por parte de la Municipalidad para distintos tipos de productores-feriantes. Esta segmentación se realiza en función del nivel de ingreso que genera la actividad en cada caso: a menor ingreso, menor pago y mayor número de puestos habilitados; a medida que el ingreso aumenta, también lo hace la tarifa y disminuye la cantidad de puestos de trabajo habilitados.

Esta segmentación permite a la Municipalidad recaudar ingresos en función del destinatario y mantener la gobernabilidad al mismo tiempo. Esta estrategia recaudatoria alternativa, además de legitimar el trabajo en la calle, genera un bien social al cobrar precios diferenciales en el uso del espacio.

Sin embargo, esta estrategia tiene sus limitaciones, ya que no incentiva la formalización ni la innovación abiertamente; tampoco promueve la conversión de microemprendimientos en empresas más productivas, ni se ocupa de cuestiones vinculadas a la calidad del trabajo como la seguridad o protección social.

Se observan, en ciertos eventos municipales, puntos de tensión originados en la diferencia de costos para participantes de ferias diferentes ferias, en particular, entre aquellos del rubro gastronómico. Otro punto de conflicto aparece por la falta de respuesta por parte del ente estatal o la denegación de participación para ciertos postulantes a trabajar en las ferias.

A su vez, otro foco conflictivo importante es el que existe entre los feriantes y los vendedores ambulantes, que al no estar registrados en la Municipalidad no cumplen requisitos de espacio, limpieza, iluminación y pago como los feriantes registrados.

Los resultados abonan la hipótesis de mercantilización del espacio público caracterizada por una especie de segmentación de mercado en función del tipo de emprendimiento que se autoriza. Se sigue una lógica de maximización de ingresos, mientras se recurre a estas políticas como una estrategia de gobernabilidad, consistente con la valoración positiva por usuarios y feriantes.

7. Conclusiones generales

En conclusión, este estudio ha arrojado luz sobre la gestión de espacios públicos en relación a las ferias de San Miguel de Tucumán. A partir del análisis de los datos obtenidos, se observa que la Municipalidad ha implementado una estrategia de segmentación de mercado basada en los niveles de ingresos generados por cada actividad, lo que le permite obtener ingresos y mantener la gobernabilidad en estos espacios públicos. Esta estrategia también se traduce en una tarifa diferencial en el uso del espacio, lo que puede

generar un impacto positivo en los usuarios más vulnerables económicamente. Sin embargo, la segmentación del mercado y la maximización de ingresos no promueven la formalización ni la innovación, y no se aborda la calidad del trabajo ni se fomenta la conversión de microemprendimientos en empresas más productivas.

Es importante destacar que esta investigación abre nuevas líneas de investigación para profundizar en la gestión de espacios públicos y su impacto en la economía local. Por ejemplo, se podrían analizar otras actividades que se desarrollan en espacios públicos y su impacto en la economía local, o bien, estudiar cómo las políticas de gestión estatal pueden fomentar el desarrollo de microemprendimientos más productivos.

En conclusión, este estudio contribuye a la comprensión de la gestión de espacios públicos y su impacto económico, y presenta oportunidades para futuras investigaciones en el área.

Referencias bibliográficas

ALTSHULER, B.; JIMÉNEZ, C. (2005) “Se vende el pasado. La “feria paralela” de Parque Lezama”, 7° Congreso nacional de estudios del trabajo – ASET – 2005.

BALZA, S. (2020) “La consolidación de la precariedad laboral en la Argentina de la posconvertibilidad (2003 – 2019)”, Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo, Volumen 5, número 10.

BERNABEYU, M. M.; NAVARRETE, M. J.; ÁVILA A. L. (2019) “La ciudad como objeto de investigación: un recorrido por los estudios urbanos sobre el Área Metropolitana de Mendoza”, Boletín de Estudios Geográficos, N° 112 Julio – Diciembre, pp. 47-87.

BERGESIO, L.; GONZÁLEZ, N. (2020) (a) “Los viajes de intercambio y las ferias. Relatos y vigencia del trueque en la puna jujeña”, Estudios Atacameños. Arqueología y antropología surandinas, pp. 407-427.

BERGESIO, L.; GONZÁLEZ, N.; NIEVA, F.; LARRÁN, L.; SCALONE, L.; GUTIÉRREZ, I. B. (2020) (b) “Las ferias de Jujuy. Una tipología posible”, Documento de trabajo N° 38, SIMEL NOA, Universidad Nacional de Jujuy.

BRACO, M.; LACARRIEU, M.; EPHERRA, A. (2021), “Usos y apropiaciones de la cultura en espacios urbanos relegados. Una aproximación desde dos barrios populares en Buenos Aires”, Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, Series Especiales, Volumen 9, Número 3, pp. 19-45.

BUSSO, M. (2007). Trabajadores informales en Argentina: ¿de la construcción de identidades colectivas a la constitución de organizaciones? Un estudio de la relación entre identificaciones sociales y organizaciones de trabajadores feriantes de la ciudad de La Plata, en los umbrales del siglo XXI, Université de Provence – Aix-Marseille I; Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- BUSSO, M. (2010) "Las crisis y el trabajo informal en la Argentina (o de cómo las crisis socio-económicas permean lugares de trabajo "atípicos")", *Revista Atlántida (La Laguna)*, Número 2, pp. 125-138.
- COTÁN EFRNÁNDEZ, A. (2021) "El método etnográfico como construcción de conocimiento: un análisis descriptivo sobre su uso y conceptualización en ciencias sociales", *Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, Volumen 1, Número 1, pp. 83-103.
- GASPARRINI, G. R.; SUAREZ FOSSACECA, G. A. (2020) "Debates y reflexiones en torno a las políticas públicas locales de acceso al consumo: el caso de la Feria Franca de Villa María", *Otra Economía*, Volumen 13, Número 24, pp. 126-135.
- GIERYN, T. F. (2000) "A space for place in sociology", *Annual Review of Sociology*, Número 26, pp. 463-496.
- GUADARRAMA SÁNCHEZ, G. J.; PICHARDO MARTÍNEZ, P. M. (2021) "La apropiación y el uso del espacio público urbano. Los comunes en el parque urbano", *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XXI, Número 65, pp. 57-85.
- GUEVARA, T. (2013) "La renovación urbana como estrategia de desarrollo en Buenos Aires (1996-2011)", *Apuntes*, volumen 26, número 2, pp. 68-79.
- LEFEBVRE, H. (1974) "La producción del espacio", *Papers: revista de sociología*, Número 3, pp. 219-229.
- PEREIRO, J. (2020) "La mercantilización del espacio público como política económica municipal", *Boletín Geográfico*, Año XLII, Número 42, Volumen 2, pp. 127-141.
- SHIAFFINO, G.; DI NUCCI, J. (2015) "Espacios de consumo populares: las ferias comerciales de indumentaria en Argentina", *Geograficando*, Volumen 2, Número 3.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2019) *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*, United Nations, Nueva York.
- VARISCO, C.; CAMPOLIETE, L. (2013) "Ferias de artesanos: emprendimientos productivos y atractivos culturales", Comunicación presentada en III Jornadas sobre Turismo y Desarrollo, La Plata.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN CUATRO MUNICIPIOS DEL NOROESTE
DEL CONURBANO BONAERENSE: ANÁLISIS DE LAS RELACIONES
LABORALES”**

Autores:

PAPARÁS, Ricardo A. rpaparas@campus.unqs.edu.ar

MANSILLA, Gabriela gmansill@campus.unqs.edu.ar

MONTES, Karina G. kmontes@campus.unqs.edu.ar

Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento

ÁREA TEMÁTICA N°5: Administración y Gestión Municipal

Resumen:

La gestión del empleo público en los gobiernos locales es una temática poco estudiada. Las referencias existentes prácticamente no se ocupan de las relaciones laborales en dicho ámbito. Adicionalmente, nuestro país posee alrededor de mil trescientos municipios con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas, que requieren ser indagadas en profundidad. Esto implica conocer cómo se administra el empleo en municipios particulares, incorporando al estudio al actor gremial. En esta línea, la ponencia se propone analizar la incidencia de los sindicatos locales en la gestión del empleo público, de forma comparada, de cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense (San Miguel, Malvinas Argentinas, Vicente López y Tigre), con el fin de dar cuenta de su intervención en el ingreso y la carrera, en la aplicación de la evaluación de desempeño y la capacitación, y reseñar los principales asuntos de conflicto y negociación con los ejecutivos locales. La metodología consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios municipales de RRHH y representantes sindicales.

Palabras clave: Empleo Público, Gobiernos Locales, Relaciones Laborales, Sindicatos

Introducción

Contrariamente a lo que sucede con los niveles centrales o federales, e incluso provinciales o estaduales, hay pocas referencias en relación al estudio de la gestión del empleo en gobiernos locales en América Latina. Entre las existentes, constituye un tópico común marcar una presencia determinante de burocracias clientelares (OSZLAK, 2001; CORTÁZAR VELARDE, LAFUENTE y SANGINÉS, 2014).

Este sistema clientelar, también llamado patrimonialización de los cargos públicos, se basa en la priorización de criterios de lealtad política o afiliación partidaria para el ingreso a la administración, sin tomar en cuenta requisitos técnico-profesionales. En este sentido, las burocracias adolecen de una baja autonomía y gran fragilidad, ya que los cambios en el elenco gobernante pueden generar cambios y desvinculaciones masivas de funcionarios/os (ZUVANIC y IACOVIELLO, 2010).

En lo que concierne a la Argentina, también resultan escasas las investigaciones que abordan la temática del empleo público municipal. En ellas también se pone de resalto el fenómeno de la patrimonialización. Por un lado, se muestra a los municipios como principales empleadores en muchos territorios, frente a la debilidad de los mercados privados, donde hay una baja aplicación de sistemas de concursos para el ingreso y una percepción social de clientelismo y nepotismo (ITURBURU, 2007).

Por otro lado, se señala el carácter informal de la gestión del empleo municipal, que se condice con una extrema politización y debilidad institucional de las administraciones locales (CAO, 2008; TECCO, 2006; BONARDO, 2009). Otras autoras expresan este fenómeno en contraposición con la profesionalización, donde esta última tendencia aparece de forma muy incipiente merced a los procesos de modernización encarados por los municipios para el caso mendocino (LLANO, 2017; LLANO, BILBAO y BELMONTE, 2018).

Todos estos estudios suelen soslayar, cuando no ignorar, las cuestiones referidas a las relaciones laborales en el sector público para el ámbito municipal, las que dan cuenta de la participación del actor gremial en la gestión del empleo. Dicha omisión podría comprenderse en la mayoría de los casos de países latinoamericanos que poseen una menor tradición de actividad sindical. En cambio, la Argentina tiene una dilatada experiencia histórica de acción sindical en el ámbito privado y público. En este último, la singularidad viene dada por la existencia de convenios colectivos de trabajo que regulan diferentes aspectos de las relaciones contractuales entre el Estado empleador y el colectivo de los/as trabajadores/as públicos/as (DIANA MENÉNDEZ, 2005).

Desde una visión jurídica, quienes se desempeñan en el ámbito público, sea este nacional, provincial o municipal -con pocas excepciones como las fuerzas de seguridad-, tienen garantizado el derecho de sindicalización, de negociación colectiva y de huelga, bajo el amparo del derecho constitucional y del derecho del trabajo. En clave colectiva los/as

empleados/as públicos/as gozan del más irrestricto derecho de sindicalización y de libertad sindical. En cuanto a las entidades sindicales, ellas pueden coexistir en un mismo ámbito de actuación -pluralidad sindical-, expresando la misma capacidad representativa y de defensa de los intereses sectoriales sin exclusión ni preferencia (LANCHINI y BAGNERA, 2022).

En el caso de los gobiernos locales para el año 2012 existían 530 organizaciones sindicales municipales (150 en la provincia de Buenos Aires) y dieciséis federaciones provinciales (dos en la provincia de Buenos Aires), verificándose esa coexistencia. Además, en términos de negociación colectiva, las prácticas resultaban menos institucionalizadas que en el nivel nacional o provincial, aunque en los últimos años se observaba un mayor dinamismo de los gobiernos locales por determinar colectivamente los salarios de sus empleados municipales a través de reuniones paritarias, a la vez que se experimentaba una mayor conflictividad laboral que en otros niveles de gobierno (BARZOLA, NASSANO y OYARZO, 2012).

Ahora bien, existe una enorme heterogeneidad entre los distintos municipios argentinos (ITURBURU, 2007; CAO, 2008). De hecho, nuestro país posee alrededor de mil trescientos gobiernos locales con categoría de municipios, con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas. En este sentido, cada provincia establece su propio régimen municipal (art. 5 de la CN), por lo que sería esperable encontrar disparidades en la forma en que se gestiona el empleo y las relaciones laborales en municipios pertenecientes a distintas jurisdicciones provinciales, y diferentes ámbitos de actuación gremial. Por este motivo, se requieren de estudios en profundidad que permitan observar las características que adoptan estos aspectos del empleo público local en las diferentes regiones y ámbitos provinciales.

De acuerdo a estas consideraciones, en este trabajo nos concentramos en el estudio de municipios de la provincia de Buenos Aires, que posee un marco normativo e institucional propio. Del universo de los 135 Partidos -que es el nombre con el que se designa a estos gobiernos locales en la provincia-, hemos realizado un recorte para aquellos pertenecientes al Gran Buenos Aires -también llamado Conurbano- (24 Partidos), y dentro de ellos, cuatro que integran el noroeste de dicha región: Tigre, Vicente López, San Miguel y Malvinas Argentinas.

La elección de dichos municipios se debe a la intención de reconocer, de forma exploratoria, las realidades que en materia de empleo público y relaciones laborales presentan aquellos que integran el conurbano, atendiendo a una porción particular de su territorio. A la vez, dentro de ésta, hemos buscado abarcar la primera y segunda corona; una amplitud en términos de partidos gobernantes; la continuidad o ruptura de éstos en el poder en los últimos años; y el grado de desarrollo medido por la autonomía financiera.

De acuerdo a lo expuesto, esta ponencia se propone estudiar la incidencia de los sindicatos locales en la gestión del empleo público, de forma comparada, de cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense (San Miguel, Malvinas Argentinas, Vicente López y

Tigre), con el fin de dar cuenta de su intervención en el ingreso y la carrera, en la aplicación de la evaluación de desempeño y la capacitación, y reseñar los principales asuntos de conflicto y negociación con los ejecutivos locales.

La metodología utilizada para tal fin consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarias/os municipales de RRHH de los cuatro municipios y representantes sindicales de las principales entidades actuantes en cada territorio. A continuación, se presentan los principales conceptos teóricos; seguidamente se da cuenta de las entidades sindicales con ámbito de actuación en los municipios; luego se analiza la normativa aplicable y el alcance de las negociaciones colectivas; continuando con la puesta en práctica y la incidencia de gremios en la gestión del empleo; a lo que se adicionan luego los principales aspectos de negociación y conflicto verificados. Por último, se esbozan las conclusiones generales de esta investigación.

1. Las relaciones laborales en el empleo público

Es común la utilización de los términos empleo público, función pública, servicio civil o simplemente personal del Estado como sinónimos. Sin embargo, cada uno tiene significaciones diferentes, de acuerdo a la corriente teórica desde la que se apoyen, y sus necesarias consecuencias prácticas.

Desde una visión clásica -también llamada weberiana-, rige una visión unilateral del Estado, donde las personas que ejercen la función pública representan unívocamente a la administración, en aras del interés general. Aquí no se reconoce un vínculo de carácter laboral que dé lugar a la representación de intereses particulares del conjunto de trabajadoras/es. Esto se desprende de la aplicación del derecho administrativo y da origen al estatuto como instrumento normativo de regulación de la función (DE LA FUENTE, 2001; LANCHINI y BAGNERA, 2022). Son justamente los conceptos de servicio civil y función pública aquellos que se ajustan a esta definición, y su aplicación es extendida en gran parte de los países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, la adopción de principios basados en la gerencia privada provenientes de la escuela teórica de la Nueva Gestión Pública (NGP) incorpora la concepción de gestión de las personas, reduciendo la relación entre el Estado y quien desempeña sus funciones en dicho ámbito a un contrato particular (LÓPEZ, 2003). En términos prácticos, esto configura una ficción donde se presenta una relación entre iguales o de colaboración, donde las personas compiten libremente para acceder y desarrollarse en los mercados laborales, a la vez que constituyen un recurso flexible que se incorpora a la producción pública. Aquí también se invisibiliza la relación laboral, o se apunta a ella como limitante de una gestión eficiente.

En cambio, la expresión de empleo público refiere al hecho de que las personas que integran

la administración cumplen un doble papel: como trabajadoras se expresan colectivamente a través de representaciones sindicales que reclaman y acuerdan por derechos, y como funcionarias cumplen con los deberes propios del clásico servicio civil en los marcos que establecen las distintas normas de funcionamiento del Estado.

Esta tensión funcionario-trabajador es receptada en Argentina, a nivel nacional por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LEY 25.164, 1999) y por el Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva (LEY 14.656, 2014) que rige a los municipios bonaerenses. En resumidas cuentas, refleja la realidad de quienes se desempeñan en el sector público, ya que:

No pueden desconocer la finalidad última del trabajo que realizan, esto es el bien común y el Interés general, pero que asimismo son trabajadores, reciben un salario por su trabajo, y están sometidos a una relación de dependencia mediada por actores y condiciones semejantes a cualquier relación laboral (IVANCICH, 2004: 3).

Esta posición reconoce la profunda reforma de la relación del empleo público que ha experimentado nuestro país desde mediados del Siglo XX, en línea con el mayor reconocimiento de los derechos sociales y de protección del trabajo. Como resultado, pasó a regirse, cada vez en mayor proporción, por normas y principios que rigen al empleo privado. Esta tendencia se ha dado en llamar "laboralización" o "privatización" del empleo público (DE LA FUENTE, 2001; CORMICK, 2020).

En definitiva, la tendencia laboralista, incorpora la negociación colectiva como una forma de articular las relaciones laborales entre la administración en su calidad de empleadora y el colectivo del personal con representación sindical. De esta forma, se reconoce representatividad institucional al actor gremial en la definición del sistema, donde el convenio colectivo se instituye en un dispositivo que define el proceso sistemático de pertenencia a la organización, el que no sólo se limita a encauzar las cuestiones de índole salarial (VILLARROEL, 2013: 33).

Cuando nos referimos a la negociación colectiva, la misma incluye todas aquellas negociaciones que tienen lugar entre un empleador o grupo de empleadores y una o varias organizaciones de trabajadores/as, con el fin de fijar condiciones de trabajo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores (OIT, 1981).

La forma de instrumentar las negociaciones es a través de la llamada mesa paritaria, espacio en el que se encuentran las partes empleadora y sindical que conforman la llamada comisión negociadora, con la obligación de llegar a un acuerdo. Por la parte empleadora concurren los/as funcionarios/as gubernamentales autorizados por ley a negociar colectivamente; por la parte sindical, lo hacen los/as representantes de los/as trabajadores/as que forman parte de los sindicatos con personería gremial y ámbito de actuación sectorial (CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2008).

La materia de negociación incluye todas aquellas cuestiones laborales que hacen a la relación de empleo, las salariales y las demás condiciones de trabajo, exceptuando la estructura orgánica de la Administración, las facultades de dirección del Estado, y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa (ibid.).

Una cuestión que es receptada por todas las normativas es el deber de negociar de buena fe, lo que abarca la concurrencia a las audiencias y su periodicidad, el intercambio de información, el esfuerzo por lograr acuerdos, entre otras. Por otra parte, la validez y operatividad del acuerdo alcanzado queda sujeta a la existencia de una previsión presupuestaria (RUIZ, GAMBACORTA y TROYA, 2013).

Más allá de los acuerdos particulares que permiten regular aspectos singulares o que resuelven conflictos puntuales, la instancia máxima de acuerdo la constituye el convenio colectivo de trabajo, que es un contrato celebrado entre las partes que rige toda la vida laboral de un sector determinado (VILLARROEL, 2013).

Por último, los convenios colectivos mantienen su vigencia y operatividad más allá de su vencimiento, hasta que son reemplazados por un nuevo convenio colectivo, de acuerdo al principio de ultraactividad (RUIZ, GAMBACORTA y TROYA, 2013).

2. Entidades actuantes en el territorio

Un primer paso para estudiar las relaciones laborales en el ámbito local es reconocer las entidades sindicales que actúan en el sector público de la administración central, aunque, en los casos de los municipios del conurbano bonaerense, también tienen relevancia los sectores de salud (hospitalario) y educativo.

Al indagar en los casos seleccionados, se encuentran sindicatos de base locales -de primer grado- que se asientan en el territorio y han sido conformados por los/as propios/as trabajadores/as municipales, y entidades nacionales que se conforman también como sindicatos de primer grado para ese nivel de gobierno.

En el caso de los sindicatos de base, con representación de las/os trabajadoras/es que se desempeñan en la administración local, varios de ellos poseen una larga trayectoria que los vincula con los movimientos obreros del primer peronismo. Por ejemplo, el Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas -ex General Sarmiento- (STMSMJCPMA), que fue creado en 1947.

A la vez, los sindicatos nacionales actúan en coordinación con los gremios de base o de forma autónoma en el territorio. Esta última situación se verifica con la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) que tiene intervención directa en Malvinas Argentinas y con la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) que cuenta con afiliados principalmente en el sector de salud municipal de los cuatro gobiernos locales, aunque no goza del reconocimiento legal, pero sostiene una importante actividad en los conflictos laborales. En el cuadro N° 1 se resume toda esta información.

Cuadro N° 1. Entidades sindicales actuantes en los municipios

Municipio	Sindicatos
Tigre	Sindicato de Trabajadores Municipales de Tigre (STMT) Asociación de Trabajadores Municipales de Tigre (ATRAMUTI) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-
Vicente López	Sindicato de Trabajadores Municipales de Vicente López (STMVL) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-
Malvinas Argentinas	Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (STMSMJCPMA) Sindicato de Trabajadores Municipales de Malvinas Argentinas (STMMA) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-
San Miguel	Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (STMSMJCPMA) Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel (STMSM) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, en uno de los municipios existe una representación única. Se trata de Vicente López, donde interviene el Sindicato de Trabajadores Municipales de Vicente López (STMVL), que no necesariamente tiene afinidad con la administración. En el resto de los casos, se verifica la pluralidad sindical, con el aditamento de que una de las entidades es más cercana a la gestión de gobierno. Así sucede en Tigre, donde la entidad “oficialista” es el Sindicato de Trabajadores Municipales de Tigre (STMT), figurando como “opositora” la Asociación de Trabajadores Municipales de Tigre (ATraMuTi). En Malvinas Argentinas y San Miguel, los más cercanos al gobierno son el Sindicato de Trabajadores Municipales de Malvinas Argentinas (STMMA) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel (STMSM), respectivamente, a la vez que en ambos territorios el Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (STMSMJCPMA) mantiene una posición más combativa.

Los sindicatos de base, a su vez, se reúnen en Federaciones, entidades de segundo grado, que representan al conjunto de municipios de la provincia. Por una parte, aparece la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires (FSTMPBA), cuyo origen se remonta al año 1948. Por el otro, la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FeSiMuBo), creada como escisión de la primera el año 2004. Para el caso, las entidades más combativas adhieren a la segunda Federación (el STMVL se unió en 2022) y las otras, a la primera.

3. Relaciones laborales y marcos normativos

En el año 1995 la Legislatura bonaerense sancionó la Ley 11.757 (Estatuto para el Personal

de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires), que estableció un régimen laboral unilateral que restringía derechos laborales. Por un lado, cercenaba la autonomía municipal, al impedir que los gobiernos locales dicten sus propias normas reguladoras del empleo público, pero, por el otro, daba grados de libertad a los Intendentes para definir mediante Decretos diversas cuestiones de la relación laboral, como el régimen salarial, disponer cesantías o aumentar la jornada laboral a nueve horas (DOVAL, 2016).

Varios sindicatos de base iniciaron acciones de lucha contra el nuevo marco normativo, pero no tuvieron el acompañamiento de la FSTMPBA, razón por la cual se generó la fractura federativa. La FeSiMuBo experimentó un gran nivel de crecimiento y representatividad de los/as trabajadores/as municipales, en búsqueda de la derogación de la Ley 11.757 y la apertura de paritarias para el sector (ibíd.).

Finalmente, como resultado de una larga negociación que venían manteniendo la FeSiMuBo con los Intendentes y distintos actores con representación política, a fines de 2014 se sancionó la Ley 14.656 del Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva. Esta ley reconoce la autonomía a cada municipio para dictar su propio régimen de empleo, mediante Ordenanza y Convención Colectiva, cuestión que había sido obstaculizada por su antecesora, la centralista Ley 11.757 (VERDALA, 2015; DOVAL, 2016).

La citada norma establece contenidos mínimos a incluir en los contratos de trabajo y un piso mínimo de derechos a favor de las personas trabajadoras, que no pueden ser vulnerados. Por lo tanto, los regímenes de empleo municipales que se dicten a partir de ella, no pueden implicar retrocesos en materia de esos derechos laborales.

Asimismo, en lo que hace al ingreso al empleo público municipal, determina que el mismo se deberá formalizar mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento. Fija excepciones para habilitar ingresos en categorías superiores, mediante la acreditación de capacidad manifiesta o de formación suficiente.

También dispone limitaciones para la contratación de personal por fuera de la planta permanente, restringiendo el total de personas contratadas al veinte por ciento de ésta. Para dicho fin, establece un proceso de regularización progresiva de las plantas en un plazo de cinco años desde la vigencia de la ley. Así es como fija en doce meses el período de prueba para todo nombramiento, con pase automático a planta permanente cumplido el mismo, siempre que no medie previamente una oposición fundada y debidamente notificada por la autoridad competente. El alcance de esta garantía allana el camino a la resolución de situaciones de inestabilidad laboral prolongada que se verificaban en muchos municipios (DOVAL, 2016).

Dentro de la norma se incluyen contrataciones sin estabilidad, en las figuras de la planta temporaria y reemplazante, así como la locación de servicios, aunque la duración de dichos contratos es limitada, de acuerdo a las características particulares de las tareas realizadas. El problema expuesto refiere a la utilización de estas modalidades para encubrir relaciones de empleo de tipo permanente.

A partir de la puesta en vigencia de la Ley 14.656, los municipios bonaerenses fueron adaptando su propia regulación del empleo público al nuevo marco normativo. Mediante sendas ordenanzas, los cuatro casos estudiados actualizaron sus ordenamientos, pero con diferente alcance. Mientras dos de ellos -Malvinas Argentinas y Tigre- dictaron convenios colectivos, los otros dos establecieron un estatuto -San Miguel- y un régimen de empleo público -Vicente López (Cuadro N° 2). Todos representan marcos generales de regulación del empleo público. La diferencia estriba en que los primeros dos casos resultan de una negociación colectiva, el tercero retoma la denominación clásica -y unilateral-, y el último adopta la terminología moderna en la materia, aunque, de acuerdo a las entrevistas, el sindicato de base participó activamente en su redacción. Según lo expresado por el Secretario General del STMVL, el régimen de empleo público de Vicente López resulta superior de la Ley 14.656 en regímenes vacacionales y salud, entre otras.

Cuadro N° 2. Ordenamientos generales municipales vigentes en materia de empleo público

Municipio	San Miguel	Malvinas Argentinas	Vicente López	Tigre
Número y nombre de la norma	Ordenanza 30/15. Estatuto de Empleo Público Municipal	Ordenanza 1668/16. Convenio Colectivo de Trabajo de Malvinas Argentinas	Ordenanza 34394/15. Régimen de Empleo Público para el Personal de la Municipalidad de Vicente López	Ordenanza 3815/21. Convenio Colectivo Unico de Trabajo

Fuente: Elaboración propia.

Todas estas normativas toman como base lo establecido en la ley emanada por la provincia. El modelo de gestión corresponde, desde un punto de vista formal, con el modelo cerrado-burocrático: el ingreso se produce desde el exterior en la base de la carrera, la estabilidad es una garantía para la planta permanente y la progresión vertical se estipula mediante mecanismos de selección de carácter cerrado (sólo para personal de la administración), sin incidencia en dicho proceso de la capacitación ni de la evaluación de desempeño, lo que le terminaría otorgando un mayor peso a la existencia de vacantes y la antigüedad.

Ahora bien, el CCT firmado por los sindicatos de Tigre con el gobierno municipal incluye de forma expresa el pase a planta permanente del personal contratado a realizarse en un período de dos años desde su vigencia, y la garantía de estabilidad una vez transcurridos los doce meses de período de prueba.

4. Gestión del empleo y actividad sindical

En la práctica, los gobiernos locales recurren a diversos tipos de contratos para establecer vinculaciones permanentes y temporarias con la administración, con o sin relación de dependencia. Además de las mencionadas plantas permanente y transitoria, se valen del régimen de pasantías que está amparado por la Ley nacional 26.427 de 2008, sistemas de becas, en varios casos articuladas con Nación, y locaciones de servicios o de obras que encubren relaciones de empleo.

En el Cuadro N°3 se resume la información sobre la preponderancia de cada tipo de contratación en los municipios relevados. Si bien se trata en varios casos de estimaciones, muestra a las claras que a siete años de la sanción de la Ley 14.656, no se ha logrado cumplir con el artículo 70, que plantea un límite en las contrataciones al 20 % de la planta permanente. Es de destacar, a su vez, la importancia de los contratos de becas y otras modalidades en San Miguel y, principalmente, en Malvinas Argentinas. En este último caso, la proliferación del vínculo laboral con bajo nivel de formalización (becas de capacitación y locación de servicios) se verifica especialmente en el ámbito hospitalario, de gran importancia en la jurisdicción.

La existencia de una cantidad importante de trabajadoras/es en la región bajo contrataciones irregulares constituye de por sí una fuente de inestabilidad. Esto implica una situación desigual

-en derechos, garantías y remuneración- respecto a sus pares que revisten en planta permanente, y una mayor vulnerabilidad ante la arbitrariedad política, frente al riesgo real o potencial de perder el trabajo. Es común observar cómo las personas con contratos temporarios son “invitadas” a participar de actividades proselitistas del partido del Ejecutivo municipal, especialmente en épocas electorales, dentro y fuera de sus horarios laborales.

Cuadro N° 3. Estimación de cantidad de agentes por modalidad de contratación. Año 2021

	Vicente López	Tigre	Malvinas Argentinas *	San Miguel **
Planta Permanente	1.503	2.000	600	500
Planta Temporaria	2.439	2.500	2.400	3.800
Becarias/os y otros	S/D	S/D	3.000	700
Total	3.942	4.500	6.000	5.000
Relación Temporaria / Permanente	162%	125%	400%	760%

* Becas principalmente en sector salud

** Corresponde a 2019

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a responsables de áreas de recursos humanos y portal de datos abiertos de Vicente López.

Si bien las normas establecen para la promoción mecanismos de selección y concursos, quienes revisten en planta permanente, encuentran normalmente vedada la posibilidad de ascender en la carrera. La posibilidad de crecimiento pareciera estar más relacionada con la existencia de vacantes y la antigüedad. A partir de las entrevistas se pudo constatar que los problemas derivados del congelamiento de ascensos suelen resolverse por la vía de adicionales salariales por permanencia en la función.

Por otro lado, como la progresión está vedada para los otros tipos de contrataciones, lo relevante allí es la posibilidad de efectivizar el vínculo laboral a través de la incorporación a planta. Esto sucede, en la práctica, a partir de contar con un cierto recorrido como transitoria/o. En este sentido, si bien se mencionan aspectos como el mérito, la capacidad y la antigüedad para alcanzar la estabilidad, en la práctica se produce por designación por acto administrativo firmado por el Departamento Ejecutivo, más allá de que en el mismo se establezca una justificación que recoge la valoración de la autoridad directa y la/el Secretaria/o correspondiente.

Teniendo en cuenta la situación expuesta en cuanto a la composición del empleo municipal, el pase a planta permanente aparece como una necesidad y un reclamo de las entidades sindicales en cada uno de los gobiernos locales, en atención al desbalance a favor de las modalidades de contratación más precarias. A partir de las negociaciones establecidas por las partes, el municipio de Vicente López, que ha logrado institucionalizar esa práctica, manifestó avances en términos de pase a planta de agentes con más de nueve años de antigüedad.

El caso más emblemático lo constituye Tigre, donde el Intendente y los sindicatos acordaron la efectivización de las personas contratadas bajo transitoriedad, en un todo de acuerdo con lo establecido en su convenio colectivo, y con la meta de que hacia fines de 2022 no quede ningún/una trabajador/a con más de un año de antigüedad que esté en planta transitoria, lo que ha significado una mejora sustancial en términos de estabilidad de las plantas. Más allá de la presión ejercida por el sindicato opositor, ha sido el propio Intendente quien se involucró activamente en el proceso.

En ambos municipios, los sindicatos de base llevan adelante algún tipo de veeduría respecto de los/as trabajadores/as seleccionados/as para ser efectivizados/as, para lo cual suelen disponer de listas con personal temporario afiliado con mayor antigüedad.

En cambio, en San Miguel y Malvinas Argentinas que presentan mayor proporción de contratados/as, no ha habido avances en términos de regularización del empleo. Estos municipios adolecen de una situación contextual y fiscal más ajustada que sus pares del norte del conurbano, a la vez que la incidencia de sus sindicatos es menor.

La intervención de los gremios en términos de capacitación y evaluación de desempeño es nula o acotada en todos los municipios estudiados. Las normas locales son muy escuetas

en lo referente a la formación, que figura como derecho para la planta permanente y obligación para mejorar el servicio. En las entrevistas los funcionarios de recursos humanos y los/as representantes sindicales negaron algún tipo de participación de estas últimas en los planes de capacitación. Esta situación dista de la verificada a nivel nacional, donde los sindicatos tienen un rol destacado en términos de capacitación y cursos de recalificación laboral. Adicionalmente, las representaciones sindicales denuncian que faltan planes de capacitación: para el trabajo rutinario las/os empleadas/os con mayor antigüedad les enseñan a los nuevos, por lo que la eficiencia del trabajo termina dependiendo de la organización de cada distrito.

En cuanto a la evaluación de desempeño, Malvinas Argentinas y Tigre incorporaron en sus normas de empleo público un régimen de calificaciones, a reglamentarse con acuerdo de los gremios y en coordinación con las respectivas Juntas de Ascensos y Calificaciones. Sin embargo, de lo que puede desprenderse de las entrevistas, en la práctica las Juntas no se reúnen. En Malvinas Argentinas no se aplica el régimen, y en Tigre el área de recursos humanos brinda un formulario para que las Secretarías realicen la evaluación cada dos años, la que, según se relató, tiene incidencia al momento de producir los pases a planta permanente, con conocimiento de los sindicatos.

En San Miguel y Vicente López la reglamentación sí establece evaluaciones anuales de gestión. Vicente López establece que la remuneración debe tener en cuenta el rendimiento evidenciado en el cumplimiento del trabajo, acreditado a través de las respectivas evaluaciones anuales, y que dos evaluaciones negativas en forma consecutiva o tres alternadas en un plazo de cinco años implican el cese del personal.

En la práctica, San Miguel no aplica el instrumento. En el caso de Vicente López, realizan desde 2018, todos los años, evaluación de competencias. Ni en la normativa ni en la práctica se pudo observar intervención del sindicato, pero tampoco se verifica el cese de trabajadores/as por motivos de bajo rendimiento ni, desde el año 2020, el pago de remuneraciones variables con arreglo al desempeño.

5. Otras situaciones de conflicto y negociación

Tradicionalmente, las entidades sindicales han intervenido frente a los ejecutivos municipales ante conflictos con trabajadoras/es individuales y, principalmente, estableciendo procesos de negociación con una menor o mayor institucionalización de cara a las mejoras o recomposiciones salariales y, en parte, a las condiciones de trabajo. Como se expresó, la sanción de la Ley 14.656 significó un cambio importante en este sentido, ya que colocó al colectivo de las/os trabajadoras/es en un lugar importante para la gestión del sistema de empleo público, superando -al menos en la letra de la norma- al rol muchas veces reactivo al que quedaban relegadas.

En los últimos años las entidades sindicales están muy presentes en la negociación paritaria

salarial, especialmente frente al contexto de alta inflación. En Vicente López dicho ámbito aparece muy institucionalizado. En San Miguel, Malvinas Argentinas y Tigre las paritarias se basan en reuniones ad-hoc con los intendentes, dependiendo mucho de las voluntades políticas de los mismos. Pese a la existencia de procedimientos que emanan de la Ley 14.656, en la práctica se establecen conversaciones informales en las cuales se tocan principalmente cuestiones salariales, sin que se avance hacia una institucionalización de las mismas. Estos tres municipios tienen una relación muy fluida con uno de los sindicatos de base, que es aquel que suele ser llamado para establecer las revisiones salariales y está más alineado con el ejecutivo municipal, mientras que el otro, más combativo, participa con un carácter más reactivo.

Una situación que aqueja a las/os afiliadas/os contratadas/os es que no suelen realizar reclamos o participar de las medidas gremiales frente a conflictos, por temor a perder sus trabajos. Por otra parte, como los salarios son bajos, especialmente el San Miguel y Malvinas Argentinas, gran parte de las/os trabajadoras/es poseen otro trabajo, además del que desempeñan en el ámbito público.

Reflexiones finales

Las relaciones laborales han tenido un impulso muy fuerte en los municipios bonaerenses a partir de la sanción de la Ley 14.656, que institucionalizó -al menos desde el punto de vista normativo- las negociaciones colectivas. En la práctica se observa que, con excepción de Vicente López, los municipios relevados no han logrado establecer ámbitos formalizados para resolver los conflictos, dependiendo en gran parte de la voluntad de los ejecutivos municipales para tal fin. Por otra parte, se verifica la pluralidad sindical en el territorio.

Los casos analizados presentan similitudes y diferencias. En primer lugar, San Miguel y Malvinas Argentinas comparten recorrido, ya que proceden del desprendimiento del antiguo municipio de General Sarmiento. Este origen común los identifica en una política de personal que ha tendido a mantener un mayor grado de precariedad en el vínculo con sus trabajadoras/es y un alcance de sus gremios más limitado. Sin embargo, esto no ha impedido que Malvinas Argentinas logre firmar su propio Convenio Colectivo.

En todos los municipios, la modalidad de empleo más difundida es la transitoriedad, una figura que restringe a un mínimo los derechos de las/os trabajadoras/es, negándoles la estabilidad y la carrera. En esos casos, la permanencia queda librada al arbitrio de las autoridades. A partir de esta realidad, los ingresos a planta permanente se terminan dando en general por jerarquización de personal que ya se desempeñaba en la administración bajo modalidades más precarizadas. Este camino ha sido emprendido por Vicente López y con mayor ímpetu por Tigre -al punto de incorporarlo en su convenio colectivo-. En San Miguel y Malvinas Argentinas, se percibe aún una lógica más cercana a la politización de las plantas, lo cual puede ir en desmedro de su autonomía.

Las entidades sindicales tienen una muy limitada, cuando no nula, intervención en la evaluación de desempeño y la capacitación, dispositivos que aparecen poco desarrollados en los municipios con excepción de Vicente López y, en menor medida, Tigre.

Los puntos centrales en términos de conflicto y negociación abordados por los sindicatos se relacionan con la recomposición salarial frente al contexto inflacionario, la recategorización de las/os trabajadoras/es, y el pase a planta permanente de aquellas/os que revisten principalmente como transitorias/os. Frente a esta realidad es pertinente preguntarse acerca de los factores que determinan que algunos municipios logren avances en su resolución y otros no. Si bien el factor financiero y presupuestario aparece casi como un “dato” a fin de establecer las causas de estas diferencias, se torna necesario indagar otros factores menos evidentes. En este sentido, cabe preguntarse, como una posible línea que profundice esta investigación, el papel de los actores sindicales y la singularidad de las lógicas política y burocrática en el nivel municipal de gobierno. En el caso de las entidades sindicales, se trata de conocer los recursos con que cuenta, su nivel de representación, afiliación y movilización; estabilidad; cohesión interna; capacidad de presión e impacto de las medidas de fuerza (dependiendo de la relevancia de las áreas donde se llevan a cabo), entre otros. También en qué medida los sindicatos están comprometidos con la gobernabilidad intraestatal, se alejan o aproximan a una situación de corporativismo estatal (SCHMITTER, 1992), en el cual estas entidades a mayor compromiso actúan como “agentes del gobierno”, enfatizando su lógica de control frente a la lógica de representación.

Referencias bibliográficas

BARZOLA, V.; LIRA, L.; NASSANO, M. Y OYARZO, L. (2012). Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina: Primeros aportes para una perspectiva general. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica.

BONARDO, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. Revista Pilquen-Sección Ciencias Sociales, (11), 1-7.

CAO, H. (2008). 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.

CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2008). Comisión de Empleo Público y Carrera. Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el estado y sus trabajadores. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria 2008 del Consejo Federal de la Función Pública, Las Termas de Río Hondo, Provincia de Santiago del Estero, 28 de agosto de 2008.

CORMICK, H. (2020). La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina. *Ucronías*, (1), 75-98.

CORTÁZAR VELARDE, J.C.; LAFUENTE, M. y SANGINÉS, M. (2014). Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

DE LA FUENTE, H. (2001). La privatización del empleo público. Buenos Aires: La Ley. TB.

DIANA MENÉNDEZ, N. (2005). La representación sindical en el Estado: una cuestión disputada. En: 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, agosto, Buenos Aires.

DOVAL, H. (2016). 14.656 (La Ley): Reseña, análisis y texto de la Ley 14.656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva. Editado por FESIMUBO (Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses).

ITURBURU, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos [en] D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005), 67-209. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires.

LANCHINI M. y BAGNERA, E. (2022). La negociación colectiva en el empleo público. En: Primer Congreso Bonaerense de Derecho del Trabajo, agosto, Mar del Plata.

LLANO, M. (2017). Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires.

LLANO, M., BILBAO, M. y BELMONTE, A. (2018). Burocracia y sistema político a nivel subnacional. Factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos. XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario.

LÓPEZ, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro. 68.

OIT (1981). Convenio sobre la negociación colectiva, (154), Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

OSZLAK, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Red de Gestión Pública y Transparencia, BID. Washington DC.

RUIZ, A., GAMBACORTA, M. y TROYA, M. (2013). La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales. Buenos Aires: Infojus.

SCHMITTER, P. (1992). Teoría democrática y práctica neocorporativa. En: Teoría del neocorporatismo: ensayos de Philippe C. Schmitter. Compilados por Rigoberto Alcántar, 213-254. Universidad de Guadalajara: Colección Laberinto de Cristal.

TECCO, C.A. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal [en] Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.) Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, 215-230. Buenos Aires: Espacio Editorial.

VERDALA, A. (2015). Nuevo Régimen Marco de Empleo Municipal. Revista Rap, (440), 37-58.

VILLARROEL, A. (2013). El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros

ZUVANIC, L. Y IACOVIELLO, M. (2010). La burocracia en América Latina. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 58(59), 9-41.

Normativas

Ley 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público. 15 de septiembre de 1999.

Ley 14.656. Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva. 9 de diciembre de 2014 (Provincia de Buenos Aires).

Ordenanza 34.394/15. Régimen de Empleo Público para el Personal de la Municipalidad de Vicente López. 3 de diciembre de 2015.

Ordenanza 30/15. Estatuto de Empleo Público Municipal (Municipalidad de San Miguel). 9 de diciembre de 2015.

Ordenanza 1.668/16. Convenio Colectivo de Trabajo Malvinas Argentinas. 11 de agosto de 2016.

Ordenanza 3.815/21. Convenio Colectivo Único de Trabajo (Tigre). 27 de julio de 2021.

I CONGRESO REGIONAL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN
“EL ESTADO POS-PANDEMIA”

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca
Catamarca, 18 y 19 de mayo de 2023

**“ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE RECURSOS DEL MUNICIPIO CAPITAL DE LA
PROVINCIA DE LA RIOJA”**

Autores:

SALOMON, Andrea Pía asalomon@unlar.edu.ar

FONTENEZ, Carla Belén belenfontenez@gmail.com

SANCHEZ, Leandro Iván sanchezivan@unlar.edu.ar

Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas y Económicas- UNLAR

ÁREA TEMÁTICA N°5: Administración y Gestión Municipal

Resumen

El Estado para cumplir con sus fines utiliza recursos que provienen de distintas fuentes, la más habitual es el cobro de tributos, entre los que se encuentran las tasas. La constitución riojana establece que cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción, entretros.

El municipio es el interlocutor más directo que tiene una comunidad, para la demanda de sus necesidades (BALBO,2003), por esta razón, el gobierno municipal es el primero en percibir las necesidades de la población en su territorio. El Departamento Capital, registra el 55,18% de la población provincial según el Censo Nacional de Personas y Hogares del año 2022.

La autonomía puede definirse como la capacidad de una comunidad para organizar jurídicamente su gobierno, preservar su patrimonio, atender eficazmente su presente, planificar y proyectar su futuro, (NINO,1985). Contiene rasgos económicos- financieros que, para FAZIO 2010, como se citó (GOÑI,2020), se trata de dos autonomías, la económica que le permite al municipio gestionar sus propios ingresos sin intervención de otro nivel de gobierno y la financiera que se vincula al poder percibir y utilizar estos fondos.

Este trabajo tiene como finalidad analizar la estructura de recursos del municipio capital, durante el periodo 2014-2022 en base a los proyectos de presupuestos anuales presentados; haciendo énfasis en su vínculo con la autonomía municipal.

Palabras clave: Gobiernos Locales – Recursos – Autonomía

ABSTRACT

In order to fulfil its purposes, the state uses resources from different sources, the most common of which is the collection of taxes, including fees. The Riojan constitution establishes that each municipality provides for the expenses of its administration with funds from the municipal treasury made up of the proceeds of the economic activity it carries out and the services it provides; from the proceeds of the taxes that the provincial or federal government collects in its jurisdiction, among others.

The municipality is the most direct interlocutor that a community has for the demand of its needs (BALBO, 2003), for this reason, the municipal government is the first to perceive the needs of the population in its territory. The Capital Department registers 55.18% of the provincial population according to the National Census of Persons and Households of the year 2022.

Autonomy can be defined as the capacity of a community to legally organise its government, preserve its patrimony, effectively attend to its present, plan and project its future, (NINO,1985). It contains economic-financial features, which for FAZIO, 2010, as cited (GOÑI,2020), are two autonomies, the economic one that allows the municipality to manage its own income without the intervention of another level of government and the financial one that is linked to the power to receive and use these funds.

The purpose of this paper is to analyse the resource structure of the capital municipality during the period 2014-2022 based on the annual budget projects presented, with emphasis on their link to municipal autonomy.

Keywords: Local governments - Resources - Autonomy

1. Introducción

Argentina al ser un país federal, existen distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal; los cuales, si bien actúan en el mismo territorio, tienen distintas funciones que cumplir y también, como es lógico, distintos niveles de ingresos. En los países federales cada nivel de gobierno goza de autonomía.

La autonomía puede definirse como la capacidad de una comunidad para organizar jurídicamente su gobierno, preservar su patrimonio, atender eficazmente su presente, planificar y proyectar su futuro, (NINO,1985). Contiene rasgos económicos- financieros, que para FAZIO, 2010, como se citó (GOÑI,2020), se trata de dos autonomías, la económica que le permite al municipio gestionar sus propios ingresos sin intervención de otro nivel de gobierno y la financiera que se vincula al poder percibir y utilizar estos fondos.

El Estado para cumplir con sus fines gubernamentales utiliza recursos que provienen de distintas fuentes, la más habitual es el cobro de tributos. Entre los tributos encontramos a las tasas, que son aquellos gravámenes cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado, en el caso de la República Argentina estas tasas son usualmente habilitadas por las provincias para su establecimiento y percepción por parte de las municipalidades. PULVIRENTI(2019)

Las actividades realizadas por los municipios pueden diferenciarse en servicios universales que benefician a toda la sociedad en general y al sujeto ciudadano en particular como lo es el servicio de alumbrado público; por otro lado, ubica a los servicios singulares que son individualizables y prestados a los ciudadanos en virtud de su requerimiento, en este segundo grupo podemos encontrar servicios de carnet de conducir. LÓPEZ ACCOTTO Y MACCHIOLI(2015).

Además de las tasas, en la estructura tributaria de los municipios encontramos las contribuciones vinculadas a actividades u obras estatales que usualmente se canalizan a nivel municipal como contribuciones por mejoras, y suele existir otra figura denominada Derecho que no se relaciona con servicios prestados ni individualizados, sino que retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el estado local.LÓPEZ ACCOTTO Y MACCHIOLI (2015).

La Constitución de la Provincia de La Rioja, establece en su artículo 173 que cada municipioproveealosgastosdesuadministraciónconlosfondosdeltesoromunicipalformado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos.

La autonomía puede definirse como la capacidad de una comunidad para organizar jurídicamente su gobierno, preservar su patrimonio, atender eficazmente su presente, planificar y proyectar su futuro, (NINO,1985). Contiene rasgos económicos- financieros, que para FAZIO, 2010, como se citó (GOÑI,2020), se trata de dos autonomías, la económica que le permite al municipio gestionar sus propios ingresos sin intervención de otro nivel de gobierno y la financiera que se vincula al poder percibir y utilizar estos fondos.

Este trabajo pretende analizar la estructura de recursos del municipio capital, durante el periodo 2014-2022 en base a los proyectos de presupuestos anuales presentados; haciendo énfasis en su vínculo con la autonomía municipal y se ha estructurado de la siguiente forma: Sección II se caracteriza el departamento Capital de la provincia de La Rioja, en la sección III se conceptualiza la autonomía municipal, sección IV se caracterizan los distintos recursos de estado municipal, en la Sección V se describe la estructura tributaria del municipio capital y en la sección VI se concluyen algunas reflexiones finales.

2. Caracterización del departamento capital de La Provincia de La Rioja

La constitución provincial utiliza un esquema de distribución territorial, donde el ejercicio de las funciones estatales alcanza áreas urbanas y rurales sin solución de continuidad, es decir, estamos en presencia de un sistema municipio- departamento. MONTBRUNT et al. (2014). Este sistema implica que el gobierno municipal debe contener necesidades disímiles entre las comunidades urbanas y rurales asentadas dentro de su territorio. Los centros urbanos y rurales menores responden a una villa cabecera donde se asienta la municipalidad y que normalmente es la ciudad más importante. Este sistema es el utilizado por provincias como Buenos Aires, Mendoza, San Juan y LaRioja.

El departamento capital de la provincia de La Rioja es el más poblado de la provincia, con el 55,18% de la población provincial según el Censo Nacional de Personas y Hogares del año 2022. También es el municipio más extenso de la provincia con 13.638 km cuadrados.

3. Autonomía municipal

Si bien existen distintas consideraciones respecto de la autonomía, tomaremos la definición de NINO (1985:43), que la define como la capacidad de una comunidad para organizar jurídicamente su gobierno, preservar su patrimonio, atender eficazmente su presente, planificar y proyectar su futuro.

La constitución nacional establece en su art 123 establece una autonomía institucional, política, administrativo, económico y financiera del municipio y, por su parte la constitución de la provincia de La Rioja expresa, en consonancia, en su artículo 168 que la autonomía de los municipios es institucional, política, administrativa, económica y financiera. Afirmando que esta autonomía reconocida por la ley magna no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

La autonomía institucional, considerando a ésta como la posibilidad de dictar su propia Carta

Orgánica obteniendo “plena autonomía” o si no puede hacerlo estamos frente a una “autonomía semiplena o relativa” cuando solo alcanza los aspectos político, administrativo y financiero. (ABALOS; 2006:76).

La autonomía política como “posibilidad de organizar el poder, es decir, la facultad de elegir a sus autoridades y regirse por ellas” (ABALOS;2003:28).

La autonomía administrativa respecto a esto DIFALCO (2007:481) se refiere a lo administrativo como “la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc.”.

Por último la autonomía económica - financiera, que FAZIO, 2010, como se citó (GOÑI,2020), distingue dos autonomías, la económica que le permite al municipio gestionar sus propios ingresos sin intervención de otro nivel de gobierno y la financiera que se vincula al poder percibir y utilizar estos fondos; fondos que serán aplicados al cumplimiento de funciones, las que menciona la Constitución riojana, en su artículo 172, establece las atribuciones de las cartas orgánicas municipales entre las cuales menciona establecer una estructura funcional que incorpore los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y el desarrollo social y económico. Asegurar el proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales; la defensa del medio ambiental; la composición del patrimonio municipal y los recursos municipales. Estas funciones del municipio han sido ratificadas por la Ley Orgánica Municipal 6843 que los enumera en su Capítulo II “Las atribuciones y competencias del municipio”

Si bien todas las aristas de la autonomía municipal son importantes, autores como Difalco (2007) e Iparraguirre, Llorente Metillo y Grzona (2008), entre otros, expresan que la autonomía económica y financiera es la central o indispensable para que puedan existir las demás.

4. Los recursos Municipales

Los recursos municipales pueden originarse a través de distintas fuentes, los propios provenientes de la actividad económica y los servicios que presta, los coparticipados provenientes de acuerdos previos con la provincia y los convenidos por acuerdos especiales con la provincia y la nación. Otras fuentes menos utilizadas son la venta o locación de bienes de dominio municipal y el uso del crédito público.

Los recursos que provienen de la recaudación tributaria se pueden distinguir en recursos tributarios propios y coparticipados. Los primeros principalmente se componen de tasas y derechos, y contribuciones especiales y como categoría residual se utiliza el rótulo de otros ingresos que incluyen servicio de bromatología, canon de taxis, examen psicofísico entre otros, y por último como recursos accesorios se encuentran los recargos y multas.

Entre los recursos tributarios coparticipados encontramos aquellos recursos que el nivel provincial, por acuerdos previos, distribuyen entre los niveles municipales; en el caso de la provincia de La Rioja y desde del año 2016 a través de la ley 9782, se coparticipan el impuesto sobre los ingresos brutos y automotor, a lo que debemos agregar los fondos de origen nacional que recibe la provincia a través del régimen de coparticipación federal, ley 23.548.

Además, es importante resaltar como fuente de ingreso a las transferencias provenientes de niveles de gobierno superiores, tanto nacional como provincial. NIGRO (2014) establece al menos tres razones que dan lugar a estas formas de recursos: necesidad de financiar los desequilibrios fiscales verticales, corregir desequilibrios fiscales horizontales y en tercer lugar corregir externalidades por acciones fiscales de gobiernos subnacionales o promover determinadas prestaciones públicas.

Se pueden distinguir las transferencias entre las no condicionadas, de uso general, sin una asignación específica y que el gobierno inferior puede utilizar según sus criterios y las transferencias condicionadas donde la transferencia se realiza para la ejecución de un gasto a un destino preestablecido de antemano por el nivel superior, como es el caso del fondo de financiamiento educativo.

Las transferencias de origen provincial provienen del fondo de desarrollo y desequilibrio financiero que se encuentra en la ley de coparticipación provincial, este fondo se compone del 20% del total de la masa coparticipable establecida por la ley 9782 y será destinado a asegurar la *asistencia financiera a los Municipios que atraviesen dificultades, para el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias y/o presenten proyectos que favorezcan el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes.*

5. Estructura de recursos de la municipalidad capital de la Provincia de La Rioja

Para analizar la estructura de recursos del municipio del departamento capital, en el periodo 2014 a 2022 se considera pertinente realizarlo por medio de estructuras porcentuales y de esta manera excluir del análisis las desviaciones debidas a los procesos inflacionarios existentes.

Este periodo de análisis se corresponde con tres gobiernos municipales distintos, hasta el año 2015 la intendencia estaba a cargo de Ricardo Quintela, en periodo 2016-2019 corresponde a Paredes Urquiza y el periodo 2020 a 2022 la intendencia le corresponde a Ines Brizuela y Doria.

a) Recursos propios corrientes

Si bien las tasas son la parte más sustancial de la recaudación municipal propia existen, además de las tasas, las contribuciones vinculadas a actividades u obras estatales que usualmente se canalizan a nivel municipal como contribuciones por mejoras y suelen existir otra figura denominada Derecho que no se relaciona con servicios prestados ni

individualizados, sino que retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el estado local (LOPEZ ACCOTTO y MACCHIOLI. 2015)

Como podemos observar en la Tabla 1 la recaudación corriente propia del municipio pierde importancia relativa en el periodo analizado, es decir, que el municipio local tiene cada vez menos capacidad propia para enfrentar su actividad gubernamental. Autores como CRAVACUORE (2016) y BATAKIS; ANGELETTI y HERRERA (2001), entre otros, han establecido que los municipios considerados grandes en nuestro país, tienen una recaudación propia cercana al 40% o 50% del total de recursos.

Tabla 1

Porcentaje de participación relativa de la Composición de recursos tributarios propios del municipio capital – Periodo 2014-2022

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasas	13,26%	17,15%	15,37%	10,04%	12,30%	9,94%	10,40%	8,86%	6,99%
Contribucion que incide sobre los inmuebles	2,34%	2,12%	1,13%	0,78%	1,00%	1,09%	1,07%	0,94%	1,17%
CASIS+ tasa de higiene y seguridad	3,32%	4,57%	4,46%	2,47%	2,53%	2,36%	4,28%	3,05%	2,03%
Contribucion que incide sobre la publicidad y propaganda	0,04%	0,02%	1,75%	0,16%	0,97%	0,28%	0,17%	0,11%	0,12%
Contribucion que incide sobre los cementerios	0,11%	0,13%	0,11%	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%	0,05%	0,06%
Contribucion sobre construccion de obras privadas	0,19%	0,17%	0,13%	0,09%	0,11%	0,12%	0,10%	0,05%	0,06%
Tasa de actuacion administrativa	0,25%	0,20%	0,19%	0,31%	0,26%	0,20%	0,16%	0,10%	0,15%
Tasa de inspeccion sanitaria e higiene	1,63%	1,78%	2,05%	2,03%	2,93%	1,88%	1,82%	1,79%	1,54%
Contribucion sobre la ocupacion del dominio publico	0,18%	0,17%	0,14%	0,17%	0,08%	0,08%	0,09%	0,06%	0,07%
venta de chapa taxis y remises, precintos y estamp	0,03%	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
Contribucion que incide sobre los Rodados en general	0,34%	0,53%	0,67%	0,40%	0,44%	0,37%	0,38%	0,29%	0,32%
Contribucion que incide sobre rifas y juegos de azar	0,13%	0,00%							
Contribucion que incide sobre la energia electrica	4,70%	4,79%	4,34%	3,55%	3,90%	3,48%	2,36%	2,44%	1,47%
Tasa vial municipal		2,66%							
otras tasas			0,39%						
Derechos	2,07%	0,89%	1,34%	0,97%	5,15%	1,67%	1,44%	1,18%	0,55%
Carnet y registros	0,84%	0,53%	0,63%	0,32%	0,48%	0,42%	0,34%	0,29%	0,20%
Espectaculos publicos	0,36%	0,23%	0,50%	0,26%	0,23%	0,30%	0,32%	0,21%	0,15%
Canon estacionamiento medido	0,04%	0,03%							
Derecho de construccion									
ingresos varios (polideportivo, canon rus reciclables, itv taxi, etc)	0,83%	0,09%	0,20%	0,38%	4,43%	0,94%	0,68%	0,68%	0,20%
Multas y recargos	1,21%	0,83%	1,72%	0,58%	0,87%	0,59%	0,27%	0,12%	0,08%
TOTALES	16,54%	18,87%	18,43%	11,59%	18,32%	12,20%	12,12%	10,16%	7,61%

Nota: Elaboración propia con datos de proyectos y ordenanzas municipales

Respecto de las tasas, conceptualizadas por Villegas (2001) como aquellos tributos cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente. Se observa que la de mayor importancia relativa está vinculada más con servicios relacionados a actividades económicas y no a servicios brindados a la sociedad en particular. Segunda en orden de importancia se encuentra la contribución que índice sobre el alumbrado público, este tributo tiene la particularidad de ser recaudado, vía percepción, junto al consumo de energía eléctrica, al respecto Carreño (2022) explica, como particularidad, que si bien la ordenanza del código tributario municipal 4987 establece una forma de

calcular dicha percepción y en el año 2016 por un convenio marco entre la empresa distribuidora Edelar y el municipio se estipula concluir el gravamen en la factura de luz, en el año 2017 el ministerio de infraestructura provincial resuelve unilateralmente mediante resolución ministerial 1164/2017 modificar la fórmula de percepción de la tasa de alumbrado público congelando su precio a diciembre de 2017.

b) Recursos propios decapital

Los recursos propios de capital están relacionados a la venta de activos o la disminución de fondos en existencia, este ítem tiene escasa importancia en el periodo analizado, siendo inexistente en algunos periodos y representando el 0,13% del presupuesto municipal en su mejor performance en el año 2019.

c) Recursos coparticipados y transferencias provinciales

En esta sección se quiso incorporar aquellas transferencias que el municipio recibe del orden provincial ya sea por fondos que le corresponden por la ley de coparticipación provincial 9.782 o por acuerdos especiales entre ambos niveles de gobierno.

La razón por la cual se incluyen estos ítems en una misma sección de análisis, se debe a cuestiones metodológicas ya que, como se expresa posteriormente, la ley de coparticipación provincial fue de aplicación a partir del año 2016, que se encuentran dentro del periodo de análisis y el análisis conjunto permite identificar las variaciones que se produjeron en el presupuesto.

Tabla 2

Porcentaje de participación relativa de los recursos coparticipados y transferencias provinciales al municipio capital en el periodo 2014-2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fondos coparticipados ley 9782	6,61%	8,15%	10,64%	39,65%	51,44%	44,58%	63,81%	61,01%	69,03%
Transferencias gobierno provincial	59,84%	57,15%	62,62%	8,92%	0,62%	3,35%	3,53%	19,61%	14,72%
TOTAL	66,45%	65,30%	73,27%	48,57%	52,06%	47,93%	67,34%	80,62%	83,74%

Nota: Elaboración propia con datos de proyectos y ordenanzas municipales

Se observa en la Tabla 2 que en el periodo analizado los fondos que llegan del estado provincial son más que importantes y en los últimos años esta representación se hace más evidente.

Es importante en este punto aclarar algunas cuestiones, la primera de ellas es que este trabajo se realiza en base a los proyectos de presupuestos que presenta el poder ejecutivo anualmente, no necesariamente existe una correlación con los ingresos efectivamente recibidos ni con el momento en que esos fondos se transfieren al municipio. Como segunda aclaración, se debe destacar que a partir del año 2016 comienza a regir la ley de coparticipación provincial, podría considerarse que esta es la causa por la cual el porcentaje

de participación de las transferencias disminuye y aumenta el porcentaje de representatividad de los fondos coparticipados.

d) Transferencias nacionales

Las transferencias de origen nacional podemos clasificarlas, económicamente, en recursos corrientes si tienen por finalidad la ejecución de gastos corrientes y por otro lado, aquellas transferencias que tienen por finalidad cubrir gastos de capital, se clasifican dentro de los recursos de capital.

Tabla 3

Porcentaje de participación relativa de las transferencias nacionales corrientes y de capital municipio capital en el periodo 2014-2022.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	14,37%	14,55%	7,38%	0,44%	0,25%	4,41%	6,30%	3,90%	1,99%
Administración Nacional Central		5,20%	1,21%	0,44%		4,41%	6,30%	3,84%	1,99%
Ministerio de desarrollo social	0,48%	0,36%	0,28%					0,06%	
Ministerio de economía - Fondo federal solidario	5,34%	6,59%	4,07%						
Fondos de instituciones descentralizadas nacionales	8,55%								
Subsidio de compensación tarifaria del transporte		1,09%	1,12%		0,25%				
Ministerio de planif. federal inversión pública y servicio		1,30%	0,70%						
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL				39,40%	29,37%	10,64%	14,24%	5,32%	6,65%
Aportes subsecretaría de habitad y desarrollo humano				18,00%	11,60%				
Aportes subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda				18,45%	15,55%	10,37%			
Fondo federal solidario				2,51%	2,23%	0,27%		2,00%	
Ministerio de desarrollo social de la Nación									
Ministerio de obras Públicas						10,37%	14,24%		4,81%
SUBSIDIOS AL TRANSPORTE SISTAU				0,44%					
Ley nacional de Educación fondos de financiación								3,32%	1,84%
TOTAL DE TRASNFERENCIAS	14,37%	14,55%	7,38%	39,84%	29,63%	15,05%	20,54%	9,22%	8,64%

Nota: Elaboración propia con datos de proyectos y ordenanzas municipales

En la tabla 3 se puede observar que la participación de las transferencias nacionales en el total de recursos del estado municipal, son muy variables y de distintas estructuras institucionales, se puede pensar que esta variabilidad es consecuencia de distintos factores como la capacidad de gestión del gobierno municipal, los vínculos políticos entre municipio y nación y los programas de gastos propios del nivel de gobierno nacional, entre otros.

e) Financiamiento

En el periodo analizado se encuentran solo dos años donde se considera el uso de capital ajeno.

En el presupuesto aprobado en el año 2014 se proyecta el pedido de un crédito de corto plazo que representa el 1.87% del total de recursos presupuestados; el otro préstamo se proyecta en el año 2018, año para el que no se aprobó el proyecto de presupuesto presentado. En este caso, se trataba de un préstamo de largo plazo y del exterior, que representaba el 24,68% de los recursos presupuestados para el 2018.

6. Conclusiones

Se puede expresar que la capacidad del municipio de cubrir sus gastos con recursos propios es ínfima, si consideramos todos los recursos tributarios que le corresponden propios y coparticipados, vemos que la situación va modificándose desde la ley de coparticipación, mejorando este indicador. No obstante, sigue siendo un elemento esencial la estrategia de vinculación que el gobierno local pueda desarrollar no solo con el gobierno provincial sino también con el gobierno nacional. Estas estrategias han variado en el municipio del departamento Capital a lo largo del periodo analizado.

Bibliografía

- ABALOS, M. G. (2003, enero - junio). El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, 2-43
- ABALOS, M. G. (2006): *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial* (1er. Ed.) Mendoza: Ed.UNC
- BALBO, E. (2003) "Tasas municipales: legislación y administración". (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0266_BalboE.pdf
- BATAKIS, S.; ANGELETTI, K.; y HERRERA, D. (2001) "La autonomía en los municipios argentinos". Cuaderno de Economía N° 56. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- CARREÑO, P. (2022) "La autonomía municipal. Un estudio sobre normas y realidad local. 1º Edición. Mendoza, Idearium.
- CRAVACUORE, D.(2009) "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina". En Molina, G. (Coord) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas. Pp. (149-170)
- CRAVACUORE, D.(2016). *Gobiernos locales en Argentina* en José Manuel RUANO DE LA FUENTE y M. Camilo VIALCOSSANI (Ed.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (1º ed., Vol. 1, pp. xxx-xxx). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Universidad Autónoma de Chile
- LOPEZ ACCOTTO, A Y MACCHIOLI, M. (Coord.) (2015) "La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos.". 1º Edición Los Polvorines, Argentina. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NIGRO, R. (2014) *Notas Docentes sobre temas de Federalismo Fiscal*. UNC 2014. Ed. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- NINO, C. (1985): *La validez del Derecho*. Astrea, Buenos Aires.

- VILLEGAS, HÉCTOR (2001) “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” 7º Edición. Editorial Depalma. BuenosAires.

Sitios web consultados

- DIFALCO, D. R. (2007): Artículo Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Número 40. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21012> p.479-488
- GOÑI, J. (2020). “La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario”. Recuperado de: https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_3284b3a8416b7297d2d82a8941a79adc
- IPARRAGUIRRE, E.; LLORENTE METILLO, M. y GRZONA, R. (2008) “Autonomía y decisiones en el ámbito municipal”. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-096/234.pdf>
- MONTBRUN, A; PORRAS, A; RODRIGUEZ, M. Y VALENZUELA, E. “El régimen municipal de la Provincia de La Rioja” en la obra Derecho Municipal Argentino, Universidad Católica Argentina, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016. Recuperado de: http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/regimen_municipal_de_la_rioja_u_14.pdf
- PULVIRENTI, O. (2019) “Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial” Sistema Argentino de Información Jurídica. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/orlando-p2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina%20Pulvirenti-tasas-municipales-decisiones-csjn-dispersion-jurisprudencial-dacf190051-2019-02-21/123456789-0abc-defg1500-91fcanirtcod?q=fecha-rango%3A%5B20181003%20TO%2020190402%5D&o=6&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B5%&t=37>

PANEL DE CIERRE

“LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO MUNICIPAL”

Intendente de la Municipalidad de El Rodeo, Sr. Armando José Seco Santamarina

La pandemia de COVID-19 ha revolucionado la forma de administración de los Estados a nivel mundial, los municipios del interior de la provincia de Catamarca no han sido la excepción.

Recién asumidos en nuestro segundo mandato, y con una planificación a mediano y largo plazo de lo que debería de haber sido nuestro gobierno para los años 2020 a 2023, nos vimos obligados a crear un Comité Operativo de Emergencia para coordinar las acciones de gobierno con otros organismos con territorialidad en la jurisdicción para, en su momento, eran unas pocas semanas de control de una rara enfermedad.

Con el diario del lunes, todos conocemos lo que duró y significó para nuestras vidas.

Fueron meses de gran incertidumbre. Todos los planes de gobierno se han visto en la necesidad de ser reformulados. Estábamos en un escenario inédito en nuestra historia.

Inicialmente, era muy difícil tomar decisiones porque no teníamos certezas de la veracidad de hechos que ocurrían en el mundo y que de a poco llegaban a la Argentina.

Declarada oficialmente la pandemia en nuestro país, y con la presión social de cuidar la salud de todos, nos vimos en serios aprietos: como todo municipio del interior, teníamos una capacidad de respuesta mucho menor a la que dispone en gobierno provincial y obviamente los recursos del gobierno federal. El Rodeo representa menos del 1% de los ingresos coparticipables de la Provincia de Catamarca.

Una de las primeras acciones de gobierno fueron iniciar la contratación de compra de una ambulancia preparada con equipos de oxígeno y un patrullero para reforzar el parque automotor de la policía. Decisiones acertadas de miras a lo que se venía.

El inicio de construcción del Hospital Regional Ambato fue un desafío económico, técnico y administrativo. Mientras todas las actividades económicas cerraban, cuando todos los organismos reducían sus tareas al mínimo, nosotros iniciábamos una obra de gran envergadura para nuestra localidad. Hoy es una realidad que brinda muchas alegrías a todos los habitantes de Ambato.

Al avanzar los contagios hacia la provincia, luego de muchos días sin casos positivos, vimos como la población migraba hacia las localidades pequeñas como las nuestras, con grandes espacios de esparcimiento y principalmente, sin casos positivos. Esto generó el primer conflicto social entre los “habitantes estables” y los “veraneantes”.

Los habitantes estables reconocían el peligro de recibir gente proveniente de zonas donde existían casos activos de COVID. Fue tal la presión social que el COE provincial decidió emitir

normativa obligando a la población a realizar el aislamiento social preventivo y obligatorio ASPO en sus residencias habituales.

Sobrellevada aquella situación, otro problema coyuntural: los camioneros y sistemas de abastecimiento. Se creía que los trabajadores del transporte eran los agentes de contagio, quienes transportaban el virus desde otras provincias.

Es así que el estado municipal tuvo a su cargo la administración de puertos secos, donde se brindaban turnos de carga y descarga de mercaderías, previa sanitización. Para cargas especiales, que debían ingresar a la localidad como el combustible líquido y el gas envasado, se coordinaba con fuerzas de seguridad para que los camiones sean escoltados.

Todo esto, totalmente fuera de lo planificado originalmente para una gestión de gobierno. Se tuvo que reestructurar el presupuesto, redireccionar partidas. Suspensión total de las obras por administración, para dar paso a partidas de artículos de limpieza, ayudas de orden social. Escenarios no deseados para cualquier decisor. Muy poca información disponible al inicio de la pandemia y luego, lo contrario. Sobre información que confundía aún más a los habitantes. Normativa cambiante. Cada semana teníamos decretos nuevos que enlistaban las actividades permitidas y prohibidas.

El cobro de los tributos municipales, previo a la pandemia, eran mayoritariamente abonados por el contribuyente, en efectivo y en las oficinas de la Secretaría de Hacienda Municipal. Al existir la prohibición de ingreso de aquellas personas que no eran habitantes estables, el municipio perdía de cobrar sus tasas.

El momento donde mayor liquidez se necesitaba para hacer frente a las innumerables nuevas necesidades, a su vez, era el de menor recaudación.

Es así que tuvimos que diseñar una página web y celebrar los convenios necesarios con bancos y demás agentes financieros para lograr el pago mediante medios digitales.

Es en situaciones como las descritas donde uno valora los recursos humanos disponibles, que se lograron sobreponer sobre esas carencias, debilidades organizacionales y que estuvieron al frente de la administración en pandemia.

Un cúmulo de hombres y mujeres ofreciéndose voluntariamente a ser parte de las patrullas COVID, aportando datos a las reuniones del COE municipal, apoyando al personal policial en las camineras de ingreso a la localidad, realizando las compras de provisiones en la ciudad capital, asistiendo a los vecinos aislados, entre otras actividades. A ellos, nuestro reconocimiento.

Hemos comentado tan solo unas cuantas de las innumerables situaciones donde reinaba la incertidumbre, escenarios difíciles para la toma de decisiones. Es por ello que tuvimos que agudizar el sentido común, tomar las indicaciones de los especialistas y tratar de administrar el estado municipal de la mejor manera posible. Con la información disponible en estos

momentos, seguramente podríamos mejorar muchas de las decisiones tomadas en aquellos tiempos, pero es algo contra fáctico.

Con el regreso a lo denominado como “la nueva normalidad”, creemos que hemos salido fortalecidos como grupo de trabajo, con algunos avances en cuanto a la reorganización del personal, pero principalmente, habiendo reconocido nuestras debilidades. Ahora nuestro objetivo es trabajar sobre ellas.

Intendente de la Municipalidad de Andalgalá, Sr. Raúl Eduardo Córdoba

El Departamento de Andalgalá es una ciudad ubicada al norte de San Fernando del Valle de Catamarca, esta ciudad también es conocida como la "La Perla del Oeste Catamarqueño".

En lo que respecta a la modernización del Estado Municipal cabe mencionar que la pandemia producida por el COVID-19 trajo como consecuencias acelerados cambios en los diferentes niveles del gobierno y los municipios no fueron la excepción.

En este sentido el municipio de Andalgalá debió dar respuestas inmediatas a las necesidades de la comunidad para sostener los servicios básicos y responder a la emergencia sanitaria a través de diferentes dispositivos de gestión en materia de digitalización como así también cubrir la asistencia y contención de personas afectadas por el COVID-19.

Por otra parte, las políticas públicas desarrolladas en materia de modernización del Estado brindan grandes herramientas a las organizaciones estatales para que las mismas desarrollen estrategias que les permita articular e interactuar con la ciudadanía y de esta forma mejorar la comunicación y optimizar los servicios.

Pasar de una sociedad analógica a una digital no es sencillo ya que requiere la intervención de varios procesos para adecuar la capacidad técnica del gobierno local.

No obstante, en materia de turismo Andalgalá ha dado un paso muy importante los últimos años, generando un beneficio para todos los que apuestan a posicionar este departamento como un destino turístico utilizando las herramientas digitales.

De esta manera el municipio creo una página web que apunta a mejorar la experiencia de todos los turistas que visiten Andalgalá.

A partir de la creación del sitio web denominado “Turismo Andalgalá” se ofrece a los turistas la posibilidad de tener al alcance de su mano, todo lo que necesita para recorrer y conocer cada rincón. Se brinda un servicio de contactos, información y un gran trabajo de geolocalización de cada uno de los principales atractivos, generando así un nexo entre los turistas y los prestadores de servicios.

De esta forma la tecnología se convierte en un soporte de calidad y como ejemplo de ello se destacan los códigos QR, instalados en puntos estratégicos como los cargadores solares ubicados en la Plaza 9 de Julio; los turistas logran tener acceso en todo momento, de una

manera simple y práctica a toda la información que necesiten para disfrutar de una experiencia completa durante su estadía.

Hablar de esta aplicación de turismo es resumir todo aquello que tiene nuestro departamento en la capacidad, el ingenio de nuestra gente, en la belleza de nuestros lugares y algo que puede estar en las manos de un visitante a través de un teléfono celular que hoy todo el mundo lo maneja y así poder encontrar cada uno de los lugares que quieran visitar en nuestra perla del oeste.

La implementación de este primer punto digital de información contribuye a que Andalgalá esté a la vanguardia de las nuevas tecnologías para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y visitantes.

Los turistas y los andalgalenses podrán organizar recorridos no guiados de acuerdo con sus intereses, saber a qué distancia está y cuál ruta tomar, información que podrán enviar a su celular al escanear un código QR. Al mismo tiempo, tendrán acceso a información de gastronomía, alojamiento, servicios de transporte de larga distancia y urbanos.

En definitiva, es necesario ofrecer al turista más y mejores canales de información sobre Andalgalá, con una oferta integrada de servicios, de fácil y ágil consulta. Con esta iniciativa que se presentó se busca que Andalgalá sea un destino importante de Catamarca y de Argentina para el turismo.

Intendente de la Municipalidad de Belén, Sr. Daniel Eduardo Ríos

El intendente de la Municipalidad de Belén, Daniel Eduardo Ríos, participo junto otros Intendentes en la disertación del I Congreso Regional “Estado y Administración”, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca.

Siendo el tema principal la Modernización del Estado el intendente mencionó las herramientas digitales que se implementaron debido a la Pandemia por Covid-19, donde la digitalización y la capacitación del recurso humano para el correcto uso de estas fueron fundamental para dar continuidad a las tareas municipales en sus distintas áreas de función. Mismas que hoy en día se siguen utilizando y priorizando debido a la necesidad de contar con un gobierno digital y abierto para la sociedad.

Otro tema a destacar en su disertación fue la educación, considerando a esta el pilar fundamental para el desarrollo humano, relatando a los presentes en el establecimiento los antecedentes de su familia, dado que las condiciones de esa época donde el trabajo era la única opción en el sustento del hogar no pudieron contar con la posibilidad de acceder y/o continuar con la misma, debido a eso dio como prioridad a la educación en todos sus niveles, desde los Espacios de Primera Infancia, hasta los secundarios y reforzando la Educación

Superior como principal política de gestión, buscando así que la educación sea de acceso para toda la comunidad en igualdad de condiciones.

Continuando con este largo camino y respondiendo ante la necesidad de la población local donde el acceso de un nivel universitario era limitado por una barrera económica para los jóvenes y sus familias, surge gracias a un arduo trabajo en conjunto entre el municipio y la Universidad Nacional de Catamarca, la “Sede Universitaria Belén” implicando uno de los proyectos de mayor impacto social, representado un gran orgullo y oportunidad no tan solo para la comunidad de la Ciudad de Belén sino también para las vecinas localidades.

Para finalizar el Sr. Intendente destacó y agradeció la importante labor que tiene la Universidad y los profesionales en sus respectivas áreas académicas, donde su presencia y asesoramiento es fundamental para el desarrollo y continuidad de la Sede Universitaria, así también para brindar herramientas a la Modernización de la Administración que demandan los actuales tiempos.