

# UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CARA AL FUTURO

## Reflexiones y desafíos

Aguilar, Andía, Barrios, Bertucci, Burton, Carrillo, Cruceli,  
Dávila, Díaz, Gadsden, Gonzalez, Herrera, Montagna,  
Mouriño, Porfiri, Rodríguez, Romero, Saavedra,  
Seijas, Trivisonno, Vázquez, Vilanova, Villarroel  
y von Zeschau.

### Prólogos

Héctor F. Dama , Andrés E. Rodríguez

### Compilador

Federico E. Dávila









# **Una administración pública de cara al futuro**

## Reflexiones y desafíos

Federico E. Dávila (compilador)

### **Prólogos**

Héctor F. Dama  
Andrés E. Rodríguez

### **Autores**

M. Aguilar, M.G. Andía, M. A. Barrios, A. S. Bertucci, B. A. Burton,  
F. Carrillo, M. A. Cruceli, F. E. Dávila, R. Díaz, C. H. Gadsden,  
S. Gonzalez, J. C. Herrera, A. Montagna, J. Mouriño, C. E. Porfiri,  
A. E. Rodríguez, J. P. Romero, L. Saavedra, M. Seijas, M. K. Trivisonno,  
N.O. Vázquez, E. Vilanova, A. B. Villarroel y J. F. von Zeschau

## **Federico E. Dávila**

Una administración pública de cara al futuro  
Reflexiones y desafíos  
Buenos Aires

### **Coordinación de la edición:**

Lucas Denna,  
Secretario de Publicaciones y Prensa  
UPCN, Seccional TPN y GCBA.

### **Diseño de tapa e interior:**

Lic. DG. María Laura Dal Zotto

### **Corrección de la edición:**

Prof. Cristina Eseiza

Una administración pública de cara al futuro : reflexiones  
y desafíos /

María Gracia Andía... [et al.] ; compilado por Federico  
Dávila.- 1a ed.-

Ciudad Autónoma de Buenos Aires : UPCN- Unión  
Personal Civil de la Nación, 2020.

304 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-1506-41-5

I. Administración Pública. I. Andía, María Gracia. II.

Dávila, Federico, comp.

CDD 351.01

Hecho en depósito de ley

Impreso en Argentina. Printed in Argentina

Todos los derechos reservados.

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

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

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

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





# Índice

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Prólogos</b>                                                                                                       | 11  |
| Héctor F. Dama                                                                                                        |     |
| Andrés E. Rodríguez                                                                                                   |     |
| <b>Respuestas de los sistemas de acceso a la información pública a la emergencia sanitaria.</b>                       | 15  |
| Por María Gracia Andía y Brian Alex Burton                                                                            |     |
| <b>Estado y soberanía en el nuevo “orden internacional”</b>                                                           | 41  |
| Por Miguel Ángel Barrios                                                                                              |     |
| <b>La experiencia del FOPECAP</b>                                                                                     | 61  |
| Por Felipe Carrillo, Antonio Montagna, y Abel Sergio Bertucci                                                         |     |
| <b>Los derechos de los trabajadores públicos en tiempos de teletrabajo</b>                                            | 71  |
| Por M. Andrea Cruceli y Juan Pablo Romero                                                                             |     |
| <b>Hiperglobalización y pandemias. Respuestas, acciones y debates de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)</b> | 95  |
| Por Federico Eduardo Dávila                                                                                           |     |
| <b>Sobre la regulación laboral</b>                                                                                    | 107 |
| Por el Rodolfo Díaz                                                                                                   |     |
| <b>ISO 18.091, COVID-19 y gobernabilidad</b>                                                                          | 119 |
| Por Carlos Humberto Gadsden Carrasco y Silvia Edith Vilanova, Marcelo Seijas                                          |     |
| <b>El desafío de volver a pensar</b>                                                                                  | 137 |
| Por Juan Carlos Herrera                                                                                               |     |
| <b>La globalización del egoísmo se está agotando. Es la hora de la universalización de la solidaridad</b>             | 151 |
| Por Javier Mouriño                                                                                                    |     |
| <b>La comunicación de crisis de la gestión pública en tiempos de pandemia</b>                                         | 173 |
| Por Cecilia Eugenia Porfiri                                                                                           |     |
| <b>Una función pública profesionalizada</b>                                                                           | 191 |
| Por Andrés Esteban Rodríguez                                                                                          |     |
| <b>El desarrollo en tiempos de COVID-19. Evidencias empíricas en Argentina y tendencias del rol del Estado</b>        | 205 |
| Por Laura Saavedra                                                                                                    |     |
| <b>Que los valores decidan</b>                                                                                        | 225 |
| María Karina Trivisonno y Susana Gonzalez                                                                             |     |

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Una administración pública de cara al futuro pensada desde la generación y utilización del conocimiento organizacional</b>                        | 235 |
| Por Norberto Osvaldo Vázquez y Mercedes Aguilar                                                                                                      |     |
| <b>Nuevas formas de actividad: el teletrabajo</b>                                                                                                    | 257 |
| Por Amalia B. Villarroel                                                                                                                             |     |
| <b>Planificando la post-pandemia: Las experiencias de planificación a gran escala en la Argentina, desde los planes quinquenales al Plan Gelbard</b> | 277 |
| Por Juan Federico von Zeschau                                                                                                                        |     |

# Prólogo

**Dr. Héctor F. Dama**

Decano Facultad Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del Salvador:

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

Ahora bien, dicho privilegio se multiplica significativamente, cuando consideramos que la obra responde a un conjunto de autores que, desde diferentes ópticas, están comprometidos en sumar y complementar aportes, teniendo todos ellos en común, la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad del Salvador, con el apoyo continuo, a lo largo de 21 años, de un trabajo conjunto con la Unión del Personal Civil de la Nación. Es muy valorada, la cuidadosa selección temática expuesta, que nos ha permitido profundizar cuestiones con alto compromiso ciudadano al desafío del análisis y predicciones de los nuevos tiempos. Así es como se llegan a plantear aspectos vinculados a la comunicación, el desarrollo, la planificación, la gestión del conocimiento, la calidad, geopolítica, el rol del Estado, el teletrabajo, la ética, el capital humano, y la Encíclica “Laudato Si”, entre otros; sumándole asimismo reflexiones sobre la pandemia que estamos padeciendo pero que a su vez, ofrece interesantes desafíos y oportunidades para los nuevos escenarios que se le presentarán a la administración pública.

No tengo dudas de que, al cabo de su lectura, se habrán incorporado información, análisis, propuestas, opiniones y perspectivas sustentados en los sólidos pilares de la investigación y la experiencia indiscutible de los autores, todos, profesionales comprometidos con la construcción de un Estado Moderno y Eficiente. Reconocemos que es precisamente el compromiso y el renovado entusiasmo, características distintivas en los estimados docentes, egresados y especialistas, que con verdadera vocación por una Administración Pública apoyada en la gestión del conocimiento continuo presentan esta obra **“Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos”**; los felicitamos y les damos las gracias por responder a una de las prédicas más sentidas de San Ignacio de Loyola, *“Alcanza la excelencia y compártela”*

**Lic. Andrés E. Rodríguez**

Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación

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

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

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





# Respuestas de los sistemas de acceso a la información pública a la emergencia sanitaria.

## **Dra. María Gracia Andía, Ph.D.**

Doctora en Derecho y Políticas Públicas por la Northeastern University, Boston, Massachusetts, Estados Unidos. Actualmente, es Titular del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (OGDAI). Es Profesora de Derecho de grado y posgrado en la Universidad de San Andrés. Es Profesora de posgrado de la Universidad del Salvador. Es miembro del Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Fue investigadora asociada del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Ha sido consultora de organismos internacionales (World Bank Group, Americas Society and Council of the Americas) y asesora de funcionarios de la legislatura de la C.A.B.A. y de la Cámara de Diputados de la Nación. Se ha desempeñado como docente de grado y postgrado en la Northeastern University y en la Universidad de Congreso, en la provincia de Mendoza.

## **Brian Alex Burton**

Abogado, Universidad de San Andrés. Es asesor legal en el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Profesor de derecho en la Universidad Torcuato Di Tella. Anteriormente, se desempeñó como investigador y redactor en la Embajada Argentina ante los Estados Unidos.

## **Resumen ejecutivo**

El presente estudio emprende una revisión de las capacidades de adaptación de los órganos a cargo de sistemas de acceso a la información pública en la región latinoamericana frente a la emergencia sanitaria declarada a partir de la pandemia por COVID-19. Realiza un breve repaso del desarrollo teórico del instituto de la emergencia en Argentina. Seguidamente, analiza las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho de acceso a la información en el marco de la excepcionalidad. Con ello en mente, se relevan las acciones adoptadas a nivel nacional en Chile, México, Perú y Uruguay. Por último, se procede al estudio del caso argentino en sus niveles nacional y sub-nacional, emplean-

do para ello los casos de la Provincia de Mendoza y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **Respuestas de los sistemas de acceso a la información pública a la emergencia sanitaria**

### **Estado de Emergencia**

El desarrollo del concepto de “emergencia” implica la existencia de una situación extraordinaria donde el estado de emergencia constituye una especie de género del estado de necesidad. En Argentina, la “necesidad” que dio lugar a los avances teóricos respecto de la emergencia presentó históricamente un conjunto similar de características que podría calificarse como “necesidad económica” o “financiera”. Es un dato relevante, pues algunas de las notas de aquel tipo de coyuntura pudieron conducir a la construcción de conceptos y criterios particulares del estado de emergencia.

Para que una coyuntura de “necesidad económica” legitime la intervención de emergencia del Estado, debe existir un interés público intenso en dicha intervención<sup>1</sup>. Toda vez que el buen funcionamiento de la economía es un recurso esencial para el funcionamiento de la totalidad del sistema, y para el pleno desarrollo de los planes de vida individuales, las dimensiones del alcance de una crisis económica son fácilmente representables en el imaginario público. La intervención del Estado en la economía en beneficio del conjunto y por encima de los derechos y libertades de los individuos se presenta, en aquellos casos, como algo *prima facie* justificable.

Diversos autores han interpretado la normativa y jurisprudencia de emergencia económica a la luz de concepciones sobre el derecho de propiedad. Independientemente del modo en que definen el derecho de propiedad, estos autores afirman que es posible la configuración -como de hecho ha ocurrido- de un contexto de crisis económica tan grave que, a fin de preservar el bien general de la población, el Estado deba irrumpir en las esferas personales de los individuos e impedir el libre uso y goce de la propiedad privada<sup>1</sup>.

Lo anterior vuelve explícita la problemática de traducción de las teorías confectionadas en torno a la experiencia de emergencias económicas a contex-

1. CSJN, “Avico, O. A. c/ de la Pesa, S. G.”, 07/12/1934; “(...)podemos afirmar que la gravedad y extensión de la crisis económica justifican ampliamente la ley impugnada; que todas sus disposiciones se proponen salvaguardar en lo posible un fin legítimo, como lo es el interés público comprometido en esta grave emergencia; y que los medios empleados: la moratoria para el pago del capital por tres años, y de los intereses por seis meses vencidos así como el máximo de 6% en la tasa de interés, son justos y razonables, como reglamentación o regulación de los derechos contractuales”

tos de excepcionalidad de otra índole. La emergencia sanitaria del año 2020 no puede ser explicada fácilmente utilizando de manera exclusiva conceptos basados en el derecho de propiedad, si bien con frecuencia la afectación a tal derecho se encuentra involucrada en mayor o menor medida. Los principios y criterios aplicados a la implementación de medidas que vulneran derechos constitucionales en un contexto de emergencia deben ser evaluados empleando un marco teórico propicio, ajustado a las características de la crisis de turno. A pesar de los obstáculos a la importación de un determinado marco teórico a una situación enteramente distinta a la que le dio origen, cabe rescatar una base teórica común a la idea de emergencia, la que fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1957. En aquel entonces, la Corte Suprema de Justicia de la Nación definió la emergencia como situaciones que “derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios: a veces son acontecimientos de carácter físico, como un terremoto, una grave epidemia, etcétera; a veces, de índole económica, como las que han determinado en nuestro país -y en la generalidad de los países extranjeros- legislaciones especiales, de efectos restrictivos para el derecho de propiedad consagrado por la Constitución [...] También la emergencia puede provenir, sin duda, de un acontecimiento político, como es la revolución, pues lo que hace que la situación tenga aquel carácter no es la naturaleza del hecho determinante, sino su modo de ser extraordinario, la gravedad y amplitud de sus efectos y la necesidad imperiosa de establecer normas adecuadas para restablecer los intereses públicos afectados” (CSJN, “Perón, Juan D.”, 21/06/1957, Fallos: 238:23).

La Corte reconoció tres tipos de causales o fuentes de las que puede surgir una situación de emergencia -físicas, económicas y políticas-, pero señaló que el elemento definitorio de la emergencia no se encuentra en su origen sino en sus efectos. Debe tratarse de una situación extraordinaria, imprevisible o inevitable por las vías ordinarias, que genere efectos graves y ampliamente extendidos. El desarrollo doctrinario ha acompañado esta definición en cuanto al ele-

2. Muchos de estos autores coinciden en señalar que el la protección a la propiedad privada adquiere diferentes grados o niveles de acuerdo al “tipo” de propiedad, el que frecuentemente se encuentra definido por la finalidad de la misma frente al titular del derecho. Así, Federico Orlando, Horacio Etchichury, Juan Cianciardo y Pilar Zambrano reconocen, cada uno a partir de conceptos distintos, la existencia de un piso o núcleo de propiedad necesario para el desarrollo de un plan de vida decente o digno; núcleo que se encuentra fuera del alcance de los manejos del Estado en una emergencia. Carlos Rosenkrantz, por su parte, amplía el subconjunto de la propiedad inaccesible para el Estado a toda aquella propiedad cuya protección no se encuentre justificada por argumentos consecuencialistas referidos al desarrollo productivo y al bienestar general.

mento de imprevisibilidad. Bidart Campos habla de una excepcionalidad no derivada de la inusualidad o infrecuencia sino por considerarlo un fenómeno patológico para el orden constitucional. La nota saliente es la peligrosidad, la que justificaría el empleo de instrumentos o instituciones específicas, que el autor denomina “institutos de emergencia”<sup>2</sup>. En coincidencia, Sagüés vincula la emergencia con un peligro para el sistema político, o con el caos social, ambas situaciones que crean una necesidad de echar mano a medidas que, previsiblemente, no serían aceptables en un Estado de Derecho<sup>3</sup>

La figura de la emergencia tampoco es extraña al orden internacional. Tanto la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>4</sup> como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> contienen cláusulas de caso fortuito o situaciones excepcionales frente a las cuales operaría un recorte radical, pero no completo, de las garantías ofrecidas por el instrumento.

A grandes rasgos, la verificación del sustrato fáctico caracterizado de “emergencia” da lugar a la adopción de medidas que ponen en riesgo los derechos y libertades constitucionales, de manera transitoria y proporcional al peligro que la emergencia representa. Este proceder, según la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se encuentra habilitado por la Constitución, toda vez que implica la salvaguarda del interés de la sociedad como colectivo frente al de los individuos<sup>6</sup> (CSJN, “Peralta, Luis y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía – Banco Central) s/ amparo”, 27/12/1990).

El rango de medidas que el Estado podrá adoptar en el marco de una emergencia se encuentra limitado a aquellas tendientes a evitar o combatir la crisis en cuestión, o a paliar sus efectos. Ello pues, entiende la Corte, la afectación a los derechos individuales y colectivos que puedan suponer las medidas de emergencia sólo se encuentran justificadas en la medida en que exista una expectativa calificada de un efecto positivo frente a la situación concreta. La doctrina habla de una especificidad en la medida a adoptar; “apta para enfrentar aquella situación de necesidad”<sup>7</sup>. La idoneidad de la respuesta estatal será

3. Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución reformada, Buenos Aires, Ediar, 1998.

4. Sagüés, Néstor Pedro, Elementos de derecho constitucional, 2° edición, Buenos Aires, Astrea, 1997.

5. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 27; [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).

6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 4; <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

7. “La etiología de esta situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución Nacional”, CSJN, “Peralta, Luis y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía – Banco Central) s/ amparo”, 27/12/1990.

8. Sagüés, Néstor Pedro, Op. Cit., tomo I, p. 189.

juzgada por el modo en que I) se corresponde con la coyuntura en crisis y II) se enmarca dentro de los límites de la declaración de emergencia.

Debe apreciarse la vaguedad en la determinación del concepto de emergencia, pues es aquella soltura estructural la que permite al instituto adoptar la forma adecuada de acuerdo a la situación a la que se enfrenta. Por ello, una emergencia económica y una emergencia sanitaria no varían en su forma normativa sino únicamente en cuanto se encuentran destinadas a contrarrestar dos crisis sustancialmente distintas. Cambiarán, por lo tanto, las instituciones adoptadas para identificar, conocer y combatir el mal que amenaza al orden constitucional.

Por último, si bien no ocupa al presente trabajo el análisis de la histórica relación entre el Estado argentino y las instituciones de emergencia en materia económica y financiera, una breve mención a los manejos desmedidos del gobierno nacional durante la crisis de los años 2001 y 2002 aporta perspectiva al enfoque mayormente jurídico con el que se emprende el presente estudio, a la vez que demanda cautela. Como señala la jurista María Angélica Gelli al referirse a la normativa de emergencia empleada para afrontar aquella crisis (el Decreto N° 1570/02, la Ley N° 25.561 que declaró la emergencia y modificó sustancialmente la ley de convertibilidad, y el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 214/2002 de pesificación), “esas disposiciones normativas difícilmente pasen un estricto control de razonabilidad, porque aniquilaron los derechos propietarios y contractuales -incumpliendo el principio de proporcionalidad en la restricción de los derechos- y porque no lograron la resolución de los problemas”<sup>9</sup>.

## **Emergencia Sanitaria COVID-19**

Los primeros casos de infección de COVID-19 en humanos surgieron a mediados de diciembre de 2019 en un mercado de animales en la ciudad de Wuhan, China. Para el 31 de diciembre, día en que se comunicó la existencia del virus a la Organización Mundial de la Salud, la propagación del virus había alcanzado dimensiones alarmantes. A partir de acciones de monitoreo constante, el día 30 de enero de 2020, aquel organismo internacional declaró al brote de COVID-19 como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. Recién el 11 de marzo de 2020, cuando el virus se había trasladado a 110 países y el número de contagios superaba los 118.000 y el de

9. Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada, Buenos Aires: La Ley, 2009; comentario al artículo 17 de la Constitución Nacional.

muerter, 4.200, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia<sup>9</sup>. Seis meses después de la constatación de los primeros casos de COVID-19, el número de contagios en el mundo supera los 7 millones, más de 400.000 de aquellos con resultado letal. La letalidad del virus puede ser atribuida a su novedad y a la consiguiente ausencia de tratamientos de inmunización o cura; pero también operaron como factores la falta de preparación y las demoras de los Estados afectados y de la comunidad internacional en identificar los alcances de la amenaza y poner en práctica las medidas destinadas a impedir su propagación.

### **La emergencia sanitaria argentina**

La emergencia sanitaria que brinda el marco de legitimidad de las políticas adoptadas para combatir el contagio del nuevo coronavirus 2019 (“COVID-19”) fue declarada en la Ley 27.541 del 21 de diciembre de 2019. Esta ley contemplaba la emergencia en materia sanitaria pero no previó -ni pudo prevenir- la pandemia de COVID-19 que habría de brotar en los meses siguientes a su promulgación.

No obstante, fue tras la declaración de la pandemia por parte de la OMS el día 12 de marzo de 2020, que el Presidente de la Nación amplió aquella emergencia sanitaria mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020 con el fin expreso de posibilitar la “adopción de nuevas medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en evidencia científica, que se sumen a las ya adoptadas desde el inicio de esta situación epidemiológica, a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario”. El decreto estableció una serie amplia de medidas de reasignación de recursos y de limitación de las libertades personales destinadas por un lado a equipar a las instituciones de la salud pública y dotarlas de prerrogativas necesarias a fin de optimizar su capacidad y, por otro, a reducir las oportunidades de contagio en la población. Posiblemente, la mayor afectación a los derechos y libertades de la ciudadanía fue introducida con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020 de “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio” el 19 de marzo de 2020.

El Decreto N° 297/2020 restringió de forma casi absoluta la libertad ambulatoria de toda persona que se encontrara en territorio argentino, limitando la presencia en espacio público únicamente a personas afectada a diferentes servicios estatales esenciales y a desplazamientos mínimos tendientes al provi-

10. Nótese, a fines ilustrativos, que según establece el Poder Ejecutivo Nacional en los fundamentos del decreto 297/2020, para el 19 de marzo de 2020 el virus había alcanzado “un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes”. En tan solo 8 días se había registrado un incremento de 80% en el número total de casos y de 110% en el número total de muertes.

sionamiento de productos de limpieza, alimento y medicamentos. Ello implicó, entre otras cosas, el cese de una porción importante de la actividad productiva del país y acarreó consecuencias sobre el esquema de ingresos de la población. Conforme fue sostenido en el apartado anterior, el principio de proporcionalidad que rige la actividad estatal de emergencia exige que a un accionar radical del Estado le preceda una situación de gravedad suficiente que justifique la afectación extendida de los derechos personales. Ello se traduce, entre otras cosas, en un estándar de evidencia empírica muy alto que verifique suficientemente la existencia y las características de la crisis tal que la intervención pública se vea razonablemente justificada. Así se explica, posiblemente, la intención del legislador de acompañar el decreto 297/2020 con mayor fundamentación que la que había sido aportada en el decreto precedente. Lo cierto es que la verificación de los severos riesgos a la población acarreados por el virus permitió al Poder Ejecutivo Nacional poner en marcha una serie de instituciones de emergencia que alteraron, en mayor o menor medida, el normal funcionamiento de todas las áreas del Estado. Entre ellas, las agencias que se encargan de la ejecución de las garantías relativas al acceso a la información pública.

En las secciones subsiguientes discutiremos el nivel de afectación al derecho de acceso a la información pública permitido por la norma constitucional - es decir, los recaudos de mínima que deben salvaguardarse incluso frente a una crisis sanitaria como la del COVID-19- y el rol adoptado por las agencias garantes del aquel derecho a modo de asegurar la continuidad en la ejecución de la garantía constitucional.

## **Acceso a la Información Pública en Emergencia**

### **Panorama interamericano**

El 10 de abril de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó la Resolución 1/2020<sup>10</sup>. Para ese entonces ya había habido un total de 1.673.711 casos de coronavirus en el mundo y se habían producido un total de 107.835 muertes<sup>11</sup>. Argentina, al igual que Perú, México, Chile y muchos o-

11. Nótese, a fines ilustrativos, que según establece el Poder Ejecutivo Nacional en los fundamentos del decreto 297/2020, para el 19 de marzo de 2020 el virus había alcanzado “un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes”. En tan solo 8 días se había registrado un incremento de 80% en el número total de casos y de 110% en el número total de muertes.

12. Cifras según WorldoMeter; <https://www.worldometers.info/coronavirus/worldwide-graphs/#total-cases>.

tros países de la región, ya habían comenzado a reaccionar frente a la pandemia, aplicando medidas de prevención y de tratamiento de diverso tipo. La recomendación emitida por el órgano interamericano -realizada en virtud de sus funciones delimitadas en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 41 "b"- ilustra, en términos generales, el espíritu de las soluciones que los Estados Parte ya habían comenzado a adoptar. Si bien la misma no precedió cronológicamente a las normas de emergencia de los Estados Parte, a los fines del presente estudio ella brinda un esquema conceptual desde el cual observar los desarrollos normativos particulares en la región.

En la Resolución I/2020, la Comisión formuló una serie de recomendaciones para los Estados Parte, que operan como lineamientos para el adecuado resguardo de los derechos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos. La Comisión expresó su preocupación por el respeto de los derechos -particularmente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales- en el marco de la pandemia. Dentro de sus consideraciones, reconoció el rol crítico "del acceso a la información pública respecto de la pandemia y las medidas que se adoptan para contenerla y enfrentar las necesidades básicas de la población".

En lo relativo al derecho de acceso a la información pública, la Comisión recomendó, en su artículo 32, "[asegurar] el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones."

La recomendación arriba transcrita comprende tres directivas diferenciables: I) una de tipo general, que debe operar como principio y aplicar siempre que no existan excepciones; II) una segunda disposición que establece prioridades acordes a la situación extraordinarias, y III) una última directiva, de excepción, delimitada de acuerdo a las dos anteriores.

La primer directiva o recomendación replica las obligaciones del Estado respecto del derecho de acceso a la información asumidas a través de la Convención Americana de Derechos Humanos, y agrega a ello la prohibi-

ción de exceptuarse de aquel régimen mediante invocación de "limitaciones generales basadas en razones de seguridad y orden público". Esta regla posiblemente refleja una intención de la Comisión de evitar que los gobiernos utilicen las circunstancias de crisis como fundamento para suspender la vigencia de los derechos humanos bajo una fachada de legitimidad. Por ello, la Comisión refuerza la continuidad de los compromisos de los Estados Parte con la Carta de Derechos.

En segundo lugar, la Comisión reconoció la particular relevancia del acceso a cierta información esencial a la preservación de la salud y la vida de la ciudadanía. Además de otorgar prioridad a las solicitudes de información relativa a la pandemia, la Comisión recomendó específicamente extremar los recaudos para brindar activamente información a todos los grupos en situación de vulnerabilidad sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, en condiciones que maximicen su accesibilidad y comprensión. La última regla recomendada por la Comisión surge de la observación de las prácticas que algunos Estados Parte ya estaban aplicando con anterioridad al dictado de la Resolución 1/2020; en particular, respecto de la práctica de suspensión de plazos de solicitudes de información ajena a la emergencia sanitaria y la pandemia. Algunos estados se encontraban aplicando -o bien evaluando la posible aplicación- de una suspensión general de los plazos de los procedimientos de solicitud y entrega de información. La Comisión no pudo desconocer dicho proceder, pero recomendó que la suspensión se determine caso por caso, y no de modo general. El Estado deberá disponer en el caso particular, mediante resolución, la negativa a brindar la información solicitada en los términos legales, donde se ofrezca fundamentación suficiente y se establezca un plazo para cumplir la obligación. Dicha resolución debe ser apelable, recaudo que asegura la exigibilidad en sede judicial de los derechos vulnerados por la administración pública.

En suma, el esquema planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no morigerar sino refuerza los compromisos de los Estados Parte con el derecho de acceso a la información pública. El Estado sólo podrá posponer, a tiempo determinado, la entrega de información solicitada, y deberá hacerlo fundamentando la imposibilidad de cumplir con los plazos legales. La suspensión no procederá para casos donde la información solicitada se vincule con la pandemia o con las medidas de emergencia adoptadas por el Estado. Es más, respecto de ésta, el Estado deberá multiplicar sus esfuerzos en la difusión y en la transparencia activa.

En la práctica, no todos los países respondieron del mismo modo a la pandemia y, dadas las diferencias estructurales entre los sistemas de acceso a la información pública y los recursos y capacidades disponibles en cada uno, las

soluciones al conflicto entre la emergencia y el derecho de acceso a la información no siempre reflejan los principios que hemos ilustrado a través de la Resolución 1/2020 de la CIDH.

### **Algunas respuestas en la región**

En Chile, la primera medida del Consejo para la Transparencia tras la entrada en vigencia del estado de excepción constitucional fue declarar la vigencia (la no-suspensión) del derecho de acceso a la información pública<sup>12</sup>. El titular del Consejo, Jorge Jaraquemada, manifestó que se había considerado que la situación de excepción constitucional incrementa la necesidad del escrutinio público de la función estatal, circunstancia que agudiza la necesidad de mecanismos de garantía del acceso a la información pública y de transparencia activa de las agencias del Estado<sup>13</sup>.

Posteriormente, mediante Oficio N° 252 del 20 de marzo 2020<sup>14</sup>, el Consejo para la Transparencia dispuso que los sujetos obligados a responder pedidos de acceso a información pública que vieran disminuidas sus capacidades físicas de responder a causa de las medidas adoptadas para combatir la pandemia de COVID-19, tendrían la posibilidad de comunicar dicha circunstancia al solicitante para convenir un plazo de entrega más adecuado a sus posibilidades. La agencia del estado deberá justificar el uso de tal opción demostrando su incapacidad de responder en el tiempo establecido por ley, extremo que será sujeto de revisión por el Consejo para la Transparencia por la vía de amparo. Dicho Oficio también flexibilizó los plazos de las obligaciones de transparencia activa.

La razón de ser del Oficio es una observación de las circunstancias de hecho, más que una decisión de derechos. La justificación a la alteración de la plena vigencia del derecho de acceso a la información se vincula, según expresa el Consejo para la Transparencia, con una evaluación empírica de las posibilidades -en capacidad de las agencias, en recursos disponibles- de enfrentar las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública de la forma establecida por ley, las que fueron disminuidas a causa de las medidas adop-

13. Consejo para la Transparencia, Oficio N° 211, 17/03/2020, <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2020/03/recomendaciones-COVID19.pdf>.

14. Según los dichos del titular del Consejo para la Transparencia, Jorge Jaraquemada, vertidas en la publicación del Consejo para la Transparencia del día 24 de abril de 2020; <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-intercambia-experiencias-en-materia-de-acceso-a-informacion-publica-durante-la-pandemia-con-entidades-latinoamericanas/>

15. Consejo para la Transparencia, Oficio N° 252, 20/03/2020, <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2020/03/Oficio%C2%B0000252-CPLT.pdf>.

tadas para enfrentar la pandemia del COVID-19. El Consejo para la Transparencia repara en la dificultad de las agencias del Estado de hacer frente a sus obligaciones a tiempo cuando cuentan con una limitación estricta dispuesta por ley en la cantidad de operadores.

Se sigue de lo anterior que, en el caso chileno, así como en toda la región, la afectación al derecho de acceso a la información pública viene como un efecto secundario de las demás regulaciones estatales de emergencia, particularmente de las restricciones a la libertad ambulatoria. Esta circunstancia posibilita que subsistan declaraciones en defensa del derecho y de su vigencia en la coyuntura de emergencia con normas que flexibilizan o restringen dicha vigencia. Las normas, como es el caso del Oficio N° 252, actúan como un reconocimiento de las autoridades de una realidad: la de las limitaciones estructurales al correcto funcionamiento del sistema a partir de la adopción de institutos de emergencia de gran impacto como, por ejemplo, la cuarentena masiva.

En un orden de ideas distinto, no es dable pasar por alto que los medios de prensa chilenos han señalado fuertemente una falta de transparencia por parte del Estado en relación a información vinculada a la pandemia y a las medidas adoptadas para contrarrestar el contagio del virus y su tratamiento. Según informa una fuente, el Colegio Médico de Chile criticó “la falta de transparencia del gobierno en la entrega de información, el manejo de los datos y el proceso de toma de decisiones”<sup>15</sup>. La opacidad del gobierno respecto de los procesos de toma de decisiones ponen en cuestionamiento la confiabilidad de dichas decisiones, lo que impacta a su vez en la toma de decisiones críticas en niveles inferiores<sup>16</sup>.

En el caso de México, el 20 de marzo de 2020, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos Personales (INAI) suspendió todos los plazos relativos a procedimientos de transparencia, de acceso a la información pública y de protección de datos personales hasta el 17 de abril del 2020<sup>17</sup>. El 25 de marzo de 2020, el Pleno del INAI acuerda suspender sus sesiones provisionalmente. El 15 de abril de 2020, mediante acuerdo, el Pleno reanuda sus sesiones, extiende la suspensión de plazos hasta el 30 de abril y aprueba mantener en operación aquellas actividades “con las que se puede garantizar de manera esencial, los derechos de

16. Nueva Sociedad, “La política chilena en tiempos de pandemia”, NUSO N° 287 / MAYO - JUNIO 2020, Tema central; <https://nuso.org/articulo/la-politica-chilena-en-tiempos-de-pandemia/>.

17. Salud Con Lupa, “Desde Chile: la falta de transparencia del gobierno impide vigilar la pandemia”, 31/03/2020, <https://saludconlupa.com/noticias/desde-chile-la-falta-de-transparencia-del-gobierno-impide-vigilar-la-pandemia/>

18. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Acuerdo del Pleno ACT-PUB 20/03/2020.02, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-EXT-PUB-20-03-2020.02.pdf>,

las personas respecto del acceso a la información y a la protección de datos personales, exclusivamente, las que son directamente necesarias, ineludibles o prioritarias, para atender y entender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2<sup>18</sup>. Posteriormente<sup>19</sup>, la suspensión de los plazos se renueva sucesivamente (al momento de la redacción del presente artículo, hasta el 30 de junio) y se dispone la paulatina apertura del sistema a tramitar solicitudes y recursos relativos a la pandemia y al accionar del Estado frente al COVID-19. Es importante aclarar que la suspensión de plazos no trajo aparejado impedimento alguno a la presentación de solicitudes o de recursos de revisión conforme lo disponen las normas. Las áreas afectadas a la resolución de dichas solicitudes o reclamos continuaron su funcionamiento en todo momento. En cambio, a partir de mediados del mes de abril, se instaura un sistema de prioridad, donde se mantiene el enfoque en la tramitación de casos estrechamente ligados a la pandemia COVID-19, rigiendo para estos los plazos de la ley. Aquellos casos que quedan excluidos del grupo prioritario fueron recibidos y tramitados sin plazos legales. El 30 de abril, el Pleno del INAI dispuso la reanudación de los plazos de la ley para todos los sujetos obligados que desarrollen actividades esenciales (definidas por la Secretaría de Salud en Acuerdo el 31 de marzo de 2020).

A diferencia del caso chileno, en México las alteraciones al normal funcionamiento de los mecanismos de garantía del derecho de acceso a la información y de transparencia extrae su justificación casi íntegramente de normas provenientes de otros sectores de la administración pública, principalmente de la Secretaría de Salud. Ello no niega las posibles consideraciones respecto de las limitaciones de hecho -la suspensión provisoria de las sesiones del pleno estuvo motivada en la imposibilidad de reunirse bajo condiciones de aislamiento obligatorio-, pero podría ser evidencia de una mayor disposición del Estado de relativizar la importancia del derecho de acceso a la información. En Perú también se optó por la suspensión de los plazos administrativos dispuesta de forma general mediante decretos de urgencia. El Decreto de Urgencia N°026-2020 dispuso la suspensión de los plazos administrativos que estuvieran sujetos a silencio de la administración, tanto positivo como negativo, en procesos que se encontraran en trámite a la fecha de entrada en vigencia del decreto, sin contar aquellos que contaban con decisión adminis-

19. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Acuerdo del Pleno ACT-PUB/15/04/2020.02; <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-04-2020.02.pdf>.

20. Op. cit. ACT-PUB/30/04/2020.02, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-30-04-2020.02.pdf>, ACT-PUB/27/05/2020.04, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-27-05-2020.04.pdf>, ACT-PUB/10/06/2020.04, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-10-06-2020.04.pdf>, entre otros.

trativa y sólo restaba su notificación. La suspensión se dispuso desde el 16 de marzo hasta el 28 de abril 2020. Los procedimientos de solicitud de acceso a la información que se encontraban en trámite al 16 de marzo de 2020 quedaron comprendidos dentro de la norma. Posteriormente, el Decreto de Urgencia N°029-2020 dispuso la suspensión de plazos del 21 de marzo al 6 de mayo de 2020, de todos los procedimientos (de inicio o trámite) administrativos y del sector públicos que no estuvieran incluidos por el DU N°26-2020<sup>20</sup>. Tras sendas prórrogas, la suspensión de plazos de ambos decretos finalizó el día 10 de junio de 2020<sup>21</sup>, si bien se mantuvo el aislamiento social. Una nota saliente del caso peruano es que, conforme surge de fuentes de la sociedad civil, la tramitación de los pedidos de información quedó completamente suspendida durante la emergencia, lo que vulnera gravemente el derecho de acceso a la información. El Instituto Prensa y Sociedad llamó la atención respecto de la situación a partir de la publicación de un artículo periodístico de Convoca.pe<sup>22</sup> y declaró que presentará el caso ante la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos<sup>23</sup>. En contraposición a todos los anteriores casos reseñados se encuentra Uruguay. Allí, la emergencia fue declarada el día 13 de marzo mediante decreto del Consejo de Ministros<sup>24</sup>. El decreto dispuso restricciones al ingreso y egreso del territorio nacional, suspendió actividades que impliquen la aglomeración de personas y estableció medidas de cuarentena obligatoria para quienes fueran diagnosticados con COVID-19 o quienes hubieran estado en contacto con una persona infectada, entre otras medidas. Si bien la circunstancia dio lugar a que algunas áreas de la administración pública dicten medidas específicas como la suspensión del dictado de clases en las escuelas o garantizar la provisión de servicios públicos básicos como energía y telecomunicaciones frente a cortes de suministro por falta de pago, no se adoptó

19. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Acuerdo del Pleno ACT-PUB/15/04/2020.02; <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-04-2020.02.pdf>.

20. Op. cit. ACT-PUB/30/04/2020.02, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-30-04-2020.02.pdf>, ACT-PUB/27/05/2020.04, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-27-05-2020.04.pdf>, ACT-PUB/10/06/2020.04, <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-10-06-2020.04.pdf>, entre otros.

21. Decreto de Urgencia N°026-2020: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/460471-026-2020>.

22. Decreto Supremo N° 087-2020-PCM,

23. Pérez, Luis Enrique, "COVID-19: Gobierno suspende atención a pedidos de información pública", Convoca.pe, 31/03/2020, <https://convoca.pe/agenda-propia/covid-19-gobierno-suspende-atencion-pedidos-de-informacion-publica>.

24. Instituto Prensa y Sociedad, "El acceso a la información puede y debe ejercerse en período de emergencia", 19/04/2020, <https://ipys.org/noticias/acceso-a-la-informacion-publica/el-acceso-a-la-informacion-puede-y-debe-ejercerse-en-periodo-de-emergencia>.

25. Decreto N° 093/2020, 13/03/2020; [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/cons\\_min\\_18.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/cons_min_18.pdf)

un régimen de aislamiento en el país ni se suspendieron los plazos administrativos. La postura de Uruguay frente a la pandemia puede explicarse tanto por la poca extensión territorial y la baja densidad poblacional, así como por las características que presentan las zonas urbanas. Todo ello se traduce en una problemática de menor envergadura.

En cuanto al derecho de acceso a la información pública, la Unidad de Acceso a la Información Pública informó que la atención telefónica y presencial se verá reducida durante el transcurso de las medidas sanitarias adoptadas y puso a disposición medios de consulta y tramitación de expedientes en línea<sup>25</sup>. Por lo demás, aclaró que los expedientes continuarán tramitándose del modo usual.

## **El caso de Argentina**

### **Nivel Nacional**

La medida de restricción ambulatoria dispuesta por el Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, cuyo plazo de vigencia abarcaba inicialmente el período entre el 20 y el 30 de marzo de 2020, fue prorrogada sucesivamente. Al momento de redacción de este artículo, la última prórroga del decreto tiene vencimiento el día 28 de junio<sup>26</sup>. Al amparo de la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio, se desplegaron otros mecanismos que articularon el funcionamiento de un sistema de emergencia.

En materia de derecho de acceso a la información y en consonancia con los desarrollos normativos de la región, se dispuso la suspensión de plazos de los procesos administrativos con fundamento en la emergencia sanitaria y la afectación al normal desenvolvimiento de la actividad estatal. Al respecto, el 19 de marzo de 2020 se suspendió por Decreto 298/2020<sup>27</sup> el curso de los plazos dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, por el Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto 1759/72 - T.O. 2017 y por otros procedimientos especiales hasta el 31 de marzo de 2020. Dicha suspensión de plazos obtuvo prórrogas conforme lo hizo la medida de aislamiento social,

26. Unidad de Acceso a la Información Pública, 18/03/2020; <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/noticias/informacion-interes-para-presentacion-escritos-denuncias-consultas-ante-uaip>

27. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 520/2020, 7/06/2020; <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338406/norma.htm>.

28. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 298/2020, 19/03/2020; <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/227043/20200320>.

preventivo y obligatorio. La última prórroga al presente ha sido el decreto 521/2020. La suspensión de plazos exceptúa a todos aquellos trámites administrativos relativos a la emergencia.

El Decreto Nacional 372/2020, del 31 de marzo de 2020, de modo paralelo a la prórroga del aislamiento social, preventivo y obligatorio, habilitó a las jurisdicciones, entidades y organismos del artículo 8 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional a disponer excepciones, en el ámbito de sus competencias, atendiendo a las “las particularidades que estos últimos puedan exhibir en sus respectivos ámbitos”.

El Decreto Nacional 372/2020 abrió un nuevo camino para la puesta en marcha de algunos de los mecanismos del Estado cuyo funcionamiento había sido interrumpido a causa de la pandemia y la consiguiente suspensión de plazos. La Agencia Nacional de Acceso a la Información, alcanzada por los supuestos del mencionado decreto, resolvió el 14 de abril de 2020, mediante Resolución 70/2020<sup>29</sup>, exceptuar de la suspensión de plazos administrativos tanto a los procedimientos de solicitud y reclamo de acceso a la información pública, regulados por la ley 27.275 como a aquellos comprendidos en la ley 23.326 tendientes a hacer efectiva la protección de datos personales. La excepción se dispone respecto de trámites que sean recibidos o aquellos que se encuentran en trámite al momento de la suspensión de plazos, no así de aquellos de la ley 23.326 en los que ya haya comenzado el proceso sancionatorio y el derecho involucrado del titular de los datos ya haya sido atendido. Dentro del elenco de respuestas estatales relativas al derecho de acceso a la información frente a la emergencia sanitaria relevadas en el presente artículo, la adoptada por la Agencia de Acceso a la Información Pública se presenta como la opción más cercana a mantener la plena vigencia del derecho. A pesar de la interrupción inicial de los plazos administrativos, esta es sin dudas una solución que atiende a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos analizadas anteriormente. En verdad, el Titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública dedica parte de los fundamentos de la resolución a la consideración de la Resolución N° 1/2020 de la CIDH, a la que se refiere en dos ocasiones.

Así, la agencia, respondiendo a las observaciones de la Comisión en cuanto a la suspensión y restricción de derechos con el fin de proteger la salud pública por parte de los Estados, declara que a su juicio no se han establecido

29. Agencia de Acceso a la Información Pública, Resolución N° 70/2020; <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227825/20200415>

medidas directamente restrictivas del derecho de acceso a la información o de la protección de datos personales. No obstante, continúa, la prolongación de la suspensión de los plazos administrativos -y la consiguiente parálisis de los mecanismos de salvaguarda de aquellos derechos- “podría, en la práctica, vaciar de contenido a esos derechos humanos fundamentales”.

Tras el reconocimiento de la centralidad de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales al orden democrático y constitucional y de la gravedad de la afectación a los mismos de ser dejados en suspenso por un lapso extendido de tiempo, el Titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública “considera necesario” reanudar el funcionamiento de los procedimientos administrativos que les vuelven efectivos hacia la población. La particular elección de la fórmula que alega la necesidad abre las puertas a una interpretación que elevaría los estándares de la salvaguarda del derecho de acceso a la información respecto de las prácticas adoptadas por los demás Estados de la región. Lo cierto es que el accionar de la Agencia de Acceso a la Información Pública privilegió la vigencia de los derechos tutelados por sobre las presiones coyunturales que llevaron a sus pares en otras jurisdicciones a relativizar su importancia.

Lo anterior no quiere decir, no obstante, que la agencia no haya reparado en las circunstancias de hecho que, como caso fortuito, pudieran afectar el normal desenvolvimiento de los procedimientos administrativos bajo su custodia. Entre los fundamentos de la Resolución 70/2020, ya habiendo establecido la necesidad de exceptuar los procedimientos antemencionados del instituto de emergencia “suspensión de plazos”, la agencia hizo lugar a posibles “dificultades operativas” resultado de las políticas públicas que han sido implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional, las que “impactan, a no dudarlo, en el quehacer de los sujetos obligados y los responsables de tratamiento de datos personales”. Este reparo es, desde luego, atendible, ya que ni el amparo del derecho ni la buena voluntad podrían prevenir o impedir el impacto que las restricciones a las libertades personales -la libertad ambulatoria, la libertad de reunión, etc.- han de tener en el aparato público a su cargo. Nótese, sin embargo, que la identificación por parte de la Agencia de Acceso a la Información Pública de posibles futuros inconvenientes de hecho no implica la creación de institutos o recursos legales para su incorporación legítima al procedimiento. El reconocimiento es exclamativo: tiene como efecto principal adjudicar al dato coyuntural determinado peso que, traído a atención de la Agencia por parte del sujeto obligado en alguno de los procedimientos, será evaluado a la luz de los principios de buena fe y razonabilidad -siempre que sea en favor, claro está, del eventual cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley-.

A pesar de dejar abierta la puerta a cierta discrecionalidad a la hora de controlar el cumplimiento de las obligaciones de entregar información pública, particularmente en términos de temporalidad de dicho cumplimiento, en la práctica la Agencia de Acceso a la Información Pública ha llevado a cabo sus funciones sin mengua alguna, al menos hasta el momento de redacción. Cabría mencionar aquí el IF-2020-34226392-APN-AAIP<sup>29</sup>, mediante el cual se dispuso el archivo del expediente de reclamo "EX-2020-31991168-APN-DNAIP#AAIP\_Archivo de actuaciones". Se trató de una solicitud de información cuyo incumplimiento -por silencio de la administración- suscitó un reclamo. Abierta la etapa de revisión, el sujeto obligado aportó información correspondiente a lo solicitado, propiciando el archivo del expediente<sup>30</sup>, pero lo hizo extemporáneamente. En el informe, la Agencia "[tomó] debida nota de que la solicitud de información fue respondida a partir de la intervención de esta Agencia y fuera de los plazos previstos por el art. 11 de la ley 27.275". Si bien podría ensayarse un vínculo entre la mencionada extemporaneidad y la coyuntura de emergencia, la ausencia de mención alguna a la pandemia o a la regulación de emergencia impiden establecer el nexa causal. Por lo demás, la Agencia de Acceso a la Información Pública hizo referencia a la circunstancia de emergencia únicamente al aplicar al cómputo de plazos aquel comprendido entre la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia 298/2020 -que dispuso la suspensión general de plazos administrativos-, con sus prórrogas (Decretos de Necesidad y Urgencia 327/2020 y 372/2020), y la Resolución 70/2020 de la Agencia que reanudó el cómputo de plazos<sup>31</sup>.

## Provincia de Mendoza

A nivel subnacional, el panorama normativo es heterogéneo, adaptándose a las características particulares de cada jurisdicción y al impacto que el coronavirus ha tenido en cada uno de ellos<sup>32</sup>. Para el 23 de junio de 2020, la Provincia de Mendoza registraba un total de 143,9 casos resultados en fallecimiento. Había sumado 8 casos en las últimas 24 horas, lo que indicaba una tasa de conta-

30. Agencia de Acceso a la Información Pública, IF-2020-34226392-APN-AAIP; [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/371-\\_26-05-2020\\_-\\_if-2020-34226392-apn-aaip.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/371-_26-05-2020_-_if-2020-34226392-apn-aaip.pdf).

31. Cabe señalar que es criterio de la Agencia de Acceso a la Información Pública, según su Resolución AAIP N°48 del 27 de julio de 2018, proceder al archivo de un reclamo cuando hubiese sido iniciado por silencio del Sujeto Obligado y el organismo brinde una respuesta al solicitante a partir de la intervención de la Agencia.

32. Ver, por ejemplo: IF-2020-36383624-APN-AAIP en expediente EX-2020-324014988-APN-DNAIP#AAIP\_Archivo de actuaciones, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/374-\\_05-06-2020\\_-\\_if-2020-36383624-apn-aaip.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/374-_05-06-2020_-_if-2020-36383624-apn-aaip.pdf); IF-2020-29935716-APN-AAIP en EX-2020-12341461-APN-DNAIP#AAIP\_Archivo de actuaciones, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/370-\\_05-05-2020\\_-\\_if-2020-29935716-apn-aaip.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/370-_05-05-2020_-_if-2020-29935716-apn-aaip.pdf).

gios diarios baja, pero con la potencialidad de crecer (teniendo en cuenta que el número promedio de contagios nuevos por día sería menor a dos casos). En condiciones donde la incidencia del virus ha sido baja, las medidas adoptadas por el Estado Nacional, impuestas a todo el territorio por igual, podrían aparentar draconianas. En tal caso, donde la excepcionalidad de las circunstancias es puesta en duda por la población, las instituciones de emergencia enfrentan los mayores desafíos para justificarse frente a la ciudadanía. En su deber de observar su mandato constitucional y de articular sus políticas a las del Estado Nacional, el 12 de marzo de 2020 la provincia de Mendoza emitió el Decreto Provincial N° 359/2020<sup>33</sup>, mediante el cual declaró la emergencia en todo el territorio provincial por el plazo de un año y creó el Comité de Vigilancia, Atención y Control del Coronavirus con el objetivo de coordinar -en diálogo con los sujetos relevantes de la sociedad civil- la estrategia de prevención y mitigación de la pandemia. Posteriormente, el Decreto Provincial N° 384/2020<sup>34</sup> desplegó una serie de medidas adicionales tendientes a evitar el aglomeramiento y potencial contagio. Entre ellas se encuentran la suspensión de plazos administrativos y el otorgamiento de licencias extraordinarias a trabajadores públicos o privados mayores de 60 años, aquellos que se encuentren en el grupo de riesgo, o los que deban cuidar de hijos en edad escolar dada la suspensión del dictado de clases. En consonancia, la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública de Mendoza, en su calidad de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 9070 de Acceso a la Información Pública y Transparencia de Mendoza<sup>35</sup>, dispuso que los plazos de la Ley N° 9070 deberán regirse por la normativa de excepción dispuesta con motivo de la emergencia y sus posibles prórrogas<sup>36</sup>. No obstante, se observa de los registros publicados en su portal en línea que la oficina continuó sus actividades en la medida de lo posible<sup>37</sup>. La suspensión se mantuvo hasta la sanción de la Resolución N° 3/2020 el 5 de junio de 2020, por la cual aquella medida fue dejada sin efecto, al mismo tiempo que se dispusieron pautas para formas de trabajo a distancia en los

33. Para un panorama estadístico del impacto del coronavirus en la nación y en las provincias, ver mapa actualizado en tiempo real "La evolución de la pandemia en la Argentina", publicado en La Nación:

34. Decreto Provincial N° 359/2020, Provincia de Mendoza, 12/03/2020, <http://www.boletinoficial.mendoza.gov.ar/declaracion-de-emergencia-sanitaria/>.

35. Decreto Provincial N° 384/2020, Provincia de Mendoza, 16/03/2020, <http://www.prensa.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/5/2020/03/DECRETO-384.pdf>.

36. Ley N° 9070, Provincia de Mendoza, 30/05/2018; <https://eticapublica.mendoza.gov.ar/pdfs/ley-9070.pdf>.

37. Resolución N° 2 2020 de la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública de la Provincia de Mendoza, 16/03/2020; [https://eticapublica.mendoza.gov.ar/uploads/ckeditor/attachments/58/Resolucion\\_2\\_2020\\_OIAYEP.pdf](https://eticapublica.mendoza.gov.ar/uploads/ckeditor/attachments/58/Resolucion_2_2020_OIAYEP.pdf).

38. Ver listado de dictámenes de la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1E-zCBS0\\_vPtbnNd42CZOTXXmcl0zMIrU8gkyxihBBD8/edit#gid=1862383427](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1E-zCBS0_vPtbnNd42CZOTXXmcl0zMIrU8gkyxihBBD8/edit#gid=1862383427).

casos que corresponda. Esta última resolución fue dictada en el marco de una flexibilización paulatina y localizada del aislamiento social, preventivo, que tuvo punto de partida en la Decisión Administrativa N° 766/2020 del 12 de mayo de 2020<sup>39</sup>, y tuvo en cuenta los marcadores sanitarios provinciales. La flexibilidad en la normativa nacional tuvo como objetivo permitir márgenes de ajuste de las políticas de emergencia a las realidades locales en manos de sus autoridades. No cabe descartar la consideración de que los niveles de contagio en Mendoza, como en otras provincias, se mantuvieron bajos durante los primeros meses desde la declaración de la pandemia precisamente por las medidas estrictas planteadas al inicio de la problemática en el país por el gobierno nacional.

### **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En el orden de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, la "CABA"), el panorama cambia ligeramente tanto respecto del orden nacional como del de la provincia de Mendoza. Mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/2020, del día 17 de marzo del 2020, el gobierno de la ciudad estableció la emergencia sanitaria a imagen del Decreto N° 260/2020 del Poder Ejecutivo Nacional<sup>39</sup>. La CABA acompañó las disposiciones de rango nacional a través de medidas de diversa índole tendientes a evitar el aglomeramiento de individuos en oficinas públicas -por ejemplo, en este sentido, la prórroga de la vigencia de licencias de conducir- o bien para reforzar el cumplimiento del aislamiento social, como es el caso del agravamiento excepcional de las multas por incumplimiento<sup>40</sup>. Asimismo, se dispuso la suspensión de los plazos previstos en la Ley N° 1.217 de Procedimiento de Faltas. Por su parte, el Decreto N° 147/2020 otorgó a las autoridades superiores con rango no inferior a Director/a General o equivalente, de áreas cuyos servicios serán considerados esenciales así como las no esenciales la facultad de "adoptar las medidas necesarias para que sus trabajadores presten servicios" en el marco de la emergencia<sup>41</sup>.

En la Ciudad, la medida nacional de aislamiento social, preventivo y obli

39. Decisión Administrativa N° 766/2020, 12/05/2020; <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/prime-ra/229189/20200513>.

40. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/2020, 17/03/2020; <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/511823>.

41. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/2020, <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/512815>.

42. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N° 147/2020, 17/03/2020; <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/512024>.

gatorio no fue acompañada de una medida local de suspensión de plazos administrativos de carácter general, circunstancia que abona e invisibiliza la intersección entre la emergencia y el derecho de acceso a la información -invisibilización que no equivale a, ni debería ser confundida con, inexistencia de aquella intersección-. La regulación de ajuste a las nuevas condiciones, inevitables, se trasladó al frente de batalla: las secretarías, direcciones, órganos y agencias debieron, dentro de sus potestades, regular la continuidad en la realización de sendas funciones. Así, por ejemplo, la Subsecretaría Trabajo Industria y Comercio suspendió los plazos administrativos en el ámbito bajo su jurisdicción mediante Resolución N° 712-SSTIYC/2020; como también el Procurador General dictó la Resolución N° 94-GCABA-PG/20, mediante la cual dispuso la suspensión de los plazos de aquellos procedimientos que afecten derechos de particulares y la suspensión de la atención al público tanto en la Mesa de Entradas y Salidas como en el Departamento Cédulas y Oficios Judiciales<sup>42</sup>. En este último caso, el Procurador tuvo en consideración que su área administrativa no fue caracterizada de “esencial” y, sin perjuicio de ello, instó a llevar a cabo las tareas de aquel área “en la mayor extensión posible y en cuanto su naturaleza lo permita, en forma remota, mediante la modalidad no presencial”<sup>43</sup>.

Las características del aparato administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitió que se adoptara una solución de cierto modo inversa a la implementada a nivel nacional: en vez de partir de una suspensión general de plazos administrativos, debiendo las diversas áreas exceptuarse de ella en la medida de sus posibilidades, en la Ciudad se facultó a cada área tomar el temperamento que considere procedente, siendo la regla la no suspensión. Subyace a esta última postura un grado significativo de confianza en los funcionarios a cargo de cada rama de la administración pública, o bien una confianza sustancial en la capacidad de controlarlos de manera centralizada -consideración que a todas luces escapa al objeto del presente artículo.

En lo concerniente al ámbito del derecho de acceso a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en consonancia con la tesitura de la Agencia de Acceso a la Información Pública nacional, no se dispuso la suspensión de plazos para los procedimientos de solicitud y reclamo. Ello no equivale a sostener que no ha existido afectación de hecho a la capacidad de las diferentes áreas de la administración pública de dar cumplimiento a sus

43. Procuración General de la Ciudad, Resolución N° 94/2020, 7/04/2020; <https://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/normativaba/norma/513916>.

44. Procuración General de la Ciudad, Resolución N° 88/2020, 17/03/2020; <https://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/normativaba/norma/512723>.

obligaciones derivadas de la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública<sup>44</sup>. Un repaso de los casos de reclamos que debió resolver el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública desde el inicio de la emergencia (12 de marzo de 2020) ayuda a ilustrar lo ocurrido.

De los veinte reclamos resueltos por el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información<sup>45</sup>, tres de ellos se vieron afectados por la situación extraordinaria de la pandemia<sup>46</sup>. Todos ellos tenían como sujeto obligado a una dependencia del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires: dos de ellos a la Dirección General Educación de Gestión Estatal, la restante se dirigía a la Dirección General de Personal Docente y No Docente<sup>47</sup>.

Ante reclamos interpuestos frente a respuestas insatisfactorias a sendas solicitudes de información a las mencionadas dependencias del Ministerio de Educación, el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información realizó un relevamiento de la normativa del Ministerio de Educación relativa al estado de emergencia sanitaria y concluyó que existía una carga excepcional y sustantiva sobre aquel ministerio y sus dependencias derivada de medidas tendientes a salvaguardar las garantías del derecho a la educación, derecho humano fundamental reconocido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. El órgano garante reconoció los esfuerzos de la administración pública para adaptarse a la coyuntura y consideró que el derecho de acceso a la información pública adquiere carácter urgente cuando se trata de información acerca de la pandemia y de las medidas implementadas por el Estado, debiendo entonces dar tratamiento prioritario a aquellas solicitudes. Finalmente, el órgano sopesó el grado de afectación de las medidas de emergencia sobre el Ministerio de Educación para entender que la información aportada por el sujeto obligado satisfacía el requisito de suficiencia, rechazando así el reclamo. El criterio del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información se presenta como conclusión lógica de la interpretación del derecho de acceso a la información pública como instrumento democratizante de la información

45. Ley N° 104 C.A.B.A. "Acceso a la Información Pública"

46. Tomando para el presente cálculo los reclamos resueltos desde el 17 de marzo de 2020, fecha en la cual el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires declaró la emergencia sanitaria mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/2020, al 22 de junio de 2020.

47. Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información: Resolución N° 31/2020, <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/resol-2020-31-gcaba-ogdai.pdf>; Resolución N° 36/2020, <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/resol-2020-36-gcaba-ogdai.pdf>; Resolución N° 43/2020, <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/resol-2020-43-gcaba-ogdai.pdf>.

48. Si bien la solicitud había sido realizada a la Dirección General de Coordinación Legal e Institucional del Ministerio de Educación, fue la Dirección General de Personal Docente y No Docente la que respondió la solicitud, por lo que se la reconoció como el sujeto obligado en la instancia de reclamo. Ver Resolución N° 43/2020 del Órgano Garante de Acceso a la Información antecitada.

y como herramienta de control de la actividad de los entes públicos, siendo por lo tanto esenciales para el buen desarrollo de un sistema democrático representativo y republicano. Se desprende de aquello que, ante una situación de crisis, que en el caso adopta la forma de una pandemia con su consecuente impacto institucional, es deber de los órganos públicos aunar sus esfuerzos y articular sus funciones en favor del resguardo de los derechos esenciales que se encuentran en riesgo urgente. Ello no implica la vulneración ilimitada o desmedida de otros derechos, cuya vigencia se mantiene. En las resoluciones mencionadas, el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información dejó expresamente asentado el derecho de la parte peticionante a reiterar su solicitud una vez vencidas las medidas de emergencia, realizando una concesión excepcional a los solicitantes frente al principio de cosa juzgada. Ello en pos de garantizar el tratamiento íntegro de las pretensiones de los solicitantes una vez la administración pública retorne a su capacidad máxima.

Asimismo, cabe notar que el criterio de priorización no dio lugar en ningún caso a un rechazo in limine de un reclamo de acceso a información pública: en aquellos casos donde el órgano aplicó un estándar menos elevado al criterio de completitud suficiente de las respuestas de los sujetos obligados, ello se hizo tras un análisis de las circunstancias del caso, no limitándose a la consideración del tipo de información solicitada ni a las características del sujeto obligado. Además de los casos a mencionados, desde el comienzo de la emergencia sanitaria, el Órgano Garante ha resuelto otros 17 reclamos, 3 de ellos dirigidos a dependencias del Ministerio de Educación, otros tres al Ministerio de Justicia y Seguridad y uno al Ministerio de Salud. Todos ellos fueron resueltos en tiempo y forma de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 104.

La adaptabilidad del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información a las circunstancias excepcionales se ve reforzada por las capacidades dialógicas que la Ley N° 104 le concede, y que el Órgano Garante ha interpretado de modo inclusivo en favor de los reclamantes. En efecto, desde sus inicios, dicho órgano ha asumido un rol instrumental en el intercambio entre reclamante y sujeto obligado, con el fin de asegurar la entrega de la información de acuerdo a las pretensiones de quien la solicitó y evitar que la rigidez de la norma se interponga en el cumplimiento, frustrando así la finalidad última del sistema<sup>48</sup>.

49. Un ejemplo reciente de esta función del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información se evidencia en la Resolución N° 50/2020 de dicho órgano, donde conforme expresa su Titular; el Órgano Garante, "en uso de sus facultades establecidas en el inc. a) del art 26 de la Ley N° 104, verificó de oficio mediante comunicaciones con el sujeto obligado que éste último ha mantenido una comunicación fluida con el reclamante hasta el día de la fecha". En el caso, si bien se trataba de una interposición extemporánea del reclamo por encontrarse aún vigente la instancia inicial, el Órgano Garante se aseguró de que existieran canales de comunicación abiertos entre la parte reclamante y el sujeto obligado, indicio de la intención del sujeto obligado de cumplimentar íntegramente lo requerido.

## Observaciones e Interrogantes

En el escenario global que el coronavirus comenzó a dominar a finales de 2019 y comienzos del 2020, el continente americano se vio beneficiado geopolíticamente: el flujo relativamente bajo de personas y productos entre la región de Asia Oriental y Sudamérica, sumado a una buena suma de buena fortuna, logró que, al arribar el coronavirus a nuestro territorio, fuera recibido por Estados relativamente prevenidos y atentos.

La fortuna de contar con los antecedentes de países europeos que debieron combatir al virus cuando ya se encontraba entre la población no evitó a los estados de la región latinoamericana el desafío (proporcionalmente menor) de adoptar medidas de emergencia efectivas y, a la vez, avaladas constitucionalmente. La doctrina de la emergencia refiere a una proporcionalidad entre la gravedad de la situación que se desea combatir o evitar y la intensidad de medidas adoptadas para hacerlo en términos de afectación a derechos individuales, un cálculo complejo que depende, en parte, de las capacidades del Estado tanto de evaluar el riesgo como de enfrentar sus consecuencias. La reseña realizada en los capítulos que anteceden da cuenta de las diversas respuestas que surgieron en la región a aquella problemática con particular atención al derecho de acceso a la información. Estas variantes responden a las características institucionales de los regímenes constitucionales y a las posibilidades en términos de recursos y podrías revelar, aunque sea de modo sutil e indirecto, diferentes prioridades en el respeto de los derechos protegidos constitucionalmente.

Lo anterior no implica sostener que el desafío ha sido exclusivo a la región. España, por ejemplo, también suspendió los plazos administrativos en todos los órdenes jurisdiccionales, quedando incluidos los trámites de solicitud de información, durante la vigencia de la norma y sus prórrogas<sup>49</sup>. Esta tesitura le valió fuertes críticas desde la sociedad civil<sup>50</sup>.

En este breve artículo se ha ofrecido una primera mirada exploratoria sobre el modo en que las políticas nacionales fueron recibidas, implementadas y acompañadas por gobiernos locales, con foco específico en el ámbito del derecho de acceso a la información pública.

Por último, no es ocioso mencionar que la situación de emergencia sanitaria de buena parte del año 2020 y las medidas de aislamiento social -práctica preventiva que ocupó un rol central en la lucha contra el coronavirus- han

50. Real Decreto 463/2020, 14 de marzo de 2020; <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/con>.

51. Ver, por ejemplo, El País, El Gobierno aparcia la ley de transparencia y oculta a quién compra el material sanitario, 17/04/2020; <https://elpais.com/sociedad/2020-04-16/la-crisis-empana-la-transparencia-del-gobierno.html>.

traído consigo un nuevo modo de entender la actividad pública, el trabajo y el empleo, las necesidades sociales y la centralidad de la digitalización (de la información, del trabajo, etc.). A su vez, las novedosas perspectivas de la llamada “nueva normalidad” ponen sobre la mesa de debate nuevas problemáticas urgentes de derechos cuyo abordaje sólo podrá emprenderse con el rigor del tiempo. En torno al acceso a la información, la discusión sobre la digitalización de los registros del Estado -si puede y debe ser exigida por ley-, los nuevos desafíos para proteger y garantizar la privacidad en los espacios virtuales o digitales, la actualización de las normas relativas a la creación, administración y utilización de bases de datos y el derecho a una conectividad como parte integral de los derechos de autonomía personal, de igualdad, de dignidad de la persona y de un sinnúmero de derechos de carácter social, económico y cultural; todos ellos son interrogantes cuya discusión, desde nuestros escritorios a un centenar de días del comienzo del aislamiento social, preventivo y obligatorio, comienza a presentarse como indispensable para el Estado de Derecho.





# Estado y soberanía en el nuevo “orden internacional”

**Una mirada desde los teóricos latinoamericanistas. Hacia una administración pública suramericana.**

## Miguel Ángel Barrios

Profesor invitado de la Universidad del Salvador en la Facultad de Ciencias económicas y empresariales para la Maestría en Administración Pública. Resolución rectoral docente N° 56/19 Buenos Aires. Agosto de 2019.

Profesor de Historia (Instituto Superior “Antonio Ruiz de Montoya”. Posadas Misiones. Argentina). Magister en Sociología (Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Buenos Aires. Argentina); Magister en Ciencias de la Educación (Universidad Tecnológica Intercontinental. Asunción. Paraguay). Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad Tecnológica Intercontinental. Asunción. Paraguay); Doctor en Ciencia Política (Universidad del Salvador. Buenos Aires); Diploma en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid. España); Experto en Gestión de Políticas Públicas de Seguridad (Instituto Universitario Sudamericano. Montevideo. Uruguay).

Autor de más de 20 obras de Política Latinoamericana y mundial. Brinda seminarios, conferencias y cursos en Academias Diplomáticas y Militares de América Latina, Europa, Asia y África

## Resumen ejecutivo

Estamos asistiendo al nacimiento de un nuevo “Orden” Internacional que expresa al mismo tiempo la crisis de la Globalización en su fase neoliberal. La Argentina se halla frente a una crisis de oportunidad, siempre y cuando identifiquemos el escenario estratégico internacional. El Estado Argentino nacido en 1880 como consecuencia de la fragmentación política, de la América hispánica también se halla en un interrogante histórico.

Únicamente un Estado Continental Industrial como lo anticipó estratégicamente Juan Domingo Perón le dará a la Argentina y a Sudamérica la soberanía posible en el siglo XXI. Y justamente desde este plan estratégico se debe planificar una nueva visión de la administración pública en escala continental. Es la gran tarea de la profunda revolución cultural que nos demanda la época y ello pasa necesariamente por la educación. De ahí la importancia de estudiar al Estado y la soberanía en una Maestría en Administración Pública. En última instancia es lo que nos señala en su Exhortación Apostólica el Papa Francisco, en el “Evangelio de la Alegría”.

## A. Introducción

El campo de la política internacional fue desde siempre de carácter Estado céntrico, desde el propio nacimiento de las unidades territoriales en su interacción frente a otras en la lógica de cooperación y conflicto y desde el propio nacimiento de sub – sistemas regionales en la edad antigua, hasta el origen del moderno Sistema internacional en Europa en el 1500 con los Estados Naciones Industriales. No podemos negar hoy, que también unidades políticas sin territorio – por ejemplo, un paraíso fiscal o una ONG – sean actores del sistema internacional. (ARCHIBALDO LANÚS, 1996).

Sintéticamente el Estado es una institución de orden político que tiene soberanía. La nación en cambio es una realidad del orden cultural en el sentido antropológico, constituida básicamente por tradiciones comunes, vínculos religiosos comunes, hábitos, y estilos de vida compartida y desde ya una historia común. Ahora bien, ni el Estado, ni la Nación, existen desde siempre: se forman una y otra en el tiempo.

La soberanía de un Estado alude a su independencia respecto a otro Estado. La soberanía en un Estado se refiere a la titularidad legítima del mando político último dentro de su frontera. Así, no puede haber soberanía interior sin no la hay que sea exterior.

En los dos casos es soberano solo quien no depende de una decisión ajena superior a la propia y establecida o reconocida como tal. En síntesis, en forma muy sencilla podríamos afirmar que la soberanía es la capacidad de autodeterminación y de que no te determinen (El teórico de la Soberanía es el francés Jean Bodin. (1553 – 1596), quien estableció los fundamentos de la soberanía en su libro “Los seis libros de la República”. (BODIN, Jean. 1576).

Nos parece interesante como categoría estratégica la de soberanía multidimensional, porque constituye una originalidad en esta etapa de la historia política argentina, donde la palabra soberanía parecía diluida, y por sobre todo entendiendo que la política exterior es la continuidad de la política interior; ya que no existe una separación rígida entre política exterior y política interior. El campo de las relaciones Internacionales en sus diferentes paradigmas y teorías ha abordado el papel del Estado como sinónimo de soberanía, pero desde nuestra opinión, en la mayoría de los casos sin entrar a analizar la dinámica de los actores geopolíticos en las luchas internacionales de los fenómenos internacionales.

Por lo tanto el Estado y por consiguiente la soberanía, fueron categorías estratégicas que se fueron congelando en los estudios internacionales partiendo de la falsa premisa de que todos los Estados tienen el mismo nivel de Soberanía.

Esta situación eclipsa el análisis estratégico de la política internacional al pen

sar o creer que todos los Estados tienen el mismo nivel de Soberanía o mejor decir de jerarquía de poder. Esta visión juricista de la política internacional nos conduce a graves errores de diagnóstico y de estrategias en el escenario mundial.

Por otro lado, sin entrar a analizar los diferentes paradigmas de las Relaciones Internacionales, también se ha cometido, siempre desde nuestra visión, el error en muchas ocasiones de analizar como única variable de Poder, de Soberanía, de un Estado el instrumento militar.

Podemos definir a la geopolítica, como un campo disciplinario que sirvió de antecedente a los estudios de las Relaciones Internacionales, como disciplina universitaria. La definimos como la lucha por los espacios en la dinámica de la historia, en la puja entre centros y periferias. Centros que pueden ser periferias o periferias que pueden ser centros a lo largo de la historia, porque como sabemos la historia lejos de ser una pasión de museo es movimiento político perpetuo. (BARRIOS, Miguel Ángel. 2009.).

Para ver los Paradigmas de las Relaciones Internacionales remitirse a Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja. (ARENAL, Celestino del, y SANAHUJA, José Antonio 2015).

Antes de entrar a identificar los elementos que constituirían una soberanía multidimensional de un Estado en la actualidad haremos un breve repaso de la situación internacional.

En el actual sistema mundo todas las regiones de la Tierra, excepto las regiones polares y los océanos están ocupados por la autoridad estatal. Al comenzar el Siglo XXI existen más de 190 Estados. Esta organización política, nos referimos al Estado Nación que emerge de la modernidad europea, es el producto de más de 350 años de evolución del pensamiento político occidental.

Desde el tratado de Westfalia de 1648 los Estados son desde entonces soberanos e iguales, como lo eran entre sí los reyes. No existían ninguna autoridad o entidad por encima de ellos. De allí se parte de la equivocación que la política internacional nace en 1648 cuando en realidad conflictos y cooperación entre unidades territoriales existe desde la antigüedad.

Fue sin duda la revolución industrial en Europa y EEUU que le dio al Estado Nación moderno el arquetipo definitivo, asociado al capitalismo industrial.

La ilusión de un Estado Nación, Republicano y democrático que lograría la felicidad y bienestar del pueblo nación con la Revolución Americana y la Revolución Francesa se diseminó a todo el planeta.

Con las Naciones Unidas posteriormente y con la guerra fría más allá de las crisis de la descolonización el Estado Nación continuó vigente.

Sin embargo lo que ocurrió en la práctica fue la aparición de cuasi estados – naciones, un hecho novedoso para la Teoría de las relaciones internacionales.

Es decir que a pesar de la unidad jurídico formal eran estados desiguales estos cuasi estados – naciones no pudieron desarrollar porque carecieron de los atributos esenciales de un Estado Nación moderno europeo. No tienen economía industrial de escala vinculada a un poder político que los unifique. Es el caso de los países que resultaron independientes de la balcanización de América Latina, de Asia y África, por eso Manuel Ugarte a principios del siglo XX planteó la idea de un Estado unionista latinoamericano que llamó Patria Grande, porque en su visión los países de América Latina no poseían soberanía. Pasada la guerra fría, la globalidad de la economía, permiten que decisiones fuera del territorio nacional determinen el comportamiento de las tasas de interés, el déficit fiscal, el valor de la moneda, el precio de los productos primarios, el desempleo o la deslocalización de industria y la erosión de costumbres nacionales.

La globalización del mercado financiero es uno de los fenómenos transnacionales que pudo perforar la soberanía del Estado Nación, haciendo que Estados poderosos como los EEUU y la Unión Europea, pierdan el control sobre su propia moneda, sobre sus políticas fiscales, etc.

Así el sistema financiero Internacional es hoy un gran casino especulativo, incontrolable por los Estados más poderosos, ni hablar con los cuasi estados naciones.

El desarrollo de las telecomunicaciones y de la información a través de una TV global ha puesto con las diversas nacionalidades y culturas. Ha diseminado por todo el planeta la imagen de un estilo de vida occidental de alto consumo, confort material y entretenimientos (films, música, videos).

Se fue generando una élite global financiera tecnocrática con una ideología globalista que más allá de su identidad con sus rentas financieras en sus paraísos fiscales, utilizan a sus Estados cuando consideran necesario. El mayor ejemplo es la crisis económica de 2008.

También los graves desequilibrios ecológicos globales perforan la soberanía del Estado Nación y de los cuasi estados naciones. La contaminación, la pérdida de la biodiversidad, el agotamiento de recursos y el recalentamiento del clima no respetan fronteras. Por supuesto que estos desequilibrios en su mayor parte se deben a las políticas de los estados naciones o de sus corporaciones financieras.

El poder en el mundo se mantuvo durante un siglo. Se concentró en los mismos Estados: Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Rusia, y EEUU, estos países eran ya potencia a fines del siglo XIX y lo mantuvieron hasta el fin de la guerra fría. Ninguno de los grandes países de América Latina – Brasil, México y Argentina - pudo ingresar en el siglo XX al club de las grandes potencias. Pero lo novedoso ahora de los cuasi estados desarrollados, es que pierden

poder nacional, es decir Soberanía, sino que también las grandes potencias occidentales tienen suficiente poder para organizar el mundo. Lo hemos visto ahora con la pandemia del coronavirus.

El sistema unipolar de la post-guerra fría está siendo reemplazado por un sistema multipolar; des-occidental, multi-civilizacional, y con un nuevo tipo de Estado: El Estado continental industrial.

El ocaso de la soberanía clásica del Estado Nación se evidencia no solamente por la pérdida de poder político de las grandes potencias, sino también por la pérdida de poder nacional frente a los bancos y corporaciones transnacionales. El Estado – Nación se fue retirando del dominio económico y entregándose al capital nacional. “La soberanía clásica”, que formulara Jean Bodin, está dejando de ser una entidad soberana territorial y convirtiéndose en una entidad administrativa al servicio del capital internacional.

La nueva élite global que pelea soberanía al Estado está compuesta “por 38.000 empresas transnacionales” y sus subsidiarias efectúan los 2/3 del comercio internacional y las 36 empresas más poderosas superan con sus ventas y exportaciones a la mayoría de los estados nacionales que forman la actual comunidad internacional. Solo las 9 potencias más ricas e industrializadas, los Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá, Holanda y Bélgica, son capaces de superar con sus exportaciones las ventas de Shell, Exxon, General Motors, Toyota, Ford, Mitsubishi, Mitsui, Nissan, Sumimoto, Iroh Marubeni e Hitachi, que son las 10 más poderosas empresas transnacionales. (RIVERO, Oswaldo de. 2014. Pág. 94).

De estas corporaciones multinacionales surge una clase capitalista transnacional compuesta por ejecutivos corporativos burócratas y políticos globalizadores. La élite global del poder, intenta corregir sus intereses a través de organizaciones globales, como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el G20, G7, Foro Económico mundial, Comisión Trilateral, el Grupo Bilderberg, el Banco de Pagos Internacionales, y otras asociaciones internacionales. “Los Estados Nación se convierten en poco más que zona de contención, y el verdadero poder reside en los decididores que controlan el capital mundial”. (PHILLIPS, Peter. 2019. Pág. 27.) Un elemento nuevo vinculado a la élite global mundial es la privatización del monopolio de la violencia, ya que estas corporaciones cuentan cada vez más con empresas de seguridad y compañías militares privadas para proteger sus bienes e incluso servicios de inteligencia.

La tendencia a la privatización de la guerra es una seria amenaza a los derechos humanos, al juicio justo, y la transparencia y responsabilidad democrática.

Para dar un breve ejemplo las tres siguientes empresas son las mayores productoras de armamento del mundo: Lockheed Martin Corporation, NOR

THOP Grumman Corporation, Boeing Corporation. (PHILLIPS, Peter: 2019. Pag. 207 – 208).

Asimismo, en su obra *The American Deep State*, Peter Dale Scott describe la importancia de Wall Street a la hora de ofrecer empleados y políticas esenciales a las agencias de inteligencia. Allen Duller, abogado de Wall Street y director de la CIA es un claro ejemplo de la estrecha relación entre Wall Street y la inteligencia estadounidense. Scott cree que la proliferación de Agencias de Inteligencia de los atentados del 11 de setiembre de 2001 ha permitido también que surjan redes de inteligencia del “Estado profundo”, que posean capacidades independientes, sin dejar de apoyar la agenda de Wall Street. (PHILLIPS, Peter: 2019. Pag 208 – 209).

En 2019, el cambio climático tuvo graves consecuencias sobre la salud, la comida y el hogar de millones de personas en el mundo. Además, puso en riesgo la vida marina y una gran cantidad de ecosistemas, asegura el informe sobre el Estado del Clima Mundial publicado por la Organización Meteorológica Mundial. En el estudio compilado por la OMM, se resaltan las señales físicas de alerta del cambio climático: como el intenso calentamiento de los océanos y de la Tierra, el record del nivel del mar en 2019, el descongelamiento de los mantos de hielo, y los continuos fenómenos meteorológicos como tormentas, sequías e inundaciones. <https://www.ambientum.com/ambientum/cambio-climatico/el-cambio-climatico-es-mas-mortal-que-el-coronavirus.asp>

Evidentemente el cambio climático forma parte de la agenda global ineludible, y toma fuerza la carta encíclica del Papa Francisco, sobre el cuidado de la Casa común en la Laudato Si.

¿Qué es lo que hace en última instancia que un Estado – Nación sea viable? Si se pasa revista a la historia de las civilizaciones, se llega a la conclusión de que desde los albores de la humanidad lo fundamental para que exista vida civilizada y prosperidad es que la población tenga acceso seguro a recursos decisivos para la vida, como el agua, los alimentos, y la energía. (RIVERO, Oswaldo de. Pág. 168. 2014).

Por lo tanto la Soberanía real de los grandes Estados, son las capacidades geopolíticas, de sumar un poder que le brinde capacidad de autonomía posible, en el marco de la globalización.

A lo largo de estos primeros meses de 2020, en donde el tiempo apremia ante el avance de la pandemia y de las víctimas que ocasiona el coronavirus, geopolíticamente se pone en jaque la supervivencia de los Estados, la economía, la propia tierra y la supervivencia humana.

Entendemos que es imposible hacer prospectivo el escenario futuro, o siquiera extraer conclusiones grandilocuentes frente a los acontecimientos internacionales de estos días. No obstante, queremos rescatar algunos tópicos estratégicos

cos, todavía provisionales, pero significativos en los cuales ir trabajando. A saber:

- La globalización en su fase neoliberal ha consolidado en los últimos años una élite tecnocrática financiera global, que tiene identidad con sus Estados, cuando considera necesario, como además con los espacios geográficos ligados a los intereses, de un capitalismo rentístico financiero.
- El cambio climático no puede ser analizado desde un punto de vista ecologista, absolutista sino más bien desde un desarrollo sustentable y sostenible, en el cual el hombre es sujeto de la creación de Dios. "Todo fue creado por él y para él". (Col. 1.16). (Santo Padre Francisco. 2015).
- Toda mirada ecológica debe incluir una mirada social y dentro de ella a los pueblos postergados de la Tierra.
- A principio de los años 70 Juan Domingo Perón, alertaba que el mundo necesitaba alcanzar un reordenamiento que lograra un equilibrio entre los recursos naturales y la población, de lo contrario, la supresión biológica, las epidemias, las guerras, el control de la natalidad y otros problemas no tardarían en llegar. "Frente a este imperativo de la evolución, nosotros debemos pensar que quizás antes del año 2000, en que se doblará la actual población en la Tierra, y disminuirá la mitad la materia prima disponible para seguir viviendo, se va a tener que producir indefectiblemente, la integración universal. Es decir que los hombres deberán ponerse de acuerdo en la defensa total de la Tierra y en su utilización como hermanos, y no como enemigos unos de otros. Las soluciones han sido siempre de dos naturalezas: Una es la supresión biológica, es decir matar gente, de lo cual se encarga la guerra, las pestes y el hambre, que es la enfermedad que mata más en la Tierra. La otra solución es el reordenamiento geopolítico, que permite una mayor producción y una mayor distribución de los medios de subsistencia". Juan Domingo Perón. (Discurso pronunciado en la Confederación General del Trabajo, 30 de julio de 1973). (BARRIOS, Miguel Ángel y ARES, Paulo Germán. 2015. Pág. 503.)

El coronavirus pone en el centro de la vida política a la persona, como principio y fin de la misma, revitalizando la importancia estratégica del Estado, como regulador de la vida social del hombre y quizás de su entorno íntimo. La pandemia reclama ubicar a la centralidad de la vida humana como núcleo existencial de la política.

La pandemia actual del coronavirus representa una oportunidad para que repasemos nuestro modo de habitar nuestra casa común.

El sistema mundial se encuentra ante interrogantes nunca ocurridos, desde el significado de la soberanía, en relación a la élite global financiera, y a los grandes conglomerados transnacionales multinacionales y actores privados. El propio concepto de soberanía por primera vez no solo se ve cuestionado en los grandes países, sino que se ve perforado.

## **B. Soberanía multidimensional: Elementos componentes**

La categoría de soberanía multidimensional no significa para nosotros hablar de soberanía en abstracto, sino de fortalecer un Estado innovador; y una nueva ciudadanía social de acuerdo con los desafíos externos e internos a que nos somete la globalización en su etapa de la 4ta revolución industrial.

Juan Perón decía el 11 de noviembre de 1953 en la Escuela Nacional de Guerra, lo siguiente: “Y si en el orden internacional quiere realizarse algo trascendente, hay que darle carácter permanente mientras sea circunstancial, en el orden de la política internacional no tendrá importancia. Por esa razón y aprovechando las naturales inclinaciones de nuestra doctrina propia comenzamos a trabajar sobre los pueblos, sin excitación, sin apresuramiento, y sobre todo, tratando de cuidar minuciosamente, de desvirtuar toda posibilidad de que nos acusen de intervención, en los asuntos externos de otros estados”. “En 1946 cuando yo, me hice cargo del Gobierno, la política Internacional no tenía ninguna definición. Vale decir que nosotros habíamos vivido en política Internacional, respondiendo a las medidas que tomaba los otros con referencia a nosotros, pero sin tener jamás una idea propia, que nos pudiese conducir, por lo menos a lo largo de los tiempos, con una dirección firme y congruente. Nos dedicamos a tapar los agujeros que nos hacían las distintas medidas que tomaban los distintos países. Nosotros no teníamos iniciativa” (METHOL FERRÉ, Alberto. 1998. Pág. 64).

Como sabemos, la respuesta de Perón en término de Soberanía fue ampliar el unionismo Hispanoamericano de los Libertadores, con el Latinoamericanismo de Manuel Ugarte y la Patria Grande, que incluía Brasil –de ahí su originalidad– y su objetivo estratégico era lograr el Estado Continental sudamericano industrial, como entidad soberana en la fase que para Perón era universalista en tránsito hacia los universalismos. (Véase nota). (BARRIOS, Miguel Ángel. 2008).

Retomando el tema de la soberanía multidimensional y sus desafíos para la Argentina, sostenemos que la mayoría de la bibliografía de Relaciones Internacionales se subdivide al poder de los Estados en la categoría de soberanía desde dos niveles:

**a.** Poder duro (militar y económico).

**b.** Poder blando (cultura y medios de comunicación). (Ver la obra). (BARBÉ, Esther. 1995).

Más allá de que resulta entendible el concepto de poder duro y blando, nos parece insuficiente porque cuando entramos a analizar la política en su dinámica real, las variables de poder duro y blando resultan en muchas ocasiones reduccionistas.

Queda claro, que no puede existir un Estado, que posea una potencialidad de poder duro (Dimensión militar), que sea absolutamente soberano, sino posee las condiciones endógenas, internas de desarrollo en carácter integral, como tampoco puede existir un Estado, con Soberanía plena, con un poder blando que posea fortaleza relativa, pero que no sea acompañada por la dimensión militar, es decir, son soberanía debilitadas en compartimientos estancos.

Hoy nos encontramos en las relaciones Internacionales en, que excepto pocos Estados, los llamados Continentales – Industriales. (Estados Unidos, China, Rusia, India), poseen una Soberanía plena y la mayoría de los Estados, se encuentran con Soberanía perforada como lo fundamentamos con anterioridad. Hoy la mayor parte de los bienes, servicios, transacciones financieras, entretenimiento y publicaciones, es producida por empresas transnacionales.

Los Estados han ido perdiendo control soberano, sobre decisiones económicas y culturales, y se fue generando una elite financiera que tiene identidad con los paraísos fiscales, que hacía sus propias identidades territoriales. Es lo que se denomina actualmente la lucha entre Soberanistas y globalistas. Y podríamos decir que hoy es la dinámica de la política internacional. (PHILLIPS, Peter. 2019).

Tomando como referencia al geopolítico español Pedro Baños, en lo que respecta a los elementos del poder que conduzcan a que un Estado posea Soberanía Multidimensional, en este sentido el poder significa una capacidad de autonomía posible en un mundo de interdependencia asimétrica. Estos elementos del poder, si se logra fortalecerlo, convierten a un Estado en una entidad política con Soberanía con proyección multidimensional. La Soberanía ya no se trata de una cara externa, sino que es una unidad interna – externa del Estado.

Pasaremos a mencionar los elementos que deben componer la fuerza de un Estado:

- **Poder político:** Se debe poseer un Estado ágil, con cuadros administrativos meritocráticos con sentido nacional y que desde la gestión de gobierno brinde respuestas ágiles a la demanda de la población. Una real reforma del Estado, como resultado de la planificación que tenga como objetivo el posicionamiento político del Estado y alejarse de la visión de que la reforma del Estado significa privatizarlo o agigantarlo.

En este plano es muy importante distinguir el Estado del Gobierno. En nuestros países se tienden a confundir al Estado como sinónimo de Gobierno.

- **Defensa nacional:** Además del instrumento militar, la defensa nacional involucra todos los sectores de la nación y busca como capital social la preservación de la soberanía en sentido multidimensional y no solo territorialista. Una verdadera defensa nacional debe tener como pilar una doctrina geopolítica,

que en nuestro caso debe ser el continentalismo que tiene como antecedente a los libertadores San Martín y Bolívar y al continentalismo de Juan Domingo Perón.

- **Capacidad económica:** Incluye aspectos como el fondo soberano disponible, las reservas de metales, el valor de la moneda, la acumulación de otras divisas, la influencia en los mercados financieros y bursátiles, las empresas multinacionales y otros elementos destacables. Comprende también la percepción de seguridad y estabilidad que se transmita, pues afectará a las inversiones extranjeras.

Pero por sobre todas las cosas nos referimos a la capacidad de desarrollo endógeno de recursos industriales y en la innovación científica de un Estado. Ello implica la ventaja competitiva y comparativa pero sobre todo la ventaja creadora, que debe tener un Estado en la cuarta revolución industrial.

- **Diplomacia:** Contar con un buen servicio diplomático con fundamento patriótico es una ventaja cualitativa, para darle mayor relevancia a un país y debe trabajar complementariamente con el campo de la Defensa Nacional en su proyección externa. En muchas ocasiones ambos campos están disociados en nuestros países.

- **Servicios de inteligencia:** Disponer de información ha sido siempre un factor clave. Necesitamos dar un salto cualitativo en pasar de servicios de inteligencia vinculados en muchas ocasiones al espionaje interno, a crear comunidades de inteligencia ampliada, asociando la información al análisis prospectivo desde diferentes disciplinas.

- **Disponibilidad de recursos naturales:** Tener recursos de minerales, energía, madera, agua, tierras cultivables, alimentos. La Argentina y América del Sur posee potencias alimentaria, energética, acuífera y en biodiversidad.

- **Territorio:** Aborda desde su extensión hasta la posición geográfica que ocupa pasando por la orografía, y las posibilidades que ofrece para su defensa. Dentro de este apartado se puede incluir la climatografía.

- **Población:** Aunque el número de habitantes no es por sí mismo un factor determinante de fortaleza (Se debe poner en relación con el territorio, los recursos, la educación, y la tendencia al trabajo y al esfuerzo), no cabe duda que una población numerosa permite contar con amplias posibilidades, si se sabe gestionar adecuadamente tanto en el plano militar como en el económico.

- **Potencialidades intangibles:** En esta se incluyen la cultura, la historia, la religión y la lengua, en suma la identidad de una Nación, así como la confianza y la lealtad que se transmiten a terceros entre otros factores.

- **Conocimiento y tecnología:** Incluye desde la educación básica, hasta la formación más avanzada y destacan básicamente tres conceptos cada vez más relevantes: innovación, ciencia y tecnología, que en muchos casos son rele-

vantes a la hora de determinar el poder de un país. Asimismo, abarca todo lo relacionado con el ciberespacio y el espacio.

• **Comunicación estratégica:** Se refiere a como un país se vende a sí mismo y convence a los demás sobre sus aspectos positivos. Actualmente, los países más poderosos tienen una capacidad de influencia planetaria y actúan mediante amplias operaciones de propaganda y guerras psicológicas. Dado el gigantesco poder que tiene la imagen y lo importante que son las percepciones de las poblaciones. Este elemento está íntimamente relacionado con la manipulación de los medios de comunicación. (BAÑOS, Pedro. El dominio mundial. 2018).

Los Estados que logren poseer la capacidad en estos diversos elementos son los que logran operativizar una Soberanía multidimensional o potencial y no una simple soberanía nominal.

Esta soberanía multidimensional tiene el desafío de recrear un Estado que brinde nuevas respuestas a las tres eras económicas que coexistieron y coexisten en la historia argentina, y a sus respectivos enclaves sociales. Nos referimos a brindar respuestas a la era agraria, a la industrial, y a las nuevas tecnologías vinculadas a la cuarta revolución industrial. Si logramos articular capacidades internas y de proyección externas que desde la pluralidad orienten y direccionen políticas de acumulación de soberanía tangible e intangible, física y virtual, podríamos llegar a estar frente a un incipiente tercer proyecto estratégico de Argentina.

La cuarta revolución industrial requiere de una cuarta revolución institucional donde el Estado regule, pero a la vez promueva las nuevas y viejas realidades. (El cambio debe ser simultáneamente público – privado y estar basado en una ética social. De lo contrario, experiencias como la que estamos llevando del Coronavirus serán la norma en los próximos 50 años.) El primero fue el proyecto de la Argentina agro – exportadora de 1880, el segundo proyecto fue la Argentina industrial del Peronismo, y el tercer proyecto la Argentina de la Inteligencia Artificial y de la ganadería intensiva, de la robótica y de las cooperativas, de la economías de escala a la económica colaborativa. Debemos ser capaces de repensar al nuevo Estado social que brinde respuestas al mundo ciber-físico de la cuarta revolución industrial con todas sus consecuencias positivas y negativas sin descuidar las poblaciones vinculadas a las otras eras económicas. Esta es la agenda que nos espera a la Argentina similar a los desafíos del nuevo Estado social, que Perón le exigía a la Segunda Revolución Industrial.

El coronavirus inesperadamente aceleró la agenda política. Resuenan las palabras de Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar: "O inventamos o erramos". Mientras tanto, la economía global entró en una crisis similar al 29, pero no nos olvidemos que esta crisis financiera mundial sirvió para el modelo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones de la Argentina.

## C. Estado y orden mundial

Eric Hobsbawm afirma con respecto al Estado lo siguiente: "Creo que debemos distinguir entre dos significados del término Estado – Nación. En el sentido tradicional significa un Estado territorial sobre el cual la gente que lo habita, la Nación tiene alguna soberanía política. El otro significado que ha adquirido el término es, en comparación mucho más reciente, y consiste en la idea de que cada Estado pertenece a un pueblo determinado, caracterizado por particularidades étnicas, lingüísticas, y culturales.

"Hay una crisis en la actualidad en ambos tipos de Estado – Nación". Pero debemos saber distinguirlos. (Hobsbawm Eric. 2000).

Lo que nos dice Eric Hobsbawm resulta fundamental diferenciarlo:

- Cuando nos habla de Estado Nación territorial se refiere a los estados naciones industriales, por ejemplo Francia, Alemania e incluso Estados Unidos.
- Cuando nos habla de un Estado equivalente a una etnia, se refiere a los Estados mono étnicos, derivados de procesos de balcanización, como por ejemplo Serbia o Croacia, es decir aquellas unidades territoriales que nacieron de la fragmentación de Yugoslavia.

Los dos tipos de Estado hoy están en crisis.

El siglo XX se inicia con una novedad histórica: La aparición del primer Estado continental industrial de la historia, Estados Unidos de América. Dejamos hablar a Alberto Methol Ferre:

"Para explicarme recurriré a una de las concepciones más lúcidas de finales del siglo XIX. La del Alemán Ratzel. Su viaje por Estados Unidos reviste fundamental importancia para su visión del mundo; visión que se encarga de transmitir en una excelente obra. Este insigne geógrafo viaja por el país en pleno boom industrial, observa locomotoras mucho más potentes, y con más vagones que los alemanes; ve el territorio de Estados Unidos atravesado de costa a costa por tres o cuatro líneas ferroviarias transcontinentales. El alemán, admirador de la industrialización de su propio país, se encuentra con un país gigantesco. En Estados Unidos reencuentra, sí, todo lo que ya existía en Europa, pero en proporciones por lejos mucho más grandes, gigantescas. A sus ojos, las dimensiones cuantitativamente más vastas determinaban también un salto cuantitativo".

Sus siguientes reflexiones muestran todo el impacto que Ratzel recibe del mundo que se abre ante sus ojos. Afirma que la era de los Estados – Nación industriales del tipo de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Inglaterra, Italia y Japón, fue superada por un nuevo paradigma emergente por él, el siglo XXI abrirá la era de los "Estados continentales" industriales. A su parecer Estados Unidos de América era en el nuevo arquetipo que determinaría el curso

de la historia futura. Europa dejaba de ser el centro hegemónico salvo que alcanzara una acelerada unificación, como Estado – Continente. Ratzel señala otro candidato posible en el número de los Estados – Continente: Rusia, si pudiera acelerar su industrialización.

A mi juicio, Ratzel entrevió la lógica profunda del siglo XX que continúa en el siglo XXI. Quien no forma parte de un Estado – Continente terminará y más que nunca en un mundo globalizado, constreñido, a expresarse como lamento, furia, o silencio. (Methol Ferré, Alberto. 2006).

En verdad ya no podemos ser normales dentro del marco razonable de los países dependientes si pretendemos lograr la independencia definitiva. Se necesita comprender las mutaciones mundiales en curso y concentrar un poder nacional. El poder administrativo ya no basta. La política imperial no se interesa solo por los países, sino que busca afirmaciones geopolíticas y geoeconómicas. Los puntos vitales para viabilidad de una Nación son:

- Poder alimentario
- Agua
- Energía
- Población
- Renta estratégica

La tercera posición creada por Juan Domingo Perón no es una extracción dogmática, poseía y posee una estrategia: La integración histórica de nuestra comunidad latinoamericana simultánea a la integración política, es decir Perón buscó lograr el Estado continental a través del nuevo ABC, para lograr Soberanía y abrir cauces, contra equilibrios, grietas sin fisuras, para un "Orden internacional" unipolar, bipolar o multipolar que brinde capacidad de Soberanía. Integración geopolítica que significa crear un poder tangible (económico, militar, poblacional, político, científico) dinamizado por un poder intangible (la comunidad histórico cultural) que nos fortalezcan en la voluntad política para realizarla. La operacionalización política de la tercera posición, para que ésta no sea un slogan, en la estrategia de Perón se llamó Continentalismo.

Perón expone firmemente el 11 de noviembre de 1953 en una Conferencia secreta en la Escuela Nacional de Guerra, su concepción continentalista sudamericana:

"La Republica Argentina sola no tiene unidad económica; Brasil no tiene unidad económica; Chile solo tampoco; pero estos tres países unidos conforman quizás en el mundo actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa inmensa disponibilidad constituye su reserva. (...). Esto es lo que ordena imprescriptiblemente, la necesidad de la unión de Chile, Brasil y Argentina.

Es indudable que, realizada esta unión caerán en su órbita los demás países

sudamericanos que no serán favorecidos ni por la formación de un nuevo agrupamiento, y probablemente no lo podrán en manera alguna, separados o juntos, sino en pequeñas unidades (...) Pienso yo, que el 2000 nos va a sorprender Unidos o Dominados, pienso también que es de gente inteligente no esperar a que el 2000 llegue a nosotros, sino hacer un poquito de esfuerzo para llegar un poco antes del año 2000. Pero lo que yo no quería dejar de afirmar, como lo hare públicamente en alguna circunstancia, es que toda la política argentina en el orden internacional ha estado orientada hacia la necesidad de esa unión". (Perón, Juan Domingo 1990).

De esta conferencia se desprenden tres orientaciones estratégicas nucleares del continentalismo de Perón:

1. El continentalismo pasa por la alianza argentino – brasileña en la América del Sur, con el fin de lograr la integración, sudamericana, como paso previo a la integración latinoamericana.
2. Su escepticismo en la viabilidad de un proyecto de Estado internista, al considerar que la Argentina, Brasil y Chile constituyen economías incompletas.
3. En la era de los pueblos continentes el imperativo del 2000 "Unidos o dominados" no constituía un simple slogan sino la clave única para que América del Sur cumpla su destino de grandeza histórica".

En el sistema mundo del siglo XXI son cuatro las anticipaciones del Perón que cobran vida y fuerza:

- En primer lugar, el valor de los alimentos y de los recursos naturales para el 2000 y las primeras décadas del siglo XXI.
- En segundo lugar el crecimiento y la necesidad, en términos prácticos y teóricos, de establecer el mundo de la producción con una perspectiva ecológica.
- En tercer lugar, la idea y la práctica del perfeccionamiento y la profundización de la democracia a través de la organizaciones libres del pueblo, que le otorgan a la sociedad (y no solo al gobierno, los partidos políticos y el Estado) participación y poder en las decisiones que afectan a los conjuntos sociales.
- Y por último, aunque tal vez lo más importante, la idea de que la historia es una serie sucesiva de integraciones, y que el único Estado viable que conduzca a la Soberanía como capacidad de autonomía en un sistema mundo interdependiente y asimétrico es el Estado Continental industrial.
- Por lo que un poder continental debe pensarse en términos de un instituto de la administración pública que esté orientado a la planificación y gestión con objetivos hacia un Estado continental industrial. Ya no basta poseer una visión de la administración gubernamental en categorías geográficas de la Argentina sola, sino pensando conjuntamente a la Argentina y el continentalismo.
- Considero que es la gran función de la Maestría de la Administración pública de la Universidad del Salvador llenar este gran espacio para la Argentina

en el tiempo histórico que nos toca en este Siglo XX.

## **D. Conclusiones**

- Frente a la pandemia el Estado y la política pasan a jugar un rol central, y el Mercado advierte que vendrán controles muy fuertes sobreprecios, salariales y cargas impositivas.
- Existe por lo tanto una lucha por la hegemonía entre la economía y la política, cuando en verdad desde un nivel ético debemos hablar de política económica.
- Esta lucha incluye por quién asume los costos y las responsabilidades en colaborar para el Estado y canalizarlo transparentemente a la ciudadanía.
- Desde el punto de vista político, planteamos la necesidad de hacer operativa una estrategia para él durante y post COVID – 19.

## **E. Desafíos**

Enumeramos ideas fuerzas prácticas:

- El Estado debe recuperar el protagonismo en áreas esenciales. No solo en un mayor control de las finanzas, el comercio exterior, la energía y los recursos estratégicos fundamentales sino también en áreas estratégicas ya conocidas como la militar, científico-tecnológica, espacial y nuclear.
- Se debe encarar una profunda reforma de la biotecnología. Es necesario mencionar que esta pandemia demuestra nuestras vulnerabilidades en que se encuentran los Estados, no solo frente al virus en sí, sino también frente a otros Estados que poseen los insumos de laboratorio.
- El Estado Nacional mediante el Gobierno debe tratar de visibilizar al enemigo que es invisible (Coronavirus), y la manera es a través de las operaciones de protección civil. (Fuerzas armadas, Fuerzas de seguridad y otras organizaciones). Esto contribuye a la percepción de seguridad y a mitigar los efectos de la propagación del virus.
- Liderazgos fuertes: Los líderes políticos en todos los niveles deben hacerse cargo de sus responsabilidades (En nuestro país, solo el Presidente Alberto Fernández lo ha hecho con los Gobernadores). El monopolio del ejercicio de la ley es del Estado Nacional y no se comparte.
- Se debe realizar un análisis económico integral sobre la producción primaria del país y su futuro previendo los escenarios probables, para adoptar medidas para diversificar la producción.

- Se debe preparar el futuro recreando una de las banderas históricas de la política argentina del siglo XX, en este caso del Peronismo: la Independencia Económica. El mundo se dirige hacia bloques proteccionistas y un criterio de soberanía multidimensional se debe pensar en la manera de inversión comercial que tendremos en el futuro.
- Aprender a gestionar las crisis y las post-crisis requiere comunicar en forma permanente, clara, sencilla y con empatía. Existe mucha desinformación a lo largo y ancho del país sobre la situación.
- Gestionar la brecha que existe entre solidaridad e indiferencia. Hay que promover la solidaridad generando un fomento de la economía real, oportunidades, incentivos fiscales, subsidios, fomentando las exportaciones. Consideramos que crear un impuesto a las fortunas de un país puede ampliar la brecha por la “falta de timing” que esto conlleva.
- Buscar la convergencia de la crisis social, económica, de salud, de seguridad, y otras si las hubiera. Una solución no lineal sobre esta convergencia tiene derrame sobre todas las áreas en problema.
- Apoyar en forma directa bajo supervisión nacional al personal de la salud, seguridad y transporte.
- Aprovechar todo el potencial existente en el Estado, en la economía y en la sociedad.
- Impulsar una nueva agenda en la UNASUR aprovechando la crisis de oportunidad que nos brinda la pandemia para reimpulsar el proceso de integración. El coronavirus genera una necesidad de potencializar una política integracionista fortaleciendo a organismos regionales que se debilitaron en los últimos tiempos, como el caso de UNASUR.
- Debemos potencializar la capacidad de inclusión digital que posee nuestro Estado. Por ejemplo: ir creando las condiciones de la generalización del dinero digital, es una cara de lo que afirmamos.
- La cuarta Revolución Industrial con la inteligencia artificial, el big data, los algoritmos, la robotización, las impresoras 3D y el internet brindan una gran oportunidad para posicionarlo ante la crisis. Pero esto conlleva al mismo tiempo, un nuevo contrato social tecnológico desde una reforma del Estado. La crisis aceleró este punto central. Y sin soberanía digital es imposible la soberanía multidimensional.



## Bibliografía

Bibliografía citada

- ARCHIBALDO LANÚS, Juan. Un mundo sin orillas. EMECE Editores. Buenos Aires. 1996.
- ARENAL, Celestino del, y SANAHUJA, José Antonio (Coordinadores). Teoría de las Relaciones Internacionales. Editorial Tecno. Madrid. 2015.

- BAÑOS, Pedro. El dominio mundial. Ariel. Barcelona. 2018.
- BARBÉ, Esther. Relaciones Internacionales. Tercera edición. Editorial Tecno. Madrid. 2015.
- BARRIOS, Miguel Ángel. Perón y el Peronismo en el sistema mundo del S. XXI. Biblos. Buenos Aires. 2008.
- BARRIOS, Miguel Ángel (Director). Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica. Biblos. Buenos Aires. 2009.
- BARRIOS, Miguel Ángel y ARES, Paulo Germán. Repensar a Perón. Ediciones Fabro. Buenos Aires. 2015.
- BARRIOS, Miguel Ángel (Coordinador), EMMERICH, Norberto y TORRES CUIRIEL, Yesenia. Geopolítica de la Seguridad. Biblos. Buenos Aires. 2017.
- BODIN, Jean. Los 6 libros de la República (1576). Editorial Orbis. 4ta. Edición. Barcelona. 1985.
- Carta Encíclica. Laudato Si. Santo Padre Francisco. Sobre el Cuidado de la casa común. San Pablo. Buenos Aires. 2015.
- GULLO, Marcelo. Relaciones Internacionales. Una Teoría crítica desde la periferia sudamericana. Editorial Biblos. Buenos Aires. 2018.
- FERRER, Aldo. Historia de la Globalización. Volumen I. Orígenes del orden económico Mundial. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 1996. Historia de la Globalización II Volumen II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1999.
- HOBSBAWM, ERIC. 2000. Entrevistas sobre el siglo XXI. Crítica. Barcelona.
- METHOL FERRÉ, Alberto. Anexo documental en Perón y la Alianza Argentino – Brasileña. Ediciones del corredor austral. Córdoba. 2000.
- METHOL FERRÉ, Alberto. La América latina del siglo XXI. Buenos Aires. Edhasa. 2006
- OHMAE, Kenichi. El fin del estado-nación. Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1997.
- PERÓN JUAN DOMINGO, "América latina en el año 2000". Unidos o dominados. Antología. México. Casa Argentina de la cultura. 1990
- PHILLIPS, Peter. Mega capitalistas. La elite que domina el dinero y el mundo. Roca editorial de libros. Sl. 2019.
- RIVERO, Oswaldo de. El mito del desarrollo y la crisis de la civilización. Fondo de cultura económica. Perú. 2014.

### **Bibliografía adicional recomendable**

- BARRIOS, Miguel Ángel. El Latinoamericanismo en el pensamiento de Manuel Ugarte. Biblos. Buenos Aires. 2007.
- BARRIOS, Miguel Ángel. Consejo Suramericano de Defensa: desafíos

geopolíticos y perspectivas continentales. Biblos. Buenos Aires. 2008.

- BARRIOS, Miguel Ángel. Seguridad ciudadana de lo municipal a lo continental. Biblos. Buenos Aires. 2013.
- BARRIOS, Miguel Ángel. Geopolítica de la seguridad en América Latina. Biblos. Buenos Aires. 2017.
- BARRIOS, Miguel Ángel y EMMERICH, Norberto. Diccionario de la Geopolítica de la Seguridad. Ediciones Fides, Torredembarra (Tarragona), 2018. Ediciones

### **Palabras clave**

Estado, soberanía, soberania Multidimensional, orden mundial, globalización.



## **La experiencia del FOPECAP: la construcción paritaria en épocas de aislamiento, social, preventivo y obligatorio.**

### **Felipe Carrillo**

Secretario Adjunto de la Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de UPCN y miembro titular paritario del Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional (Dto. 214/06)

### **Antonio Montagna**

Contador Público. Paritario Titular por UPCN en la Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral. Presidente de la Fundación Unión.

### **Abel Sergio Bertucci**

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

## **Resumen ejecutivo**

En nuestro artículo anterior del libro “La construcción de una herramienta de integración de políticas públicas”, nos centramos más en contar la historia de la capacitación como un objetivo histórico del movimiento obrero y en especial de nuestra organización y cómo ese desarrollo fue llevando de un paso a la vez, la necesidad de construir un espacio que se denominó “Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral”

En nuestro desarrollo fuimos comentando cómo se fue creando, cuál fue la normativa o cuál es la normativa vigente del FOPECAP, cómo fue su evolución a lo largo de los años.

Sus objetivos, sus procedimientos, sus alcances, sus ventajas y desventajas, dónde estamos parados y dónde queremos ir.

También resaltamos al FOPECAP como una herramienta única en Latinoamérica, donde trabajadores/as, conjuntamente con el Estado bregamos en pos de un objetivo común y donde por primera vez en las cuestiones de negociación colectiva, la discusión no era de fondos, sino de proyectos, de

calidad, de pertinencia, de alcances y de impacto.

Ya que los fondos, aportados por las partes estaban, y en función de los recaudos de los últimos tiempos no se han podido ni malgastar, ni ser derivados a destinos que no sea los estimados primariamente.

Otro de los temas tratados en nuestro artículo anterior fue una serie de propuestas planteadas por nuestra organización, a fin de establecer una serie de proposiciones de mejoras a la luz de la experiencia recogida a lo largo de los años y donde nuestro aporte nos parece fundamental para poder despegar de una vez por todas.

En este artículo vamos a desarrollar cómo se trabajó la construcción en esta etapa de “aislamiento, social, preventivo y obligatorio”, y cómo, la construcción, cuando hay objetivos comunes, fluye rápidamente y derivan en acuerdos de mutuo alcance que favorezcan al conjunto de los trabajadores/as.

## **Primera aproximación**

Como suele suceder después de cada cambio de gobierno y/o aún después de cada cambio interno dentro de un mismo gobierno, los representantes del Estado necesitan generalmente un tiempo para ir adaptándose a sus nuevas funciones y responsabilidades.

Algunos pueden entender más o menos el puesto que ocupan y las relaciones que deben llevar adelante y eso puede incidir en mayor o menor medida el poner en marcha el inicio de las actividades.

Lo difícil para todos es entender que en el medio de esos tiempos están los trabajadores/as, que en su buena fe, necesitan seguir resolviendo sus problemas ya que ninguna gestión deja las cosas en orden, y se hace necesario evitar reclamos que expongan a los agentes dejándolos como rehenes de esa situación. Somos las organizaciones gremiales las que, atentas a estas cuestiones, estamos al día con los reclamos, dejando seguramente un tiempo prudencial de adaptación a sus nuevas funciones, pero no sin dejar de dar a conocer los temas de agenda que rápidamente se deben abordar a fin de dar respuestas en lo que llamamos la “continuidad del Estado y sus deberes como tal”.

Imagínense, y a manera de ejemplo, si el director nuevo de un organismo (ej. Anses) plantea que antes de pagar las jubilaciones quiere conocer cómo funciona y si se está haciendo bien o mal el proceso, eso llevaría al no pago de jubilaciones por varios meses además del caos que ello significaría.

Por eso los funcionarios del Estado deben tener la continuidad de los actos administrativos, después podrán desde su función analizar, proponer cambios, mejorar circuitos, tiempos y alcances, pero una vez que le de continuidad a su función.

Esto mismo pasa en el Fopecap, pero con una vuelta más, las decisiones de un funcionario en este caso no son unilaterales, deben ser y son paritarias, en conjunto y no pueden hacerlas por sí solos, deben tratarlas y proponerlas en el seno de la negociación paritaria del ámbito que corresponda.

Siguiendo este razonamiento se dio un tiempo prudencial a las nuevas autoridades a que pudieran tener contacto con la normativa, con el personal, con los circuitos, con las actas firmadas, con los compromisos asumidos por el Estado (aunque fuera el anterior), a que nombren los responsables, y estar atentos a que si necesitan tener reuniones para aclarar dudas y avanzar en la nueva construcción con los nuevos equipos de gobierno.

Esta tarea puede llevar a veces de mucho tiempo y/o de menos alcance teniendo en cuenta el conocimiento de los nuevos funcionarios de su nuevo rol. Por suerte, esta vez los tiempos fueron pocos, ya que los funcionarios que asumieron como representantes el Estado Nacional tenían mucha información (alguna equivocada) pero estaban al tanto de las necesidades y los alcances de la herramienta paritaria del Fopecap.

Esto facilitó rápidamente que en breve lapso, pudiéramos trabajar en conjunto respecto a nuevos acuerdos paritarios de funcionamiento, de tiempos, de estilos, de alcances, de objetivos, siempre teniendo como eje central el fortalecimiento del Estado y la mejora de sus trabajadores/as para lograr una mayor eficiencia/eficacia para la atención de los ciudadanos.

La primera etapa, como siempre, fue conocer la normativa, qué se puede hacer y qué no, cómo se puede hacer, quién lo debe hacer y todas aquellas cuestiones que seguramente por desconocimiento y muchas veces por desconfianza, preguntaban una y otra vez, para entender los mecanismos que se fueron armando a lo largo de los años y la experiencia.

Acá queremos detenernos por un instante, para una reflexión no menor, respecto de la diferencia entre las partes el Estado y la parte Gremial; si bien el Estado está obligado en muchos casos a realizar cambios por diferentes motivos, como lo son el cambio de gobierno, cambio de funcionario, o cambio político; las organizaciones gremiales y en especial UPCN no han cambiado a lo largo de la creación de este Fondo (allá lejos, por 2006 a la fecha), teniendo entre todos sus miembros la memoria institucional de este ámbito, lo que genera una ventaja a la hora del actuar sobre los temas concretos del día a día, en la construcción de los circuitos futuros. También permite tener una memoria activa de cada caso en particular y de cada decisión en general, para poder dar los fundamentos de los diferentes actos, y lo que no es menor, permite analizar cuando vienen nuevas propuestas, comentar aquellas que ya han sido ensayadas y dónde estuvieron sus fracasos para buscar nuevas alternativas.

Dicho esto como dato importante, seguimos con el relato de cómo se trabajó la nueva construcción de acuerdos.

## **Empezar a caminar**

Vimos cómo en el análisis anterior se fueron trabajando “las primeras aproximaciones”, entre el Estado y los Gremios.

Ahora vamos a entrar en el desarrollo de las nuevas relaciones y la construcción de modelos de trabajo que permitan construir hacia adelante sin dejar de lado los objetivos.

En este punto queremos señalar tres cosas, primero, que para una mejor negociación uno debe entender desde el inicio que las cuestiones nunca son personales. Segundo, que cada uno de los que se sienta a la mesa paritaria defienden “intereses” y que esos intereses no son personales, son institucionales; y tercero, no es que estamos enfrentados, debemos buscar siempre “consensos”.

Si tenemos en cuenta que nada es personal, que el otro defiende sus intereses (institucionales) y no está enfrentado a mí, lo que nos queda buscar son esos espacios de ganancia para todos.

El ganar/ganar de una negociación para trabajar; mejorar; consolidar esos espacios a fin de poder ir avanzando en una construcción más duradera y pensar que siempre debemos en nuestro caso dar respuestas reales (al afiliado). Es desde este lugar donde tuvimos las primeras aproximaciones, con nuestra contraparte del Estado, y debemos reconocer que por suerte, si bien las primeras reuniones como siempre son tensas y de “medirnos” unos y otros, después, cuando se encuentran puntos en común o personas que comparten el mismo lenguaje, todo se hace más sencillo.

Y esto fue lo que pasó, encontramos interlocutores que entienden la necesidad de dar respuesta a los antiguos reclamos, de darle al Fondo una vuelta más en su accionar y mejorar todos los circuitos para que esta herramienta sea más y mejor utilizada por todos los organismos y las partes.

En este camino estábamos cuando sucedió la variable inesperada y no buscada por nadie. El COVID 19.

## **Desafíos de gestión**

Con las nuevas reglas de juego puestas sobre la mesa, (que no fue producto de los actores involucrados) el desafío que nos convocaba era realizar la nueva construcción paritaria en conjunto, para poder dar soluciones a todos/

as, en especial en estos momentos donde reina la "INCERTIDUMBRE".

Esa "incertidumbre" que nos llevó a todos los actores del proceso a tener que estar excluidos de la presencialidad en el ámbito laboral, debido a los diferentes decretos que desde marzo del presente año y hasta la fecha fueron rigiendo el accionar de los empleados públicos nacionales en especial, otorgando el "aislamiento, social, preventivo y obligatorio", que obligó a suspender las primeras reuniones de FoPeCap, cuando estábamos en los primeros pasos de conocimiento mutuo.

Esta vuelta atrás de la imposibilidad de reunirnos y de seguir con los circuitos de aprobación de becas, proyectos y/o pagos atrasados nos llevó a replantear nuestro modelo y forma de trabajo.

Pasamos un tiempo en adaptarnos y poder acomodarnos a la nueva realidad, no buscada, no pensada, no preparada ni querida por nadie, pero como alguien dijo alguna vez, "La única verdad es la realidad" y la misma nos golpeaba la puerta.

Ante dicha realidad había varias alternativas, desde no hacer nada y esperar; o salir a lo loco y tratar, protocolos mediante, de seguir las reuniones presenciales para no detener el trabajo de las comisiones paritarias.

Desde estas circunstancias, y siempre con la tranquilidad de buscar soluciones alternativas y superadoras, es que las partes nos reunimos en el campus de UPCN a pensar cómo encarar la nueva realidad.

"¿Seguimos o esperamos?" Fue la pregunta inicial. Si seguimos ¿cómo lo hacemos?, ¿cómo hacemos con la firma digital?, ¿tiene validez?, ¿quiénes firman?, ¿cómo se arman los circuitos?, ¿cómo podemos ver los expedientes desde el ámbito paritario ya que no teníamos clave de ingreso al expediente electrónico? Resueltos estos temas, ¿cómo iba a funcionar la comisión de administración?, ¿qué plataforma usar?, ¿cómo íbamos a capacitar a sus miembros?

¿Cómo íbamos a interactuar con los organismos y con los becarios para pedir y/o solicitar información?

¿Cómo íbamos a trabajar en la Secretaría de seguimiento?

Y varias preguntas más, que en honor a la brevedad podemos dejarlas para otro momento, lo cierto es que andar un camino nuevo para todos era un gran desafío y sigue siendo un gran desafío.

Escribo este párrafo y tomo conciencia que mientras algunos artículos hablan del pasado, de la experiencia, este artículo y aporte al libro habla de este presente y cómo lo estamos construyendo entre todos.

Me viene a la mente "Caminante no hay camino, se hace camino al andar", y esto, lo que estamos haciendo, es algo parecido, estamos escribiendo la propia historia mientras sucede.

Dicho esto seguimos con el relato. Una vez que se puso sobre la mesa, todas y cada una de las dudas comenzamos por la principal decisión que era "Se-

guimos o esperamos" y la verdad es que encontrar acuerdos que favorezcan a los objetivos tan rápido es una satisfacción.

Todos coincidimos en buscar soluciones a las dificultades que se iban a producir, las nuevas y las existentes, no apurarse, ir despacio pero comenzar a caminar. Y es así que rápidamente nos pusimos de acuerdo en la plataforma donde se iban a realizar los encuentros, los días y los horarios, los circuitos de entrega del material a trabajar; los circuitos de firma, los mecanismos de aprobación, los cambios normativos que debíamos realizar de manera paritaria para darle valor a todo lo actuado y comenzar:

Por supuesto que no fue fácil, hubo idas y vueltas, avances y retrocesos, propuestas y contrapropuestas, hasta encontrar el mejor mecanismo, que inclusive ahora lo seguimos mejorando, para que a la distancia se pueda seguir con la producción de actividades (becas y proyectos) y así beneficiar de alguna manera a los trabajadores/as y seguir contribuyendo a la profesionalización del Estado.

## **La historia continúa**

La verdad, que encontrar una salida paritaria a esta dificultad ajena y poder seguir con el funcionamiento diario del FOPECAP, fue un desafío y sigue siendo un desafío muy interesante para poder resolver las cuestiones del pasado y las que se nos presentan en estos momentos.

En estas dificultades del pasado, no puedo dejar pasar la oportunidad de seguir transmitiendo algunas de las cuestiones planteadas en el libro anterior y en el anterior artículo donde dimos una serie de propuestas de avance para un mejor desarrollo de la herramienta paritaria de "capacitación".

La misma fue basada en el diagnóstico, que si bien la coyuntura puede haber modificado, no impide profundizarla, y creemos que nuestros aportes anteriores, que vamos a resumir brevemente, siguen siendo válidos.

Los puntos como propuesta que planteamos son los siguientes

a. La necesidad de buscar un mecanismo paritario de manejo de los fondos que recibe el FoPecap, mediante la figura de un Fideicomiso o de un ente descentralizado, a fin de poder contar con los fondos más rápido y de manera instantánea, y así resolver cuestiones de pagos atrasados y mejorar también la negociación de costos con universidades/facultades. La necesidad se puede comenzar a satisfacer con el armado de una Comisión que comience a trabajar sobre esa línea de dificultades históricas del Fopecap y que resulta a la luz de los datos históricos, ya una necesidad imperiosa.

b. El otro punto, es realizar un trabajo con los altos funcionarios del Estado Nacional: 1.- Con los involucrados directamente con el Foepcap (jurídicos, administración). 2.- Con las máximas autoridades de los organismos, para que puedan entender la herramienta que tienen a su alcance, y así poder utilizarla de manera eficiente, para mejorar su propia gestión y desarrollo del personal a su cargo (partimos de la premisa de mucho desconocimiento del tema, y lo que es peor, mala información de los alcances del FoPeCap)

c. Otra línea de trabajo, mencionada en otras oportunidades, es la profesionalización en cuanto a estructura y en cuanto a capacidades de las Coordinaciones Técnicas de Capacitación, no solo de plantel, sino de concepción. No deben ser solamente un área de difusión de las actividades del INAP, deben ser áreas de desarrollo de carrera y formación de cada organismo.

d. Y siguiendo esta línea de fortalecimientos de los CTC, debemos trabajar con la apertura de delegaciones jurisdiccionales de FoPeCap en cada organismo, para que las mismas puedan elaborar proyectos jurisdiccionales operativos propios, con aprobación de FoPeCap Central, pero favoreciendo el uso de la herramienta en aquellas actividades propias de cada jurisdicción y donde, ni el INAP, ni el FoPeCap algunas veces dan respuesta.

Estas son algunas de las mejoras que venimos proponiendo, producto de la experiencia y con el afán de favorecer a todas las partes

## **Conclusión**

Este artículo está escrito en tiempo real, seguramente tendrá en un futuro un valor de material de investigación, ya que uno puede entender qué está pasando y qué estuvo pasando, para qué se tomaron las decisiones que se tomaron en ese aquí y ahora.

El COVID19, nos llevó a todos los actores a tener que utilizar nuestra creatividad al servicio de un bien común y trabajar juntos para poder lograr que el FoPeCap siguiera en pie y trabajando con igual respuesta a las demandas que surgen de los afiliados/as y de los trabajadores/as todos.

El sistema de trabajo a distancia requiere un análisis diferente, pero no menos importante, ya que seguramente será producto de nuevas y más negociaciones para llegar a acuerdos donde las partes se vean reflejadas.

Esta actividad del FoPeCap se pudo y se puede realizar por la buena predisposición de los actores y de las partes involucradas, donde cada una pone

lo mejor de sí para acompañar el proceso, algunos su tiempo, algunos su conocimiento, algunos su paciencia, varios sus propios recursos, pero siempre teniendo en cuenta el objetivo final.

Hemos tenido que aprender a trabajar desde lo paritario aún desde lo virtual, con el orden que eso requiere, con los tiempos que eso requiere, con la metodología que eso requiere y nos parece que es uno de los principales valores que se ha construido, no es fácil dejar hablar a otro, escuchar, silenciar el micrófono, tener conexión, tener internet, esperar a que estemos todos, esperar el turno de hablar, son lógicas que no estábamos acostumbrados y seguro a la mayoría no nos gusta, pero es la realidad y la asumimos en pos de un bien mayor:

Celebro que estemos escribiendo esta historia, a pesar de las circunstancias, pero también demostramos, por qué, como organización, somos grandes y tenemos la responsabilidad de ser mayoría.

Lo hacemos por y para nuestros trabajadores/as y para que se pueda entender de una vez, la naturaleza paritaria de las cosas, que no tiene nada que ver con las responsabilidades individuales de las partes, sino con construir juntos y con el espíritu de lo colectivo.





# Los derechos de los trabajadores públicos en tiempos de teletrabajo

## M. Andrea Cruceli

Licenciada en Relaciones Públicas de la Universidad Nacional de la Matanza (UNLAM) y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Salvador (USAL). Profesora de las cátedras de Administración del Personal Público I-II y Administración Integral de Políticas Sociales, en la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la USAL.

## Juan Pablo Romero

Licenciado en Administración Pública de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salvador (USAL). Profesor de las cátedras de Administración del Personal Público I-II, y miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la USAL.

## Resumen ejecutivo

En el marco de una gestión de calidad en el empleo público en pos de los nuevos desafíos tecnológicos, al servicio del bien común y ante los retos que nos presenta el presente contexto mundial, nos introduciremos en una modalidad de empleo denominada teletrabajo y la analizaremos en función de los derechos de los trabajadores.

Para ello tomamos en cuenta las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normativas sobre el derecho a la desconexión y sus experiencias internacionales, los antecedentes parlamentarios en Argentina y la negociación colectiva como herramienta de diálogo y consenso.

## ¿Qué es el teletrabajo?

El teletrabajo es una modalidad de trabajo a distancia a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs). Esto puede darse en el domicilio propio del trabajador<sup>1</sup> o en otro, por ejemplo de algún cliente, siempre que sea ajeno al domicilio del empleador.

Algunos autores encuentran sus orígenes en Estados Unidos en el año 1970 como respuesta a la crisis del petróleo y la necesidad de ahorrar combustible. La OIT lo define como “la forma de organización del trabajo con las siguientes características: a) el trabajo se realiza en un lugar distinto del establecimiento principal del empleador o de las plantas de producción, de manera que el trabajador no mantiene un contacto personal con los demás colegas de trabajo, y b) las nuevas tecnologías hacen posible esta separación al facilitar la comunicación” (Ginebra, 2016, p.3).

Por otro lado, el “Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo” (Bruselas, 2002) lo identifica como “una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”. Podemos observar entonces que la aparición de ésta práctica es consecuencia de los beneficios que proveen las nuevas tecnologías.

Ante el presente contexto mundial a causa del COVID-19, muchas organizaciones incluyendo al Estado, se vieron en la obligación de implementar esta práctica laboral para continuar sus actividades y en respuesta a las demandas sociales. Esta dinámica de empleo permite que hoy muchos trabajadores puedan cumplimentar sus funciones y objetivos desde su casa, disminuyendo ampliamente la probabilidad de contagio. Con lo cual la utilidad de las nuevas herramientas que nos brindan las TICs es innegable.

Nos preguntamos entonces: ¿Cuáles son las problemáticas que presenta esta modalidad? ¿Qué beneficios y dificultades se le presentan tanto al trabajador como al empleador? ¿Puede ser considerado el Teletrabajo una buena práctica de gestión del empleo? ¿Están dadas las condiciones para continuar post pandemia con esta modalidad? Hablemos de lo que consideramos, son sus oportunidades y amenazas.

## Oportunidades

- Ahorro de dinero y tiempo del trabajador, al no tener que trasladarse todos los días a la oficina.
- Ofrece la posibilidad de integrar en el mercado laboral a las personas con discapacidad motriz.
- Al controlar su tiempo, y no depender de una jornada horaria estricta y fija, permite al trabajador coordinar con mayor libertad el tiempo en otras

1. Todas las referencias efectuadas en género masculino o femenino en el presente ensayo tienen carácter y alcance indistinto para todos los géneros.

actividades extra laborales.

- Es una modalidad que permite la re-inserción de la mujer en el período de lactancia con mayor practicidad.
- Puede ser una opción para los trabajadores de coordinar las tareas de cuidado hasta que los hijos se incorporen a las instituciones de educación formal.
- Es una alternativa para continuar con las actividades laborales ante situaciones de catástrofes naturales o pandemias.
- Es una herramienta para minimizar la contaminación ambiental, por la reducción del uso del transporte, que representa un ahorro de combustible y a la vez la reducción de accidentes vehiculares.

## **Amenazas**

- La libertad para manejar los tiempos, puede provocar un ritmo de trabajo extremo. Ante esta situación pueden darse dos opciones, la mala regulación del tiempo por parte del teletrabajador; o la solicitud por parte del empleador de objetivos tan amplios que superan la jornada diaria de trabajo.
- Si los líderes de cada área no organizan el trabajo de su equipo en base a objetivos y/o resultados, la labor del teletrabajador podría ser ineficaz.
- Otra amenaza, es la posibilidad de que el teletrabajador comience a sentirse aislado, al no poder entablar las relaciones de trabajo que se dan habitualmente en la oficina, llevando a la desmotivación y un bajo desempeño.
- La imposibilidad de realizar trabajos en equipo a distancia con el riesgo de disminuir el valor adicional de la interacción en los procesos laborales.
- Otra amenaza latente es el riesgo en la seguridad de la información. Por parte del teletrabajador; ya que muchas veces debe utilizar dispositivos personales. Por parte del empleador; ya que una conexión remota podría tener fugas de datos.
- En cuanto a la mujer teletrabajadora, está demostrado, en estadísticas nacionales e internacionales, que la misma tiene a cargo, mayoritariamente, las tareas domésticas y de cuidado. Con lo cual existe la posibilidad de una sobrecarga de tareas que afectaría su desempeño laboral.
- El teletrabajo también puede favorecer el individualismo en detrimento de los aspectos colectivos. Se corre el riesgo de que el teletrabajador; en su aislamiento, pierda la posibilidad de compartir con otros sus problemáticas. Perdiendo así, el espíritu de la sindicalización través de la fuerza de los trabajadores en conjunto.

## **Recomendaciones de la OIT**

En principio aclaramos que hasta la fecha la OIT no ha adoptado un conve-

nio específico referido a la modalidad del teletrabajo. Aun así, presenta varios instrumentos que lo tratan. Entre ellos destacamos los siguientes:

- Recomendación N°165 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981.
- Recomendación N°184 sobre el trabajo a domicilio, 1996.
- Convenio N°177 sobre el trabajo a domicilio, 1996.
- Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo, 2011.
- Foro de diálogo mundial sobre las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de la tecnología de la información y las comunicaciones y de los servicios financieros, Ginebra 2016.
- Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro. Conferencia internacional del trabajo N°107, 2018.
- Informe de investigación. Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral, 2019.

Revisemos en detalle las consideraciones que encontramos relevantes para nuestro análisis contenidas en algunos de los documentos antes mencionados. El Convenio N°177 sobre el trabajo a domicilio, ha sido considerado por la misma OIT como un documento que “no pretende abordar los problemas que plantea el desarrollo del teletrabajo. El concepto del trabajo en casa, como se entiende en el Convenio, no está asociado al uso de las TICs” (2018, p.292). Aun así, aporta antecedentes valiosos a la hora de pensar como regular el teletrabajo sin vulnerar los derechos de los trabajadores. En primera instancia, estipula por artículo n°4 que al trabajador a domicilio se le aplican los mismos derechos que a los otros trabajadores en relación de dependencia. Incluyendo el derecho a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades, a la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación, a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, a la remuneración, a la protección por regímenes legales de seguridad social, al acceso a la formación, a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo y a la protección de la maternidad.

Por otro lado, encontramos el “Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo” del año 2011. Es importante destacar que fue una herramienta valiosa realizada en Argentina, producto del trabajo conjunto entre la OIT, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Unión Industrial Argentina. El mismo tiene como destinatario tanto al ámbito público, como al privado. El manual recomienda que en el ámbito de la *negociación colectiva* debe asegurarse que el teletrabajo deber ser *voluntario* tanto para el trabajador como para el empleador; *reversible*, es decir que tanto el empleador como el trabajador deben tener derecho a regresar a la actividad presencial; se deben definir y respetar los *tiempos de trabajo*; se debe definir la *modalidad del*

*teletrabajo* y periodicidad de concurrencia al establecimiento u oficina de la empresa empleadora; respetar la *igualdad de oportunidades y trato* con el trabajador presencial; asegurar que el trabajador posea *disponibilidad de espacio y condiciones adecuadas* en el domicilio; aconseja que los medios *materiales y equipamiento deben ser provistos por la empresa*, así como su cuidado por parte del trabajador; asegurar la *protección de datos, información, archivos y uso de internet* y por último aconseja establecer las condiciones en materia de *prevención, seguridad y salud*.

En cuanto al documento que la OIT publicó, producto de la Conferencia internacional del trabajo N°107 del año 2018, resaltamos la preocupación sobre los grandes cambios que han provocado las TICs en la relación del empleo y las horas de trabajo, que producen desventajas sobre todo para los trabajadores: “La injerencia del trabajo en el tiempo libre y los períodos de descanso, la imprevisibilidad de las horas de trabajo, la inseguridad del ingreso y el estrés asociado con (la sensación de) tener que estar siempre disponible o conectado con el trabajo” (p. 298), llevan a consecuencias severas en la salud física y mental de los trabajadores.

En este sentido, la OIT da como herramienta posible para evitar el riesgo de pérdida de derechos por parte de los trabajadores, así como la baja en la productividad de las organizaciones debido a la falta de descanso por parte de sus colaboradores, la regulación por parte de los Estados Nacionales del derecho a la desconexión. También traen como ejemplo del buen uso de las TICs, empresas privadas que han implementado la tecnología en beneficio de la salud de sus trabajadores, al asegurarse que no se conecten durante sus vacaciones y fuera del horario laboral.

## **El derecho a la desconexión**

El tiempo en el trabajo siempre fue una preocupación para la legislación laboral. De hecho, el primer Convenio de la OIT del año 1919 se refirió a ello. Hoy las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), que han modificado plenamente la relación del empleo, provocan que esta temática se encuentre con nuevos interrogantes y dificultades por resolver ya que están en riesgo directamente los derechos de los trabajadores. La incorporación de las TICs al mundo del trabajo trae consigo problemas tanto para los que acuden a la oficina como para aquellos que teletrabajan.

Para los primeros, la dificultad radica en la imposibilidad de poder desconectarse de las tareas laborales y sentirse obligados a responder a los requerimientos que les llegan a través de los distintos dispositivos tecnológicos fuera

de la jornada laboral, por los que, en general, no son remunerados. Para los segundos, aún es más difícil medir el tiempo de trabajo y separarlo de la vida personal. Por lo tanto, ambos corren el riesgo de incumplir los tiempos de descanso diarios o semanales.

Consideramos entonces, que esta problemática no es menor: Es necesario recordar que la regulación de la jornada laboral, así como el derecho al descanso, es un logro de muchos años de sangre y lucha del movimiento obrero en el mundo. A su vez, el uso de las TICs trae aparejados la existencia de nuevas enfermedades profesionales. De aquí, que en el mundo se esté discutiendo y hasta regulando el derecho a la desconexión de los trabajadores.

A continuación, traemos al presente escenario, algunos casos en Europa y Latinoamérica donde se reguló el presente derecho.

Es importante aclarar que en el año 2002 se ha firmado un “Acuerdo Marco Europeo”, voluntario para los países miembros, que establece muchas de las condiciones que años más tarde recomienda el ya citado “Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo” (2011) a decir: “el carácter voluntario, las condiciones de empleo, la protección de datos, la vida privada, los equipamientos, la salud y la seguridad, la organización del trabajo, la formación, y los derechos colectivos, así como la implementación y seguimiento del mismo”. Tal documento es producto del acuerdo entre la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE), la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) a fin de dar más seguridad a los teletrabajadores en la Unión Europea.

## Francia

En el año 2016 a través de la reforma laboral conocida como “*Loi Travail*”, se reguló por primera vez el derecho a la desconexión digital.

La regulación prevé que los empleadores negocien una vez al año con un representante sindical la manera en que se practicará este derecho. En la negociación se deben incluir los dispositivos a utilizar para regular el uso de las TICs, respetando los períodos de descanso, las vacaciones y la vida privada de los trabajadores.

En el caso de no llegar a un acuerdo el empleador tiene la obligación de redactar un estatuto, en consulta con los delegados gremiales, en el que se establezcan por escrito los procedimientos a utilizar para garantizar este derecho, así como la capacitación y sensibilización sobre el uso de las TICs.

De esta manera, la regulación francesa pone un freno a la disponibilidad permanente por parte del trabajador. A la vez, abre “un espacio importante a la

negociación colectiva en esta materia que deberá precisar el alcance, en ausencia de definición legal, de la desconexión” (GARCIA-MERCADER;2016).

## **España**

El derecho a la desconexión en España llegó a fines del año 2018, tanto para el ámbito público como el privado. En consonancia con la regulación francesa estipula los acuerdos en negociación colectiva o en su defecto a lo acordado entre el empleador y los representantes de los trabajadores.

La ley que lo incorpora es la N° 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

## **Chile**

En marzo de 2020, a través de la Ley N° 21.220, se modificó el “Código del trabajo” sumando un nuevo capítulo que regula tanto el teletrabajo como el derecho a la desconexión para este colectivo de trabajadores.

En el artículo 152, Quáter J, establece: “El tiempo de desconexión deberá ser de, al menos, doce horas continuas en un período de veinticuatro horas. Igualmente, en ningún caso el empleador podrá establecer comunicaciones ni formular órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores”.

Aun así y en detrimento de los derechos del teletrabajador, en el mismo artículo con antelación dispone: “en el caso del teletrabajo las partes podrán acordar que el trabajador quede excluido de la limitación de jornada de trabajo (...)”. Por esta razón, la Central Unitaria de Trabajadores se declara en contra de estas reformas, y la acusó “como una manera de ampliar tácitamente la jornada legal, sin reconocer las horas extraordinarias” (CIPER, 2020).

## **El teletrabajo en latinoamérica: su legislación**

En Latinoamérica el primer país que reguló el teletrabajo fue Colombia, en el año 2008 a través de la Ley N° 1.221 y el Decreto N° 884 de 2012 que la reglamentó; y posteriormente Perú en el año 2013 por Ley N°30.036 (reglamento por Decreto N°17 de 2015). Ambas regulaciones tienen como ámbito de aplicación tanto al empleo público como al privado en relación de dependencia.

En Brasil, en el año 2017 se incorporó un capítulo dedicado al teletrabajo a la conocida Reforma Laboral de la “Consolidación de la Legislación del

Trabajo”, por Ley N°13.467.

En el año 2019 Costa Rica regula el Teletrabajo por Ley N° 9.738 tanto para el ámbito público como para el privado, y así refiere en su artículo N° 2: “Queda sometido al ámbito de aplicación de la presente ley, tanto el sector privado como toda la Administración Pública”.

Luego llega la regulación a Panamá por Ley N°126 del 18 de febrero de 2020, que modifica el Código de Trabajo de Panamá, por tanto, aplica al ámbito privado.

En Bolivia, la regulación del teletrabajo llegó en tiempos de pandemia, el 14 de abril de 2020 por Decreto Supremo N° 4.218. Es el ámbito de aplicación el sector público y privado, con excepción de los servicios prestados en las Fuerzas Armadas y Policía Boliviana.

En Chile, también se aprobó en tiempos de pandemia por Ley N° 21.220 del 23 de marzo de 2020, y se aplica sólo al empleo privado.

Por último, traemos el caso de El Salvador que por Decreto N° 600 del 20 de marzo de 2020, regula el teletrabajo tal como lo indica el artículo n° 2 “en las relaciones de trabajo entre trabajadores, empleadores públicos y privados”. Las normas mencionadas no cumplen con todos los requerimientos establecidos en el “Manual de Buenas Prácticas en teletrabajo” (2011) analizado. En el caso de la *voluntariedad* por parte del empleador y el trabajador sí. De todos modos, consideramos que su análisis completo y exhaustivo es materia de un futuro artículo de investigación.

## **El teletrabajo en Argentina: proyectos parlamentarios**

En la Argentina no existe una norma que regule el Teletrabajo, aunque sí se enviaron varios Proyectos de Ley al Honorable Congreso de la Nación desde el año 2002.

Para ser más precisos, actualmente como consecuencia de la celeridad que propuso este contexto de pandemia, están en tratamiento 21 proyectos, de los cuales 6 pertenecen a la Cámara alta y 15 a la Cámara baja.

En cuanto al concepto del teletrabajo como tal, todos los proyectos coinciden en definirlo como una modalidad de trabajo, y en general se remiten a la definición de la Resolución N° 1552/12, de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo: “Se entiende por teletrabajo a la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios realizados total o parcialmente en el domicilio del trabajador o en lugares distintos del establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de todo tipo de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones”.

Las temáticas que se discuten y desprenden de los ya mencionados 21 proyectos son las siguientes:

- **Ámbito de aplicación:** Algunos lo atribuyen solo al empleo privado, y otros incluyen al público, a reglamentar por el PEN. Siempre se considera a los trabajadores en relación de dependencia.
- **Jornada Laboral:** En este sentido hay varias miradas, algunos establecen que debe establecerse en los convenios colectivos dependiendo de la actividad, otros establecen una combinación obligatoria con la modalidad presencial, otros recalcan la igualdad de derechos en relación a la jornada laboral presencial, y por último están los que mencionan que se detallará en el contrato de trabajo.
- **Derecho a la desconexión digital:** No todos los proyectos contienen este derecho, para nosotros fundamental, como ya hemos descripto, no sólo para la modalidad de teletrabajo, sino para el trabajo en relación de dependencia cualquiera sea la modalidad.

Los proyectos establecen el derecho de desconexión fuera del horario laboral. Otros incluyen además que el empleador debe establecer el mecanismo para su efectivo cumplimiento, mientras que los demás proyectos le dan a la negociación colectiva la responsabilidad de garantizarlo.

Por último, observamos que uno de los proyectos plantea, al igual que en el caso de Chile, un mínimo de 12 horas de desconexión entre jornadas.

- **Consentimiento/Voluntariedad:** Con respecto a ello, en la mayoría se consigna la necesidad de consentimiento y/o voluntariedad por parte del trabajador.
- **Reversibilidad:** Como podemos observar, en esta temática en particular, encontramos distintas propuestas en los proyectos. Estas involucran, que sea un derecho tanto para el trabajador como el empleador; que sea solo para el trabajador; que sea solo para el trabajador que haya cambiado de modalidad, que sea un derecho para el trabajador pero que dependa de la decisión final del empleador y algunos además establecen plazos mínimos para realizar el pedido.
- **Cuidados:** En cuanto a las tareas de cuidado, algunos proyectos no las refieren, pero otros tantos poseen artículos que sí y son muy interesantes, no solo por la mirada, sino porque la problemática es tenida en cuenta por nuestros legisladores.

Entre las distintas posturas podemos encontrar proyectos que incluyen la necesidad de compatibilizar la jornada laboral con las responsabilidades familiares. Otras que incorporan el derecho para que quienes tengan hijos puedan solicitar la modificación de la modalidad a teletrabajo hasta que cumplan la edad de 3 años, indistintamente del género de quien efectúe la tarea de

cuidado. Otro proyecto establece como derecho la opción del teletrabajo para “el personal femenino” luego del parto hasta los 12 meses, siempre que la actividad lo permita.

Por último, varios proyectos mencionan establecer el derecho a la interrupción de la jornada para quienes tienen tareas de cuidado a su cargo o el pago de una suma destinada a la tercerización del servicio. Las tareas de cuidado contemplan a aquellos trabajadores con hijos menores de 14 años, personas con discapacidad o adultos mayores a cargo.

- **Derechos colectivos:** En cuanto a los derechos colectivos, en primera instancia encontramos que varios proyectos establecen la necesidad de dejar en claro la garantía de los derechos sindicales de las personas que trabajan bajo la modalidad de teletrabajo y a su vez deben ser contemplados a la hora de determinar la cantidad de delegados por establecimiento. En cuanto a esto último encontramos propuestas de cantidad prescripta de delegados en representación de las personas que trabajen bajo esta modalidad.

Establecen también la obligación por parte del empleador de notificar a la organización sindical la plantilla de teletrabajadores. También que puedan comunicarse por el mail oficial de la empresa. La necesidad de contar con un mecanismo especial para poder participar en la elección de los delegados y que la asociación sindical sea la responsable de la fiscalización junto a la autoridad administrativa.

- **Equipamiento y compensación de gastos:** En cuanto a esta temática, surgen varias propuestas que varían en la cantidad de servicios y equipamientos que debe brindar el empleador para que el trabajador pueda realizar su tarea.

Otros proyectos indican que cuando el trabajador pone su equipamiento, el empleador será responsable de compensar la totalidad de los gastos. Otros prohíben que se utilicen recursos del trabajador. También observan la responsabilidad del trabajador en el cuidado y responsabilidad del equipamiento provisto por el empleador.

Por último, observamos que algunos refieren que los detalles se ultimen a través de la negociación colectiva.

- **Fiscalización y autoridad de aplicación:** Los proyectos coinciden en general en darle esta potestad al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y algunos, como ya hemos mencionado, suman la potestad de fiscalización a los sindicatos.

- **Capacitación:** Los proyectos que tienen en cuenta la formación de los trabajadores bajo esta modalidad, refieren a que deben tener igualdad de oportunidades y trato ante los trabajadores presenciales. Algunos proyectos hacen hincapié en capacitar especialmente a los trabajadores mayores de 40 años.

- **ART:** Los proyectos coinciden en que es responsabilidad de la Autoridad de Aplicación la adecuación de las normas referidas a la seguridad e higiene, así

como también la inclusión de enfermedades causadas por el tipo de actividad, establecidas por el artículo n° 6 de la Ley N° 24.557.

- **Prestaciones transnacionales:** No muchos proyectos tienen en cuenta esta situación, pero los que refieren a ella coinciden en que se aplicará al contrato de trabajo respectivo, la ley del lugar de ejecución de las tareas o la ley del domicilio del empleador; según sea más favorable para la persona trabajadora.
- **Protección de datos y derecho a la intimidad:** Los proyectos presentados refieren que los sistemas de control destinados a la protección de los bienes e informaciones de propiedad del empleador deberán salvaguardar la intimidad del trabajador y la privacidad de su domicilio.
- **Garantía genérica de derechos:** Los proyectos en general coinciden en resaltar la necesidad de establecer en la Ley que los teletrabajadores gozarán de los mismos derechos e igualdad de trato y oportunidades, que el resto de los trabajadores.

A su vez, así como nos indica el Dossier Legislativo publicado por la Biblioteca del Congreso en el año 2019, el teletrabajo como modalidad de empleo ha sido protagonista de varios proyectos.

Entre sus antecedentes parlamentarios, elegimos traer al presente documento el primero en presentarse en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el primero en presentarse en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Comenzando por el primer antecedente mencionado, el mismo fue presentado en el año 2002 por la ex Diputada Olijela Del Valle Rivas. Preveía la incorporación del contrato de teletrabajo en la Ley N° 20.744, (Ley de contrato de trabajo). Define al mismo como toda realización de trabajo por parte del personal vinculado a una entidad determinada, sin la presencia física del trabajador en esta última. Para ello considera que el teletrabajo se puede dar en el domicilio, en centros de teletrabajo u oficinas satélites, y otras opciones, donde incluye cualquier otra que no considera la norma, fuera del domicilio del empleador.

Contiene también la reversibilidad, condiciones igualitarias con los trabajadores que no elijan esta modalidad, provisión y mantenimiento del equipamiento necesario, prevé la modificación de las normas que regulan la seguridad e higiene en función a esta nueva modalidad, resalta la promoción profesional y la formación en el trabajo y prohíbe el allanamiento del domicilio del trabajador por parte del empleador.

En cuanto al primer antecedente en la Cámara Alta, el mismo fue presentado en el año 2007 por el Poder Ejecutivo y fue firmado por el en ese entonces Presidente de la Nación, Néstor Carlos Kirchner, el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández y el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Carlos Tomada y su alcance también es sobre la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744.

Resaltamos en su fundamentación, la preocupación del Poder Ejecutivo ya en el año 2007 de establecer que “una legislación tiene verdadero sentido si logra atender a la problemática específica que una determinada situación plantea, y consecuentemente se ha entendido que lo principal es considerar los desafíos que la falta de presencia física del trabajador en la empresa ocasiona, ubicando la reglamentación en un necesario equilibrio entre la búsqueda de los mayores beneficios que orienta toda actividad lucrativa, con la necesidad de que esta búsqueda no sea causa de desigualdad o afectación de los derechos de los trabajadores” y la importancia que le da la negociación colectiva como herramienta para debatir y establecer los criterios necesarios para llevar a cabo este tipo de prestación.

Por otro lado, detectamos que el presente proyecto ya contaba con lo que en el año 2011 iba a recomendar el ya analizado “Manual de buenas prácticas en teletrabajo”, y sienta las bases de los actuales proyectos de teletrabajo ya analizados, a decir:

*Voluntariedad- Igualdad respecto de los trabajadores presenciales -Aplicabilidad de la libertad sindical<sup>2</sup> - Requerimientos de prevención en materia de seguridad e higiene -Provisión de las herramientas para teletrabajar<sup>3</sup> - Garantizar la privacidad del domicilio del teletrabajador.*

## **Negociación colectiva en el Sector Público Nacional como herramienta permanente de diálogo y consenso**

Finalizando el año 1992 se promulgó la Ley N° 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional (APN), que estableció por primera vez en el ámbito del sector público un régimen de negociación colectiva, en donde se estipuló un marco general para las negociaciones que se celebrasen entre la APN y sus empleados a través de las organizaciones sindicales de conformidad con los Convenios N° 151 “Protección de derechos de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública” y 154 “Fomento de la negociación colectiva” de la OIT que adhirió la República Argentina.

Cabe aclarar que en el sector público también existen otros colectivos laborales negociados bajo el mecanismo que utiliza el sector privado como, por

2. Aquí se resalta que los teletrabajadores tienen los mismos derechos de participar en la actividad gremial que los demás trabajadores en relación de dependencia. Y se recomienda a los empleadores a facilitar la comunicación entre los teletrabajadores y los representantes gremiales.

3. El proyecto de ley contempla las dos formas: que la provea el empleador; o el teletrabajador; con la obligatoriedad en este último caso, por parte del empleador, de compensar todos los gastos

ejemplo: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); la Dirección Nacional de Vialidad; el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP); y la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, entre otros.

En enero de 1999 se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la APN mediante el Decreto N° 66/1999, con vigencia hasta diciembre del año 2000, habiendo en aquel entonces una bajísima cultura paritaria en el sector público.

El segundo CCTG que suplantó al primero y actualmente vigente, se homologó en fecha 27 de febrero de 2006, mediante Decreto N° 214/2006, que lo mejoró notablemente considerándose como un Convenio Colectivo de avanzada. En el prólogo de dicho convenio se expresó que en su elaboración se ha tenido el compromiso de: “la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquellos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria”, y “el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa así como de los objetivos establecidos y de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución”.

Asimismo, se expresó que mediante el convenio colectivo se perseguía profundizar: “una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad; relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato; y el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional (CN), y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores”.

Por otro lado, las partes signatarias coincidieron que “los mecanismos de negociación con las entidades gremiales” se deben desarrollar y afianzar, y que las cuestiones no sujetas a la negociación colectiva podrán ser consultadas, dado que “permiten rescatar el valor de los aportes que la legítima representación de los trabajadores ha realizado y realizará en el futuro”. Asimismo, las partes se comprometieron a que el diálogo y el acuerdo social deben ser ampliados y profundizados. En este sentido se considera que **todo acuerdo que se logre a través de la negociación colectiva contará con el**

### **compromiso y apoyo de las partes a fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.**

A finales de 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner entre los representantes del Estado empleador y las organizaciones sindicales signatarias del CCTG para la APN, suscribieron el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial (CCTS) del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), demostrando un fuerte compromiso de las partes en la profesionalización del empleo público.

Dicho Convenio tuvo vigencia a partir del 1° de diciembre de 2008, para el personal permanente y transitorio del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y para el personal contratado asimilado a la carrera administrativa. Con la homologación del segundo CCTG para APN y los diferentes CCTS, y en particular, con el SINEP, se fortaleció el diálogo y consenso social.

### **LEY N° 24.185 DE CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**

La citada norma reguló las negociaciones colectivas que se celebren entre la APN en carácter de empleador y sus trabajadores. Se consideró como APN, a los fines de la Ley, tanto a la administración central como los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a los organismos de la seguridad social e institutos en los cuales el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en la gestión y conducción.

La negociación colectiva se podrá realizar dentro de un ámbito sectorial o general. En cada una de esas negociaciones, se integrará una comisión negociadora, siendo parte los representantes de los trabajadores públicos y del Estado empleador; que será coordinada por la autoridad administrativa de aplicación a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Cuando la negociación sea sectorial se agregarán a las asociaciones sindicales que correspondan a dichos ámbitos y que cumplan con los requisitos exigidos por la autoridad de trabajo.

Dicha Ley estipula que mediante el CCTG p/APN las partes podrán establecer:

- “La estructura de la negociación colectiva de los niveles sectoriales.
- Procedimientos para resolver los conflictos de concurrencia de normas entre convenios colectivos de trabajo de diferente nivel.
- Las materias que deleguen para el tratamiento de los CCT del nivel sectorial y las de negociación exclusiva en el nivel general, tales como la estabilidad en el empleo, remuneraciones limitadas a las partidas presupuestarias,

escalafones, condiciones de ingreso del personal, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, licencias, movilidad funcional, régimen disciplinario, capacitación, extinción de la relación de empleo e indemnizaciones, entre otras”.

En cuanto al CCTS la Ley establece que las partes podrán negociar:

- “Las materias no tratadas a nivel general.
- Las materias expresamente remitidas por el nivel general.
- Las materias ya tratadas en el nivel general para adecuarlas a la organización del trabajo en el sector”.

La Ley determina que la negociación colectiva “será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes:

- La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;
- Las facultades de dirección del Estado;
- El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa”.

Se establece la obligación de negociar de buena fe, así las partes tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

- “La concurrencia a las negociaciones y a las audiencias citadas en debida forma;
- La realización de las reuniones que sean necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad que sean adecuadas;
- La designación de negociadores con idoneidad y representatividad suficiente para la discusión del tema que se trata;
- El intercambio de la información necesaria a los fines del examen de las cuestiones en debate.
- La realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos que tengan en cuenta las diversas circunstancias del caso”.

En cuanto a la autoridad administrativa de aplicación, se determinó que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que tiene la facultad de “disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo”.

Asimismo, en el caso de no lograr acuerdo de las partes podrá “proponer una fórmula conciliatoria” que “a tal fin está autorizado para realizar estudios, reca-

bar asesoramiento y, en general, requerir toda la información necesaria a efectos de posibilitar el más amplio conocimiento de la cuestión de que se trate”.

## DECRETO N° 214/06 “CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL”

Tanto el Estado empleador, como los representantes de los trabajadores, se comprometieron con la suscripción del CCTG p/APN a realizar “sus mejores esfuerzos para profundizar y ampliar esta modalidad de diálogo y acuerdo social”. También coincidieron en la “necesidad de afianzar y desarrollar los mecanismos de negociación con las entidades gremiales, incluyendo la consulta en aquellas cuestiones que, si bien no forman parte de las materias sujetas a Negociación Colectiva, permiten rescatar el valor de los aportes que la legítima representación de los trabajadores ha realizado y realizará en el futuro”.

El ámbito de aplicación de este convenio está definido por dos anexos el I y II, los que estipulan todos los organismos y los escalafones o CCTS que están incluidos. Dicho ámbito tiene correlación con la definición de la Ley N° 24.185 ya mencionada.

Se determinó que “podrán ser objeto de la negociación colectiva sectorial la estructura de la carrera, el escalafón, las materias remitidas y las no tratadas por el presente convenio y todas las modalidades sectoriales de institutos emergentes del convenio general”.

Entre uno de los principios ordenadores de la función pública, que deberán ser respetados en los convenios sectoriales, se estableció la negociación y participación de las condiciones de trabajo. Asimismo, uno de los derechos de los trabajadores es la participación, por medio de las organizaciones sindicales, en los institutos y sistemas de carrera establecidos en el CCTG p/APN y en los convenios sectoriales.

El CCTG p/APN creó la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CoPAR) que dentro de sus atribuciones y funciones están:

- a) “Interpretar, con alcance general, la presente Convención Colectiva de Trabajo, a pedido de cualquiera de las partes, para lo cual deberá guiarse esencialmente por las consideraciones y fines de la presente Convención y los principios establecidos en la Ley N° 24.185, procurando componerlos adecuadamente en el plazo que la reglamentación establezca, debiendo dar a conocer su recomendación a los órganos permanentes de aplicación de la Administración Pública Nacional.
- b) Fiscalizar la adecuación de los Convenios Colectivos Sectoriales a los al-

cances que haya establecido el Convenio General, de conformidad con lo que establezca en su reglamento interno.

c) Intervenir en la resolución de controversias o conflictos que reúnan a un grupo significativo de trabajadores convenionados afectados por un conflicto o controversia de idénticas características, en los casos de aplicación de normas convencionales o que afecten a dicho régimen, siempre que:

1. La intervención se resuelva a pedido de cualquiera de las partes.

2. Se hubiera sustanciado y agotado, previamente, el procedimiento de reclamo establecido en cada caso.

3. Se trate de un tema regulado en la Convención Colectiva.

d) Intervenir cuando se suscite un conflicto colectivo de intereses, en cuyo caso cualquiera de las partes podrá solicitar la intervención definiendo con precisión el objeto del conflicto.

e) Analizar semestralmente el estado de situación de la aplicación del presente Convenio General y elaborar las posibles mejoras correspondientes que puedan derivarse de nuevas tareas y competencias requeridas para incorporar innovaciones tecnológicas orientadas a la modernización y profesionalización de las prestaciones laborales, incluyendo las propuestas de modificaciones de alguna de sus cláusulas que pudieran ser consideradas de impostergable necesidad. La elevación del acuerdo de la propuesta de modificación de algunas de sus cláusulas, si la hubiera, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (...), debiendo esta autoridad de aplicación convocar en los plazos previstos (...) a la Comisión Negociadora, a los fines de discutir las propuestas”.

Por otro lado, dicho convenio puso muchísimo énfasis, a través de sus comisiones paritarias, sobre las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y la Igualdad de Oportunidades y de Trato, a nivel central como así también a las delegaciones de cada jurisdicción y organismos descentralizados. En general, dentro del CCTG se estipuló: requisitos e impedimentos de ingreso a la APN; categorías de empleo público; obligaciones del empleador; derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores; egreso; tipos de movilidad; lineamientos generales que debe tener una carrera administrativa a través de la selección, la evaluación de desempeño, la promoción, y la capacitación; la CoPAR; mecanismos de solución de conflictos laborales; representación sindical; condiciones y medio ambiente de trabajo; igualdad de oportunidades y de trato a través de tres ejes (promoción de la mujer trabajadora, promoción del personal con discapacidad, y erradicación de la violencia laboral); asistencia social; etc.

## Conclusiones

En primera instancia, quisiéramos dejar en claro que el teletrabajo en este contexto de pandemia mundial ha sido una gran herramienta para que muchos trabajadores siguieran desarrollando sus actividades.

La Secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación, Ana Castellani, nos aporta los siguientes datos: "Del total de la administración pública civil -la otra mitad son Fuerzas Armadas y de Seguridad- el 63% está trabajando de manera remota desde su casa, el 14% presencialmente, un 18% está de licencia en su mayoría por cuidado de hijos menores y solo un 5% está en su casa sin poder trabajar porque requiere presencialidad su tarea, como limpieza, cadetería, recepción." Y resalta, "esta crisis es la oportunidad de demostrar con claridad que las instituciones públicas son las que debemos dar respuestas a las necesidades de la ciudadanía, que eso es la función pública, y que en esa respuesta interviene un sinnúmero de personas". "Es clave la visibilización de esa enorme mayoría de empleados, que son los que hacen que esas políticas que se piensan desde la cabeza del gobierno se materialicen y lleguen a la gente. Si no parece que hubiera duendecillos mágicos que convierten los deseos de los funcionarios en respuestas concretas" (TELAM, 2020).

Tampoco podemos negar, que ante esta situación ha quedado plenamente en evidencia las desigualdades que se presentan entre los trabajadores tanto públicos como privados en el acceso a las TICs y la falta de respuesta a esta problemática por parte de los empleadores.

Según una investigación publicada recientemente por CIPPEC (2020), el porcentaje de trabajos tanto públicos como privados que tienen "potencial" para realizarse desde el hogar se encuentra entre un 27% y un 29% de los trabajos totales, porcentaje que se reduce a 18% si se corrige la estimación por el acceso a las TICs.

También entendemos que es inútil oponerse a los cambios tecnológicos, pero como ya pudimos observar en el Proyecto de Ley propuesto por el Poder Ejecutivo en el año 2007, la mayor preocupación es que este tipo de modalidad no sea una especie de flexibilización laboral encubierta, que se lleve por delante los derechos adquiridos de los trabajadores.

Por lo tanto, consideramos que el teletrabajo puede llegar a ser una modalidad de empleo viable, luego de la presente crisis mundial, siempre y cuando el Estado de Derecho establezca las normas que protejan al teletrabajador y garanticen el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

Desde el año 2002 que en nuestro país se están presentando proyectos que regulan esta modalidad de empleo, sin embargo, aún no se ha promulgado ninguna legislación. Mientras tanto sigue avanzando esta modalidad de traba-

jo en detrimento de los derechos de los trabajadores.

Entre los casos analizados sugerimos la necesidad de establecer a través de normas a nivel Estatal, las siguientes consideraciones éticas que garanticen el buen comportamiento al aplicar el teletrabajo:

- Voluntariedad.
- Reversibilidad.
- Seguridad en el manejo y gestión de la información.
- Derecho a la desconexión.
- Responsabilidad por parte del empleador de las herramientas para su ejecución.
- Privacidad del espacio laboral.
- Seguridad en la salud y prevención de riesgos laborales.
- Capacitación.
- Ascenso laboral.
- Igualdad respecto de los trabajadores presenciales.
- Aplicabilidad de la libertad sindical y fomento de los derechos colectivos.

Como podemos observar en el presente documento, se han desarrollado grandes avances a nivel mundial en la regulación de esta modalidad y en Argentina se están discutiendo proyectos de ley que van en línea con lo antes pautado.

Entendemos también, que este contexto aceleró al extremo la necesidad de contar con normas jurídicas que garanticen los derechos de los trabajadores, así como también comprendemos que no podemos medir esta herramienta únicamente en función de las experiencias que nos va a dejar la presente pandemia.

Además, sostenemos que más allá de la necesidad de regular el teletrabajo a través de una Ley, será en el espacio de la negociación colectiva que el derecho a la desconexión tecnológica, por ejemplo, sea en el trabajo presencial o a distancia, se incluya obligatoriamente atendiendo a las características del trabajo en cada organización. Siendo así el empleador consciente de los riesgos que provocan las TICs tanto en la seguridad como en la salud de los trabajadores, ante la posibilidad efectiva de estar permanentemente conectados y defender un derecho que ha costado tanto conseguir.

Con la promulgación de la Ley N° 24.185 en el año 1992, se reguló, por primera vez, las convenciones colectivas de trabajo entre el Estado empleador y sus trabajadores. Dicha Ley siguió los lineamientos enunciados por los convenios internacionales de la OIT que había adoptado nuestro país en la década del '80.

Posteriormente, en el año 1999 se aprobó el primer CCTG para la APN, donde empiezan a aparecer otros actores intervinientes, como los sindicatos,

en la toma de decisiones. Si bien a partir del SINAPA se previó la participación mediante veedurías sindicales, a partir de la negociación colectiva empiezan a tener decisiones entre pares con el Estado empleador en la carrera administrativa de los trabajadores, aunque por ese entonces había una bajísima cultura paritaria.

A principio de 2006, se homologó el segundo CCTG p/APN, que se venía negociando durante el año anterior; considerándose como un convenio colectivo de avanzada que notablemente mejoró al primero. A partir de este segundo convenio se desarrollaron y afianzaron los mecanismos de diálogo y acuerdo social, aprobándose varios CCTS de algunos regímenes escalafonarios de la APN.

Con lo cual consideramos que el sector público tiene la experiencia y herramientas necesarias para regular el teletrabajo con los mecanismos de diálogo y acuerdo social a través de la negociación colectiva.

Cabe destacar también que, sin una fiscalización adecuada, instituciones públicas que puedan recibir, canalizar y hacer respetar los derechos de las personas teletrabajadoras y otras que fomenten su uso y ofrezcan seguimiento y capacitación, es muy difícil poder garantizar su aplicación. "Para lograr flexibilidad en el trabajo es necesario formar al trabajador y confiar en él para que pueda adaptarse a las diferentes tareas y tecnologías" (LAMARCHE en DÁVILA, AUTÓN Y CASCANTE; p.92; 2019).

Ya nos advertía Manuel Castells (1997) de los cambios que producen las TICs en las relaciones de producción, en las modificaciones en la relación del hombre con la naturaleza, entre lo que llama el trabajador "genérico" moderno y el trabajador "autoprogramable" posmoderno. En primera instancia, los diferencia "el nivel de educación y, sobre todo, la capacidad de acceder a niveles superiores de educación o, en otras palabras, de reprogramarse de cara al cambio constante que exigen las tareas del proceso de producción", aumentando las desigualdades entre aquellos trabajadores que pueden acceder a una actualización constante de sus conocimientos y competencias. Con lo cual el Estado debe estar más presente que nunca, garantizando la igualdad entre los trabajadores y la protección de los derechos adquiridos.

Así como también pensar y utilizar las TICs en beneficio de los trabajadores y no en su contra. Generar "ideas y herramientas que protejan a los trabajadores de una evolución tecnológica que (...) deben aplicarse en el marco de la justicia social, a favor y no en contra de los pueblos" (DÁVILA, AUTÓN Y CASCANTE; p.92; 2019). Las TICs son un medio y no un fin.

## Bibliografía

- ALBRIEU, “Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del Covid-19”. CIPPEC, Buenos Aires, 2020. Disponible hasta el 15/06/2020 en: <https://www.cippec.org/publicacion/evaluando-las-oportunidades-y-los-limites-del-teletrabajo-en-argentina-en-tiempos-del-covid-19/>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO, “Dossier legislativo: Teletrabajo”, Buenos Aires, 2019. Disponible hasta el 08/06/2020 en: <https://bcn.gob.ar/uploads/Dossier-Legislativo-no-178-Teletrabajo.-Antecedentes-Parlamentarios..pdf>
- CASTELLS, “La era de la información: economía, sociedad y cultura: Volumen I La Sociedad Red”, España, 1997.
- CES, UNICE/UEAPME y CEEP. “Acuerdo Europeo sobre Teletrabajo”. Bruselas, 2002. Disponible hasta el 13/06/2020 en: [http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811\\_Acuerdo\\_Marco\\_Europeo\\_sobre\\_Teletrabajo..pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811_Acuerdo_Marco_Europeo_sobre_Teletrabajo..pdf)
- CIPER, “La promesa engañosa de la ley de teletrabajo”, Chile, 2020. Disponible hasta el 13/06/2020 en <https://ciperchile.cl/2020/04/17/la-promesa-enganosa-de-la-ley-de-teletrabajo/>
- DÁVILA, AUTÓN Y CASCANTE, “El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional. El caso argentino” en “Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública”, USAL-UPCN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.
- INAP, “Un análisis de tipo cualitativo de los primeros efectos del teletrabajo en la Administración Pública”, Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible hasta el 10/06/2020 en: <https://www.youtube.com/watch?v=RpPaRfmmR0Y>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Proyecto de Ley N° 829/2007, Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Disponible hasta el 09/06/2020 en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/temasespeciales/teletrabajo\\_proyecto-de-ley.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/temasespeciales/teletrabajo_proyecto-de-ley.pdf)
- ONEP, “Experiencias de la aplicación de las restricciones originadas en la pandemia COVID-19” Informe Final Encuesta. Buenos Aires, 2020. Disponible hasta el 15/06/2020 en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_onep\\_encuesta\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_onep_encuesta_final.pdf)
- PIKETTY, THOMAS, “La crisis del capital en el Siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- RAQUEL AGUILERA IZQUIERDO Y ROSARIO CRISTÓBAL RONCERO, “Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica”, Universidad Complutense de Madrid 2017. Disponible hasta el 07/06/2020 en: <https://www.ilo.org/madrid/fow/trabajo-y-la-produccion/>

WCMS\_548599/lang--es/index.htm

- TRIVISONNO, KARINA "Generando nuevos derechos a través de la Negociación Colectiva". En "Negociación colectiva en el sector público". Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2013.

- TRIVISONNO, KARINA. "La Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato, a través de la Negociación Colectiva". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

PROYECTOS DE LEY ANALIZADOS:

- CASALLES, Proyecto de Ley N° 2365-D-2020, Buenos Aires Argentina.
- CATÁLFAMO, Proyecto de Ley N° 782/20, Buenos Aires Argentina. Disponible hasta el 09/06/2020 en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/782.20/S/PL>
- CORREA, Proyecto de ley 2343-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- FERNÁNDEZ, Proyecto de Ley 2287-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- FERRARO, Proyecto de ley 2350-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA LARRABURU, Proyecto de Ley N°582/20, Buenos Aires, Argentina. Disponible hasta el 09/06/2020 en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/582.20/S/PL>
- GINOCCHIO, Proyecto de ley 2204-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- GONZÁLEZ, Proyecto de Ley N° 177/20, Buenos Aires, Argentina. Disponible hasta el 09/06/2020 en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/177.20/S/PL>
- LAMADRID, Proyecto de ley 1172-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- LOVERA, Proyecto de Ley N° 951/20, Buenos Aires, Argentina. Disponible hasta el 10/06/2020 en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/951.20/S/PL>
- MARTÍNEZ, Proyecto de Ley 1089-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Proyecto de Ley N° 829/2007, Buenos Aires, Argentina. Disponible hasta el 09/06/2020 en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/temasespeciales/teletrabajo\\_proyecto-de-ley.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/temasespeciales/teletrabajo_proyecto-de-ley.pdf)
- MOYANO, Proyecto de Ley 2305-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- ORMACHEA, Proyecto de ley 1846-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- OSUNA, Proyecto de ley 2329-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- PICOLÓMINI, Proyecto de ley 1041-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- RODAS, Proyecto de Ley N° 954/20, Buenos Aires, Argentina. Disponible hasta el 09/06/2020 en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/954.20/S/PL>

- SPÓSITO, Proyecto de Ley 2224-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- VILLA, Proyecto de Ley N° 2272-D-2020, Buenos Aires, Argentina.
- WERETILNECK, Proyecto de Ley N° 1026/20, Buenos Aires, Argentina.  
Disponibile hasta el 09/06/2020 en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1026.20/S/PL>
- YASKY, Proyecto de Ley 2297-D-2020, Buenos Aires, Argentina.



# Hiperglobalización y pandemias. Respuestas, acciones y debates de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)

## Federico Eduardo Dávila

Licenciado en Comercio Internacional (UNLu), Diplomado en Economía Política Argentina (UNLu-FLACSO) Especialista en Relaciones Internacionales (UNINTER), Subsecretario de Relaciones Internacionales de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), Vicepresidente de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), miembro del Consejo Académico del Instituto de Formación y Acción Política (IFAP) del Partido Justicialista y Director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador.

## Resumen ejecutivo

En el presente trabajo nos proponemos hacer una breve descripción del escenario internacional en términos políticos, económicos y sociales, su impacto en la sociedad y particularmente en los trabajadores. Lo haremos, fundamentalmente, desde la mirada los sindicatos de los servicios públicos, centrándonos en el Plan de Acción de la Internacional de Servicios Públicos y la mirada singular de los sindicatos del Sector Público de Latinoamérica.

## Hiperglobalización y pandemias: la “crisis” global

*“Lo peor de la peste no es que mata los cuerpos, sino que desnuda las almas, y ese espectáculo suele ser horroroso” (Camus, 1947).*

*“Renuevo mi llamado urgente a responder a la crisis ecológica. El clamor de la Tierra y el clamor de los pobres no dan para más”. (Papa Francisco, 2020)*

Si bien es casi imprescindible analizar el contexto actual en el marco de la pandemia producida por el COVID-19, debemos tener en claro que este virus solo resalta, de una manera muy clara, “crisis” que podrían considerarse permanentes: las luchas por el poder, por la emancipación y la liberación nacional (y continental) y por la justicia social. Un conflicto permanente con espacios y momentos de paz y otros de “guerras globales segmentadas” (Papa Francisco, 2015). Es decir que parecería que se modifican los escenarios, pero

los objetivos de los sectores en pugna son siempre los mismos: la dominación por parte de una minoría y la emancipación o liberación por parte de las mayorías, o sea, de los pueblos.

En efecto, en plena pandemia, podemos observar que algunas cosas, lejos de detenerse, se profundizan. EEUU y sus aliados continúan distanciándose de los organismos internacionales, fundamentalmente del sistema de Naciones Unidas incluso de la Organización Mundial de la Salud (OMS); las empresas que poseen el oligopolio de las tecnologías de la información tienen mayor poder y enormes ganancias; Israel, continúa en el proceso de anexar Cisjordania; EEUU continúa con sus operaciones en Venezuela; se profundizan las tensiones con Irán; continúan los conflictos por el petróleo y la "competencia" entre las grandes potencias (EEUU, Rusia, China y Alemania); las acciones en Hong Kong; el conflicto en Cachemira entre India, Pakistán y China y, por último, la oligarquía financiera internacional parecería mantener intacto su poder realizando algunos ajustes menores. Es llamativo, por ejemplo, que ante una caída global del PBI<sup>1</sup> estimada en un 50%, el mercado de capitales no registra, por el momento, grandes variaciones.

Asimismo, vemos que se profundizan las desigualdades, que se incrementan tanto la pobreza como los excluidos, que continúan las guerras, se intensifica el hambre, la falta de agua y servicios esenciales como la seguridad, la educación y la salud, y que los grandes recursos siguen orientándose, al igual que en la crisis del 2008<sup>2</sup>, a salvaguardar los intereses de la corporación financiera internacional y las grandes empresas multinacionales con la asistencia de recursos provenientes, en última instancia, de diferentes Estados. Tal el caso de Lufthansa que recibió EU\$ 6.000 millones del gobierno alemán, de Fiat-Chrysler que recibirá del gobierno italiano un préstamo de EU\$ 6.300 millones, de Renault a la que el gobierno francés le otorgará EU\$ 5.600 millones y de la Unión Europea donde el mes pasado la canciller alemana Ángela Merkel y el presidente francés Emmanuel Macron presentaron un plan de inyección económica (US\$ 845 mil millones) que apunta específicamente a fortalecer a Europa internamente. Es así que la propuesta de Bruselas es otra iniciativa para llegar al mismo objetivo.

En este contexto, asistimos a tres conflictos centrales. Uno, la pelea interna dentro de la gobernabilidad global, donde EEUU claramente va perdiendo su hegemonía y donde crece un sistema multipolar lleno de tensiones e incertidumbres. Otro, la consolidación de una oligarquía financiera internacional instalada o adecuándose a ese sistema multipolar. Y un tercero que

1. Producto Bruto Interno

2. Llamada crisis de la hipotecas, manifestada en sus inicios por el caso Leman Brothers

de una u otra manera vuelve a replantear, con nuevas formas, una antigua consigna de los pueblos: "Liberación o Dependencia". Escenario en el que gobiernos y Estados adquieren un papel relevante: sabemos, por nuestra historia y nuestra cultura, que no existe la neutralidad.

## **Un mundo multipolar. ¿Un nuevo orden mundial?**

En efecto, vivimos en un mundo multipolar donde los principales actores, Estados Unidos, la Unión Europea (Alemania y Francia), Rusia, China e India, y sus correspondientes alianzas, ocasionan cambios en los organismos multilaterales y plurilaterales; modificando la configuración del sistema de relaciones internacionales a nivel global, sin encontrar aún un adecuado sistema de gobernabilidad. Básicamente, las manifestaciones que mejor ejemplifican dicho proceso, son las paulatinas sustituciones, en términos políticos y de consenso, de las estrategias globales del sistema de Naciones Unidas por el G20<sup>3</sup>, cuyos integrantes ostentan el 85% del PBI mundial, y de la OMC<sup>4</sup> por acuerdos comerciales plurilaterales o bilaterales, fundamentalmente de servicios que tienden a reemplazar organismos internacionales "democráticos" por otros cuyos mecanismos en la toma de decisiones están claramente controlados por las grandes potencias en función de sus aportes económicos a dichos organismos.

En este marco, parecería adquirir mayor relevancia la Corporación Financiera Internacional a través del Foro Económico Mundial (Davos, 3000 invitados, 1000 empresas más grandes del mundo) que actualmente trabaja con una agenda increíblemente "progresista" y el Club Bilderberg (130 miembros, "los más influyentes del mundo"), una suerte de "mesa chica" de Davos, cuyos socios activos son "líderes globales", miembros de la realeza, del sector financiero, dueños de grandes medios de comunicación y representantes de servicios de inteligencia, entre otros. Y particularmente a Davos son invitados adicionalmente presidentes, empresarios, miembros de organismos internacionales, representantes de ONGs. y "líderes sociales" generalmente funcionales a quienes los invitan, ya que, por supuesto, no hay lugar para cualquiera que vaya en contra de los valores que definen a Davos: el liberalismo y la globalización financiera.

En todos estos ámbitos, y como consecuencia de la "pandemia" se está pensando en un Nuevo Orden Mundial (NOM), más justo, que considere temas

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

4. Organización Mundial del Comercio o GATT del '94

de medio ambiente, pobreza, la paz, etc. como decíamos anteriormente una agenda de los principales exponentes del “capitalismo salvaje” (Papa Francisco, 2015) pero “progresista”. Parecería que, sospechosamente, el capitalismo estuviera mutando de liberal (o neoliberal) a progresista.

Al respecto, el Nobel de Economía Joseph Stiglitz reflexiona irónicamente *“Es un alivio que dirigentes corporativos, presuntamente dotados de una comprensión profunda del funcionamiento de la economía, finalmente hayan visto la luz y se hayan puesto al día con la economía moderna, aunque les haya llevado unos 40 años”* y continúa, *“por supuesto que la nueva postura de los directores ejecutivos más poderosos de EEUU es bienvenida. Pero habrá que esperar hasta saber si es otro truco publicitario o si realmente creen en lo que dicen”* (Stiglitz, 2019). Sin embargo parece difícil que estas empresas se ocupen del medio ambiente, de la salud de las personas y la seguridad de los trabajadores cuando sostienen altos niveles de evasión y elusión impositiva y la existencia de paraísos fiscales en donde el 80% proviene de esas empresas, tema que abordaremos más adelante.

Es llamativo, y sospechoso, que la oligarquía financiera internacional y su red de empresas, gobiernos afines, ONGs<sup>5</sup> por ellos financiadas, organismos multilaterales y algunas iglesias, planteen un NOM con una agenda aparentemente progresista y sostenida, entre otros, por Kissinger, Rothschild, Turner, Soros, Rockefeller, Gate y Lewis. Así es que por momentos, uno podría pensar que estamos asistiendo a una etapa caracterizada por dos actores centrales: un neoliberalismo progresista y un neoprogresismo liberal, muchas veces difíciles de distinguir.

Otra propuesta que hay que analizar es la del presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, quien sostiene que con el propósito de reconstruir la gobernanza global, hay que fortalecer el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, hoy Grupo de los 5 (EE.UU, Inglaterra, Francia, China y Rusia) creado luego de la 2GM<sup>6</sup> e integrado por las principales potencias nucleares.

También resulta interesante la visión de la Unión Europea (UE); según Josep Borrell, alto representante de la UE para la Política Exterior, *“El orden mundial estaba muy dañado antes de la pandemia. El multilateralismo estaba en dificultades, principalmente porque Estados Unidos se retiró del enfoque multilateral, de los problemas mundiales. Pero está claro que el orden mundial actual ya no está acorde a la distribución real de poder, que es muy diferente de la distribución de poder del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando nació el orden en el que Estados Unidos tomaba el liderazgo. Y creo que vivimos en un mundo desor-*

5. Organizaciones No Gubernamentales

6. Segunda Guerra Mundial

*denado y necesitamos reconstruir un nuevo multilateralismo en el que la Unión Europea puede desempeñar un papel importante". (Borrell, 2020)*

Sin embargo, en ninguna de las alternativas que se están configurando parecen estar presentes las organizaciones representativas de los pueblos del mundo, de sus organizaciones sociales y mucho menos reflejados sus legítimos intereses. Tal vez esté llegando el momento de pensar en una suerte de Comunidad Organizada Universal cuyo nivel más alto de representatividad este constituido de modo tripartito, es decir, por representantes de los gobiernos, del sector productivo y de las organizaciones sociales más representativas.

## **Una gran ausencia: los pueblos**

En esa línea de pensamiento, claramente podemos percibir que los pueblos no están contemplados seriamente en ninguna de las agendas futuras, y mucho menos en ser parte involucrada en la configuración de un NOM. En efecto, los pueblos a través de sus organizaciones sociales, sus sindicatos, sus instituciones no son siquiera consultados, sería e institucionalmente, al respecto. Su participación es peligrosamente escasa, incluso en organismos como la OIT<sup>7</sup> que parecería estar derrumbándose aceleradamente. Por tal motivo, entendemos que es imposible construir un mundo mejor persistiendo en errores del pasado y del presente. Del mismo modo entendemos que no es posible trabajar por el bien común con una cantidad enorme de gobiernos que carecen de representatividad democrática, con democracias débiles muchas veces sostenidas por operaciones políticas de una justicia corrupta y por medios de comunicación subordinados a intereses generalmente inconfesables.

Por lo tanto, creemos que la configuración de un NOM capaz de resolver los principales problemas vinculados a la paz (o la guerra), a los conflictos ambientales, sociales y económicos, solo puede resolverse con la participación de todos los actores. Por esa razón no puede excluirse a los pueblos y sus principales organizaciones: los sindicatos así como otras organizaciones sociales y libres del pueblo.

Habiendo llegado hasta aquí, podemos preguntarnos ¿cuáles son las demandas o las acciones que la clase trabajadora, a través de sus planes de acción a nivel internacional, está planteando? De modo que, en virtud que los ocho sindicatos globales por rama de actividad poseen agendas similares y que a su vez éstas están en consonancia generalmente con las agendas de la Confederación Sin-

7. Organización Internacional del Trabajo

8. Nuclea principalmente a los ocho sindicatos globales por rama de actividad y a la CSI

dical Internacional (CSI) y la agrupación Global Unión (GU)<sup>8</sup>, vamos a tomar como indicador de esas agendas la de la Internacional de Servicios Públicos.

## **La agenda de la internacional de servicios públicos (ISP)<sup>9</sup>**

Por lo expresado anteriormente, en este punto sintetizaremos entonces las principales temáticas en las que la ISP se involucra a través de su Plan de Acción 2018-2022, y otras instancias de debate, respecto a temas relacionados directamente a la presente etapa de hiperglobalización del capital financiero y a sus impactos sobre los Estados en términos políticos, sociales, económicos y ambientales. Sobre todo abordaremos los aspectos considerados más relevantes del comercio internacional, la economía digital y control de datos, la justicia fiscal, la deuda externa y las normas respecto de las inversiones internacionales, los servicios públicos de calidad, incluyendo las privatizaciones y su reestatización y, por último, aspectos referidos a la ecología y el medio ambiente.

### **Comercio Internacional**

En este punto el eje central es buscar un Comercio Justo entre las naciones. Y en este momento, no solo en cuanto a la cadena de suministros sino en lo concerniente a patentes, propiedad intelectual y otras cláusulas de los tratados de “libre” comercio perjudiciales para muchos países. Así es que en la actual circunstancia adquiere una particular relevancia el tema de las vacunas contra el COVID-19 en torno a las patentes de medicamentos y en lo concerniente a los negocios privados, el suministro, la logística y distribución como la posición de poder y comercio de algunos países. Es de destacar que dentro de la OMS, el “Grupo Solidarity”, compuesto por diez países que cooperan en el desarrollo de una vacuna, trabaja con la idea del bien común; siguiendo el ejemplo de Jonas Salk que rechazó patentar la vacuna contra la poliomielitis por considerar que la misma debía ser un bien de la humanidad.

### **Teletrabajo, economía digital y control de datos**

Otro efecto de la pandemia es haber logrado que el teletrabajo sea forzoso, constituyendo el mayor experimento mundial sobre dicha modalidad que se

9. La ISP es uno de los ocho sindicatos globales por rama de actividad y representa más de 20 millones de trabajadores públicos organizados en sindicatos de 164 países y del que UPCN es miembro desde hace más de tres décadas.

pueda haber imaginado. Al respecto, entendemos que deben incorporarse normas en los Convenios Colectivos de Trabajo que incluyan derechos laborales y sindicales, la privacidad de datos, el horario de trabajo, el derecho a la desconexión, impedir el cambio de funciones, que el mismo sea voluntario, considerando adicionalmente el entorno ambiental, temas de violencia laboral y las desigualdades entre hombres y mujeres. Sabemos que la ciencia y la tecnología no son neutrales y que constituyen un enorme factor de poder. Pero creemos las mismas no pueden ser un fin en sí mismo sino un medio al servicio del bien común preservando la dignidad del trabajo.

## **Justicia Fiscal**

Se trabaja fundamentalmente por una imposición progresiva y no regresiva, contra la evasión y elusión impositiva, los llamados “paraísos fiscales”, los precios de transferencia adulterados, etc. En este tema es importante destacar lo expuesto por Shaxson<sup>10</sup> *“Los paraísos fiscales son la razón más importante por la cual las personas y los países continúan siendo pobres. Se encuentran en el corazón de la economía global y a través de ellos se procesa más de la mitad del comercio internacional. Este sistema extraterritorial conecta al submundo criminal con la elite financiera, enlaza los altos dirigentes de la diplomacia y los servicios de inteligencia con las firmas multinacionales. Es el modo de funcionamiento del poder en la actualidad, y ha concentrado la riqueza y el poder en los ricos con mayor fuerza que otro acontecimiento histórico. Sin embargo sus efectos han sido casi invisibles”*.

## **La deuda externa y las normas respecto de las inversiones internacionales**

La ISP mantiene una posición muy clara y crítica respecto de las políticas abusivas de la Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) respecto de los orígenes como de las diferentes condiciones de pago, tasas de interés, plazos, garantías, etc. y que incluyen tribunales privados de arbitraje respecto de las IED<sup>11</sup> y los capitales especulativos que asfixian a los Estados privándolos de implementar políticas de desarrollo sostenible.

## **Servicios Públicos de Calidad**

Se procura el acceso de toda la comunidad a servicios públicos de salud,

10. Shaxson, N. “Las Islas del Tesoro”

11. Inversiones Externas Directas

educación, seguridad, agua, energía, saneamiento, etc. En este punto adquiere relevancia el pernicioso proceso de privatizaciones ya que *“cuando se privatizan estos servicios, el incremento de los beneficios de las empresas sustituye el interés público, en ese sentido, la privatización es una tendencia peligrosa que tiene que revertirse.”* (Dávila, Autón, Cascante 2019).

## Medio ambiente

Al respecto resaltamos una parte sustancial de la Declaración de Lima en enero del corriente año. *“Las afiliadas a la Internacional de los servicios Públicos-ISP, reunidas en Lima ante la urgencia que nos plantea el actual escenario global en cuanto a los efectos del calentamiento global, producto, principalmente de las actividades antrópicas insostenibles y que producen impactos en todos y cada uno de nuestros países, comprometiendo el futuro, no sólo de quienes representamos sino, en general, de nuestras familias y las futuras generaciones”* por lo tanto *“nos comprometemos firmemente a afianzar nuestras alianzas estratégicas internacionales a través de la ISP para la protección de los servicios públicos de calidad”* y a *“buscar ámbitos de incidencia, nacionales e internacionales, en un esfuerzo colectivo y mancomunado por la protección de la riqueza natural de nuestra «Casa Común» (en palabras del Papa Francisco) que es el Planeta Tierra”*

Si bien estas luchas continúan, observamos que las mismas se han visto alteradas en cada país como consecuencia de fuertes cambios políticos y sociales recientes, en algunos casos producto de la pandemia que azota el planeta. Es decir, conflictos que se expresan de diversas formas y características de acuerdo a cada país y cada región; y, por supuesto, con la fuerza de la historia y la cultura de cada pueblo, de cada nación.

En este marco se puede constatar que sin embargo, más allá de los conflictos expuestos, la clase trabajadora en el mundo tiene la clara convicción que debe fortalecerse como tal y construir alianzas estratégicas con otras organizaciones sociales y libres del pueblo, partidos políticos, instituciones religiosas afines con sus objetivos de justicia, fundamentalmente en términos sociales y ambientales. Y, en este punto, no podemos dejar de mencionar la enorme importancia que en los últimos años han adquirido el mensaje y las acciones del Papa Francisco a favor de la clase trabajadora, de los humildes y de los excluidos por este modelo de globalización ideado por la corporación financiera internacional. Sin ninguna duda el líder global que mejor expresa y representa los intereses de los pueblos.

Al respecto, hemos seleccionado partes de un texto que quisiéramos compartir: *“Profundizando sobre la globalización, Francisco propone un camino dife-*

rente para transitarla: el camino del Universalismo” que “se diferencia claramente del concepto de la globalización economicista, que concibe esta etapa como la de la victoria de un imperio implantando su cultura, su religión, su economía, su poder militar y su organización político-social sobre el resto de la humanidad. Por el contrario, el concepto de universalismo de Francisco propone una integración de todos y cada uno al compromiso de ser responsables en el destino del mundo. El ser humano debe ser el objeto y el centro de todas las perspectivas. El respeto a las diferentes identidades de los pueblos, con sus religiones, culturas e idiosincrasias, es un presupuesto ineludible en el camino de la unidad y la paz.” (Carreras - Mouriño, 2020)

## Reflexión final. Desafíos

Retomando lo planteado anteriormente, debemos señalar que en este camino recorrido, hemos podido reconocer claramente un enemigo común: el capitalismo salvaje encarnado en una oligarquía financiera internacional que permanentemente oprime a los pueblos, que intenta dividirlos y fragmentar sus legítimas demandas, y está guiada por la codicia, la avaricia y el egoísmo. Y, por lo tanto, creemos que a la fragmentación es necesario responderle con unidad y organización, fortaleciendo las organizaciones representativas de los intereses sociales y sindicales. Y a la codicia, la avaricia y el egoísmo oponerle el valor de la solidaridad y las firmes convicciones acuñadas a través de la historia y la cultura de los pueblos. Pueblos que sólo anhelan ser felices en un ambiente con justicia social. Sin lugar a dudas entendemos que este es el desafío.

Para finalizar quisiéramos recordar otras palabras de Francisco donde señala que el capitalismo salvaje no hace más que “Volver más fuertes a los fuertes, más débiles a los débiles y más excluidos a los excluidos” agregando que “Hace falta una gran libertad, ninguna discriminación, nada de demagogia y mucho amor. Hacen falta reglas de comportamiento e incluso, si fuera necesario, intervenciones directas del Estado para corregir las desigualdades más intolerables”<sup>12</sup> (Papa Francisco, 2013).

## Bibliografía

- Carreras, Aldo y Mouriño, Javier “El llamado de Francisco a la reflexión y a la acción política para una valiente revolución cultural”. IFAP. Buenos Aires. 2019

12. Scafari, Eugenio Entrevista al Papa Francisco bajo el título “El Papa: así voy a cambiar la Iglesia”. La República. 01/10/2013.

- Club de Bilderberg. <http://www.bilderbergmeetings.org/> (20/06/2020)
- Dávila, Federico y Yoma, Alfredo “La corrupción globalizada y su impacto en el Estado y los ciudadanos” en Revista Aportes. Buenos Aires. 2017 <https://issuu.com/revistaaportes/docs/davila-yoma>
- Dávila, Federico; Cascante, Cecilia y Autón, Omar “El futuro del trabajo en la APN” en “Debates sobre el Presente y futuro de la Administración Pública”. Ed. UPCN/USAL. Buenos Aires. 2019
- EPSU Informe “Unhappy Meal” elaborado por la Federación Europea de Sindicatos del Servicio Público y la Unión Internacional de Empleados de Servicios. 2015.
- Foro Económico Mundial (Davos, Suiza). Documentos y Agenda 2020/2021. <https://es.weforum.org/> (22/06/2020)
- Hall, David Informe “Corrupción y servicios públicos 1 y 2”. PSIRU. Public Services International Research Unit. 2012-2013
- Herrera, Juan Carlos “La crisis de la gobernabilidad democrática”. Inédito. Buenos Aires. 2019.
- Internacional de Servicios Públicos (ISP) “Plan de Acción 2018/2022” y documentos varios [www.world.psi.org/](http://www.world.psi.org/)(24/06/2020)
- Osterhammel, Jürgen y Petersson, Niels “Breve historia de la globalización” Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2019.
- Papa Francisco I “Encíclica Laudato Si” Vaticano. 2015. [http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html) (18/06/2020)
- Putin, Vladimir. Discurso del 75 aniversario del fin de la 2GM. 19/06/2020 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63527> (24/06/2020).
- Rodríguez, Andrés, “Modernización, Desarrollo y Bien Común” en Revista Aportes, Año 23 Número 33, Ed. Asoc. de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires. 2017
- Scalfari, Eugenio Entrevista al Papa Francisco bajo el título “El Papa: así voy a cambiar la Iglesia”. La República. 01/10/2013.
- Shaxson, Nicholas “Las islas del tesoro, los paraísos fiscales y los hombres que robaron el mundo”, Fondo de Cultura Económica. 1° Ed. Buenos Aires. 2014.

## Palabras clave

Globalización, Oligarquía Financiera Internacional, Corrupción, Nuevo Orden Mundial, Neoliberalismo Progresista, Neoprogresismo Liberal, Pueblos, Justicia Fiscal, Justicia Social, Justicia Ambiental, Solidaridad y Bien Común.





# Sobre la regulación laboral\*

Un ensayo de 'derecho y economía'

Por el Dr. Rodolfo Díaz

Ex Director de la Maestría en Administración Pública de la USal;

Ex Ministro de Trabajo de la Nación;

Ex Procurador del Tesoro de la Nación;

Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina.

## I. La Cuestión

1. La Argentina es un país grande y despoblado: 2.791.000 km<sup>2</sup>, 44.938.712 habitantes y 16 h/K<sup>2</sup>; sin embargo, hace décadas tiene alto desempleo. En la serie normalizada del INDEC la década del 70 muestra los valores más bajos: 6.2 en 1971, 3.6 en 1975 y 2.5 en 1979. A partir de 1983 comienza a aumentar; alcanzando 7.6 en 1989. En 1991 se registra 6.4, en 1993, 9.3; en 1995, 17.5 y en 2003, 20.4. Vuelve a un dígito en 2006 y en 2013 llega a 6.4%; no hay datos para el final del quinquenio. Al momento en que esto se escribe, el índice es 10.6%: 2.281.054 personas sin trabajo.

2. En el debate público, tiende a culparse por el desempleo a 'la política económica' en general. En el debate técnico en cambio, la explicación dominante apunta a la regulación laboral, a la que se considera inflexible, desactualizada y contraproducente; se afirma que "Nuestro modelo de relaciones laborales y el marco regulatorio son arcaicos" y que "expulsa trabajadores". Se argumenta que "El crecimiento del empleo depende de la inversión en activos productivos", que "La Legislación del Trabajo y las regulaciones laborales son factores negativos que afectan la inversión", por lo que "Deberán suprimirse o modificarse, porque implica una menor creación de empleo". También se ha dicho que "la Argentina tiene una regulación laboral que la lleva a tener alto desempleo".

3. Esta comunicación analiza críticamente esa perspectiva a través de una amplia revisión de la literatura reciente; replantea la hipótesis causal, indagando si efectivamente el desempleo es producto de determinado tipo de regulación laboral; y replantea también la propuesta que se sigue de esa perspectiva, pregun-

\* Comunicación presentada en la Sesión Privada del 27 de noviembre de 2019 de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. La versión extensa de este trabajo -con citas, cuadros y bibliografía- ha sido publicado por la Academia en Anales 2019 y Separata.

tándose si efectivamente la solución del desempleo es la desregulación laboral.

**4.** Este trabajo no es contra de la reforma laboral; muchos factores parecen indicar que debe avanzarse en ese sentido. La cuestión no es 'reforma sí/reforma no', sino cuáles reformas y por qué. Propuestas técnicamente fundamentadas hay muy pocas, y debate técnico que respete los estándares académicos no hay ninguno. Este trabajo pretende ser una contribución en ese sentido. Quien esto escribe, siendo Ministro de Trabajo de la Nación propuso y logró la sanción de la primera Reforma Laboral amplia. Fue resistida, criticada, modificada parcialmente, y finalmente derogada en sus aspectos centrales. Pero han pasado 30 años y no ha habido otra.

## **2. Economía de la Regulación Laboral**

**5.** La economía convencional ha sido tradicionalmente hostil a la regulación laboral; se argumenta que "causa rigideces cuya solución está en la desregulación, la remoción de toda o parte de la legislación del estado de bienestar y el aliento a la flexibilidad laboral". La literatura señala que, si bien es cierto que "La teoría económica basada en modelos de equilibrio general da amplio sustento a esta posición", no es menos cierto que "la evidencia empírica ha sido mucho más equívoca". Una serie de estudios empíricos muestra que los "supuestos efectos negativos de las leyes laborales, o son muy pequeños o simplemente no existen". Un extensivo estudio a nivel subcontinental señala que ha encontrado "poca evidencia de una relación sistemática entre preaviso e indemnización por despido con el empleo o el desempleo". Y la OECDE, después de una década de intensas investigaciones, advierte que "la evidencia del rol desempeñado por la regulación protectora (EPL) en el empleo agregado, sigue siendo mezclada".

**6.** La estructura teórica de la crítica de la economía convencional a la regulación laboral se basa "en la asunción que el mercado de trabajo está en equilibrio antes de la intervención de la ley"; que en ausencia de interferencias legales, opera de modo auto-equilibrante"; y presume que ese equilibrio "está en un punto de 'pleno empleo'. De allí que, en este marco teórico, se sostenga que "el desempleo involuntario persistente es una imposibilidad lógica". Se trae como ejemplo el efecto de la regulación del salario mínimo: "asumiendo que el mercado está en un estado previo de equilibrio, un piso salarial obligatorio aumenta artificialmente el salario de reserva de los trabajadores, llevando a una demanda deprimida por parte de los empleadores y por tanto a reducir el empleo".

**7.** Asume además un segundo supuesto: "que las instituciones legales son exógenas al proceso de formación y operación del mercado". Otros enfo-

ques objetan esta visión como una simplificación. Desde la perspectiva de la economía política, la legislación laboral es "producto de condiciones macroeconómicas, configuraciones de grupos de interés y estructuras jurídico-políticas propias de contextos nacionales determinados". En gran medida las instituciones básicas de la legislación laboral están basadas en modelos desarrollados primero a nivel de industrias determinadas o empresas o incluso a nivel local; y en tanto son endógenamente generadas, las leyes no simplemente imponen expectativas normativas, sino que también cristalizan prácticas.

**8.** El tercer supuesto de la crítica de la economía convencional a la regulación laboral es que las transacciones del mercado laboral tienen 'costo cero', en tanto "la teoría de los precios neoclásica asume que el intercambio de mercado funciona con costo cero". Pero este supuesto perdió plausibilidad luego del descubrimiento de los 'costos de transacción' por Ronald Coase. Cuenta el Nobel de Economía de 1991 que en el verano de 1932 se dio cuenta de que había costos por usar el mecanismo de precios; que los precios había que descubrirlos, había que llevar a cabo negociaciones, escribir contratos, hacer inspecciones, llegar a acuerdos para resolver disputas, y demás. Y señala que la existencia de 'costos de transacción' implica que hay métodos de coordinación económica alternativos al mercado, que en ciertos casos pueden ser preferibles a confiar en el mecanismo de precios, que es el único método de coordinación normalmente analizado por los economistas.

**9.** Hace veinticinco años, la OECD atribuía el desempleo en Europa a mercados laborales de funcionamiento deficiente, caracterizados por gravosas regulaciones que hacían la contratación y el despido costoso para los empleadores, que no permitían a las empresas ajustarse a los ciclos económicos y que impedían promover la creación de empleo. Aunque la OECD desde hace más de una década viene matizando significativamente esta posición, en términos teórico, la explicación de la economía convencional no ha variado, y se sigue argumentando que la regulación protectora del empleo viene con un alto costo: la renuencia del empleador a contratar; y que crea ineficiencias de mercado que deberían ser eliminadas por desregulación. Estos son los argumentos que han fundamentado la propuesta de la 'flexibilización laboral'.

**10.** La idea de la flexibilización laboral ha tenido amplia aceptación en los organismos multilaterales y sectores de la academia, pero "ha debido afrontar importantes objeciones teóricas". La primera objeción es que la hipotética conexión causal entre 'rigidez' y 'desempleo', "es en el mejor de los casos tenue, y que es improbable que la flexibilidad laboral tenga algún efecto importante en los niveles de desempleo". Se argumenta que la legislación protectora del empleo tendría más impacto en la composición de la fuerza de trabajo que en los niveles de desempleo; la protección favorecería a los ya empleados y dificultaría

la incorporación de nuevos entrantes; además, se han señalado experiencias de países que flexibilizaron la regulación laboral sin efectos en el desempleo. La segunda objeción es que hay “serias dudas sobre la idea de que la intervención del gobierno en el mercado laboral es siempre y en todos los casos ineficiente”. El argumento afirma que en determinados casos la regulación puede estimular la eficiencia reduciendo los costos de transacción y aumentando la productividad; porque los mercados laborales no son en sí perfectamente competitivos, por diversas circunstancias como incertidumbre, información asimétrica y costos hundidos, y por la ‘inevitable incompletividad’ del contrato de trabajo, que requeriría constantes renegociaciones.

Y la tercera objeción es que la flexibilización plantea importantes cuestiones de equidad, justicia y equilibrio a las que hay que prestar atención. La objeción no descarta posibles conflictos con los criterios de eficiencia, pero destaca que “cada sociedad puede elegir legítimamente fórmulas de compromiso entre ambos”.

**11.** La crítica de la economía convencional a la regulación laboral ha sido desafiada por otras perspectivas teóricas que cuestionan la existencia de una tendencia automática hacia la eficiencia en un mercado de trabajo “libre y desregulado”. Dos son los principales abordajes. Por un lado, la inteligencia de las reglas de la legislación laboral “como desarrollos tanto de la dinámica interna del sistema jurídico como de prácticas sociales que responden a fallas de coordinación del mercado”. Y por el otro, “las características propias del contrato de empleo, en particular su ‘incompletividad’; la teoría económica ha tenido que hacerse cargo de que la relación de empleo tiene características propias que la distinguen de otras transacciones, y hacen inaplicables ciertos aspectos del análisis ortodoxo de mercado libre”.

Herbert Simon advirtió hace bastante más de medio siglo que el contrato de empleo tiene características que lo diferencian de otros tipos de contratos; el premio Nobel de 1978 señala como factor diferenciante “La relación de autoridad que existe entre empleador y empleado; y destaca que el contrato de trabajo es fundamentalmente diferente al contrato de compraventa, que es el que se asume en las formulaciones ordinarias de teoría de precios”.

**12.** La conexión causal entre regulación laboral y desempleo ha perdido plausibilidad. “Estudios de la OIT indican que las tasas de desempleo han aumentado con independencia del grado de regulación del Mercado” y muestran que “cuando se ha implementado el programa de flexibilización laboral, no ha producido los resultados esperados”. Por su parte, la OECD se ha replegado de su posición inicial y señala que “la evidencia del rol desempeñado por la regulación protectora en el empleo agregado, sigue siendo mezclada e inconclusiva”. Lo cierto es que pocas asunciones a priori se pueden hacer sobre el impacto de las reglas de la legislación laboral, porque sus efectos dependen-

de la existencia de procesos más allá del sistema legal.

El mercado laboral no es, por naturaleza, perfectamente competitivo; por tanto, no va a funcionar bien sin instituciones adecuadas, es decir, sin un mix racional de regulaciones, impuestos y subsidios que afecten la relación entre trabajadores y empleadores. La cuestión no es si hay que regular o no, sino qué tipo de regulación es necesaria.

### **3. ‘Derecho y Economía’ de la Regulación Laboral**

13. Guido Calabresi, que es uno de los ‘padres fundadores’ del ‘Law and Economics’, distingue en nuestra disciplina dos vertientes: el Análisis Económico del Derecho, moldeado en la forja neoclásica y cuya figura epónima es Richard Posner; y el ‘Derecho y Economía’, orientado en el sentido de la economía institucional y cuya figura más representativa es el mismo Calabresi. El Análisis Económico del Derecho usa la teoría económica para examinar el mundo jurídico y si encuentra que no encaja, afirma que es irracional. El ‘Derecho y Economía’ acepta empíricamente el mundo legal como es, luego mira si la teoría económica lo puede explicar; si no puede, en lugar de descartarlo como irracional pregunta si la teoría económica se puede ampliar para encontrar una explicación; si esa teoría más refinada lo puede hacer, sugiere que esos cambios se incorporen a la Teoría Económica general. Por último, Calabresi destaca que la distinción entre ambas vertientes es metodológica, no teórica; no es la teoría que usan lo que los distingue, sino la relación entre la teoría y el mundo que examinan.

14. Otro enfoque presenta la evolución de la disciplina en tres ‘eras’. En la Era Uno, sobre la hipótesis de que los mercados funcionan, la cuestión era ver de qué modo una regulación estimula o inhibe la eficiencia del mercado y se estimaba que la regulación laboral podría reducir el bienestar general impidiendo que el beneficio o la oportunidad pase a quien lo valora más. En la Era Dos, sobre la hipótesis de que los mercados fallan, se estimaba que la regulación laboral podría mejorar el bienestar general corrigiendo las fallas de mercado. En la Era Tres, sobre la base de que la economía enseña tanto que los mercados funcionan cuanto que los mercados fallan, es necesario apelar a métodos empíricos para arbitrar entre los enfoques de mercados que funcionan y los enfoques de mercados que fallan.

15. Las respuestas del Análisis Económico del Derecho Neoclásico a los temas de regulación laboral, están muy influidas por los métodos, teorías y modelos que usa, así como por dos supuestos: El primero, es la postulación que “la forma más eficiente de organización económica es una economía de libre

mercado” y la ‘ley de Say’, que afirma que “la operación de oferta y demanda y precios flexibles en una economía de mercado libre y competitivo, automáticamente llevará la economía hacia un punto de plena utilización de los recursos y especialmente de pleno empleo de la fuerza de trabajo”. Y el segundo, es que mientras la economía es una ciencia positiva, que trabaja con fenómenos objetivos y medibles, “La equidad y la justicia son inherentemente subjetivas, conceptos ético-metafísicos que no tienen base objetiva ni unidad de medida común”, por lo que no se las incluye.

“El concepto analítico fundamental del Análisis Económico del Derecho es el modelo de mercado laboral de competencia perfecta”, que “deja poco o ningún espacio para la regulación del mercado laboral”. Este modelo competitivo no siempre representa las características del mercado laboral en el mundo real: la información puede ser difícil de conseguir y costosa, la movilidad de un trabajo a otro a veces es imposible, los trabajadores y los trabajos son bastante heterogéneos y algunos mercados laborales tienen sólo unos pocos ‘compradores’”. Cuando el funcionamiento del mercado en el mundo real no alcanza el ideal teórico de ‘competencia perfecta’ se llama ‘falla de mercado’; las fallas de mercado determinan la necesidad y el potencial alcance para leyes laborales

**16.** Frente a esas y otras críticas, la economía neoclásica ha defendido su posición -con bastante éxito- con un “cinturón protector” lakatosiano de investigaciones secundarias. Esa defensa se revela menos exitosa cuando se incluyen los ‘costos de transacción’ en el análisis. Los ‘costos de transacción’ son “los costos por usar el mecanismo de precios”; como la teoría de precios neoclásica asume que el intercambio de mercado funciona con costo cero, la economía convencional en general no considera los costos de transacción. Por eso el Premio Nobel Douglass North dice que la teoría neoclásica es solo ‘media teoría’.

**17.** En uno de los trabajos que le valió el Nobel, ‘La naturaleza de la firma’, Coase distingue dos mecanismos de coordinación de la producción y el intercambio: la autoridad del empresario y el sistema de precios, según cuál tenga costos de transacción más bajos. En un mundo de costos de transacción cero el mercado es siempre lo más eficiente y la coordinación de recursos la hace el mercado a costo cero; en ese contexto, la existencia de la firma supone una coordinación de los recursos por el empresario que tiene costos de transacción más altos. Por eso las firmas, por simple mecánica de racionalidad de costos, se irían desarticulando hacia unidades cada vez más simples, hasta que todas las transacciones serían entre actores individuales. Coase lo dice con todas las letras: “En ausencia de costos de transacción, no hay base económica para la existencia de la firma”.

En ese mundo de costo de transacción cero, los productores unipersonales consiguen servicios laborales no de empleados en un mercado de factores (el mercado laboral), sino de contratistas independientes en un mercado de productos y servicios. De ello se deriva una conclusión más: en un mundo de costos de transacción cero, no hay tampoco razón económica para la existencia de relaciones de empleo ni mercado laboral.

**18.** Pero un mundo de costos de transacción cero es meramente hipotético; el mundo real tiene siempre costos positivos, y las firmas existen, los contratos de trabajo existen y el mercado laboral existe; y ese mundo real se caracteriza por racionalidad imperfecta en la toma de decisiones, información imperfecta, y derechos de propiedad imperfectamente definidos y asegurados. Como resultado, los contratos de empleo son incompletos, generando fuentes de ineficiencia como problemas principal-agente, riesgo moral y negociación estratégica y como consecuencia, los mercados laborales son inherentemente, siempre y en todo lugar, imperfectos.

**19.** El modelo de mercado laboral de competencia perfecta en condiciones de costos de transacción positivos muestra claras limitaciones que abren mayor espacio a un modelo de mercado laboral de competencia imperfecta y, consecuentemente, a la racionalidad de la regulación, a fin de corregir fallas y balancear desequilibrios; por ejemplo, la asimetría de poder de negociación de los trabajadores, las externalidades y el costo social del trabajo.

En un mercado laboral de competencia perfecta, teóricamente existe igualdad de poder de negociación, porque empleador y empleados son 'tomadores' del nivel de salario resultante y ninguno puede subirlo o bajarlo unilateralmente; es Pareto eficiente, equitativo (porque remunera según productividad marginal) y con costos de transacción cero el trabajador siempre puede conseguir otro empleo equivalente. En un mercado laboral de competencia imperfecta, en cambio, hay desigualdad de poder de negociación porque el empleador no es 'tomador' del salario y sí tiene poder para condicionar unilateralmente la negociación y fijarlo por debajo del equilibrio del mercado, beneficiándose a expensas del trabajador; esto no es Pareto eficiente, ni equitativo (porque remunera por debajo de la productividad marginal); y los altos costos de transacción imposibilitan que el trabajador consiga otro empleo equivalente. La negociación colectiva tiende a mitigar esta asimetría. El mercado laboral genera externalidades, por la incompletitud del contrato de trabajo que permite que "parte de sus costos 'se filtren' y afecten a terceros". Estas 'externalidades' afectan a los dos lados, pero los empleadores pueden trasladar parte de estos costos a los trabajadores. Una función de la regulación laboral es limitar ese 'traslado' de costos o proveer una compensación a la parte perjudicada: las protecciones por despido y por accidentes

de trabajo, son los ejemplos típicos.

**20.** He presentado hasta aquí en apretada síntesis el estado de la cuestión de los efectos de la regulación laboral en la literatura reciente, y al parecer la alternativa extrema 'regulación/desregulación' ha dejado paso a formulaciones del tipo 'qué debe regularse y por qué'. En todo debate hay por lo menos dos lados y siempre hay elementos de verdad en los dos; esta controversia no es la excepción. Es necesario ser conscientes de que no hay una única respuesta correcta a la pregunta ¿cuál es el nivel óptimo de regulación laboral? La cuestión no puede ser decidida a priori; las técnicas convencionales de la dogmática jurídica no aportarán ningún elemento nuevo y las conocidas contraposiciones entre teorías y contra-teorías no nos llevarán más allá. Se requiere un análisis empírico más detallado, y para eso necesitamos teorías y técnicas aptas para determinar relaciones causales entre variables legales y variables socioeconómicas; no hacer afirmaciones dogmáticas sino argumentos falsables, y una saludable indiferencia sobre si la conclusión cae de un lado o del otro. Hay que dejar hablar a los hechos.

#### **4. 'Leximétrica' de la Regulación Laboral**

**21.** Para incorporar elementos empíricos a este análisis se va a usar como instrumento la 'leximétrica', que es una técnica de codificación de datos para medir el contenido de las reglas legales y sus variaciones. Traduce materiales legales, principalmente leyes, decretos y sentencias, en una forma que se puedan usar en análisis estadísticos. Permite construir y validar indicadores de regulación laboral para usarlos en el análisis econométrico de los efectos de las normas de derecho del trabajo, por ejemplo, sobre el empleo, la productividad y la desigualdad.

El supuesto central es que las regulaciones pueden afectar el mercado laboral. La legislación no es solo un filtro o un instrumento de otros factores sociales o económicos; la regulación es un agente causal independiente, que puede cambiar el comportamiento de los actores económicos y sociales y alterar los resultados estructurales o agregados de la economía y del mercado laboral.

**22.** Para medir los efectos de la regulación laboral se han desarrollado diversos índices; aquí consideraremos tres: el Employment Protection Legislation Index de la OECD, el Labor Regulation Indicator de los economistas Botero, Djankov, La Porta, López de Silanes y Schliefer, y el Labor Regulations Index de la Universidad de Cambridge. Tienen metodologías y alcances diferentes; alguno mide la "intensidad" de la regulación laboral, otro el "rigor", el "costo", la "rigidez" o el "efecto normativo"; estas diferencias deben ser tenidas en

cuenta al momento del análisis y de la comparación.

El EPL de la OECD consiste en 21 ítems, compuesto por tres sub-indicadores que cuantifican diferentes aspectos de la protección del empleo: despido individual, despidos colectivos y contratos temporarios. El Indicador de Botero y otros se basan en datos de 85 países sobre leyes de empleo, de relaciones industriales y de la seguridad social. El Labor Regulations Index de la Universidad de Cambridge se basa en datos del período 1970-2013, de 117 países que representan más del 95% del PBI Mundial; codifica cuarenta indicadores de cinco áreas: relación de empleo, tiempo de trabajo, despido, representación sindical y conflicto industrial.

**23.** La leximétrica produce información susceptible de ser tratada estadísticamente; para testear las hipótesis sobre los efectos de la regulación laboral deben hacerse los estudios econométricos y los análisis de regresión para encontrar correlaciones y relaciones causales entre variables legales y variables socioeconómicas.

De la extensa literatura revisada surge que se han encontrado pocas regularidades empíricas. Contrariamente a algunas estimaciones previas, se ha encontrado poca evidencia de una relación sistemática entre preaviso e indemnización por despido con el empleo o el desempleo. Estudios económicos patrocinados por la OIT señalan que las tasas de desempleo han aumentado independientemente del grado de regulación de mercado. No se observa una relación ni de corto ni de largo plazo entre los valores generales del Índice de Regulación Laboral de la Universidad de Cambridge y el desempleo; y cuando este índice se desagrega en sus subíndices, la falta de relación se confirma para la regulación del despido.

**24.** Los tres sistemas de indicadores reseñados presentan rankings de los países según la intensidad de la regulación laboral y el nivel de protección contra el despido; en ninguno de los tres la Argentina está ni entre los países con regulación laboral más intensa ni entre los que tienen más alta protección contra el despido.

En cuanto a la regulación laboral en general, en el ranking de Botero Argentina figura en el lugar 40 de 69, después de países europeos como España, Finlandia, Holanda, Francia y Alemania, así como de Brasil, Colombia, Chile, México y Perú en el subcontinente; y en el ranking de la Universidad de Cambridge está 25 de 117, después de Portugal, Francia, Italia, Noruega, Finlandia y Suecia, y a la par de España. En cuanto a la protección contra el despido, en el ranking de Botero está 28 de 51, después de Portugal, Finlandia, España y Alemania, así como de México, Perú y Brasil; en el ranking de la OECD figura 31 de 62, después de Portugal, Holanda, Francia, Italia, Alemania y Suecia, así como de Bolivia y Chile en la región; y en el ranking de la Universidad de

Cambridge, está en el puesto 35 de 96, después de Italia, Francia, Noruega, Holanda y España, y también de México, que pertenece a la OECD.

## **5. Final**

**25.** No se verifica una relación consistente, ni positiva ni negativa, entre la regulación laboral y el desempleo; sus efectos dependen de procesos más allá del sistema legal y no se pueden hacer asunciones a priori sobre su impacto en el desempeño económico o en el desempleo. Como claramente lo reconoce la OECD, la evidencia del rol desempeñado por la regulación laboral protectora (EPL) en las tasas de empleo agregado, sigue siendo mezclada y está lejos de ser conclusiva.

No hay evidencia suficiente para afirmar que la regulación laboral en general está relacionada con los niveles de desempleo.

Estos resultados aconsejan precaución hacia las propuestas de reformas legales que presionan por la remoción de las protecciones en el contrato de empleo.





## ISO 18.091, COVID-19 y gobernabilidad

### **Carlos Humberto Gadsden Carrasco**

Secretario Ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC [www.gobiernosconfiables.org](http://www.gobiernosconfiables.org)). Convener electo en 2011 por 45 países del ISO/TC176/WG04, para producir el primer estándar mundial de gobiernos locales de la Organización Internacional de Estandarización, que después de una aprobación internacional de 98% de votos positivos como ISO FDIS (International Organisation for Standardization Final Draft International Standard), ha sido publicado como ISO 18091:2014 el 10 de febrero de 2014 ([http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail.htm?cs-number=61386](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?cs-number=61386)). Desde 2005 ha conducido la Secretaría internacional del ISO/IWA 4 para gobiernos locales, que se ha traducido a 9 idiomas y es norma nacional en 12 países. Fundó y fue el primer Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), la más alta autoridad del Gobierno de México en el tema de gobiernos locales. Es el autor original de la Agenda Desde lo Local, que es uno de los programas con mayor duración de política pública (12 años en 3 periodos presidenciales) y mayor alcance de México (entre los 2440 municipios mexicanos se ha utilizado como herramienta de diagnóstico unas 10.000 veces). Fue presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (RIAD) de la Organización de Estados Americanos OEA para todo el continente. Coordinador ejecutivo del Plan Presidencial México 2030. Investigador fundador de la Asociación Iberoamericana de Sociología de las Organizaciones y la Comunicación AISOC de la Asociación Internacional de Sociología ISA. Licenciado en Filosofía, es Doctor y Master en Sociología por la Universidad de Essex, Inglaterra. [cg@gobiernosconfiables.org](mailto:cg@gobiernosconfiables.org)

### **Silvia Edith Vilanova**

Licenciada en Alimentos (UADE), Magister en Salud Pública (UBA) y Diplomada de Alta Formación de Cuadros Dirigentes de los Países del Mercosur (MERCOSUR-Universidad Di Roma). Lead Tutor (Técnicas de aprendizaje para adultos) de Kelmac Trainer, Irlanda. Formación en Programación Neurolingüística (UBA). Auditora Líder. IRAM. Argentina. Fue Coordinadora del Programa Provincial de Calidad en Municipios de la Provincia de Buenos Aires y Coordinadora del Programa Nacional de Calidad Parlamentaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. Asesora. Secretaria de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la

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

### **Marcelo Seijas**

Periodista y comunicador social. Como Administrador Gubernamental se desempeñó en diversos cargos directivos y de coordinación de organismos nacionales y de la Provincia de Buenos Aires. Trabajó en diversos proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) Fue responsable del Programa de Calidad Municipal (Municipalidad) en la Provincia de Buenos Aires (2008 -2012). Ha trabajado en el Ministerio de Educación, en la ex Secretaría de Turismo, en la Administración de Parques Nacionales, en el Ministerio de Agricultura, en Jefatura de Gabinete de Ministros y en el Congreso de la Nación, entre otros. maseijas@yahoo.com

## **Resumen ejecutivo**

El problema central que aborda el modelo desarrollado por la norma ISO 18.091 es, ¿cómo construir confianza en los gobiernos desde los ciudadanos? Sin elementos de confianza, no hay gobernabilidad. Lo que existe es el control y el autoritarismo, la falta de transparencia y la opacidad, la ineficiencia y la no corresponsabilidad y detrás de todo esto, la impunidad. Todo esto afecta sustancialmente a los ciudadanos en su bienestar y en su potencial como seres humanos. En términos académicos significa la consolidación práctica de la gobernanza democrática, que no puede construirse efectivamente sino es desde los gobiernos locales y de modo que vaya más allá del proceso democrático electoral en sí mismo. Tiene que ver con el “cómo” se desempeñan los gobiernos una vez electos.

La Gobernanza se compone de los procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan decisiones incluyendo las existentes durante el proceso que se viene viviendo de COVID-19, donde las ciudades y los intendentes son los que poseen, tengan o no incumbencia, los

primeros reclamos de resguardo de la salud y de evitar el colapso económico y social. La gobernanza es más eficaz cuando estos procesos son participativos, responsables, transparentes, eficientes, incluyentes y cuando respetan el estado de derecho. La buena gobernanza es particularmente importante en el ámbito local, donde los gobiernos interactúan con los ciudadanos y las comunidades sobre una base diaria.

Ahora bien, ¿por qué la gobernanza frente al COVID 19 tiene como factor importante al gobierno municipal? Porque el gobierno local es el primer vínculo con el que cuenta la ciudadanía para la obtención de servicios públicos y los que hacen a la salubridad e higiene, así como a la atención primaria de las personas. En este sentido, el virus ataca los sectores más vulnerables de la población que viven en situaciones precarias, ataca a las personas mayores, al desnutrido, y a los que viven hacinados, sin agua, desagües, alimentos seguros. En esta oportunidad, y frente al COVID 19, la Fundación Internacional de Gobiernos Confiables (FIDEGOC) encabezada por el Dr. Gadsden, trabajó sobre acciones mínimas que pueden realizar los gobiernos locales y sus diferentes áreas de manera integral y holística, como política pública, tomando como referencia el Anexo A de la ISO 18091:2019 y su alineación en el Anexo D con los 17 objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, que sirven como guía ordenadora de acciones frente a la pandemia.

## **Los municipios y el COVID 19**

Como bien es sabido, el mundo está enfrentando una crisis de salud causada por el virus SARS-CoV-2, también conocido como enfermedad por coronavirus o COVID-19 pues “el nombre de coronavirus lo reciben debido a la forma de corona que tienen algunos virus en sus picos” (Discovery, 2020). De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), “Los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS)”. El COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto el nuevo virus como la enfermedad eran desconocidos antes de que China informara que tenía un brote en Wuhan en diciembre de 2019. (OMS, 2020). El 30 de enero de 2020 la epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS como emergencia de salud pública y posteriormente, el 11 de marzo de 2020, se declaró como pandemia. De

acuerdo con la Real Academia Española, se denomina pandemia a una “Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región” (RAE, 2019). Fue la propagación del contagio lo que hizo que la OMS emitiera la declaratoria, puesto que el COVID-19 se ha extendido por varios países, en todos los continentes, incluida Argentina. En ese momento, el gobierno argentino tomó la determinación de proteger la salud pública mediante el dictado del Decreto N° 260/20, por el cual se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, por el plazo de UN (1) año. Al momento de escribir estas líneas (16/06/2020) el total de casos confirmados de Argentina es de 32.785, de los cuales 862 fallecieron. Del total de casos (32.785), el 49,5% son mujeres y el 50,5% son hombres.

La velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, dando lugar al dictado del Decreto N° 297/20, por el cual se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo del corriente año para los y las habitantes del país y para las personas que se encontraran transitoriamente en él. Este plazo, por razones consensuadas y fundadas en el cuidado de la salud pública explicitadas en los considerandos ya señalados, fue sucesivamente prorrogado mediante los Decretos Nros. 325/20, 355/20, 408/20, 459/20 y 493/20 hasta el 28 de junio del corriente año, inclusive.

Hasta el momento estas medidas han permitido mitigar la expansión de COVID-19, teniendo en cuenta la aparición gradual y detección precoz de casos y la implementación de las acciones de control ante casos con menor tiempo de evolución. Se ha registrado una disminución en la velocidad de propagación en una gran parte del país, según se detalla más adelante, y habiéndose evitado con éxito, hasta la fecha, la saturación del sistema de salud, a diferencia de lo sucedido en otros lugares del mundo.

Durante el transcurso de estos más de ochenta (80) días desde el inicio de las políticas de aislamiento, el Estado Nacional no solo ha mejorado e incrementado la capacidad de asistencia del sistema de salud, la adquisición de insumos y equipamiento, y fortalecido el entrenamiento del equipo de profesionales en el tema (tarea que se viene logrando con buenos resultados), sino que también ha dispuesto medidas para morigerar el impacto económico y social causados por la pandemia.

Se establecieron excepciones al “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y a la prohibición de circular para las personas afectadas a diferentes actividades y servicios mediante los Decretos N° 297/20, 355/20, 408/20 y 459/20 y las Decisiones Administrativas N° 429/20, 450/20, 467/20, 468/20, 490/20,

524/20, 607/20, 622/20, 625/20, 703/20, 729/20, 745/20, 763/20, 766/20, 810/20, 818/20, 820/20, 876/20, 886/20, 903/20, 904/20, 909/20, 919/20, 920/20, 941/20 y 942/20 con el fin de no interrumpir el suministro de productos y servicios esenciales y, también, para ir incorporando la realización de diversas actividades económicas en los lugares donde la evolución de la situación epidemiológica lo permitiera.

Según datos oficiales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), al 6 de junio se confirmaron más de 6,4 millones de casos y 382 mil fallecidos en un total de 216 países, áreas o territorios con casos de COVID-19. A nivel regional americano se observa que el 60,3% de los casos corresponde a Estados Unidos de América, el 18,4% a Brasil y sólo el 0,6% corresponde a Argentina; y que similar distribución presenta el total de fallecidos donde el 62,9% corresponde a los Estados Unidos de América, el 18,5% a Brasil y el 0,35% a la Argentina.

La adecuada capacidad de habilitación, monitoreo epidemiológico y de cumplimiento de protocolos por parte de las autoridades jurisdiccionales y municipales es de alta relevancia en la progresiva autorización de actividades industriales, comerciales y sociales según la situación en los diferentes territorios.

La Gobernanza se compone de los procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan decisiones incluyendo las existentes durante el proceso que se viene viviendo de COVID-19, donde las ciudades y los intendentes son los que poseen, tengan o no incumbencia, los primeros reclamos de resguardo de la salud y de evitar el colapso económico y social. La gobernanza es más eficaz cuando estos procesos son participativos, responsables, transparentes, eficientes, incluyentes y cuando respetan el estado de derecho. La buena gobernanza es particularmente importante en el ámbito local, donde los gobiernos interactúan con los ciudadanos y las comunidades sobre una base diaria.

Mejorar la gobernanza local es una herramienta vital para garantizar la paz, impulsar el desarrollo económico, aumentar al máximo la eficiencia administrativa y garantizar la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, incluida la investigación y la promoción de la descentralización y la democracia local, las finanzas locales, la igualdad de género y el acceso a los servicios básicos.

La epidemia, ahora pandemia, del nuevo coronavirus está avanzando a un ritmo vertiginoso. Afortunadamente, también es el caso de los estudios y la evidencia científica sobre el virus (SARS-CoV-2) y la enfermedad (COVID-19). Ahora bien, ¿por qué la gobernanza frente al COVID-19 tiene como factor importante al gobierno municipal? Porque el gobierno local es el primer vínculo con el que cuenta la ciudadanía para la obtención de servicios públicos y los que hacen a la salubridad e higiene, así como a la atención primaria de las

personas. En este sentido, el virus ataca a los sectores más vulnerables de la población que viven en situaciones precarias, ataca a las personas mayores, al desnutrido, y a los que viven hacinados, sin agua, desagües, alimentos seguros. En tal sentido, la Fundación Internacional de Gobiernos Confiables, bajo la Coordinación del Dr. Carlos Gadsden Carrasco, ha realizado una herramienta que sustenta en la ISO 18091 y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que resultan útiles para los gobiernos locales, pero también para parlamentos, gobiernos provinciales y a nivel nacional.

Ya en el libro Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública, el Dr. Gadsden Carrasco y la Lic. Vilanova expusieron en extenso sobre la norma voluntaria ISO 18.091 bajo el título La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales (UNSAI, pág. 101/124).

En esta oportunidad, y frente al COVID 19, la Fundación Internacional de Gobiernos Confiables (FIDEGOC) encabezada por el Dr. Gadsden, trabajó sobre acciones mínimas que pueden realizar los gobiernos locales y sus diferentes áreas de manera integral y holística, como política pública, tomando como referencia el Anexo A de la ISO 18091:2019 y su alineación en el Anexo D con los 17 objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, que sirven como guía ordenadora de acciones frente a la pandemia.

De igual forma, cada tema de política pública presenta acciones que se pueden realizar desde los ciudadanos en calidad de sujetos solidarios de una comunidad. En aquellos municipios donde la ISO 18.091 se encontraba implementada en todo o en parte, tanto a nivel del Ejecutivo como de los Observatorios Ciudadanos, en España, Italia, Colombia y México, el ordenamiento brindado por la norma fue favorable a las acciones que tomaron en medio de la pandemia. La norma internacional ISO 18.091 y su enlace con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han logrado en su desarrollo municipios ejemplares en la respuesta a la enfermedad.

Hay ya experiencias en el mundo de aplicaciones de la norma 18.091 a gobiernos locales como así también Observatorios Ciudadanos, que, con la pandemia, en algunos de estos casos han utilizado el esquema y los indicadores que se brindan, estructurado las respuestas a partir de ello.

Estas experiencias fueron expuestas en el Foro Internacional Virtual que la Fundación Internacional para los Gobiernos Confiables (FIDEGOC) realizó el 19 de mayo de 2020 con base en México y con alcaldes o intendentes de México, España e Italia que contaron sus acciones integrales para atender eficazmente la crisis.

Participaron, además del Dr. Gadsden, por Argentina la Lic. Silvia Vilanova desde la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios y la Universidad del Salvador; de Italia el alcalde de Loro Ciuffena, Toscana, Sr. Moreno Botti; de México

los alcaldes Xavier Nava, de San Luis Potosí; Humberto Alonso Morelli, de Boca del Río; de Los Cabos la alcaldesa Armida Castro y la Presidenta del Observatorio Ciudadano, Margarita Díaz; el alcalde Luis Alberto Arriaga, de San Pedro Cholula; Fransesc Martínez, Consell Comarcal del Baix Llobregat, Barcelona, España; Fernando Monar, de Calviá, Mallorca, España y Gloria Ostos de la Fundación Participa de España.

Hablaron del Aprendizaje de los Retos; donde la sociedad se encuentra en un desafío que pone a prueba su capacidad de humanidad, de razonamiento, de organización y de toma de decisiones en un proceso solidario y corresponsable. La sociedad en su conjunto es la única capaz de poder superar la situación generada a partir del COVID-19, tanto en el ámbito de salud, económico y social, en vías a lograr el mejor escenario posible con los medios con que se cuente. Los diferentes actores de la sociedad necesitarán ser convocados y organizados. El reto es hacer políticamente viable, lo técnicamente indispensable. Esto requiere una metodología integral y sistémica.

Los gobiernos locales como representantes de los ciudadanos, han sido los responsables de coordinar las acciones en políticas públicas para generar las condiciones hacia una vida mejor; partiendo de su función de proveeduría de servicios de calidad para prácticamente cualquier actividad humana, repensando el futuro desde lo local.

En definitiva, el foro fue un canal donde pudieron compartirse experiencias de prácticas creativas, innovadoras y ejemplares desde los gobiernos locales y la ciudadanía, habiendo implementado la metodología de la ISO 18.091:2019 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.

En tal sentido, la Lic. Silvia Vilanova de Argentina planteó que "las crisis nos desafían y nos brindan oportunidades únicas, y si nos detenemos a capitalizar los aprendizajes, podemos evolucionar y tal vez ser mejores en el sentido más amplio, más humano y respetuoso de los otros". La ISO 18.091 es una herramienta democratizadora que al aplicarla mejora y da eficiencia y legitimidad a las organizaciones y repercute en forma directa en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía y de los trabajadores y trabajadoras.

En Argentina la gestión de la calidad aplicada al ámbito público es un desafío que se acrecienta y profundiza en los últimos 15 años, en forma transversal tanto en lo municipal, provincial y nacional como en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Desde 2008, cuando todavía la norma era IWA4 de la ISO, venimos acompañando el desarrollo de esta herramienta. Así, desde diversos programas, desde 2008 a 2015 se alcanzó a trabajar con el Congreso Nacional, 7 legislaturas provinciales, 17 concejos deliberantes y 106 ejecutivos municipales. Moreno Botti, alcalde de Loro Ciuffenna, que implementó la 18091 con los

Objetivos de Desarrollo Sostenible, contaba que la pandemia generó un momento difícil en Italia, con más de 30.000 muertos. Loro Ciuffenna es un pueblo de montaña de 6.000 habitantes que implica 21 pueblitos, donde tuvieron 17 casos positivos de COVID, pero las mismas dificultades y problemas de las grandes ciudades. Con tiendas, bares, escuelas cerradas, al igual que los edificios públicos, donde uno de los problemas era llevar los servicios a los habitantes de las montañas. La alcaldía se preguntó qué se podía aprender para prepararse en un modo posible para poder a futuro atender situaciones inéditas. La filosofía fue pensar que es fácil decir qué hay que hacer, pero es menos fácil decirlo de una manera posible y alcanzable.

Al 18 de mayo tenían solo 17 casos positivos y 9 ya curados. Pero la firme convicción de que hay muchas cosas que aprender para no estar nunca más desprevenidos.

La realidad es que el 75/80% de las incomodidades, los cierres por el COVID 19 se pueden evitar a través de un sistema de prevención concreto y medible. Medir el nivel de continuidad operativa y social de la administración de acuerdo a la ISO 18091, la Agenda 2030 de la ONU y esta experiencia del COVID 19, utilizando una lista de verificación que ofrezca una puntuación final. Dicha lista tomó 15 áreas administrativas sociales y 104 requisitos de continuidad que nos permitan ver si estamos en rojo, amarillo o verde en cada una de ellas. Por ejemplo, una de estas áreas es, como requisito de continuidad, las áreas de acceso y estaciones de trabajo. De tal forma se pudo establecer que al inicio de la pandemia solo teníamos un 5% de áreas que podían brindar continuidad, la evaluación de mayo de 2020 nos dijo que subimos al 45% de estas áreas y las previsiones son que a finales del presente año estemos en el 75% y a fines del 2021 en el 90%. -

Xavier Nava, alcalde de San Luis Potosí, México, con una población de 825.000 habitantes, planteó que la prevención social y la adaptación del conocimiento se logra mediante estrategias de comunicación que propician un cambio en los hábitos y costumbres adoptando medidas efectivas de salud e higiene con mensajes que efectivamente lleguen a toda la población.

Para ello, realizaron un plan estratégico por el COVID19 atendiendo a la salud, la solidaridad, la cohesión social, la empatía, la comunicación y la reactivación económica.

Para este plan estratégico destinaron más de 100.000 millones de pesos mexicanos (unos 4.400 millones de dólares) y acciones para la preservación de la salud y el cuidado integral de las personas con eje en:

- cuidado de la salud de las personas
- contención de la transmisión del virus
- habilitación de espacios y su sanitización

- vinculación transversal de las dependencias municipales y otros aliados como Cámaras, Sector Empresarial, Academia, etc.
- aminorar las afectaciones a las economías de las familias.

De tal forma se vincularon 5 ejes de la ISO 18091 con los ODS:

- canalización y apoyo al sistema de salud pública
- prevención social y apropiación del conocimiento
- atención integral a la población vulnerable
- apoyo a la reactivación económica

Por ejemplo, el indicador 36 de la ISO 18091, BUENA SALUD Y BIENESTAR, vinculado a los ODS 3 y 9, se lo tomó para coadyuvar al sistema de salud pública a través de la Unidades Monitoras Auxiliares COVID19, para detectar la sintomatología en personas con problemas respiratorios y llegado el caso poderles canalizar oportunamente a las instituciones de salud competentes, buscando estar cerca de la población y mitigar la transmisión del virus.

Los resultados de aplicar la ISO 18091 para enfrentar al COVID19 fueron:

- Superaron los 93 km2 sanitizados en más de 1320 espacios
- 15 puntos estratégicos para la implementación de filtros sanitarios en la zona centro, 9 fijos en distintos puntos de la capital y 7 itinerantes, lo que da un total de 31 filtros sanitarios
- Se reparten más de un millón de litros de agua potable diarios
- Se instalaron más de 5000 luminarias
- Con la Ventanilla Única Digital se dio atención a 58400 trámites y solicitudes de servicio
- 402 reportes atendidos por la cuadrilla de sana Distancia

Tomando los indicadores de la 18091: 2.3 seguridad alimentaria y hambre cero; 3.4 igualdad de género; 3.5 población vulnerable y personas con discapacidad; 3.6 buena salud y bienestar; 3.7 educación de calidad y 3.11 fin de la pobreza; se ejecutan acciones que permiten afrontar la contingencia, aminorando los efectos adversos Los resultados fueron 35.000 familias beneficiadas por el programa "Comida en casa"; 70.000 despensas programadas en vinculación con los empresarios, 416 mujeres en situación de violencia y 76 casos de violación de derechos humanos atendidos; 20.000 familias con apoyo directo del programa "En son de Paz" y 5000 en el programa "De piso a techo. ¡Es tu derecho!", 2300 personas empleadas en el programa "Tenemos trabajo" y 1000 empresas en el programa "Mantén tu negocio", 400 micro y pequeñas empresas reciben ayuda económica por el programa "Conservemos al trabajador" y 2000 apoyos a comerciantes en el programa "Entre todos".

Humberto Alonso Morelli, alcalde de Boca del Río, México, un municipio certificado ISO 18091 de una ciudad turística de 140.000 habitantes, comentaba que la salud pública no es materia de los municipios sino de los Estados y el

Gobierno Federal.

La lucha contra el COVID19 solo puede hacerse con la sociedad, organismos y gobiernos juntos, porque se lidia y se va a lidiar con tres problemas: salud, la economía y lo social.

Cómo tomaron las medidas oficiales:

Del 12 al 16 de marzo fueron las primeras medidas

Del 18 al 20 de marzo fue el cierre de espacios de afluencia, antros (bares y discotecas) y playas.

Del 22 al 29 fue el cierre de tanguis (mercados públicos) y trabajo desde casa, más refuerzo de las medidas de higiene.

Del 1 al 10 de abril fue el cierre de actividades no esenciales, sanitización de personas y espacios públicos.

Fueron 39 medidas implementadas de índole de salud, económicas y sociales.

Del 13 al 30 de abril fueron Operativos Sana Distancia y Quédate en Casa  
1 al 9 de mayo: cubrebocas obligatorio, carriles de autoservicio y cierre de panteones

8 al 10 de mayo Operativo especial 24/7 en comercios y calles, filtros de revisión.

Acciones paralelas: entrega de apoyos alimentarios casas por casa, médico y medicinas casa por casa, directorio web de servicios a domicilio, programas y actividades de entretenimiento en plataformas digitales, sanitización de estaciones de policías, bomberos, patrullas, conventos, iglesias, 8 mil apoyos de insumos médicos, coordinación del plan de reactivación económica con el sector empresarial, campañas de promoción para el consumo, campañas de recomendaciones COVID19. Todo esto se realizó utilizando la norma ISO 18091 ha sido de una gran ayuda, una guía de acción, un eje y una organización que fue central en estos momentos.

Arminda Cabos, alcaldesa de Los Cabos, México, contó que su municipio cuenta con 2 zonas urbanas y 3 rurales y viven del turismo. Utilizaron la norma ISO 18091 coordinando todas las acciones con el gobierno estadual y nacional.

Por otra parte, Margarita Díaz, Presidenta del Observatorio Ciudadano Integral de dicho municipio, planteó que vienen verificando y dando seguimiento al desempeño gubernamental en base a la norma, con 5 diagnósticos anuales, atravesando 3 gestiones de gobierno. Toman cada indicador y subindicador de la norma y lo analizan. Dichos informes son entregados al ejecutivo comunal como herramienta para la mejor de la gestión.

Francesc Martínez, Consell Comarcal del Baix Llobregat, España, plantea que son 30 municipios que trabajan en conjunto con Barcelona. Municipio premiado con EFQM (norma europea de la calidad)

Pertencen a un área conurbana del Sur de dicha ciudad, con una población de 900.000 personas, de las cuales el 25% se integran a la ciudad. Repre-

sentan el 15% del PIB catalán. En España, de sus 9000 municipios, el 90% posee menos de 5000 habitantes. En cuanto a seguridad, sanidad y economía, los ayuntamientos poseen incumbencia, pero no competencia. Como administraciones locales siempre está el tema de incumbencias frente a las competencias. Además, España decretó el “Estado de alarma” con lo que el gobierno central asumió todas las competencias y funciones.

Los municipios españoles desplegaron una política paliativa que salve as competencias centrales en función de las incumbencias, como repartir barbijos. A principio de la pandemia nadie se acordó de la ISO 18091, y se terminó improvisando. De haber usado la norma plantea que les hubiera ido mucho mejor. Cuando te juegas la vida no es cuestión de experimentar y ahí entra la ISO 18091 con sus anexos que permiten homogeneizar y fiscalizar las políticas frente a las emergencias.

Con el Anexo A están trabajando con un relevamiento para identificar necesidades (rojos y amarillos) para hacer una transición lo más rápido posible a verdes, identificando las políticas públicas que requieren atención y fondos que permiten eliminar rojos.

Tenemos previsto con el Anexo A realizar un sondeo con los ciudadanos para mejorar:

Fernando Monar habló por Calviá, isla de Mallorca, España. Municipio turístico costero y montañoso. Son 50000 habitantes y poseen 60.000 camas para turistas. Es Sede del Congreso Mundial de Islas Inteligentes.

El planteo fue la gobernanza y sus varios niveles de competencia. El Consell de Mallorca y el gobierno local utilizaron una visión competencial vertical y no horizontal al relacionarse desde la racionalidad de los datos. El tema es que si viene una segunda ola no sea el virus quien imponga la agenda.

El Dr. Gadsden, por último, planteó que las mejores prácticas son estándares. No son las grandes innovaciones. Es el cuidado de la comunidad y la dedicación de liderazgo del alcalde y de un organismo que se comunica entre sí con una metodología, lo que finalmente resulta decisivo en doblegar al coronavirus y la segunda ola que se viene y que hay que estar preparados para ella. En este sentido, tomaremos el Cuadrante I y sus indicadores del Anexo B de la norma ISO 18091 en su vinculación con el COVID 19, que trata del buen gobierno y sus instituciones.

El mapa otorgado por el Anexo A y Anexo D de la norma internacional ISO 18.091 nos ayuda a comprender de manera holística un problema a partir de 39 temas de política pública y a partir de ahí, se pueden llevar a cabo acciones concretas que son medibles, comprobables y verificables.

## **Indicadores de Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno:**

- I.1. Sistema Integral de Gestión de la Calidad
- I.2. Asociación y colaboración comprometida
- I.3. Profesionalización de los servidores públicos
- I.4. Finanzas públicas y responsabilidad fiscal
- I.5. TIC's y gestión de datos.
- I.6. Estado de derecho y derechos humanos
- I.7. Transparencia y comunicación
- I.8. Participación ciudadana
- I.9. Protección civil y resiliencia
- I.10. Seguridad pública

## **Acciones desde los gobiernos locales**

- I.1.1. Documentar todas las actividades realizadas de prevención y atención a la contingencia por COVID-19.
- I.1.2. Activar los protocolos de atención realizados durante el análisis del contexto y la prevención de riesgos.
- I.2.1. Crear mecanismos de vinculación con otros gobiernos locales nacionales e internacionales sobre prácticas exitosas en torno a la prevención y protocolos de acción del COVID-19.
- I.2.2. Crear mecanismos de vinculación con organizaciones privadas y sociales, nacionales e internacionales para la atención integral durante y posterior a la contingencia.
- I.2.3. Colaborar con los otros órdenes de gobierno en las acciones y protocolos de prevención y atención en torno al COVID-19 en el territorio del gobierno local.
- I.3.1. Capacitar al personal encargado de atender a la población, en torno al tema del COVI-19
- I.3.2. Implementar en todas las áreas del gobierno local, un protocolo de acciones preventivas en torno a COVID-19.
- I.4.1. Apoyar, en la medida de lo posible, mecanismos de suspensión o retraso del pago de alumbrado, barrido y limpieza u otros servicios de impuestos locales a sectores que se vean afectados por la contingencia.
- I.4.2. Mantener las finanzas sanas y prevenir el aumento de la deuda durante el período de la contingencia.
- I.4.3. Mantener los gastos de operación de manera balanceada y respetar el presupuesto asignado para las actividades del gobierno local.

- 1.4.4. Establecer una ruta de acción por los posibles efectos a las finanzas públicas durante y después de la contingencia.
- 1.5.1. Establecer mecanismos oficiales y confiables para la transferencia de datos sobre COVID-19 con otros órdenes de gobierno.
- 1.5.2. Utilizar los servicios automatizados y las plataformas digitales para la realización de trámites y servicios de manera virtual.
- 1.5.3. Mantener un protocolo de seguridad informática para el manejo de datos sobre los procesos internos y la comunicación con la ciudadanía de manera virtual.
- 1.5.4. Establecer los canales oficiales de comunicación bidireccional con la población para proveer información confiable y relevante en torno al COVID-19.
- 1.5.5. Establecer mecanismos para el trabajo en casa de los servidores públicos, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación.
- 1.6.1. Mantener y promover una política transversal del cuidado y respeto del Estado de Derecho y los Derechos Humanos durante el período de contingencia y el resguardo en casa en toda la población.
- 1.6.2. Promover el respeto a los Derechos Humanos durante el período de contingencia y el resguardo en casa en toda la población.
- 1.7.1. Establecer públicamente los canales de transparencia y comunicación oficial de las actividades en torno al COVID-19 desde el gobierno local.
- 1.7.2. Transparentar las decisiones en torno al COVID-19 que afectan las actividades de la ciudadanía en el territorio local.
- 1.7.3. Establecer una campaña de comunicación continua de las actividades del gobierno local en torno al COVID-19.
- 1.7.4. Comunicar información relevante en torno al COVID-19 de fuentes oficiales y validadas.
- 1.7.5. Mantener las actividades de transparencia durante el período de contingencia.
- 1.8.1. Realizar vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil para la atención conjunta de la contingencia por COVID-19.
- 1.8.2. Establecer los mecanismos de participación ciudadana en los que podrán involucrarse los ciudadanos para atender la contingencia por COVID-19.
- 1.8.3. Establecer planes de atención conjunta con los ciudadanos organizados para las acciones de prevención y atención en torno al COVID-19.
- 1.9.1. Activar los protocolos de contingencia determinados para una situación de esta índole.
- 1.9.2. Respetar los protocolos de contingencia nacionales e internacionales oficiales en torno a las acciones de prevención y atención del COVID-19.
- 1.9.3. Mantener un protocolo de alerta en caso de cualquier emergencia en las instancias responsables de la protección civil.
- 1.9.4. Colaborar de manera corresponsable con el sector público, privado

y social, para atender a la población que requiera atención en torno a la protección civil.

1.9.5. Recoger la evidencia de las prácticas exitosas durante la contingencia, de las áreas de oportunidad y de los aprendizajes para futuros eventos.

1.10.1. Activar los protocolos de apoyo a la seguridad pública en momento de contingencia en el territorio local.

1.10.2. Establecer operativos activos de rondas para mantener la seguridad pública en el territorio local durante la contingencia.

1.10.3. Realizar un plan de acción preventivo para posibles casos de rapiña, saqueo en negocios u otras actividades delictivas que pudieran presentarse dentro del territorio del gobierno local.

1.10.4. Capacitar al personal de seguridad pública en torno al tema de prevención del COVID-19 durante su actividad en lugares públicos.

1.10.5. Coordinar con otros órdenes de gobierno actividades de seguridad pública de manera preventiva en el territorio del gobierno local.

1.10.6. Crear campañas de concientización sobre la corresponsabilidad de la ciudadanía con las autoridades locales para mantener la seguridad pública durante el período de contingencia.

## **Acciones desde la ciudadanía**

1.1.1. Mantener una participación colaborativa y corresponsable con el gobierno local en todas las actividades relacionadas a la prevención y atención del COVID-19

1.2.1. Seguir los mecanismos de vinculación nacional e internacional que se realicen en torno a la prevención y atención del COVID-19.

1.2.2. Participar corresponsablemente en las acciones conjuntas con sectores públicos, privados y sociales en las acciones de prevención y atención del COVID-19

1.3.1. Solicitar que los servidores públicos tengan información sobre el tema del COVID-19.

1.4.1. Dar seguimiento a la transparencia de los gastos públicos.

1.4.2. Dar seguimiento al comportamiento de la deuda pública durante la contingencia y exigir transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

1.4.3. Respetar las decisiones en torno a los impuestos locales y mantener la corresponsabilidad sobre el pago de los mismos.

1.5.1. Seguir las fuentes oficiales de comunicación del gobierno local

1.5.2. Utilizar los mecanismos oficiales de comunicación con el gobierno local en caso de necesitar apoyo o realizar una denuncia.

- 1.5.3. Evitar transmitir información no verificada por redes sociales personales.
- 1.5.4. Utilizar los mecanismos virtuales del gobierno local para la realización de trámites y servicios.
- 1.5.5. Proveer datos verdaderos y confiables en caso de ser solicitados sobre su experiencia en torno al COVID-19.
- 1.6.1. Atender de manera corresponsable a las medidas preventivas y de acción en torno al COVID-19 de las autoridades locales y velando por el Estado de Derecho y los Derechos Humanos.
- 1.6.2. Investigar sobre los Derechos Humanos y la importancia de ser corresponsables con las autoridades locales.
- 1.6.3. Denunciar violación y discriminación a Derechos Humanos en caso de presenciar alguna actividad en este sentido.
- 1.7.1 Investigar a través de fuentes oficiales y no compartir información no validada a través de estos canales.
- 1.7.2. Mantener actividades de rendición de cuentas sobre las acciones en torno al COVID-19 del gobierno local.
- 1.7.3. Procurar estar informados y actualizados de la información proporcionada por las autoridades locales.
- 1.7.4. Comunicar a las autoridades locales de información que podría ser relevante a través de los canales oficiales.
- 1.8.1. Participar en Organizaciones de la Sociedad Civil que realicen actividades en torno al COVID-19.
- 1.8.2. Participar de manera organizada en los procesos de participación propuestos por el gobierno local.
- 1.8.3. Realizar un seguimiento de las acciones del gobierno local en torno al COVID-19.
- 1.8.4. Crear un grupo de WhatsApp con los vecinos, para compartir las indicaciones del gobierno local y apoyar a los grupos más vulnerables durante la contingencia.
- 1.9.1. Respetar y cumplir de manera corresponsable con los protocolos oficiales de acción establecidos por la autoridad local en materia de protección civil.
- 1.9.2. Contribuir en la medida de lo posible con donaciones, participación, conocimiento; para la prevención y atención en torno al COVID-19.
- 1.9.3. Concientizar en el hogar sobre la importancia de mantener informados y respetar los protocolos establecidos por las autoridades locales.
- 1.10.1. Mantener protocolos de seguridad en el hogar para prevenir delitos durante el resguardo en casa.
- 1.10.2. Mantener el resguardo en casa cuando sea solicitado por las autoridades.
- 1.10.3. Respetar las indicaciones de las autoridades de la seguridad pública en caso de realizar actividades en el espacio público.

1.10.4. Establecer un protocolo de acción en el hogar en caso de requerir apoyo de las autoridades de la seguridad pública durante el resguardo en casa.

1.10.5. Denunciar posibles actividades delictivas como saqueos o rapiñas que pudieran suceder.

### Vinculación con los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

- 1.1. Vinculación con los ODS 12, 16 y 17
- 1.2. Vinculación con los ODS 11 y 17
- 1.3. Vinculación con el ODS 16.
- 1.4. Vinculación con los ODS 5, 10 y 17.
- 1.5. Vinculación con los ODS 9 y 17.
- 1.6. Vinculación con los ODS 10 y 17.
- 1.7. Vinculación con el ODS 16.
- 1.8. Vinculación con los ODS 16 y 17.
- 1.9. Vinculación con los ODS 1, 11 y 13.
- 1.10. Vinculación con los ODS 3 y 15.

### Bibliografía

- ISO (2005) ISO Management Systems (septiembre – octubre 2005) Press release 7 October 2005 [www.iso.org/iso/en/commcentre/pressreleases/archives/2005/Ref973.html](http://www.iso.org/iso/en/commcentre/pressreleases/archives/2005/Ref973.html) 12/05/2007
- Monar, F (2006) “IWA4, una perspectiva innovadora para la implantación de la calidad en los gobiernos locales” en Calidad. Revista mensual de la Asociación Española para la Calidad. Marzo – Abril 2006 p.20. [www.calidad.org/public/articles/1138533997\\_monar.htm](http://www.calidad.org/public/articles/1138533997_monar.htm) 28/02/2007
- ISO 18091 COVID 19 Un reto que nos une a todos, Fundación Internacional para Gobiernos Confiables, 2020.
- Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) Organización Mundial de la Salud, 2020 <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Nuevo coronavirus COVID 19 Información, recomendaciones del Ministerio de Salud de la Nación y medidas de prevención. Buenos Aires, Argentina (2020) [https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19?utm\\_source=search&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=coronavirus&utm\\_term=grants&utm\\_content=nacional&gclid=CjwKCAjw57b3BRBIEiwA1lmytjuDmq2tLaczNuFi9io6GcO6wjn9yWMF6Whj-CnXMa1pyX9mkR0zdxoCGoA-QAvD\\_BwE](https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19?utm_source=search&utm_medium=cpc&utm_campaign=coronavirus&utm_term=grants&utm_content=nacional&gclid=CjwKCAjw57b3BRBIEiwA1lmytjuDmq2tLaczNuFi9io6GcO6wjn9yWMF6Whj-CnXMa1pyX9mkR0zdxoCGoA-QAvD_BwE)

- ONU MUJERES, 2020, "COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis", recuperado el día 30/03/2020 de: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covidcomo-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>



# El desafío de volver a pensar

## Juan Carlos Herrera

Juan Carlos HERRERA (1946) Lic. En Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Dr. En Ciencia Política (Universidad del Salvador); Docente de Posgrado en la Maestría de Gestión Gubernamental; Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Maestría de Integración Latinoamericana y en la Maestría de Sociología Política Internacional de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y en el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Ha publicado diversos ensayos en el campo de la sociología política sobre la temática de la Representación Política, la Gobernabilidad Democrática y las Crisis de Legitimidad de los Sistemas Políticos. También ha cumplido funciones en el ámbito gubernamental como Asesor en la Cámara de Diputados de la Nación, en los Ministerios de Economía, de Trabajo y en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

## Resumen ejecutivo

Durante los últimos años, la humanidad ha asistido a una formidable reconversión del sistema económico a nivel mundial que algunos autores no dudan en calificar de “revolución”, cuyos inicios se remontan a los mediados de la década de los años setenta del siglo pasado. Esta revolución capitalista que ha travestido sus fundamentos filosóficos originales del Liberalismo y la competencia, está mostrando sus límites en cuanto a proveer crecimiento y bienestar a los seres humanos sin destruir las condiciones naturales que hacen posible la vida en el planeta. Lo que sigue es un conjunto de reflexiones en torno a las posibilidades de reconstituir el espacio de la política sobre nuevas bases de la ética pública.

## Un contexto novedoso

La irrupción de la pandemia del COVID 19 ha puesto a la población del planeta en un estado de zozobra e incertidumbre jamás experimentado, pues se trata de la primera epidemia de carácter global que por su potencialidad de contagios amenaza con una verdadera hecatombe si no resultan eficaces las medidas de prevención adoptadas en los diferentes países.

Los innumerables análisis de expertos y reflexiones de pensadores han pues-

to de relieve probables mutaciones en los equilibrios socioeconómicos y políticos que se experimentarán al interior de las naciones como a la escala internacional. El neologismo de “nueva normalidad” acuñado por algunos gobiernos para caracterizar las vacilaciones que planteará la realidad mundial post pandemia no alcanza para explicar las nuevas mutaciones que experimentaremos en términos de condiciones de vida, empleo y perspectivas de futuro. En este contexto, algo podemos aseverar sin temor a equivocarnos y está relacionado con los límites de un paradigma civilizatorio hegemonizado por una práctica de crecimiento económico, crecientemente disociada de la producción de bienes y servicios esenciales para la vida y orientada a la concentración de la renta capitalista, sin reconocer ningún tipo de regulaciones o normas que signifique una merma a la dinámica de creación de dinero de la nada que al fin, es lo que caracteriza a la lógica financiera de este capitalismo global.

## **Una referencia histórica necesaria**

Hagamos una referencia histórica sucinta; el quiebre que significó el fin del capitalismo industrial a mediados de los años '70 del siglo pasado y el auge de la especulación financiera posibilitada por la deslocalización de empresas, desde el centro industrializado hacia las naciones periféricas, maximizando la utilidad empresarial con base en costos laborales, apenas compatibles con la supervivencia de esas poblaciones y usufructuando una posición de predominio para reciclar el excedente de dólares (petrodólares) y convertirlos en deudas soberanas de esos mismos países, vía corrupción de la clase política en los ámbitos nacional y global, puede darnos una idea de la reconversión neocolonial que hizo posible la postulación de un nuevo orden global, desde los comienzos del siglo XXI, una vez reconfigurada la nueva relación de fuerzas entre el centro desarrollado y la periferia dependiente.

El Consenso de Washington estableció la nueva hoja de ruta para orientar el desarrollo del sistema internacional, basado en la premonición formulada por el I Documento de la “Trilateral Comisión” (1975) en el sentido que las democracias occidentales experimentaban una “crisis de gobernabilidad” ocasionada por el efecto “overload” sistémico, es decir, por las presiones de las clases trabajadoras en los países centrales y en menor medida los periféricos, que pugnaban por expandir la lógica redistributiva en términos de salarios y mejores condiciones de vida.

La nueva clase informacional financiera transnacionalizada advertía sobre el riesgo de quiebra de los regímenes democráticos si cedían a tales presiones provocando una “sobrecarga de demandas” a los sistemas políticos que estos

no podían resolver, a menos que se modificaran los parámetros redistributivos consensuados, en el pacto socialdemócrata de la IIª posguerra.

Era preciso aplicar nuevas estrategias facilitadas por la disponibilidad de tecnologías informáticas y comunicacionales que innovaron en las teorías de la organización y el *management* empresarial, para reconvertir las unidades de producción, mediante las técnicas del *downsizing*, *outsourcing* y *resizing*, en otras palabras: reconversión financiera, de activos y de recursos humanos; los nervios del nuevo paradigma organizacional empresarial que después se trasladaría a las estructuras estatales, vía la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*).

El Consenso de Washington (1989), expresión acuñada por el economista John Williamson, consistía en un decálogo de medidas recomendadas para los países subdesarrollados y deudores que debían cumplir para superar el *impasse* del endeudamiento y la recuperación de sus economías, tales medidas eran:

- 1 Disciplina presupuestaria (rechazo al endeudamiento y a las medidas contra cíclicas).
- 2 Cambios en las prioridades del gasto público (los subsidios se eliminan y se enfoca el gasto en educación y sanidad).
- 3 Reforma fiscal (bajar la recaudación y mantener un mínimo de recaudación integral no proporcional).
- 4 Tipos de cambio (liberalización y bajas tasas, lo que resultó en la práctica una contradicción).
- 5 Tipo de cambio real competitivo (tendiente a la liberalización completa, pero con matices).
- 6 Liberalización comercial (se promueven las importaciones y se eliminan protecciones a la industria nacional).
- 7 Apertura a la inversión extranjera directa.
- 8 Privatizaciones de empresas públicas, bienes y servicios de uso público.
- 9 Desregulación de la actividad empresarial y financiera.
- 10 Aseguramiento de los derechos de propiedad.

Este decálogo fue considerado como la partida de nacimiento del orden neoliberal que caracterizaba al emergente proceso de globalización.

## Globalización y Neoliberalismo

Ahora bien, para hablar de “neoliberalismo” debemos retrotraernos en el pasado hasta 1938 cuando el término es utilizado para caracterizar las posiciones de los economistas de la Escuela Austríaca, en particular: Ludwig Von Mises y Friedrich Von Hayek que tuvieron gran protagonismo en el Coloquio convocado por el economista y ensayista Walter Lippman<sup>2</sup> en Suiza, don-

2. Una crónica detallada sobre el Coloquio Lippman se encuentra en el texto de SALINAS A., Adan (2016). Ver Bibliografía.

de se confrontan estas posiciones con la posición también liberal aunque promoviendo la regulación estatal por parte de John Maynard Keynes; en realidad, el apelativo de “neoliberalismo” fue propuesto en ese coloquio por el economista Alexander Rüstow para diferenciarlo del Liberalismo Manchesteriano con el que comulgaba la mayoría de los economistas de la época. El desastre de la Ira. Guerra Mundial en términos de vidas perdidas pero también sus consecuencias socioeconómicas desencadenadas a partir de la Paz de Versailles, llevaron a pensar a la mayoría de los economistas que el liberalismo clásico había llegado a su fin y era necesario reconfigurarlo para adaptarlo a tiempos de turbulencias inflacionarias que se extendían por Europa y a consecuencias derivadas del crack bursátil de 1929, que configuró la política del New Deal en los Estados Unidos.

En ese marco, se confrontan opiniones económicas diversas que terminan alineándose en dos bloques; de una parte, los que abogaban por necesarias regulaciones de los poderes públicos, entre ellos, ostenta el liderazgo J. M. Keynes y de otra parte, los economistas Von Mises y F. Hayek que sostienen la tesis contraria, en el sentido de una liberalidad absoluta del mercado. El propio Hayek dará continuidad a los debates de entonces, suspendidos por la II. Guerra, que serán retomados en el ámbito de la Sociedad Mont Pélerin en 1947 profundizando en los principios de libre mercado, no intervención del Estado y estabilidad macroeconómica sobre la base del control de la emisión monetaria para evitar la emergencia de procesos inflacionarios. Años después, Von Hayek será el introductor de la nueva doctrina en la Universidad de Chicago y su discípulo Milton Friedman se convertirá en el principal impulsor del modelo monetarista a inaugurarse en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet.

Es importante recordar la importancia que F. Hayek daba a la difusión de estas ideas, señalando dos ámbitos principales: la academia y los medios de comunicación; sostenía: “es preciso contar con difusores de ideas de segunda mano”, apuntando a la difusión de una ideología que permeara todos los niveles de la sociedad. Margaret Thatcher, su discípula incondicional, después de haber leído “Camino de Servidumbre”<sup>3</sup> afirmaría a principios de los años ochenta: “la sociedad no existe, existen los individuos” y agregaba: “No hay alternativa, la economía es el instrumento para ganar la mente y el corazón de los individuos”. Son estas las bases doctrinarias e ideológicas de la revolución neoconservadora “*reganomics*” que darán forma al programa

3. Se trata de la obra más difundida de HAYEK, F. (1944) que constituye un ensayo con aristas más ideológicas que científicas. Ref. en Bibliografía.

de globalización en la creencia de que era factible inaugurar un nuevo modo de gobernar las naciones y extenderse en el nivel mundial, asimilando la idea del gobierno a la de administración; técnicas de gestión para la asignación de bienes escasos, devaluando la idea y la práctica de la política y la democracia.

## **Globalización y Nueva Gobernanza**

En este contexto, cabe señalar que el paradigma de la Globalización viene a resignificar el viejo principio del liberalismo político que funda al Estado Moderno sobre la necesidad de negar la existencia del conflicto como dimensión constitutiva de la relación social, para confinarlo como amenaza al orden instituido y por tanto, objeto de represión; de esta manera, la vida en sociedad garantiza su propia estabilidad por el modo en que los individuos se vinculan y negocian sus intereses en base al criterio de utilidad. Si cada uno realiza su interés individual, entre todos garantizamos el interés colectivo; una mano invisible convierte al “hombre-lobo” de Hobbes en un cooperador a través de la libre competencia en el Mercado.

De este modo, cabe esperar un funcionamiento armonioso de la sociedad donde los individuos negocian entre sí reduciendo los conflictos a cuestiones de utilidad económica y garantizando la paz en el cumplimiento irrestricto de la ley. Este pensamiento no niega las energías del cambio, siempre que se identifiquen con las leyes de un progreso lineal que garantiza la racionalidad científico-técnica. Las potencias innovadoras que emergen de los sujetos colectivos y que presionan por transformaciones del orden instituido para instituir principios de justicia social serán sospechadas de anarquía y atentatorias del orden legítimo.

En segundo lugar, la postulación de una Gobernanza Global que inhabilitaría por anacrónicas a las soberanías nacionales en un mundo que ingresa en la era digital posibilitando la configuración de un espacio único, liso, sin interferencias al intercambio de bienes y servicios de cualquier naturaleza entre actores individuales, organizacionales o institucionales a escala planetaria. La postulación de este nuevo orden global se caracteriza por su confianza en las capacidades tecnológicas, informacionales y comunicacionales para coordinar los intereses de los nuevos actores globales (unidades de producción y gestión de servicios a través de cadenas globales, “*supplynetwork* y *supplychain manager*”) con creciente desplazamiento de los estados nacionales y las organizaciones internacionales en los procesos de toma de decisiones.

El proceso de globalización determina un decrecimiento en los niveles de institucionalidad y del orden internacional con las estructuras jurídicas del

Derecho Público Internacional; las organizaciones que constituyen el sistema de las Naciones Unidas con sus competencias debilitadas y con bajo o nulo poder de intervención como se ha visto en el caso de la Organización Internacional del Trabajo, El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, etc. Tal como sostiene el investigador Alain Supiot<sup>4</sup>, integrante del Consejo de Expertos de la O.I.T. el Derecho Internacional está siendo sustituido por el “derecho de conveniencia” dictado por los detentadores del poder informacional financiero transnacional.

En este contexto, se desencadena la crisis financiera de 2008 como consecuencia de la quiebra de la Banca Lehman Brothers y los estados nacionales de los países centrales deben asumir el salvataje del sistema financiero para evitar un colapso del sistema económico mundial. Diversas consecuencias se desprenden de este acontecimiento pero lo más sustantivo es que la crisis pone a prueba el modelo de la “gobernanza global” que en palabras de una de sus principales referentes teóricos: Jan Kooiman<sup>5</sup>, con la enunciación de su teoría de la “Gobernanza Interactiva o Sociopolítica”, el sistema de Gobernanza debía evolucionar desde una Gobernanza Jerárquica a fines del siglo XX hacia una “autogobernanza”, definida por una dinámica de coordinación de pocos niveles jerárquicos y con instituciones de alta capacidad para lidiar con la diversidad y complejidad de los problemas, como así también de los intereses en disputa que exigen actores de óptima racionalidad para gobernar problemas sistémicos.

El caso ejemplar fue el de la Unión Europea, una organización regional que logró coordinar niveles múltiples de soberanías: Local. Nacional y Regional; la representación política en el Parlamento Europeo y la economía en el Mercado Común, todo ello coronado por el Banco Central Europeo. Más temprano que tarde, esta arquitectura de integración empezó a mostrar falencias y vulnerabilidades a partir de la “crisis griega”, la afluencia no prevista de poblaciones migrantes del norte de África y Medio Oriente, las asincronías de los sistemas económicos nacionales, los posicionamientos hegemónicos de las economías alemana y francesa en detrimento de las economías más débiles y la dinámica financiera que también alcanza al funcionamiento del Banco Central Europeo, elevando la deuda soberana de los países que superan el 100% de los respectivos PBI nacionales.

4. Alain SUPIOT, Ensayista e investigador en temas del Derecho Internacional y Derecho del Trabajo, Profesor en La Sorbonne y Consultor de la OIT. Plantea en sus diversas obras cómo ha ido experimentando menos-cabo el Derecho y en particular respecto del trabajo humano.

5. Jan Kooiman es un investigador en temas de Gobernanza que ha sistematizado un enfoque centrado en el proceso evolutivo de formas de coordinación gubernamental referenciadas en el paradigma de la Gobernanza.

En consecuencia, la crisis de 2008 demostró la ausencia de mecanismos institucionales para contener los efectos sociales de la misma y fueron los estados nacionales quienes debieron actuar con los viejos instrumentos del subsidio público para evitar la desintegración del sistema económico. En consecuencia, quedó demostrado la endeblez de la institucionalidad que sostenía al modelo de la Gobernanza Global y la ausencia de mecanismos sólidos para regular una dinámica de concentración financiera transnacional, que reniega de responsabilidad ninguna ante los poderes públicos ni las consecuencias de sus acciones que destruyen los sistemas de bienestar y el equilibrio del ecosistema, con peores consecuencias en las poblaciones de economías marginales. El neoliberalismo o la fase financiera del capitalismo han llevado al paroxismo la dinámica de la apropiación, a través de una lógica de apropiación por desposesión. En una especie de competencia suma cero donde el crecimiento de la renta implica la desposesión creciente de renta y bienes a los destinatarios de su actuación monopólica en el mercado. Se trata de un sistema de sociabilidad que ha mutado, como sostenía Karl Polanyi,<sup>6</sup> desde la disposición de lo económico, en tanto función de la sociedad hacia la conversión de la sociedad en función de la economía; se trata de la transición de la economía de mercado hacia la sociedad de mercado a través del imperativo de mercantilización de la vida y concentración de la renta económica.

## **Recuperar el Espacio de la Política**

Es importante señalar cómo ha mutado el viejo liberalismo que preservaba el espacio de lo político a través de la preservación de instituciones con áreas autónomas de intervención, léase: separación de los poderes constitucionales y garantías al ejercicio de las libertades civiles, en especial, el derecho a la libre expresión en la formación de la opinión pública, para encontrarnos con una redefinición “liberista o iliberal” que reniega de todo vínculo posible con las formas de la política para gobernar la sociedad y del Estado como el espacio de la representación y gestión de los asuntos públicos. Para ello, es preciso negar la entidad de lo público y disolverlo en redes de conexiones interindividuales que terminan gestionadas por los dispositivos reticulares, que tienen sus mandos de control en los conglomerados mediáticos de comunicación,

6. Karl POLANYI, es una referencia indiscutible para comprender el proceso de conversión del capitalismo de mercado en sociedad de mercado y como la sociedad termina siendo una función del mercado en la persecución de la renta capitalista sin regulaciones y afectando las bases de la sociabilidad humana. Polanyi tuvo participación indirecta o sus ideas, a través de su hermano que participó del Coloquio Lippman en 1938.

una suerte de panóptico mediático, de “gran hermano” inasible, que alimenta ideologías anarco-capitalistas cuya consigna es La guerra al Estado Nación y a sus competencias de regulación de la vida económica y social.

El “liberismo” se propone disolver el status del ciudadano, sujeto de derechos y obligaciones en un espacio de libertad civil y conciencia política para convertirlo en consumidor. Se trata de un individuo que va resignando lo público y elige la competencia meritocrática como principio ordenador de su calidad de vida, por otra parte, para el sistema, es objeto de intervención para transformarlo en agente de consumo, compatible con los contenidos disciplinadores del “bio poder”, en términos de M. Foucault, el ejercicio del poder con su función disciplinadora sobre los cuerpos y tomando control de la acción humana, la “microfísica del poder”<sup>7</sup> que restringe las condiciones de ejercicio de la libertad individual irá derivando hacia el autocontrol, donde la represión de los órganos de poder estatal será más incidental y por el contrario, el control funcionará por medio de otros dispositivos de poder que controlan la estimulación y el deseo; es decir, el individuo es cada vez menos ciudadano y cada vez más puro consumidor. De alguna forma, se vuelve al viejo sueño positivista de una sociedad sin conflictos, del gobierno que propugnaba August Comte como “administración de las cosas”, dejando atrás el “gobierno de los hombres”.

Es importante detenerse en este punto. Las ideologías refractarias al reconocimiento del conflicto como consustancial a las relaciones humanas están en la base de los regímenes totalitarios de ayer y en el proyecto digital totalitario de nuestros días. La negación del fenómeno sociológico del conflicto es la postulación de la muerte de la política. Maquiavelo afirmaba que la lógica del poder implicaba la tensión entre quien busca dominar y quien resiste la dominación. Por eso, recordaba que Roma ofrecía un espacio de libertad o de controversia con el accionar del Tribunado de la Plebe que encontraba su contraparte en el Senado. La autoridad confrontada a la libertad plantea un ámbito de contradicciones que permitía la acción política del “*Princeps*”, el titular del gobierno. El Príncipe de Maquiavelo es el personaje, institucional, que hace posible la construcción del consenso, siempre inestable, porque se funda en el reconocimiento de la legitimidad de los conflictos. Gramsci le otorgará al Partido el rol del Príncipe en cuanto se trata de una institución que en tanto representación de la parte ejerce su voluntad de poder

7. Para FOUCAULT, M. el poder es reticular y epidérmico; no es una cosa de la que podamos apropiarnos sino una relación social que se ejerce entre los individuos reconociendo grados de libertad. También en este punto, son relevantes las postulaciones del Filósofo coreano Byung Chul Han en cuanto al carácter relacional del poder.

para galvanizar el conjunto con miras un fin común. La voluntad de dominar siempre encontrará la resistencia a ser dominado, en esa tensión opera la política, en esa tensión crece la libertad. La política es medio y fin, allí reside la virtud (*virtus*) del Príncipe- Gobernante, es cálculo para realizar el bien de la comunidad nacional.

En consecuencia, no puede desarrollarse la política donde no hay espacio ni condiciones para ejercer la libertad. En este sentido, cabe señalar que hay dos condiciones parasitarias de la política democrática, de un lado la necesidad y del otro, el privilegio. El estado de necesidad genera sobrevivientes y el privilegio, desinteresados por un destino común. La misión de la política es la institucionalización de reglas de juego que hagan posible los consensos básicos sobre la base de convertir al sobreviviente en ciudadano y contener el efecto disgregador del privilegio. El neoliberalismo, por lo contrario, niega la política reduciéndola al comportamiento individual del político al que le aplica categorías morales vaciadas de ética pública. Así, al político no le caben las evaluaciones por su gestión de los asuntos públicos sino por su moral individual que siempre estará expuesta a la corrupción.

Es la corrupción, un juicio moral, lo que invalida la acción política y por ende el espacio institucional del Estado en tanto no sea reducido a una maquinaria administrativa en función de las leyes del mercado. En efecto, para el capitalismo, la acción del Estado genera necesariamente "fallas de mercado" en la medida que altera el equilibrio de los intereses en pugna y es propenso a regular esa competencia en el mercado. En palabras de Von Hayek: "la libertad es la no interferencia en el libre flujo de los precios"; nada dice de las "fallas de mercado" generadas por la acción de los oligopolios que siempre ha dominado el comportamiento capitalista y hoy constituye la hegemonía de la forma neoliberalista.

Sin embargo, la resistencia al Estado no es la misma del capitalismo del "*laissez faire*", no se trata de la oposición a la intervención de un poder despótico sino al rechazo del Estado que se define por la arquitectura institucional del interés público y se resiste a su colonización por los dispositivos de poder del conglomerado informacional financiero. El neoliberalismo no busca debilitar al Estado sino controlarlo, capturarlo para que esa institucionalidad funcione en beneficio de sus intereses corporativos. Lo vacío de universalidad y lo particulariza en la protección de sus intereses bajo una ideología que sustituye la idea de la política por la práctica de la administración. Gobernar es un asunto técnico y no político. Este es el Estado Neoliberalista que ha capturado los centros de decisión pública para ponerlos al servicio de intereses particulares, identificando lo particular con lo universal. Lo que es bueno para el capital concentrado es bueno para el trabajador o el ciudadano de

a pie, porque aquel tiene la capacidad de generar condiciones que en algún momento pueden beneficiar al conjunto (efecto derrame); en consecuencia, hay que depositar la atención en la concentración de la riqueza y no en la redistribución porque de lo contrario se afecta al dinamismo propio de la “libertad de mercado”.

## La problemática del Trabajo

Aristóteles usaba el término de “pleonexia” para definir el afán desmesurado de la acumulación de cosas y bienes, podríamos traducirlo como “codicia” pero esta vez no aplicable a las personas sino a la práctica despersonalizada de un sistema de explotación de recursos naturales y personas sin que aparezca otro horizonte que la desposesión de las mayorías y la concentración de la riqueza en estratos cada vez más minoritarios. La Encíclica *Laudato Sí*, obra magistral del Papa Francisco, hace eje en esta preocupación fundamental que atañe a la explotación del trabajo humano y la depredación de la naturaleza; “oigamos el clamor de la tierra que es clamor de los pobres”.

A propósito, cabe poner de manifiesto la problemática del trabajo en el contexto de este orden global. Recordemos que John Locke, el padre del Liberalismo definía la propiedad como un “derecho natural” que tenían todos los individuos para apropiarse de los bienes siempre que ello no implicara la desposesión de otros que pudieran necesitar de esos bienes. En su filosofía, el acaparamiento no era concebible como fundamento del sistema económico; de manera ideal, cada individuo podía gozar de los bienes apropiados siempre que fueran objeto de un trabajo ejercido sobre la cosa para obtenerlo, aunque fuera el esfuerzo de recolección de una manzana. Es consecuencia, la propiedad privada estaba legitimada por el trabajo invertido en el Bien, fuera para recogerlo o producirlo. Sin embargo, el propio Locke señalaba una excepción en la apropiación de cosas que no fueran perecederas y en las que hubiera invertido trabajo para lograrlo: el dinero. Allí comienza el problema, cuando esa apropiación que viene de ser considerada como un derecho natural se extiende a la acumulación de bienes no materiales o *deales* (el dinero), que tiene la capacidad de reproducirse sin la necesaria intervención del trabajo humano como actividad transformadora de la naturaleza. Esa apropiación se convierte en propiedad por la ley positiva del Estado que reconoce el Bien apropiado como resultado del trabajo invertido, pero sin indagar en el proceso y las condiciones humanas, éticas y sociales que hicieron posible esa apropiación.

Entonces, aquel individuo que en el ejemplo de Locke ya no encuentra las

manzanas en el árbol porque han sido compradas con dinero del capitalista, debe vender su fuerza de trabajo personal en el mercado para comprar la manzana que el capitalista seguirá acopiando gracias al diferencial entre el pago del salario y la renta obtenida. Claro, no todo es económico y materialista en este proceso complejo, también juegan los deseos y las pasiones del reconocimiento social, de la superioridad del capitalista ante los demás en función de posesión, lo que habilita imponer condiciones de explotación del trabajo y también de la naturaleza. El proceso de "encerclement" -cercaamientos- que realiza la naciente burguesía inglesa en el siglo XVII expropiando las propiedades comunales de los campesinos para la cría del ganado lanar son harto ejemplificadores de los modos de apropiación capitalista en sus orígenes. Dónde está el límite. La codicia es el gran lubricante de este proceso en la medida que, como señala Karl Polanyi, lo económico deja de ser una función de la sociedad para asegurar una convivencia en paz y bienestar para convertir a la sociedad en una función de la lógica de acumulación donde el reconocimiento a la superioridad por "tener" desplaza a la de "ser". Es la dialéctica del amo y el esclavo; a mayor sometimiento, mayor reconocimiento por parte del esclavo, hasta el momento que el esclavo decide positivar el trabajo en una dialéctica de oposición colectiva para romper las cadenas del sometimiento.

Las luchas obreras han significado históricamente un proceso de valorización del trabajo para dejar de ser esclavos; el trabajo esclavo se caracteriza por no tener valor porque no hay reconocimiento al mismo debido a la condición de no libertad. El Liberalismo mismo, sostiene que no puede haber libertad sin propiedad y podríamos agregar, tampoco trabajo sin libertad. Sin embargo, esta evidencia se disuelve en los modos de actuación del capitalismo transnacional a través de la deslocalización de unidades productivas, la tercerización y el desplazamiento de la responsabilidad por los riesgos materiales y humanos. La resistencia de los agentes capitalistas para cumplir con las leyes de protección de riesgos laborales, no solo en países periféricos sino también en las naciones desarrolladas donde se advierte una creciente generalización de formas precarizadas del trabajo, da cuenta de esta inercia que alimenta la deshumanización de las relaciones laborales.

No es cierto que el trabajo sea una condena para el ser humano, como sostenían algunas ideologías anarquistas en el pasado, son las condiciones las que definen la producción de valor del trabajo libre. Esas condiciones solo pueden venir de un orden político y jurídico que reconozca derechos y libre ejercicio en la elección de los medios y condiciones de prestación del trabajo. El salario debe de ser mucho más que un medio de sobrevivencia, debe ser el resultado de un estipendio pactado que garantice el bienestar del trabajador y su familia, sus derechos individuales y colectivos, su acceso

garantizado a la previsión social. La prédica del Papa Francisco sobre la dignidad del trabajo contiene esta preocupación fundamental por construir una sociedad más igualitaria.

Los viejos filósofos liberales; Thomas Malthus y Adam Smith, entre otros, sostenían en los albores del capitalismo industrial en Gran Bretaña que el límite del salario estaba determinado por la necesidad, léase: hambre, para que hubiera crecimiento económico. No hemos avanzado mucho si pensamos que allí radica el origen de la "teoría del derrame". En contraposición a ello, debemos afirmar que el crecimiento no trae bienestar; debemos recuperar el concepto y la propuesta del bienestar para reconstruir la sociedad con base en equilibrios entre la producción de los bienes y servicios, la rentabilidad y la distribución como reconocimiento del valor que aporta el trabajo humano. En la "economía del crecimiento" el salario es un costo; en la economía del bienestar o de la justicia social, el salario es un parámetro de redistribución de la riqueza generada por todos. No olvidemos que, dejado a su libre arbitrio, el capital no genera riqueza, solo genera renta.

Finalmente, la pandemia nos ha puesto en un lugar expectante respecto del futuro, no podemos garantizar el sentido que tomará el proceso por venir. Algunas opiniones más escépticas hablan de una acentuación de las tendencias que definen al modelo de concentración económica y exclusión social; a su vez, la precariedad del equilibrio geopolítico en función de la confrontación entre Estados Unidos y China, pero también, el protagonismo creciente de Rusia y los riesgos de desintegración de la Unión Europea como hoy la conocemos. En este marco, aparece con claridad la crisis de legitimidad del liderazgo norteamericano como potencia imperial, reducido cada vez más a la amenaza del uso de la fuerza para mantener su posicionamiento. También, la incertidumbre respecto de otras potencias emergentes y del rol que puedan desempeñar para garantizar un orden global. Por tanto, la realidad exige desde nuestra perspectiva de país semiperiférico, para usar la terminología de Immanuel Wallerstein, la resignificación de un pensamiento estratégico nacional, la tarea de evaluar nuestras potencialidades nacionales, una proyección de futuro sobre la base de un plan integral de crecimiento integrado y una refundación ética de la política que revalorice las instituciones y la práctica de la democracia.

## Bibliografía

- AGAMBEN, Giorgio y otros. (2020) Sopa de Wuhan, Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. Ed. ASPO; Pablo Amadeo Ed. Buenos Aires.

- ARGUMEDO, Alcira. OLSSON, Juan P. (2020) Interrogantes sobre el Coronavirus y el Futuro del Planeta. Artículo No edit. Buenos Aires
- BYUNG CHUL HAN; (2018) El Poder. Ed. HERDER. Buenos Aires.
- CERRILLO M., Agustín (2005). Jan Kooiman; Gobernar en Gobernanza; INAP. Madrid.
- FEHER, Michel (2019) Por qué y cómo convertir los mercados financieros en el nuevo foco de las luchas sociales. Rev. Nueva Sociedad N°281.
- FOUCAULT, M. 1980. Microfísica del Poder. Ed. La Piqueta. Buenos Aires
- HAYEK, F. (1944) Camino de Servidumbre; reeditado por Alianza Editorial. Madrid.
- GUILLUY, Christophe. (2018) No Society; El fin de la Clase Media Occidental. Ed. Taurus. Barcelona.
- HERRERA, Juan C. KRIEGER, M. (2018). La Crisis de Legitimidad de los Sistemas Políticos. Ed. ERREPAR, Buenos Aires.
- SALINAS, Adán (2016). Debates Neoliberales en 1938; el Coloquio Lippman. Hermenéutica Cultural; Revista de Filosofía N° 26. Chile.
- POLANYI, K (1947) La Gran Transformación. Ed. Quipu. México.
- SUPIOT, A, (2007) Ensayo sobre la función antropológica del derecho, trad. de Silvio Mattoni. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- WILLIAMSON, John. (1990) «What Washington Means by Policy Reform». En Williamson, John (ed). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Institute for International Economics, Washington.

### **Palabras clave**

Política, Neoliberalismo, Liberismo, Clase Informacional Financiera, Gobernanza Global.



# La globalización del egoísmo se está agotando. Es la hora de la universalización de la solidaridad

**Javier Mouriño**

Abogado (UP). Master en Sociología (UNLZ). Director del IFAP. Subsecretario para la Reforma Política (1993-1997). Diputado Nacional (1997-2001). Presidente de IOMA (2007-2010). Secretario General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires (2010-2011). Director del Banco de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015). Profesor del Seminario de Filosofía Política de la Maestría en Administración Pública. USAL

## Resumen ejecutivo

Se caracterizan la Globalización y el Universalismo como dos proyectos opuestos. También considera a América Latina como una fuente fundamental para el Universalismo. Se describen como signos de los tiempos los procesos religiosos, sindicales, sociales y políticos en Latinoamérica durante los últimos 60 años como preparatorios de su destino universal.

*“No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza.”*

*“No nos servirá describir los síntomas, si no reconocemos la raíz humana de la crisis ecológica. ¿Por qué no podemos detenernos a pensarlo?”*

*En esta reflexión propongo que nos concentremos en el paradigma tecnocrático dominante y en el lugar del ser humano y de su acción en el mundo.”*  
(Papa Francisco. *Laudato Sí*. 2015)

## I. Presentación

### La globalización del egoísmo y la universalización<sup>1</sup> de la solidaridad

En los últimos 100 años el liberalismo -en dos oportunidades- y el neoli-

beralismo-en la actualidad- han intentado institucionalizar su forma egoísta de ordenar el mundo y la vida de la humanidad. Se observan signos de un evidente agotamiento de sus fuerzas. Así, la crisis financiera de 2007 y la pandemia, la pobreza creciente y la destrucción de la naturaleza –entre otras crisis- hacen visible su incapacidad de gobernar la humanidad.

Ante este debilitamiento los pueblos ensayan nuevas estrategias para avanzar hacia una universalización política, económica, social y cultural capaz de detener el peligro de la destrucción irreversible del planeta y consagrar una sociedad mundial donde la justicia social, el respeto a la diversidad cultural y el cuidado de la naturaleza sean pilares de un desarrollo igualitario para todas las naciones y pueblos del mundo.

Se percibe así, la necesidad de organizar una gobernanza mundial para alcanzar esos fines. Un sistema institucional con autoridad política universal que sea capaz de regular y limitar el capitalismo financiero, orientar el desarrollo tecnológico y científico hacia fines más humanizados y garantizar la paz en toda la madre tierra<sup>2</sup>.

De la experiencia que brinda la historia puede observarse que la reserva de energías y valores se encuentra en los pueblos humildes y sencillos que no tienen vocación de dominación sino espíritu de confraternidad. Desde este lugar, América Latina, nuestra América sigue siendo una esperanza Universal.

## **2. Los tres intentos**

### **2.1. La Sociedad de las Naciones**

A fines de la primera Guerra Mundial se creó la Sociedad de las Naciones que tenía por objeto garantizar la paz y la convivencia internacional. Cierta-

1. "Se percibe ya con firmeza que la sociedad mundial se orienta hacia un universalismo que, a pocas décadas del presente, nos puede conducir a formas integradas, tanto en el orden económico como en el político. La integración social del hombre en la tierra será un proceso paralelo, para lo cual es necesaria una firme y efectiva unión de todos los trabajadores del mundo, dada por el hecho de serlo y por lo que ellos representan en la vida de los pueblos. La integración económica podrá realizarse cuando los imperialismos tomen debida conciencia de que han entrado en una nueva etapa de su accionar histórico, y que servirán mejor al mundo en su conjunto y a ellos mismos, en la medida en que contribuyan a concebir y accionar a la sociedad mundial como un sistema, cuyo único objetivo resida en lograr la realización del hombre en plenitud, dentro de esa sociedad mundial. La integración política brindará el margen de seguridad necesario para el cumplimiento de las metas sociales, económicas, científico-tecnológicas y de medio ambiente, al servicio de la sociedad mundial. El itinerario es inexorable, y tenemos que prepararnos para recorrerlo. El mundo en su conjunto no podrá constituir un sistema, sin que a su vez estén integrados los países en procesos paralelos". Juan Domingo Perón. 1 de mayo de 1974 ante la Asamblea Legislativa.

mente la crisis financiera y económica del liberalismo en 1930, hizo necesaria la acción de los estados para sostener el capitalismo. Esto generó un ensimismamiento de los estados nacionales, un recrudecer de los nacionalismos que sumado a la competencia por la expansión de los Imperios, mostró el fracaso del intento de globalizar la desigualdad, se impusieron el racismo, los intereses de las élites de las naciones poderosas y la explotación sobre los países colonizados provocando la Segunda Guerra Mundial.

## 2.2. La Organización de las Naciones Unidas

El fin de la Segunda Guerra Mundial, luego de las explosiones nucleares, nuevamente desembocó en una intentona del egoísmo por consagrarse como un sistema mundial globalizado. Otra vez la paz y el desarrollo de las naciones fueron la excusa para justificar el Nuevo Orden Mundial.

Las conferencias internacionales de Yalta y Potsdam fueron las instancias donde los nuevos actores imperiales se dividieron el mundo en función de intereses de élites, que hicieron de la Guerra Fría el escenario en el cual resolver la supremacía mundial.

Así se crearon las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el FMI y el Banco Mundial. La URSS y los Estados Unidos delimitaron sus zonas de influencia a los fines de satisfacer sus objetivos imperiales, intentando globalizar sus intereses como naturales a la luz del derecho de los vencedores. Guerras y conflictos, supuestamente controlados, Corea, Vietnam, Cuba, Hungría, Checoslovaquia, Palestina, Santo Domingo y África fueron algunas de sus manifestaciones más visibles. Luego de 45 años de explotación colonial, de atropellos e injusticias económicas y sociales, de un desarrollo técnico y científico extraordinario pero al servicio del dominio bélico- imperial, de una competencia escandalosa por su costo para la conquista del espacio exterior, de vastas zonas de la Tierra asoladas por la contaminación y la explotación desenfrenada de la naturaleza, mientras miles de millones de seres humanos vivieron y murieron en condiciones infrahumanas por la codicia de los intereses imperiales, uno de los socios, la Unión Soviética –la otra cara del materialismo positivista-no pudo sostener la partida y sucumbió en 1989.

2. Para sintetizar nuestra Tercera Posición justicialista diremos que en el orden político implica poner la soberanía de las naciones al servicio de la humanidad, en un sistema cooperativo de gobierno mundial, donde nadie es más que nadie, pero tampoco menos que nadie. En el orden económico, la Tercera Posición es la liberación de los extremos perniciosos, como lo son una economía excesivamente libre y otra excesivamente dirigida, para adoptar un sistema de economía social al que se llega colocando el capital al servicio de la economía. Juan D. Perón IV Conferencia Cumbre de Países no Alineados realizada en el mes de septiembre de 1973 en la ciudad de Argel, Argelia.

El segundo intento por globalizar la injusticia mostró su fracaso. Se derrumbó la versión estatista del materialismo, y al mismo tiempo dejó desnudo al materialismo individualista y su proyecto de dominación al quitarle la excusa de pretender ser “defensor de la libertad” que el capitalismo liberal había utilizado hasta allí.

### 2.3. Nacimiento y desarrollo del neoliberalismo

A mediados de los años 70 la crisis del petróleo produjo un nuevo fenómeno global, al acumular un excedente de billones de dólares que fueron utilizados para constituir un nuevo sistema de dominación: la financiarización de la economía mundial y su división internacional del trabajo donde América Latina y los demás países subdesarrollados exportan su excedente e importan deuda externa, es decir en divisas emitidas por los países centrales. El golpe de estado militar fue la herramienta para consagrar esta nueva manera de dominio. Desarticular los estados de bienestar en todo el mundo y privatizar servicios públicos fue una premisa instalada a fines de garantizar la libertad del mercado y el dominio de sus propias leyes. (Consenso de Washington). Simultáneamente, el desarrollo de la cibernética produjo una revolución de la informática y las comunicaciones, que el capital financiero utilizó para multiplicarse de manera exponencial, sorteando las fronteras de los estados, esquivando las regulaciones de los mismos y refugiándose en paraísos fiscales para evitar ser controlados, pagar menos impuestos y empobrecer las políticas fiscales que así perdieron su calidad redistributiva.

En esas circunstancias, en 1989, el sistema capitalista, que lideraban Reagan y Thatcher, ante la caída de la URSS, intenta consagrar una nueva forma de hegemonía global. La OTAN se transforma en la policía del mundo. El Medio Oriente, África y América Latina son los territorios de donde extraer el petróleo, las materias primas y una parte sustancial de sus excedentes con el fin de satisfacer las necesidades de una élite mundial que no sólo buscó desarrollar un consumo desenfrenado sino que además instaló el “pensamiento único” como el final de la historia. La política del shock<sup>3</sup> denunciada por Naomi Klein y la concentración de la riqueza demostrada<sup>4</sup> por Thomas Piketty, en cada vez mayores proporciones y menos

3. “(...) esperar a que se produzca una crisis de primer orden o estado de shock, y luego vender al mejor postor los pedazos de la red estatal a los agentes privados mientras los ciudadanos aún se recuperan del trauma, para rápidamente lograr que las “reformas” sean permanentes”. Klein Naomi. La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre. Buenos Aires, Paidós. 2011.

4. “Cuando la tasa de rendimiento del capital supera la tasa de crecimiento de la producción y los ingresos, como lo hizo en el siglo XIX y parece muy probable que lo haga de nuevo en el siglo XXI, el capitalismo genera automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles”. Piketty Thomas. “El capital en el siglo XXI”, Buenos Aires. FCE. 2013

actores, son las características de los 30 años que transcurren desde entonces. La sociedad del hiper-consumo, el individualismo extremo, el hedonismo y el egoísmo pasan a ser el modo de vida de las élites dominantes de las naciones poderosas y el anhelo de algunos sectores de las clases medias privilegiadas, al punto de que el 20% de la población concentra el 90 % de la riqueza mundial y 26 personas tienen una riqueza igual a la mitad más pobre de la humanidad. La crisis financiera del año 2007 es una clara demostración del límite a que pudo llegar esta forma de vida que tiene a la política, a la economía y a la tecnología subordinadas a la concentración del capital, aún a costa de crear las condiciones de su propio suicidio.

Los bancos centrales de los países poderosos asisten a los bancos privados para sostenerlos y evitar un colapso financiero mundial. Ni la pobreza, ni el cuidado de la naturaleza, ni ninguna otra injusticia recibieron jamás una ayuda de esa magnitud.

Billones de dólares se inyectaron para mantener la renta de un capital que destruye el equilibrio ecológico, el trabajo y las condiciones de vida de la mitad de los habitantes del mundo.

Paradójicamente, los estados nacionales que por segunda vez en 2007 -antes en 1930- asistieron al capitalismo financiero perdieron su capacidad de control sobre el mismo.

Ahora es el propio capital transnacional asentado sobre un supuesto paradigma tecnológico, quien protagoniza el tercer intento de globalismo, acelerando su avidez de concentración, creando mega millonarios y paraísos fiscales, pero dejando una estela de destrucción ecológica y humana sin precedentes, y que al mismo tiempo debilita el sistema productivo, los estados nacionales y organismos supranacionales.

Inglaterra abandona la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos crea un muro racista en la frontera sur del Nafta. La UNASUR es demolida. Los nacionalismos recrudescen como lo hicieron en la primera crisis.

El capitalismo tecnocrático<sup>5</sup> ha creado problemas de magnitud global con el solo objeto de reproducirse, pero no contribuye a ninguna de las soluciones. Continúa inalterable su prédica a favor de la supervivencia de los más aptos. Propone globalizar una cultura uniforme, la cultura del consumidor, donde el

5. "El paradigma tecnocrático también tiende a ejercer su dominio sobre la economía y la política. La economía asume todo desarrollo tecnológico en función del rédito, sin prestar atención a eventuales consecuencias negativas para el ser humano. Las finanzas ahogan la economía real. No se aprendieron las lecciones de la crisis financiera mundial y con mucha lentitud se aprenden las lecciones del deterioro ambiental. En algunos círculos se sostiene que la economía actual y la tecnología resolverán todos los problemas ambientales, del mismo modo que se afirma, con lenguajes no académicos, que los problemas del hambre y la miseria en el mundo simplemente se resolverán con el crecimiento del mercado. Pero el mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral y la inclusión social." Papa Francisco. Laudato Si. 2015.

poseer y el dominar son considerados valores positivos.

La meritocracia de los herederos de fortunas parece ser su parámetro de escala social, ética y moral. Destruye el medio ambiente, contamina el aire, la tierra y los mares, pero financia aventuras espaciales para sostener el mito del progreso infinito.

La ensoñación del "progreso unilineal e infinito" despliega su falacia: "aunque destruyamos el planeta tierra, el mercado, la ciencia y la tecnología encontrarán otros lugares donde vivir en el espacio y tendremos otros cientos de años para seguir". En síntesis, durante la última centuria asistimos a tres intentos de globalizar la vida de la humanidad en beneficio de pocos y todos ellos han fracasado. El liberalismo y el marxismo a través de los estados nación en su forma imperial en dos oportunidades. El neoliberalismo en su formato de capitalismo financiero y tecnológico aceleradamente está mostrando su inconsistencia y a poco está de encontrar su límite.

No hay forma de tapar el desastre al que el neoliberalismo ha llevado a la humanidad. Miles de millones de pobres. Millares de seres humanos emigrando de tierras arrasadas, de guerras fratricidas y el racismo. Injusticias sociales, pero derroche de consumo de energía y alimento en forma desproporcionada. Desaparición de pueblos y culturas por calentamiento global, contaminación del aire, el agua y la tierra. Billones de personas viviendo en condiciones de indignidad, sin trabajo y sin acceso a servicios públicos esenciales como la salud y la educación, sin vivienda digna, y azotadas por la violencia de la trata y el narcotráfico.

Y todo ello en nombre de la Libertad de los individuos y del respeto a las leyes del mercado divinizado.

### **3. El universalismo basado en la solidaridad**

Subterráneamente los pueblos más humildes y sensatos -acostumbrados a sobrevivir- vienen resistiendo toda esta megalomanía destructiva de los imperios al servicio del capital.

Pero además de resistir construyen una forma de poder solidaria, asentada en los valores de la libertad, la fraternidad y la justicia social, la creación y extensión de derechos, el respeto a lo distinto, revalorizando a la mujer, sin distinción de razas, ni religiones, ni condición social.

Este poder se construye aparentemente en forma silenciosa, y muchas veces silenciada.

El objetivo de este poder popular no es destruirlo todo, simplemente consiste en cambiar el sentido de las cosas.

Consiste en distinguir fines de medios. Herramientas de objetivos.

El fin de los pueblos humildes y sencillos es vivir en paz, disfrutar y convivir con la naturaleza, trabajar con dignidad y respetar la diversidad de pueblos y culturas. Lo único que se propone dominar es la tendencia al egoísmo y la codicia, predicando y viviendo en armonía con la naturaleza y los demás seres humanos. La tecnología, la ciencia, el capital, la economía y la política son sólo herramientas. De lo que se trata es de revertir el sentido que el liberalismo les ha dado colocando a estas como si fueran fines. El liberalismo ha invertido el sentido de las cosas. Ha puesto al hombre al servicio de la economía, y a la economía al servicio del capital. Este sistema ha puesto a la tecnología al servicio de la acumulación de capital. El sistema liberal ha reducido a la política a defender los intereses del capital y la apropiación de los avances de la tecnología. Y ha esclavizado al hombre y a la naturaleza.

El fin del humanismo es el desarrollo en plenitud de todos los hombres, presentes y futuros. Por ello es necesario recuperar el sentido. El sentido común de los hombres humildes.

La naturaleza y los dones de la tierra son para todos los seres humanos, no sólo para algunos, sino para todos.

Todas las herramientas pueden ser válidas y útiles, si se dirigen a satisfacer estos fines.

La política debe ser la herramienta que a través del Estado pueda regular la renta del capital. La política debe poner el capital al servicio de la economía para que esta realice su labor de crear riqueza para el conjunto de la sociedad. La ciencia y la tecnología no pueden estar al servicio de la codicia y el egoísmo, porque el conocimiento significa poder. Debe ser la política, a través del Estado y el Derecho quien ponga límites éticos y fines sociales al destino de las investigaciones y los avances científicos.

Por eso los pueblos hablan de Democracia Social, de Economía Social de Mercado y de la tecnológica y la ciencia como medios destinados al servicio de la justicia social.

Todo ello los pueblos lo saben y en América hay una memoria y una historia que conocen otras formas de organización política, económica y social. En otros continentes hay también pueblos y naciones que guardan sus memorias y acumulan las experiencias históricas esperando el momento para volver a desarrollarlas en plenitud.

#### **4. La memoria en América<sup>6</sup>**

De las luchas por la independencia de España, América recuerda los sacrificios de San Martín y Bolívar por construir la Unión Sudamericana de Nacio-

nes. Se recuerda a Belgrano proponiendo a un Inca como soberano de las Provincias Unidas.

Se recuerda a Moreno, a Rosas, a Facundo, a Artigas y a Solano López como actores de una epopeya de hombres y mujeres, de indios, mestizos y criollos que levantaron la soberanía y la igualdad en una Patria Grande.

En América hay memoria de José Martí, de Haya de la Torre, de Hipólito Yrigoyen, de Carlos Mariátegui, de Sandino, de Emiliano Zapata y de Villa.

En nuestra América no se olvida la propuesta de unidad de Latino América empezando por el ABC –Argentina, Brasil y Chile- de Perón, Getulio Vargas e Ibáñez del Campo, uno de los intentos que nuevamente el Imperio frustró en nombre de la libertad.

Pero los pueblos que vivieron con justicia social, soberanía política e independencia económica mantienen la memoria de que otra sociedad es posible. Los pueblos recuerdan un Estado organizado para servirlos. Recuerdan el intento de un Estado Sudamericano empezando por Argentina, Brasil y Chile que fue ideado para extenderse a toda América Latina.

Los pueblos de América recuerdan los años sangrientos que los Imperios impusieron para doblegar su voluntad soberana.

Pero América volvió a intentarlo en los años 70 del siglo XX. No olvidan a Juan D. Perón, a Salvador Allende, a Torrijos, a Velasco Alvarado, a Fidel Castro, a Juan José Torres, como tampoco olvidan la sangre que el imperio volvió a derramar para impedirlo.

Pero los pueblos de América son como el agua y volvieron a sortear todos los muros y barreras en contra de su unidad, nuevamente Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Chile, Colombia, Perú, Guyana y Surinam se encontraron para armar la UNASUR<sup>7</sup>. La Unión de Naciones Suramericanas constituyó un hito histórico, creada en 2008, supo reunir en su Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno a líderes políticos de la estatura de José Mujica, Néstor Carlos Kirchner, Ignacio Da Silva, Fernando Lugo, Ricardo Lagos, Hugo Chávez, Tabaré Vázquez, Dilma Rousseff, Cristina Fernández de Kirchner, Evo Morales, Michelle Bachelet y Rafael Correa entre los más destacados. Este período fue caracterizado como de gran desarrollo social y crecimiento económico y expansión de las clases medias de la región. Este movimiento de integración regional obtuvo un gran apoyo popular.

Fue necesaria la fuerza, la difamación mediática y la mentira para debilitarlo. Esta vez la extorsión económica y el ahogo financiero junto a los golpes institucionales detuvieron el camino de la Comunidad Latinoamericana y de la voluntad popular.

6. "América es una sola, desde el Río Bravo hasta la Patagonia". José Martí.

Nuevamente la debilidad de los fuertes abre una ventana a quienes tienen la experiencia de sobrevivir, en un momento donde la Tierra y la Humanidad corren el riesgo de desaparecer por la insensatez y la irresponsabilidad.

Una toma de conciencia, un cambio cultural y quizá también el instinto de supervivencia se manifiestan para hacerse oír y defender la vida. Ante la organización del egoísmo y la muerte es necesario construir la organización de la solidaridad y la vida.

## 5. El destino que nuestra América no puede ni quiere evitar

*“La aparición de América en la historia transforma radicalmente no sólo el escenario sino también el sentido de la marcha del hombre sobre el planeta. El descubrimiento del “Nuevo Mundo” es, en realidad, el descubrimiento del mundo en su totalidad, es el descubrimiento de que el mundo era algo totalmente diferente a lo que los hombres de una y otra parte habían conocido y creído hasta entonces”. “América comienza de modo efectivo la historia universal, o la historia se hace efectivamente universal, porque sólo desde ese momento los hombres comienzan a conocer la Tierra tal como es y saben que ya están dispersados en todas sus direcciones”. “Esta peculiar instalación de América en el mundo, en el espacio y en el tiempo, se manifiesta en la constitución misma de la cultura americana, que se desarrolla y aparece en la historia como una matriz unificadora, que recoge, absorbe, sintetiza y transmuta todo lo que llega a su suelo, reduciendo a una unidad compleja y ricamente diferenciada los más diversos aportes culturales, aun*

7. “La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, es una organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus esfuerzos están encaminados a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos. La República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela son sus doce Estados miembros. Por la diversidad de países miembros, las lenguas oficiales son el español, el inglés, portugués y neerlandés. Todas las acciones de la UNASUR se dirigen a la construcción de una identidad regional, apoyada en una historia compartida y bajo los principios del multilateralismo, vigencia del derecho en las relaciones internacionales y el absoluto respeto de los derechos humanos y los procesos democráticos. “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. Tratado Constitutivo. Brasilia, 23 de mayo de 2008. El evento que abrió el camino definitivo a la constitución de la UNASUR fue la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, durante la tercera Reunión de Presidentes de América del Sur, el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco, Perú. La CSN nació para unir dos grandes fuerzas regionales: el grupo de naciones miembros del Mercado Común del Sur, Mercosur, y el bloque oeste conformado por la Comunidad Andina, CAN.” UNASUR. SITIO OFICIAL.

*aquellos que constituyen agresiones y tentativas de destruir el núcleo profundo, último e irreductible del ser americano". "Es justamente esta vocación de síntesis, esta virtud de unidad, esta aptitud para transmutar tradiciones culturales diversas lo que, al mismo tiempo, particulariza y universaliza a América. Hay una vocación de universalidad en su propia particularidad cultural".* Amelia Podetti.

"Nuevo Mundo", "Continente de la Esperanza" han sido quizá definiciones de un destino. Es probable que en América no estén sólo las reservas de alimentos y materias primas que la humanidad necesita para alimentarse.

América ha constituido una síntesis de sangre, espiritualidad, lengua, cultura e historia de sufrimientos compartidos que se presentan como insoslayables a la hora de universalizar el mundo y la humanidad. De esta modalidad de compartirse y encontrarse América Latina construye su identidad<sup>8</sup>.

América tiene una vocación por la unidad y la paz, qué proviene de su paciencia ancestral por resistir incontables intentos de explotarla y someterla. América ha hecho una escuela propia de convivencia con lo diverso y lo diferente, resistiendo, absorbiendo y fagocitando<sup>9</sup> todos los intentos de modificar sus cualidades y características esenciales.

América es el lugar más occidental de Europa y más oriental del Asia<sup>10</sup>, es el lugar donde convivir humanamente, porque habita una cultura popular capaz de transformar al choque en encuentro y síntesis.

Los Estados en Latinoamérica, nacionales y supranacionales siempre fueron previstos como Estados para la defensa -nunca para la conquista- quizá por conciencia de reservar la vida y los valores necesarios para la humanización del Universo<sup>11</sup>. Las guerras en América fueron guerras de defensa ante agresiones externas o inducidas por intereses foráneos. Nuestra América no tuvo nunca voluntad de dominio sobre territorios ajenos, su voluntad se limitó a defender su propia soberanía y dignidad.

8. "Podemos afirmar que siguen existiendo ejes de identidad que han homogeneizado parcialmente su población. Y esos ejes de identidad, atenuados en la sociedad fragmentada de las grandes ciudades, es posible encontrarlos en la cultura popular; siguiendo el camino señalado por Rodolfo Kusch:" "Por nuestra parte agregamos como elemento vinculante el uso de la lengua: a pesar de las múltiples lenguas que son habladas en América Latina, existe una lengua unificante que es el castellano. Con toda evidencia, es sobre los ejes de la mestización y la transculturación, que han creado un ethos hispanoamericano con miras universalistas, donde es posible reconocer y seguir construyendo un perfil identitario válido, útil a la integración, pese a la legitimidad de las parcialidades abarcadas. Por mi parte rescato el humanismo religioso popular como base del campo simbólico latinoamericano sin que esto signifique una unidad estrictamente confesional. Este aspecto innegable de la cultura hispanoamericana debe ser visto como un cambio en el trato con lo sagrado y asimismo como una orientación de la cultura hacia la solidaridad y la reconciliación. Es ese humanismo vinculante de pueblos el que permite integrarlos a una perspectiva universalista." Maturó, Graciela. "La identidad de los pueblos hispanoamericanos en el Bicentenario de la emancipación." UTOPIA Y PRAXIS LATINOAMERICANA ~ AÑO 18. Nº 62 (JULIO-SEPTIEMBRE, 2013) PP: 151 - 163

Las potencialidades de América Latina están edificadas sobre su característica de periférica, y su esencia de sureña le otorga además, una mirada de sensatez y misericordia ante las catástrofes que ha provocado la inconsciencia del Norte. La construcción de la Patria Grande es así el antecedente necesario para la Universalización de la Comunidad de la Humanidad.

## 6. Algunos signos de los tiempos

### **La Iglesia, los sindicatos, los movimientos populares y las organizaciones libres de la sociedad civil**

La marcha de la Iglesia Católica en los sesenta años, que va desde la convocatoria al Concilio Vaticano II (1959) hasta la actualidad, constituye un signo epocal. El desarrollo de la "opción preferencial por los pobres" encontró en América Latina un territorio fecundo que se manifiesta en su protagonismo universal al alcanzar la consagración de un Papa latinoamericano por primera vez en 2000 años de historia.

Durante los mismos años, en América Latina se manifiestan construcciones sociales que comienzan nuevamente a demostrar su experiencia, energía y vocación de aportar a un desarrollo universal más humano, justo y armónico entre todos los seres de la tierra.

Pueden mencionarse las organizaciones sindicales nacionales y latinoamericanas que se organizan en defensa de los derechos de los trabajadores, alcanzando niveles de protagonismo inéditos en el concierto mundial.

Paralelo al devenir de la Iglesia y los movimientos sindicales emergen los movimientos populares y las organizaciones libres del pueblo que con el apoyo de los primeros crean las respuestas urgentes a las víctimas del capitalismo del desastre.

9. "Fagocitación. Se trata de la absorción de las pulcras cosas de Occidente por las cosas de América, como a modo de equilibrio y reintegración de lo humano. Y eso se debe a una especie de verdad universal que expresa: que todo lo que se da en estado puro, es falso y debe ser contaminado por su opuesto. Es la razón por la cual la vida termina en muerte, lo blanco en lo negro y el día en la noche. Y eso ya es sabiduría y más aún, sabiduría de América." Rodolfo Kusch. *América Profunda*. 1999. Buenos Aires, Editorial Biblos.

10. "América Latina es hija de esa confluencia de Oriente y Occidente. Pero es el mundo hispánico el que fija su unidad lingüística, cultural y religiosa de base. En la Isla Continental se ha proyectado la lucha hegemónica de los imperios y se han constituido así dos grandes áreas: sajona y latina, herederas de la Reforma y de la Contrarreforma religiosas." Methol Ferré Alberto, 1971. *El Uruguay como problema*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

11. "Quizá sea nuestro destino el de volver a ser aquí hombres sin sucedáneos, porque ese es el destino de América: la comunidad y la reintegración de la especie." Kusch, Rodolfo op.cit

## 6.1. El sindicalismo de América Latina

El sindicalismo sudamericano aporta una construcción llena de originalidades producto de su historia que lo coloca en la vanguardia sindical internacional en varios aspectos.

Conquista de derechos laborales y sindicales, servicio de capacitación y formación de dirigentes, capacitación laboral y nuevas tecnologías, prestación de servicios de salud, turismo, vivienda, créditos y desarrollo cooperativo y mutual, son muestras de su concepción de defensa integral del trabajador y su familia, así como también del alto grado de compromiso que los trabajadores tienen con sus organizaciones profesionales.

En su historia cabe mencionar como hecho saliente: la constitución de la Agrupación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas (ATLAS) que a mediados del siglo XX se erigió como una organización sindical independiente de las centrales de las potencias dominantes.

"El 19 de noviembre de 1952 se abrieron las sesiones del 'Congreso de la Unidad', en la ciudad de México, asistiendo 100 delegados de 18 países y 50 representantes de distintos sindicatos mexicanos."<sup>12</sup>

Las distintas dictaduras que el imperio norteamericano alentó dieron por tierra con ese intento y con todas las expresiones sindicales posteriores, que desafiaron su avaricia defendiendo a los trabajadores.

Pero la historia se sigue transmitiendo y construyendo a pesar de todos los avatares, pasando de generación en generación y conservando la memoria.

Así también cabe destacar, como emergente de estos tiempos, la llegada de un dirigente sindical metalúrgico a la presidencia de la República Federativa de Brasil<sup>13</sup>.

El actual protagonismo del movimiento obrero latinoamericano es observable en nuestras naciones y en nuestra región<sup>14</sup> y su inserción en las organizaciones mundiales alcanza niveles históricos.<sup>15 16</sup>

12. "Unos meses después, el 19 de noviembre de 1952, se abrieron las sesiones del "Congreso de la Unidad", en la Ciudad de México, asistiendo 100 delegados de 18 países y 50 representantes de distintos sindicatos mexicanos. Se adoptó como Declaración de Principios la del CUSLA y el nombre de la organización fue Agrupación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas (ATLAS), con sede en Buenos Aires. Sus autoridades fueron: Secretario General: José Espejo (Argentina), Secretario Adjunto: Rubén Hurtado (Chile, Secretario de Actas: Francisco Colón Gordiano (Puerto Rico), Secretario de Relaciones: Fernando Pérez Vidal (Cuba), Secretario de Finanzas: Héctor Gutiérrez Zamora (Costa Rica), Secretario de Organización: Florencio Maya (México), Secretario de Prensa y Propaganda: Tomás del Piélagos (Perú), Delegado Permanente ante la ONU y la OIT: Luis Morones (México). "Dávila, Federico," LA CGTY LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL GOBIERNO PERONISTA (1945-1955) y ATLAS, LA CENTRAL INTERNACIONAL DE TRABAJADORES DE LA TERCERA POSICIÓN -Buenos Aires, julio de 2013

## 6.2. Los movimientos populares y las organizaciones libres de la sociedad civil

Ha sido tan grave la acción del neoliberalismo que devastó gran parte de nuestros recursos naturales, saqueó nuestros ahorros para pagar intereses de una deuda externa generada sólo por especulación, fugó capitales a paraísos fiscales y concentró la riqueza como nunca antes, dejando un saldo de consecuencias sociales inéditas. Pobreza, indigencia, falta de educación y de salud acompañan a las pérdidas de puestos de trabajo formales, condenando al desempleo y la exclusión a millones de personas en toda Latinoamérica. Pero nuestros pueblos han sabido recurrir a diferentes formas de organización popular para mantener la vida de sus familias y las propias. Fábricas recuperadas, cooperativas productivas y de servicios, como las de cartoneros, organizaciones de vendedores ambulantes, asociaciones de productores de frutas, verduras y hortalizas, granjas comunitarias son algunas de las manifestaciones de esa voluntad. Algunas veces –con gobiernos sensibles- tuvieron el apoyo del Estado para desarrollarse.

Otras formas respondieron a urgencias cuya inmediatez no podía esperar: Ollas y comedores populares, planes sociales de los diferentes niveles del estado, centros de recuperación de adicciones, sociedades para alfabetizar; organizaciones como Cáritas y las parroquias católicas y otras instituciones similares de diversos cultos religiosos acudieron solidariamente a la emergencia social. También lo hicieron y lo hacen los sindicatos, ofreciendo sus recursos materiales y su experiencia en solidaridad para colaborar con las organizaciones vulnerables.

Se constituyen movimientos culturales, de comunidades que han emigrado de sus tierras y se albergan en el conurbano de las grandes ciudades, recreando sus expresiones artísticas y culturales a fin de mantener sus raíces e identidad.

13. Luiz Inácio Lula da Silva. Presidente de Brasil 2003-2011. En 1966 comenzó a trabajar en las Industrias Villares donde se inició en el sindicalismo, en 1972 fue elegido primer secretario del sindicato de metalúrgicos y ya en 1975, fue electo presidente del sindicato con el 92% de los votos. Lula fundó el PT en 1980, junto a otros sindicalistas, intelectuales, políticos y representantes de movimientos sociales, como líderes rurales y religiosos. El 27 de octubre del 2002, con casi 53 millones de votos, Luiz Inácio Lula da Silva fue electo presidente de la 14. Las ocho organizaciones globales de trabajadores por actividad tienen en América Latina y el Caribe su representación regional. Por ejemplo la sede latinoamericana de "Industrial" se encuentra en Montevideo. ROU. 15. La UNI (Unión Network Internacional) es la organización mundial de comercio y servicios y actualmente se encuentra presidida por un argentino.

16. "UPCN es miembro como la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y otras de las que participa como integrante de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGTRA) y su Secretaría de Relaciones Internacionales. En este último caso, nos referimos a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Conosur (CCSCS), a la Confederación Sindical Internacional (CSI), a la Confederación Sindical de las Américas (CSA) y a la Organización Internacional del Trabajo (OIT)." Dávila, Federico "UPCN en las relaciones sindicales internacionales." Abril de 2014.

Movimientos que proponen el acceso a la tierra, que defienden los derechos de los pueblos originarios sobre las tierras que les pertenecen.<sup>17</sup>

Toda esta variedad de movimientos y organizaciones sociales va reconstruyendo un tejido social que aumenta su visibilidad a medida que crece en organización. Sus características son la solidaridad, la cooperación y su voluntad asociativa por lograr mayores espacios de reconocimiento y de formalidad en estructuras jurídicas y sociales que fueron organizadas por el sistema liberal con parámetros del mundo desarrollado. El respeto a la diversidad y la integración son naturales.<sup>18</sup>

Voces como la del Papa Francisco alientan en encuentros internacionales a la consolidación de estas nuevas formas de construcción popular. Techo, Tierra y Trabajo son algunas de las banderas que los representan.<sup>19</sup>

De esta manera también Nuestra Patria Grande está presente en la construcción universal del humanismo y el respeto a la Naturaleza.

### 6.3. La Iglesia de los pobres. De América al Vaticano

Hace casi 60 años, el papa Juan XXIII, 30 días antes de la iniciación del Concilio Vaticano II, dirigió un mensaje a toda la humanidad - de Oriente a Occidente - acerca de los motivos de tan importante acontecimiento donde iba a trazarse la actualización y el camino que los tiempos reclamaban a la Iglesia.<sup>20</sup>

La igualdad de todos los pueblos en el ejercicio de sus derechos y deberes, garantizar la paz y la necesidad de salir del individualismo, asumiendo una comprometida responsabilidad social, fueron los temas que se pueden sintetizar en un mensaje para dentro y para afuera: "Iglesia de los pobres".

La Iglesia de los pobres retomaba su camino en el siglo XX, adaptándose a los cambios que la modernidad estaba produciendo en la vida de los hom-

17. "A principios de 1997 llegaban, como forma de protesta, cerca de 2.000 personas a Brasilia desde diferentes rincones del país. La ruta había sido larga, unos 64 días, durante los cuales algunos de los campesinos llegaron a recorrer más de mil kilómetros. Todos ellos se reunieron frente al Congreso junto con más de 100.000 simpatizantes que apoyaban la propuesta de una reforma agraria que redistribuyera de una manera justa la tierra. Al grito de 'la tierra es de quien la trabaja' el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) se consolidaba en aquella marcha como uno de los movimientos sociales más potentes y organizados de Brasil y de Latinoamérica." Inés Lucía, "Echando raíces: el Movimiento Sin Tierra de Brasil.", EOM. Mayo 2016.

18. Unión de los Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), un sello que une a cuatro organizaciones sociales: la Corriente Clasista y Combativa (CCC), la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie (Somos) y el Frente Popular Darío Santillán.

19. "Las famosas tres T": tierra, techo y trabajo para todos nuestros hermanos y hermanas. Lo dije y lo repito: son derechos sagrados. Vale la pena, vale la pena luchar por ellos. Que el clamor de los excluidos se escuche en América Latina y en toda la tierra." Francisco. 2014. Mensaje a los Movimientos populares. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia"

bres y los pueblos, luego de dos guerras mundiales, los estallidos atómicos y la profundización de la Guerra Fría.

Juan XXIII falleció a poco de comenzar el concilio. Este fue desarrollado bajo el papado de Paulo VI, finalizando en 1965.

Paulo VI profundizó el camino iniciado por su antecesor y la Iglesia produjo trascendentes cambios en su vida interior y en su forma de presentarse ante los hombres, mujeres, sociedad civil, pueblos y naciones del mundo.

En el Concilio participaron 2500 obispos y más de 500 de ellos suscribieron el "Pacto de las Catacumbas" con el fin de profundizar el camino de "Iglesia Pobre para los Pobres". Entre ellos se encontraban sacerdotes y obispos latinoamericanos que traerían ese espíritu transformador a Sudamérica.<sup>21</sup>

#### **6.4. La Iglesia latinoamericana: Medellín, Puebla y Aparecida**

Puede afirmarse que fue la Iglesia de América Latina la que encarnó con mayor compromiso el espíritu del Concilio Vaticano II.

Fue aquí, en Latinoamérica donde sacerdotes, obispos, congregaciones, monjas y laicos desarrollaron con total profundidad la Iglesia de los pobres, construyendo una historia que habrá de tener su punto de inflexión cuando la periferia llegó al centro: un Papa del fin del mundo llegó al sillón de San Pedro. Podemos mencionar: las conferencias de Medellín (1968), de Puebla (1979) y de Aparecida (2007) como muestras de un camino ininterrumpido y consecuente, que finalmente se mostró como una opción para toda la Iglesia del mundo. La Iglesia en América Latina dejaba de ser "reflejo" para empezar a "iluminar".<sup>22</sup> Asimismo, durante ese período que comienza al finalizar el Concilio, en América se producen manifestaciones originales que van caracterizar el aporte latinoamericano a la Doctrina Social de la Iglesia. El movimiento de sacerdotes para el Tercer Mundo, las Comunidades eclesiales de base, los curas villeros, La Teología de la Liberación, La Teología del Pueblo o Teología Argentina, también llamada Teología de la Cultura. Son algunas de las expresiones que se desarrollaron

20. "Para los países subdesarrollados la Iglesia se presenta como es y cómo quiere ser, como Iglesia de todos, en particular como la Iglesia de los pobres. (...) Es deber de todo hombre, y deber más urgente para el cristiano, el considerar lo superfluo con la medida de las necesidades del prójimo y el poner buen cuidado en que la administración y la distribución de los bienes creados se haga con ventaja de todos." Papa Juan XXIII. Radiomensaje de su Santidad. 11 de septiembre de 1962.

21. "La igualdad esencial entre los hombres y la justicia social. Más aún, aunque existen desigualdades justas entre los hombres, sin embargo, la igual dignidad de la persona exige que se llegue a una situación social más humana y más justa. Resulta escandaloso el hecho de las excesivas desigualdades económicas y sociales que se dan entre los miembros y los pueblos de una misma familia humana. Son contrarias a la justicia social, a la equidad, a la dignidad de la persona humana y a la paz social e internacional." Concilio Vaticano II. Constitución pastoral *Gaudium et Spes* sobre la iglesia en el mundo actual

en ese derrotero. Todas mostraron el aporte de los Pueblos a la construcción de la Fe popular y enriquecieron el compromiso de los miembros de la Iglesia y su camino de encuentro con los pobres, en el continente de mayor desigualdad en el mundo y donde las élites aliadas a los imperialismos escribieron con sangre y fuego su voluntad de dominación.

En los 45 años que van desde 1962 -comienzo del Concilio Vaticano II- hasta 2007 la contribución de la Iglesia Latinoamericana a la Doctrina Social de la Iglesia produjo una enorme influencia a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos. La "Iglesia de los pobres" había encontrado en América Latina su mayor expresión en el espíritu, las ideas y los actos, colocando a Nuestra América como la mayor reserva de católicos del mundo. Así lo reconoció Benedicto XVI: "Estoy convencido de que aquí se decide (en América Latina), al menos en parte, y en una parte fundamental, el futuro de la Iglesia Católica. Esto para mí ha sido siempre evidente".<sup>23</sup>

## 6.5. Un latinoamericano llega a la sede de Roma

Pocos años después de Aparecida, ante la renuncia del Papa Benedicto XVI, el Colegio Cardenalicio consagra al cardenal Jorge Mario Bergoglio como Sumo Pontífice. Primer Papa latinoamericano en 2000 años de historia del catolicismo. Adopta el nombre de Francisco, tomando como fuente de inspiración y guía a San Francisco de Asís, y construye desde su origen periférico y latinoamericano la nueva agenda universal de la Iglesia.

Su compromiso de amor y misericordia a los excluidos se asocia al grito de la Madre Tierra devastada por la acción insensata e inhumana de un sistema de explotación - la cultura del descarte- que "usa y tira", tanto a la naturaleza como a los seres humanos más débiles.

La Iglesia de los pobres y para los pobres se expresa en una magnitud nunca

22. "El particular mandato del Señor de "evangelizar a los pobres" debe llevarnos a una distribución de los esfuerzos y del personal apostólico que dé preferencia efectiva a los sectores más pobres y necesitados y a los segregados por cualquier causa, alentando y acelerando las iniciativas y estudios que con ese fin ya se hacen." CONFERENCIA EPISCOPAL DE MEDELLÍN, COLOMBIA. (1968) "Capítulo I: OPCIÓN PREFERENCIAL POR LOS POBRES. De Medellín a Puebla. Volvemos a tomar, con renovada esperanza en la fuerza vivificante del Espíritu, la posición de la II Conferencia General que hizo una clara y profética opción preferencial y solidaria por los pobres, no obstante las desviaciones e interpretaciones con que algunos desvirtuaron el espíritu de Medellín, el desconocimiento y aun la hostilidad de otros. Afirmamos la necesidad de conversión de toda la Iglesia para una opción preferencial por los pobres, con miras a su liberación integral." CONFERENCIA EPISCOPAL DE PUEBLA. MÉXICO. 1979 "La opción preferencial por los pobres y excluidos Dentro de esta amplia preocupación por la dignidad humana, se sitúa nuestra angustia por los millones de latinoamericanos y latinoamericanas que no pueden llevar una vida que responda a esa dignidad. La opción preferencial por los pobres es uno de los rasgos que marca la fisonomía de la Iglesia latinoamericana y caribeña." CONFERENCIA EPISCOPAL DE APARECIDA. (2007)

vista hasta entonces.

El reclamo y la denuncia a los poderes dominantes, capital financiero y tecnológico, sometiendo a la economía y la política se hace oír en todos los ámbitos de la tierra.

Con la misma inspiración se manifiesta ante la Comunidad Económica Europea, las Naciones Unidas y el Congreso de los Estados Unidos, así como también en las fábricas recuperadas, ante los refugiados, los movimientos populares, los jóvenes, las mujeres, los pueblos originarios, los pobres y abandonados, víctimas de la trata de personas y el narcotráfico.

Con la misma energía condena las nuevas formas del imperialismo, las guerras y la venta ilegal de armas.

Plantea ante los líderes de las naciones una agenda posible para detener la destrucción del ambiente, el trabajo y la dignidad de los seres humanos.

Convoca a los más humildes y sencillos de los pueblos a construir el cambio de paradigma del egoísmo para sustituirlo por el paradigma de la solidaridad. El signo de los nuevos tiempos, la señal del tiempo de los pueblos, llegó desde la historia de nuestra América a la cabeza de la Iglesia Universal.

## 7. Conclusiones finales

Hemos caracterizado a la Globalización y al Universalismo como dos proyectos opuestos. También consideramos a América Latina como una fuente fundamental para el Universalismo. Describimos los procesos religiosos, sindicales y sociales en Latinoamérica de los últimos 60 años, como antecedentes de una acumulación de virtudes y experiencias que la Política deberá asumir para concretar su protagonismo Universal.

**Globalización:** es un proyecto para consagrar un sistema de dominación mundial que tiene como característica esencial a un ser humano egoísta, codicioso, individualista, racista, materialista. Una sociedad consumista y patriarcal. Su propuesta global es el orden basado en el derecho del más fuerte. Su sistema político de democracia liberal, ha renunciado a su compromiso social. La política está subordinada al mercado y sus leyes. Así, la economía sirve a la reproducción del capital financiero. La ciencia y la tecnología son armas que el capital utiliza con el objetivo de mantener su poder y continuar acelerando su propia reproducción. Sus protagonistas son los representantes del sistema financiero y las élites de las naciones que comparten los beneficios y los mé-

23. Guzmán Carriquiry Lecour. Comentario verbal de Benedicto XVI al retornar de Aparecida. Aportado por el Dr. G. Carriquiry Lecour quien era Secretario de la Comisión Pontificia para América Latina en 2007.-

todos de dominación que utilizan para imponerse. Presuponen una sociedad de millones de seres con una cultura uniforme que les facilite su capacidad de control. Los límites de este proyecto se visualizan en el deterioro causado a la naturaleza por su explotación irresponsable y en el desastre social al que han llevado a miles de millones de seres humanos, que son excluidos y descartados por este sistema.

**Universalismo:** su visión antropológica es la de un hombre pleno, capaz de desarrollar su espíritu, su razón y su materialidad en forma libre y armónica. Es un hombre relacional dispuesto a vivir en comunidades donde la solidaridad y la fraternidad, el respeto a lo diferente y la integración son valores permanentes. Es un hombre capaz de vivir con la naturaleza y administrarla con responsabilidad. La política, la economía, el capital, la ciencia y la tecnología son sólo herramientas para construir la Vida Buena. Sus protagonistas son los pueblos que desean crear una Comunidad Universal de Naciones, capaz de contener a todos los hombres y mujeres de buena voluntad. Proponen la paz, el ecumenismo religioso, el respeto cultural y la justicia social. Su derrotero político y social es la creación de un modelo estatal, donde todos sus niveles: municipal, provincial, nacional, continental y universal tengan la función primordial de preservar la Casa Común y el desarrollo en plenitud de todos los ciudadanos y los pueblos de esta nueva Sociedad Universal.

**Nuestra América:** América Latina ha confirmado a través de su historia ser un lugar de encuentro universal. Hace doce mil años llegó el hombre desde el Oriente. Hace quinientos años llegó el hombre occidental. Así ocurre el primer encuentro que universaliza la historia de la humanidad. Nuestros pueblos han asimilado con dolor y sacrificio todos los intentos de conquista y dominación desde entonces. Pero también fueron capaces de fagocitar aquellas tentativas de destruir su núcleo profundo y de digerir e incorporar los valores que la fortalecían. El Continente de la Esperanza, desarrolla su espera acumulando sabiduría y experiencia, culturas y pueblos para disponerlos al momento en que la necesidad del mundo la convoque a realizar su vocación esencial: convivencia en paz para todos y todas en la Madre Tierra.

**Signos de los Tiempos:** Desde mediados del siglo XX se producen manifestaciones de la propuesta latinoamericana para una universalización de la humanidad más justa, solidaria y diversa. La construcción de organizaciones sindicales para la defensa de los derechos laborales, pero también para el desarrollo integral del trabajador y su familia es un signo de la creatividad solidaria de nuestros pueblos. La respuesta solidaria y organizada de los mo-

vimientos populares a la política de exclusión social es también un signo de la capacidad de América Latina para abordar de manera original los desafíos actuales. Ambos movimientos sociales se encuentran impregnados de una espiritualidad y una religiosidad popular que los distingue de todos los proyectos materialistas que se intentaron en nuestras tierras. Por ello el desarrollo de la "iglesia de los pobres" en Nuestra América fortaleció espiritualmente la tarea que los pueblos y sus dirigentes abordaron. Ahora, la Iglesia latinoamericana lleva su experiencia periférica a la Iglesia Universal. Y éste también es un signo de los tiempos.

### Posdata de los signos

—El honor y el estilo quedaban fusilados en mi general —rezongó el Oscuro de Flores—. ¿Y qué tuvimos en adelante? Patricia, ¿qué tenemos ahora? —La Víbora y sus dos peladuras —contestó Patricia Bell sorpresivamente invocada. — ¿Qué víbora? —inquirí yo—. ¿Y qué dos peladuras? [...] — ¿Quién es la Víbora? —inquirí en mi falso desconsuelo. —La Patria —dijo Megafón. — ¿Por qué una víbora? —La víbora es una imagen del "suceder": enrosca sus anillos en un árbol o se desliza por el suelo; clava su colmillo en una víctima, se la engulle y duerme luego su trabajosa digestión. Y la Patria o es un "suceder" o es un bodrio [...] — ¿Y cuál es la otra peladura de la Víbora? — le pregunté —Usted habló recién de un "pueblo sumergido", y yo diría que la verdad es más alegre. Cierto es que su vieja peladura lo ciñe y ahoga exteriormente; pero la Víbora ya construyó debajo su otra piel. De modo tal que ahora, mientras los figurones extensos consuman la muerte de una dignidad y la putrefacción de un estilo, la piel interna de la Víbora quiere salir a la superficie y mostrar al sol sus escamas brillantes. ¿Entiende? Marechal, Leopoldo.

**La política y el Estado en América Latina:** La Patria Grande, el ABC y la UNASUR, fueron construcciones políticas que en los siglos XIX, XX y XXI mantuvieron viva la llama de una Comunidad Organizada Latinoamericana. El último zarpazo globalizador que comenzó con la metodología de golpes institucionales asociados a acciones mediáticas y pseudo judiciales - lawfare - interrumpió su desarrollo, pero sólo por poco tiempo.<sup>24</sup> Desde el sur del río Bravo hasta la Patagonia reaparecen los signos. México y Argentina son muestras de ello.

24. « ¿Qué es lo que está pasando en América Latina? ¿En qué queda el apelativo de "continente de la esperanza"? ¿Acaso nos resignamos a un pragmatismo de muy corto aliento en medio de la confusión? ¿Nos limitamos a maniobras de cabotaje sin rumbos ciertos? ¿Volvemos a confiar en ideologías que han demostrado fracasos económicos y devastaciones humanas? El Bicentenario de la Independencia es una buena ocasión

## Bibliografía

- Carriquiry Lecour, Guzmán. "Memoria, Coraje y Esperanza". Granada. España. Editorial Nuevo Inicio. 2017
- Dávila, Federico., "LA CGT y las relaciones internacionales en el gobierno peronista (1945-1955) ATLAS, la central internacional de trabajadores de la tercera posición -Buenos Aires, julio de 2013
- Dávila, Federico. "La UPCN en las relaciones sindicales internacionales." Abril de 2014.
- Klein, Naomi. "La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre." Buenos Aires, Paidós. 2011
- Kusch, Rodolfo. "América Profunda." Buenos Aires. Editorial Biblos. 1999
- Lucía, Inés. "Echando raíces: el Movimiento Sin Tierra de Brasil.", EOM. Mayo 2016.
- Marechal, Leopoldo. "Megafón o la guerra". Buenos Aires. Ediciones Sudamericana. 1970
- Martí, José. "Carta a Manuel Mercado" en Rafael Cepeda "José Martí: su verdad sobre los Estados Unidos". Editorial Caminos. 1995
- Maturó, Graciela. "La identidad de los pueblos hispanoamericanos en el Bicentenario de la emancipación." Utopía y Praxis Latinoamericana ~ Año 18. Nº 62 (Julio-Septiembre, 2013)
- Methol Ferré, Alberto. "El Uruguay como problema". Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental. 1971
- Papa Francisco. "Mensaje a los Movimientos populares". Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 2014
- Papa Francisco. Encíclica Laudato Si, Mi Signore. 2015
- Perón, Juan Domingo. "Mensaje a la IV Conferencia Cumbre de Países no Alineados" realizada en la ciudad de Argel, Argelia. Septiembre de 1973.
- Perón, Juan Domingo. "Discurso ante la Asamblea Legislativa". 1º de mayo de 1974.
- Perón, Juan Domingo. "La comunidad organizada". Buenos Aires. Ediciones Fa-bro. 2019
- Piketty, Thomas. "El capital en el siglo XXI", Buenos Aires. FCE. 2013.
- Podetti, Amelia. "La irrupción de América en la Historia". Buenos Aires. Ediciones Capiango. 2019
- Rosa, José María. "Historia Argentina". Buenos Aires. Ed. Oriente. 1976
- Ugarte, Manuel. "La Nación Latinoamericana" upcndigital.org 2013
- UNASUR. Tratado Constitutivo. Sitio oficial. 2008

para levantar vuelo y mirar horizontes más grandes. Hacen falta serios y apasionados debates sobre nuestro pasado, presente y futuro. Necesitamos cultivar y debatir proyectos históricos que apunten con realismo hacia una esperanza de vida más digna para las personas, familias y pueblos latinoamericanos." Francisco. Prólogo a "Memoria, Coraje y Esperanza". Carriquiry Lecour, Guzmán. 2017. Granada. España. Editorial Nuevo Inicio.

## Palabras clave

*universalismo, globalización, egoísmo, solidaridad, mercado, estado, individualismo, pueblos, iglesia de los pobres, sindicatos, movimientos populares.*



# La comunicación de crisis de la gestión pública en tiempos de pandemia

**Cecilia Eugenia Porfiri**

Miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL).

Colaboradora académica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, USAL.

Magister en Gestión de la Comunicación en las Organizaciones, Universidad Austral.

Licenciada en Psicología, USAL.

## Resumen ejecutivo

El presente artículo aborda el tema de la comunicación de crisis escenificado en la actual pandemia. Se intenta caracterizar dicha comunicación tomando como ejes de reflexión la pandemia como crisis pública, el liderazgo público, la relevancia del miedo como factor relevante de la comunicación, para luego revisar algunas herramientas de gestión de comunicación de crisis en la Administración Pública.

Los argentinos hemos transitado diferentes crisis públicas. Algunas de carácter político, de gobernabilidad, de representación, de legitimidad, de credibilidad, económicas, sociales. En todas ellas el Estado y sus diversas Administraciones Públicas, la ciudadanía en su conjunto y los medios de comunicación han sido actores primarios involucrados.

Esta vez, la realidad nos enfrenta a una de las crisis más temidas, una pandemia, y a su vez, a una de las posibilidades más privilegiadas de reflexionar sobre la gestión de la comunicación de crisis y valorar la importancia que tiene para el Estado y la Administración Pública gestionarla eficazmente.

González Herrero (1998, p. 16) señala que en las situaciones de crisis la labor de los profesionales de la comunicación consiste en paliar los daños que las crisis pueden provocar en la imagen y reputación de la organización. Para alcanzar este objetivo, defiende la necesidad de que las organizaciones (empresas e instituciones) cuenten con una estrategia de comunicación y un marco de referencia estratégico que permita a las organizaciones prevenir y planificar las crisis ante sus posibles amenazas.

Cabe preguntarse por qué una pandemia es una crisis y por qué afirmamos que debe gestionarse.

Existe un consenso generalizado en entender la crisis en términos de un estado de ruptura que marca un antes y un después en un continuo. Esta ruptura es ocasionada por una situación inesperada y extraordinaria que compele a ser gestionada.

Westphalen (1993, pág.87) enumera cinco rasgos comunes de cualquier crisis:

1. Sorpresa. No existe ninguna crisis totalmente anticipada, puesto que un riesgo que hubiese sido íntegramente tomado en cuenta en los planes jamás produciría una crisis. Como mucho, puede generar disfunciones puntuales, anomalías menores y controladas, pero la imagen no se ve dañada, contrariamente a lo que sucede en situaciones de crisis.

2. Unicidad. Ninguna crisis producirá un desequilibrio igual. Cada crisis es única, debido a que rara vez dos crisis tienen las mismas causas, y, llegado el caso, las mismas causas jamás tendrán las mismas connotaciones, no crearán los mismos problemas. Las mismas causas jamás producirán los mismos efectos.

3. Urgencia. Toda crisis crea una situación de urgencia y de emergencia caracterizada por las complejas dificultades que hay que afrontar y por la cantidad de informaciones de carácter negativo que hay que atajar. Los medios de comunicación avanzan mucho más rápido que las reacciones de la organización, ya que ellos pueden tratar el suceso en tiempo real y las organizaciones deben encontrar las causas que provocaron la crisis, al mismo tiempo que atender a los medios para dar explicaciones.

4. Desestabilización. Una situación de crisis provoca una desestabilización en todos los procesos comunicativos. Las relaciones de la organización con su entorno se modifican. (...) Consecuencia de ello, los instrumentos habituales del servicio de comunicación se vuelven inapropiados, lo que provoca desestabilización.

5. Tendencia descendente de la calidad de la información. Esta característica es consecuencia de la anterior. Los medios de comunicación tienden a disputarse la primicia informativa, en detrimento de la calidad de la información. Lo cual quiere decir que los medios pueden cometer errores ya que, en ocasiones, al considerar la primicia como valor, suele descuidarse la fiabilidad. No disponen de tiempo para controlar todas las informaciones que se les proporcionan en ese momento, ni la autenticación de sus fuentes, lo cual provoca que cualquier rumor se convierta rápidamente en información. El uso de Internet ha acentuado estas situaciones.

La variable temporal y la respuesta psicológica resultan dos elementos decisivos que condicionan las variaciones en las respuestas a la crisis y dificultan

su manejo. También lo es el modo en que se ejerce el rol comunicativo, el diseño de los mensajes, la relación con los públicos y la relación estratégica con los diversos grupos de poder:

Si bien cada crisis es única y requiere siempre de una tarea de abordaje de gestión novedosa y creativa, no es menos cierto que el manejo y la comunicación de crisis representan un campo de estudio académico, un área de acción política y un campo propio de estudio y desarrollo de gestión para la Administración Pública.

El presente trabajo se ordena alrededor de cuatro ejes temáticos con el objeto de reflexionar acerca de la gestión de la comunicación de crisis en el sector público:

1. La pandemia como crisis pública
2. Liderazgo público en la comunicación de crisis
3. El miedo, su incidencia en la persuasión y la representación de riesgo
4. Herramientas de gestión para la comunicación de crisis en la Administración Pública.

## **I. La pandemia como crisis pública**

Siguiendo a Piñuel Raigada (1997, pág. 167) entendemos la crisis como el cambio repentino entre dos situaciones que pone en peligro la imagen y el equilibrio natural de una organización porque entre las dos situaciones (la situación anterior y la situación posterior de la crisis) se produce un acontecimiento súbito (inesperado y extraordinario) frente al cual una organización tiene que reaccionar comprometiendo su imagen y su equilibrio interno (como organización) y externo (como institución) ante sus públicos.

La crisis representa un impasse entre un continuo de supuesta normalidad cuyo carácter de inesperado y extraordinario pone en jaque a la organización, que debiendo dar pronta respuesta, se ve afectada interna y externamente en su relación con sus públicos.

Teniendo esto en cuenta, Cornadó (2000, p. 137) indica que el objetivo principal de la comunicación en situaciones de crisis consiste en mantener la credibilidad en la organización afectada, generando confianza, tanto en la opinión pública como en los medios de comunicación.

Nadie sale indemne de una crisis y por tanto uno de los objetivos estratégicos de gestión será disminuir al mínimo el deterioro que ella provoca en la organización en términos de imagen, y consecuentemente de poder.

El tratamiento de la crisis abarca dos dimensiones:

La gestión de crisis, en tanto acciones relativas a paliar y administrar la situación objetiva que la desencadenó, junto a la minimización de pérdidas y daños. El manejo de la comunicación de crisis desde una dimensión estratégica política e instrumental, en su relación con los públicos con el objeto de reducir la incertidumbre y preservar el poder.

En la práctica, si bien cada una de ellas se plantea objetivos y acciones que les son propias, ambas dimensiones adquieren una relación dinámica de interdependencia recíproca en la medida que de la adecuada gestión de crisis dependerán los efectos negativos que esta provoque en términos de pérdida de imagen pública, credibilidad institucional y poder; mientras que del manejo de la comunicación de crisis dependerá en gran medida el nivel de consenso y acatamiento a los lineamientos delineados en la gestión.

La pandemia actual, ocasionada por el COVID-19, reedita la necesidad de gestión de la comunicación de crisis. La imprevisibilidad del acontecimiento así como la gravedad de sus consecuencias negativas sobre la vida de las personas reduce aún más que en cualquier otra crisis el imperativo de actuar y comunicar de manera eficiente. El escenario global permite advertir las diferencias en términos de resultados que derivan de los distintos manejos de comunicación de crisis con que cada gobierno gestiona el problema. Por otro lado, la crisis irrumpe de modo caótico en la habitual dinámica del conflicto, desarrollando una dinámica propia que no puede ser tratada ni entendida con las herramientas conceptuales habituales para cualquier situación conflictiva.

Para Wetphalen y Piñuel (1993) las crisis evolucionan en cuatro etapas: la fase preliminar; seguida de una fase aguda, una tercera fase llamada crónica para finalmente entrar en una fase postcrisis.

Por otro lado, y en desmedro de su gestión, la crisis desencadenada por la pandemia acorta de manera notable el primer paso constitutivo de otras tipologías, la prevención, e insta a sus gestores a evaluar y tomar decisiones en un tiempo más apremiante que en otras tipologías.

La pandemia se escenifica en la esfera pública global, no obstante, las respuestas en términos de gestión son locales. Así, presenciamos una diversidad de respuestas en el modo de representación social que construyen los diferentes gobiernos de cada país al manejar su comunicación de crisis, y cómo esta comunicación se alinea con los objetivos estratégicos de cada uno de ellos. Ejemplo de esto es la relación planteada de manera dicotómica entre salud versus economía que con tanto esmero, y en muchas oportunidades con poca reflexión, los medios de comunicación se esmeran por reproducir:

## 2. Liderazgo público en la comunicación de crisis

La crisis es un fenómeno que provoca un enorme desgaste del líder dada la alta demanda en su compromiso de gestión, su elevado nivel de exposición pública y la notable expectativa que se genera en los públicos (ciudadanía, medios de comunicación, organizaciones internacionales, otros líderes públicos). Siguiendo a Boin A. [et al] (2007) “el liderazgo de crisis implica cinco tareas críticas: dar sentido, adopción de decisiones, proporcionar significado, terminación y aprendizaje”. Estas tareas acompañan la lógica secuencial de las fases del ciclo de vida. Nos valdremos de este concepto para reflexionar acerca de cuáles son las tareas del líder en la pandemia para luego verificar la comunicación de crisis de la actual pandemia.

**Dar sentido:** esta etapa coincide con la fase aguda de la crisis, momento en que los líderes políticos deben tomar en cuenta las señales e interpretar el nivel de amenaza que ellas representan. Cuanto antes lo hagan mejor preparados estarán para evaluar riesgos y amenguar sus consecuencias.

En el caso del COVID-19 lo que en un principio fue entendido y comunicado por el propio ministro de salud como una amenaza menor y lejana espacialmente, con un grado de peligrosidad inferior a una gripe, y una incidencia inferior al dengue o el sarampión<sup>1</sup> debió ser rectificado a medida que la información científica y la evidencia de daño fue diseñando un escenario más claro y trágico de la situación. La declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud puso fin a toda especulación que tratara de minimizar las señales de amenaza<sup>2</sup>. Esta comunicación inauguró de manera taxativa un escenario pleno de sentido para el mundo.

**Adoptar decisiones:** la crisis fuerzan a tomar decisiones y plantean cuestiones que los gobiernos y los organismos públicos deben afrontar. Se impone entonces una jerarquización de recursos disponibles que, siempre escasos, en la crisis se acentúa aún más la disparidad entre oferta y demanda de recursos públicos. Uno de los recursos escasos sobresalientes es el tiempo del que se dispone para conseguir aceptación y generar consensos.

En nuestro caso, vemos cómo existe una interdependencia entre la comunicación de crisis y la adopción de decisiones.

Varias son las medidas que se vienen tomando desde que la pandemia se declaró, sin embargo, y a modo paradigmático, es interesante focalizar la primera conferencia de prensa del presidente de la Nación, Alberto Fernández (16-03-2020), una vez declarada la pandemia.<sup>3</sup>

En esa ocasión el presidente enunció los objetivos de las decisiones:“(…)

*ganando tiempo podemos administrar la cuestión sanitaria y la cuestión de la salud.”, “(...) evitar que el crecimiento sea exponencial y que, de un día para otro, nos encontremos con un problema que no podamos dominar. De este modo vamos a tener un crecimiento del problema paulatino, de tal modo que el servicio sanitario argentino pueda atenderlo, pueda controlarlo, pueda resolverlo.”*

Así también avanzó de modo pormenorizado en la comunicación de las medidas a implementar y su período de vigencia que sería revisado a la fecha del final del período de quince días: suspensión de clases, cierre de fronteras, suspensión de espectáculos deportivos, musicales, cine, teatro. Reunión con el gabinete económico-social para tomar medidas a los efectos de paliar los efectos de la pandemia. Disminuir el tránsito en el AMBA, cierre de los Parques Nacionales

Queda establecida la cuarentena, sus reglas para ser cumplidas y la amenaza de castigo a quien no cumpliéndola pusiera en peligro su propia salud y la de los otros.

Las decisiones que se han ido adoptando desde ese 16 de marzo en adelante han sido variadas y han acompañado el desenvolvimiento del virus en el país, tanto es así que desde aquellas medidas generales posteriormente las decisiones fueron tomadas siguiendo una lógica de segmentación y la casuística en las diferentes provincias. Sin embargo aquella primera conferencia de prensa resultó un acto inaugural en la comunicación de crisis.

Otra característica destacada por Boin para esta tarea de adopción de decisiones es la necesidad de coordinación de los distintos grupos u organismos involucrados, acción necesaria para evitar los ruidos en la comunicación, y los conflictos entre organismos y los actores involucrados en las operaciones de crisis. En la conferencia de prensa antes mencionada la presencia conjunta del jefe de gobierno porteño y del gobernador de la provincia de Buenos Aires junto al presidente repercutió de manera altamente positiva en la comunicación, generando una suba notable en la imagen del Presidente.

1. Ver: Agencia Télam. Conferencia de prensa brindada por el ministro de salud de la Nación, Ginés González García en la provincia de Córdoba (27-02-2020)

Programa “A dos voces” entrevista televisiva (05-03-2020)

Radio Rivadavia. Entrevista radial al ministro (30-03-2020)

2. El director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha declarado este miércoles que el coronavirus Covid-19 pasa de ser una epidemia a una pandemia. Así lo ha anunciado Adhanom Ghebreyesus tras una reunión extraordinaria de la OMS, en la que se ha acordado pasar de escenario, declarando que el coronavirus Covid-19 es desde ahora mismo una pandemia.

“La OMS ha evaluado este brote durante los últimos días y estamos profundamente preocupados, tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Es por ello que hemos decidido decretar el estado de pandemia”, ha afirmado. OMS (11-03-2020)

**Proporcionar significado:** organizar la información que se recibe, procesarla y poder comunicarla es una tarea compleja sobre todo cuando el flujo de información es muy caudaloso y aún se tienen más incertidumbres que certezas. Boin afirma que (2007, pág. 30-31) en una crisis, se espera que los líderes reduzcan la incertidumbre y proporcionen una narración autorizada acerca de qué está pasando, por qué está sucediendo, y qué es necesario hacer. Cuando han proporcionado sentido a los acontecimientos, han llegado a algún tipo de valoración de la situación y han realizado sus opciones políticas estratégicas los líderes deben conseguir que los demás acepten su definición de la situación. Deben imputar "significado" a la crisis que se está desarrollando de tal manera que su credibilidad se incremente.

Durante el desarrollo de la pandemia la demanda ciudadana de información hacia los líderes es imperativa, mientras que la información disponible suele ser incierta, difusa, hasta a veces contradictoria. La Medicina no es una ciencia exacta, trabaja con probabilidades y en una enfermedad sin precedentes las conclusiones a las que se arriba son siempre parciales y modificables, por lo tanto, también lo son las recomendaciones en materia de prevención. Las contradicciones e incertidumbres en las que se incurre en este proceso atenta contra la credibilidad de los líderes<sup>4</sup> quienes cargan con la responsabilidad de comunicar diciendo la verdad pero sabiendo que posiblemente tengan que desdecirse y pagar por esto un precio a su imagen y a su poder en cuanto que estas situaciones serán usadas por otros grupos de poder para desacreditar su palabra e introducir una narrativa diferente.

**Terminación:** el final de la crisis marca el regreso a cierta normalidad y la disminución de tareas especiales que debieron ponerse en marcha y sostenerse durante el período especial. Esta etapa requiere del líder una doble imposición. Desde el punto de vista operativo, retomar actividades y planes que fueron relegados por la contingencia conjuntamente que otros nuevos que de ella emanaron, y desde el punto de vista estratégico estar dispuesto a enfrentar una rendición de cuentas políticas. Además existe la necesidad de dar un cierre simbólico a las crisis, una aparición pública del líder difundida a toda la ciudadanía, y aceptada por ella, que marque el final de un período de desastre<sup>5</sup>. El proceso de rendición de cuentas implica un momento crucial desde el punto de vista de la comunicación de crisis, dado que deberá en-

3. Ver Conferencia de prensa de Alberto Fernández, Horacio Rodríguez Larreta y Axel Kicillof, al término de la Reunión Interministerial de seguimiento del coronavirus, COVID-19. (16-03-2020)

4. Ejemplo de esto son las idas y vueltas por parte de la OMS acerca de las recomendaciones sobre la necesidad del uso de las máscaras de protección facial y barbijos.

frentar la búsqueda de un chivo expiatorio y la tendencia a la culpabilización tan frecuentes en estas situaciones<sup>6</sup>.

**Aprendizaje:** existe una tendencia a asimilar la fase de aprendizaje con la de las conclusiones. El aprendizaje en la crisis es un proceso que, en el caso de la pandemia podría afirmarse que se inicia en el reconocimiento de la incapacidad humana para controlar circunstancias que deben ser aceptadas como una realidad. La imposibilidad de control pone blanco sobre negro sobre aquellas variables que sí son controlables y es ahí donde el proceso de aprendizaje insta a una revisión de las políticas públicas.

Como señala Boin (2007, pág. 34) los líderes tienen un gran interés en dirigir el proceso de aprovechamiento de las lecciones en las arenas políticas y burocráticas. El reto crucial aquí es conseguir una influencia dominante sobre la corriente de realimentación que las crisis generan en las redes de las políticas públicas preexistentes y en las organizaciones públicas.

Si el líder no es capaz de apropiarse de este aprendizaje, y comunicarlo, otros líderes opositores podrían apropiarse del discurso del aprendizaje poniendo en jaque su poder y su imagen frente a los públicos de interés.

### **3. El miedo, su incidencia en la persuasión y la representación de riesgo**

Ante una situación de crisis sanitaria como la que estamos transitando uno de los contenidos centrales desde el momento que se percibe una amenaza es el desarrollo de la comunicación de riesgo. El máximo portavoz de la comunicación de crisis suele ser el presidente de la Nación, mientras que no necesariamente sea él quien deba asumir el rol de portavoz en la comunicación de riesgo provocando un desgaste innecesario de su imagen. Por lo general, esta es una tarea encomendada al comité de expertos que son quienes se ocupan de difundir mensajes en los medios que suelen ser repetitivos con el objeto de modificar hábitos y así contribuir a la prevención y evitar la transmisión de la enfermedad. Una de las características más importantes de este estilo de comunicación es que sea coordinada. La contraposición de mensajes podría resultar altamente contraproducente no sólo en la percepción de riesgo sino también en la credibilidad del mensaje y sus portavoces.

5. No obstante, las crisis de "sombra alargada" (Boin et al, 2007) ejercen sus efectos más allá de dicho final.

6. La culpabilización en situaciones de desastres y crisis ha sido ampliamente desarrollada por Drabek, Quarantelli (1967), Douglas (1992), Fischer (1998).

El contenido del mensaje no debe ser complaciente sino que deberá apuntar a favorecer la percepción de riesgos, promover su representación, brindar información objetiva, y alentar cambios en los hábitos de conducta (distanciamiento social, uso de tapaboca, lavarse las manos frecuentemente, uso de alcohol en gel, restricciones a la circulación)

Una vez que la crisis está instalada es importante que el contenido de la comunicación se apoye sobre bases empíricas contrastables, no en una mera promoción voluntarista de cambio de hábitos como medidas de protección.

El miedo cumple un rol decisivo como determinante persuasivo en la comunicación de crisis. Esta afirmación se sostiene en diversos modelos teóricos y de meta análisis<sup>7</sup> que enfatizan la importancia del miedo como factor categórico a la hora de percibir amenazas en términos de salud para favorecer la adopción de un cambio de hábito y establecer comportamientos de autoprotección frente al peligro.

Varios autores se han ocupado de investigar la importancia del factor miedo en el ámbito de la salud, demostrando la eficacia de su utilización para obtener resultados positivos, Leventhal (1970), Breckler (1993), Perloff (1993), Beck y Frankel (1981), Rogers (1975, 1983).

Uno de los interrogantes más sensible que está presente en las investigaciones está vinculado al quantum, ¿cuál es la cantidad de miedo que debería estar presente en la comunicación del mensaje para que éste sea eficaz?<sup>8</sup> Rogers (1975, 1983)<sup>9</sup> recomienda que para que la apelación al miedo resulte eficaz el comunicador debe incluir en el mensaje tres categorías de información, de modo tal que cada una de ellas pondrá en marcha un proceso cognitivo mediador:

Las categorías señaladas son:

Información sobre la magnitud del daño o nocividad de la conducta, información sobre la probabilidad de ocurrencia de esas consecuencias negativas, información sobre la eficacia de las respuestas recomendadas. En una revisión posterior de su modelo de la Motivación de protección, el mismo Rogers introduce la cuarta categoría, la información sobre autoeficacia, es decir, la percepción de la capacidad del sujeto de llevar a cabo las acciones recomendadas, y así evitar las consecuencias negativas del peligro.

Cada una de estas cuatro dimensiones apela a cuatro variables cognitivas, la

7. Los meta análisis son revisiones sistemáticas, objetivas y científicas, precisamente porque se desarrollan a través de una serie de etapas claramente establecidas, y que son muy similares a las propias de cualquier investigación empírica: a) formulación del problema; b) búsqueda de la literatura; c) codificación de los estudios; d) análisis estadístico e interpretación, y e) publicación del meta análisis. En cada una de estas fases, el revisor deberá detallar con claridad todas las decisiones adoptadas y los procedimientos aplicados, facilitando de esta forma la posibilidad de que otros pudiesen replicar el meta análisis. (Marín Martínez, F. et al. 2009)

gravedad percibida, la expectativa de vulnerabilidad, la creencia en la eficacia de respuesta, y la percepción de autoeficacia, ellas mediarán los efectos que ejercen cada uno de los componentes en la apelación al miedo y reforzarán la motivación de protección necesaria para aceptar el mensaje y promover la adopción de respuesta recomendada.

Otro desafío interesante para la comunicación implica diseñar mensajes utilizando diferentes vehículos. Para algunas personas la cifra de muertos resulta una señal de alarma con su consecuente invocación al miedo reforzando así la necesidad de acatar las medidas de autoprotección vigentes, mientras que para otros, este mismo mensaje tendría sentido sólo cuando vieran imágenes de fosas comunes y muertos en las calles, o cuando se enterasen que alguien cercano está infectado o murió.

En ocasiones la apelación al miedo produce un efecto reactivo. De este modo encontraremos respuestas que activarán mecanismos defensivos tendientes a desmentir la información recibida, o en otros casos, aún más riesgosos, a desestimarla.

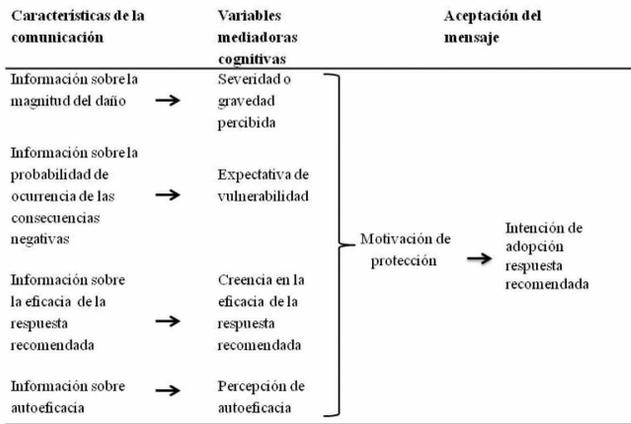
Una especial atención merecen los grupos reactivos con cierto nivel de estructuración. Algunos de ellos son:

Los *anticuarentena*: sin un liderazgo claro, o al menos visible, los *anticuarentena* son grupos que participan de manifestaciones haciendo uso del espacio público e infringiendo las indicaciones sanitarias preventivas. La convocatoria a estas manifestaciones se realiza principalmente a través de las redes sociales, Facebook, Twitter, Whatsapp. Encontramos manifestaciones de estos grupos en distintos países del mundo y en todos ellos los contenidos de las reivindicaciones son equivalentes y extremadamente variados, desde personas

8. El estudio meta-analítico de Boster y Mongueau (1984) mostraba que la correlación entre miedo contenido en el mensaje y cambio de actitudes era de .21, mientras que la correlación media entre el nivel de miedo presente en el mensaje e impacto conductual era de .10. También el meta-análisis desarrollado por Sutton (1982) demostraba que existía una relación lineal positiva entre la intensidad del miedo contenido en el mensaje y el impacto actitudinal ( $r = .14$ ). Finalmente, el estudio de meta-análisis más reciente llevado a cabo por Witte y Allen (2000) ha permitido concluir que el miedo es un recurso eficaz para persuadir. Dicho meta-análisis fue realizado sobre un total de 98 estudios, y tomó en consideración los efectos de las apelaciones al miedo tanto en las variables clásicas de impacto intencionado (actitudes, intención de conducta y comportamiento), como también el impacto no intencionado o no buscado de los mensajes en variables como la reactancia y la evitación defensiva de los mensajes. Se encontró que existía una relación positiva entre miedo en el mensaje y actitud ( $r = .14$ ), intención de conducta ( $r = .12$ ) y comportamiento de prevención ( $r = .15$ ), lo que sugiere que cuanto mayor es el miedo contenido en el mensaje, mayor es su impacto persuasivo. También se observó que las fuertes apelaciones al miedo pero asociadas a mensajes de baja eficacia, provocaban mayores respuestas defensivas, incompatibles además con las respuestas de prevención (con las que correlacionaban de forma negativa,  $r = -.18$ ). Finalmente, se observó que las fuertes apelaciones al miedo que contenían también mensajes de alta eficacia, eran las que ejercían un impacto preventivo más positivo. Cuesta, U. el al. Comunicación y salud. (2011).

9. Ver figura 1.

Figura 1. Modelo de la motivación de protección de R. W. Rogers



Fuente: Igarúa, J. *Comunicación y salud*. Creado a partir de Perloff (1993), pág. 165

que reclaman una flexibilización del aislamiento social para desarrollar sus actividades laborales utilizando slogans (la cuarentena más larga del mundo), hasta otros que sostienen que el virus no existe. La diversidad motivacional es tan amplia que es difícil percibir cuál es el grado de cohesión grupal, sin embargo algo tiene en común este grupo heterogéneo y es el de sostener una conducta desafiante frente a las señales de peligro aún poniéndose ellos mismos en riesgo en las mismas manifestaciones.

Los *antivacunas*: parte de este grupo participa del grupo anterior pese a que su origen es significativamente anterior a la actual pandemia. Este grupo activista surge en Inglaterra a fines del siglo XIX como reacción frente a la desconfianza del sistema sanitario y político, y en nuestros días cobra visibilidad manifiesta. Su argumentación se basa en la “peligrosidad de las vacunas” que son vistas como una herramienta de dominación política. Este grupo también tiene presencia internacional y sostiene un discurso desafiante frente a la evidencia empírica de la efectividad de la vacunación en la erradicación de enfermedades. La OMS identifica la no vacunación como una de las causas de deterioro de la salud y reedición de enfermedades que se creían superadas, como es el caso del sarampión y la tuberculosis.

Las Naciones Unidas, establece como meta de desarrollo sostenible para el año 2030, en su apartado salud y bienestar:

**3.b** Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medica-

mentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio en lo relativo a la flexibilidad, para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.

Resulta llamativo que mientras en el mundo existe una enorme expectativa en el desarrollo de una vacuna como salida frente a la crisis existan grupos que pugnen por su abolición.

En definitiva, el miedo constituye una pieza clave en la comunicación de riesgo que requiere un cuidadoso manejo para no provocar parálisis y desbordes por la generación de situaciones de pánico ni reforzar de manera desmesurada reacciones de angustia, ansiedad o depresión desbordantes, sino para promover una representación de riesgo adecuada a la información real y objetiva que persuade a las personas de adquirir nuevos hábitos y adecuar conductas y comportamientos tendientes a mitigar la probabilidad de daño. La ausencia del miedo deja a los ciudadanos inermes frente a la posibilidad actual o futura de protección. La proliferación de grupos activistas atenta contra los objetivos planteados por la gestión de crisis y requiere de un estudio y seguimiento atento.

## **4. Herramientas de gestión para la comunicación de crisis en la Administración Pública**

La comunicación de crisis es una actividad mucho más desarrollada en el sector privado que en el público. Constituyen una tarea pendiente fundamental para la Administración Pública en orden a prevenir, gestionar y aprender de estas situaciones. La comprensión, las políticas públicas con las que se las afronta y la comunicación resultan fundamentales para la eficacia en la gestión. Los episodios de crisis provocan ansiedad, preocupación y urgencia entre los gestores públicos, angustia entre los ciudadanos que adoptan el rol de administrado, y estrés informativo en los medios de comunicación en su pugna por ofrecer la primicia informativa de los acontecimientos. La situación de dificultad que inaugura una crisis exige de los gestores públicos una solución rápida al conflicto a fin de recuperar el estado de normalidad previo a la eclosión de la emergencia. Por lo tanto, se necesita de un estrategia de comunicación que evite el impacto de la crisis o que minimice el daño y lo convierta en un activo positivo (Tuñez, 2005).

Teniendo en cuenta la dinámica de la crisis haremos un recorrido por las posibles herramientas de comunicación a utilizar en cada una de ellas.

El primer punto, y más eficaz, para gestionar una crisis es la prevención. Una correcta prevención evitaría la mayoría de las crisis, o por lo menos mitigaría sus efectos. Si la Administración Pública apuesta por la adecuada preparación y entrenamiento, definiendo los escenarios de crisis y los planes de prevención, puede lograr que los efectos de la crisis no sean tan graves como serían si la preparación fuera nula (Elizalde, 2009).

Formando parte de las **actividades de prevención** encontramos:

a-. Las auditorías de crisis: tienen por objeto hacer un diagnóstico institucional, sus fortalezas y debilidades, a fin de delinear planes estratégicos de gestión. Es deseable que participen profesionales expertos ajenos a la organización.

b-. Los simulacros de crisis: el entrenamiento para gestionar una crisis facilita la adquisición de habilidades y destrezas necesarias para el momento en que la crisis ocurra.

c-. El manual de crisis: la planificación de una gestión de crisis tiene su máximo exponente en la redacción de un manual de crisis, preferentemente ambicioso, donde se contemplen los posibles escenarios de crisis que condiciona la estrategia de gestión y comunicación. Crespo, et al (2017).

#### **Durante la fase de crisis:**

a-. El comité de crisis: el comité de crisis es el «órgano, distinto de la dirección general, que permite aislar el tratamiento de la crisis de las otras funciones de la empresa, (...) asume una función de competencia reservada, sobre la base de la centralización (él y solo él, gestiona la crisis) y también de la exclusividad (el comité no ejerce ninguna otra función)» (Piñuel, 1997: 184)

b-. El portavoz: el máximo portavoz en una crisis pública como la pandemia es el Presidente de la Nación, principal líder político. Esto no implica que sea el único, por lo general otros líderes políticos de las distintas administraciones públicas (provinciales, jefe de gobierno) también tienen voz en la esfera pública. Un lugar destacado lo ocupa el comité de expertos, una voz que legitima el discurso de los líderes políticos. En todos los casos es relevante destacar dos condiciones. Por un lado es decisivo que todos ellos tengan entrenamiento en comunicación, por otro, que los mensajes estén en sintonía, dado que las contradicciones atentan fuertemente contra la eficacia del mensaje y abren una cuña que podría ser aprovechada políticamente en detrimento del objetivo de la comunicación de crisis y de la imagen y reputación de los propios líderes.

c-. La relación con los medios: los medios de comunicación resultan actores

primarios en la comunicación de crisis, «puesto que se convierten en actores pero también en vehículos, en transmisores, en instrumentos, en escenario; en definitiva, en jueces y parte. La política se juega, se desarrolla en los medios, pero a la vez su intervención resulta igualmente decisiva para decidir el resultado» (Redondo, 2010: 359). Esta relación excede a las situaciones de crisis, es inevitable y debe establecerse y cultivarse desde antes de su aparición.

d-. El mensaje: debe reducir la incertidumbre, ser verdadero y valerse de un repertorio amplio de vehículos de comunicación para alcanzar a los diferentes públicos y ser consecuente con las diferentes etapas de la crisis. Recuerde-mos que el final de la crisis requiere también de un cierre público.

**Durante la post-crisis:** esta etapa se caracteriza por el retorno a una cierta normalidad y la recuperación de actividades e intereses que la crisis puso en suspenso. El interés de los medios se desvía hacia otros temas y es un tiempo de evaluación de las acciones emprendidas durante la crisis, su eficacia y la incorporación de nuevos aprendizajes que resulten de importancia para la gestión de crisis venideras.

## Conclusiones

La comunicación de crisis representa una región del conocimiento y de gestión poco explorada por la Administración Pública. También desde el punto de vista académico se corrobora la escasa producción con la que se aborda el tema. Sin embargo, los períodos de crisis brindan una inmejorable posibilidad para reconocer la importancia que tiene para los Gobiernos y sus Administraciones gestionarla eficazmente.

Cuando esto no sucede, es decir, cuando no se dispone de una comunicación de crisis planificada ni de las herramientas necesarias para su gestión, la comunicación se torna reactiva, se tiñe de improvisación, aumenta el stress en los gestores y deja bajo la lupa del escrutinio de los grupos de interés las vulnerabilidades latentes del sistema.

La reducción de la incertidumbre y la preservación de la imagen pública son objetivos centrales de este tipo de comunicación que de ningún modo puede quedar librada al azar ni sostenerse en slogans más propios de la comunicación política.

La información que gestiona la comunicación de crisis no es buena ni mala, es sólo información y las decisiones que de este tipo de gestión emanan no deberían tratar de congraciarse con la ciudadanía, los administrados, puesto que no se trata acá de campañas electorales. Ciertamente el poder se juega en la comunicación de crisis, pero no es este un tiempo de promesas sino

de mitigación de daños.

De cara al futuro la Administración Pública enfrenta el enorme desafío de capitalizar las lecciones de una de las crisis más difíciles y dolorosas de nuestros tiempos, rescatar los aciertos y reformular el lugar que la comunicación de crisis ocupa en la Política Pública. Esta tarea le permitirá estar preparada de un modo fortalecido para abordar la próxima.

## Bibliografía

- Boin, A. [et al] (2007). "La política de la gestión de crisis, el liderazgo bajo presión". Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Casa Rosada (16 de marzo de 2020) <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/46770-conferencia-de-prensa-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-del-jefe-de-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-horacio-rodriguez-larreta-y-del-jefe-de-gobierno-de-la-provincia-de-buenos-aires-axel-kicillof-al-termino-de-la-reunion-interministerial>
- Cornadó, A. (2000). "La comunicación ante situaciones de conflicto". En Anuario de Comunicación 2000 (pp. 136.137).ADC Dircom.
- Crespo I. et al. (2017). "La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica". Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 18. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cuesta Cambra, U., Menéndez Hevia, T. y Ugarte Iturrizaga A. (coordinadores) (2011) "Comunicación y salud: nuevos escenarios y tendencias". Madrid: Editorial Complutense.
- Elizalde, L. (2009). Gestión de Comunicación Pública. Empresas, Grupos e Instituciones en el escenario público. Barcelona: Bosch.
- Fischer, H. (1998). "Response to disaster: Facts vs. Fiction and its perpetuation: the sociology of disaster". Oxford: University press of America.
- González Herrero, A. (1998). Marketing preventivo: la comunicación de crisis de la empresa. Barcelona: Bosch, S.A.  
[http://doi.org/10.35669/revistadecomunicacionysalud.2011.1\(2\).33-46](http://doi.org/10.35669/revistadecomunicacionysalud.2011.1(2).33-46)
- Marín Calahorro, F. (2005). Gestión técnica y de la comunicación en situaciones especiales. Crisis, emergencias y negociación. Madrid. Fragua Comunicación.
- Marín Martínez F., et al. (2007). "El meta análisis en el ámbito de las Ciencias de la Salud: una metodología imprescindible para la eficiente acumulación del conocimiento". Facultad de Psicología, Universidad de Murcia, Murcia, España Disponible en Internet el 15 de mayo de 2009
- Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo sostenible (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>)

- Piñuel J. L. y Westphalen, M. H. (1993). La Dirección de Comunicación. Madrid: Ediciones del Prado.
- Piñuel Raigada, J. L. (1997). Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones. Madrid: Editorial Síntesis.
- Redondo, J. (2010). "Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del Prestige", en CASES, J. I. (comp.), Catástrofes medioambientales. La reacción social y política. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rodríguez Andrés, R. (2011). "La efectividad del uso del miedo como factor persuasivo en la comunicación de riesgos en las crisis sanitarias". Revista de Comunicación y Salud, 1 (2), pp. 33-46. Madrid, España.
- Rogers, R. W. (1975). "A protection motivation theory of fear appeals and attitude change". Journal of Psychology, 91, 93-114.
- Rogers, R. W. (1983). "Cognitive and physiological processes in fear appeals and attitude change: a revised theory of protection motivation". En J. T. Cacioppo y R. E. Petty (Eds.), Social psychophysiology. A sourcebook (pp. 153-176). Nueva York: The Guilford Press.
- Túniz, M. (2005). "Informar en crisis. Proactivos desde la veracidad", en Gestión informativa de crisis en catástrofes marítima. Xunta de Galicia. La Coruña: Fundación Santiago Rey Fernández-Latorre.
- Westphalen M.H. y Piñuel, J.L. (1993). La dirección de comunicación. Prácticas profesionales. Diccionario técnico, Madrid, Del Prado.

## Palabras clave

Comunicación de crisis, pandemia, Administración Pública, liderazgo, persuasión.





# Una función pública profesionalizada

## Andrés Esteban Rodríguez

Licenciado en Antropología por la Universidad de Buenos Aires. Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), Secretario Adjunto de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y Congresal Nacional del Partido Justicialista.

## Resumen ejecutivo

Una función pública profesionalizada debe ser uno de los principales temas de agenda con una fuerte política de Estado, máxime en este contexto mundial originado por el COVID-19 que necesita de un Estado presente.

La profesionalización de la función pública no puede ser una deuda pendiente, dado que “contribuye a brindar a la ciudadanía de un Estado eficaz y eficiente con servicios de calidad; además de favorecer al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez de la democracia”.

## Introducción

Los países de Latinoamérica durante las últimas tres décadas se esforzaron en profesionalizar los sistemas del servicio civil, los organismos regionales y los países produjeron las bases doctrinarias. Por otro lado, se conocieron los mejores criterios técnicos para mejorar el servicio civil, a través de, una carrera profesional en el sector público.

Sin embargo, no se visualiza que todos esos esfuerzos plasmados en la legislación, hayan tenido plena aplicación en la vida administrativa del trabajador público. Se considera que, es un fenómeno muy complejo que tiene una multiplicidad de factores que afectan los esfuerzos realizados por los diferentes países, cada uno con sus diferentes particularidades e idiosincrasia.

En el presente documento, se intentará comprender en el caso argentino, cómo las diferentes modificaciones normativas en el régimen de capacitación de la Administración Pública Nacional (APN) transformaron la profesionalización del empleo público, en los últimos treinta años.

Al respecto, se revisará diferentes reformas del Estado que se experimentaron desde la década del '90 hasta la actualidad. Se contemplarán las reformas de segunda generación que se intentaron implementar a través del Sistema

Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

Asimismo, se examinará la negociación colectiva en el Sector Público Nacional con la sanción de su Ley y sus diferentes Convenios Colectivos de Trabajo, y el marco de regulación de Empleo Público Nacional.

Por otro lado, se analizará el régimen de capacitación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), dado que es uno de los principales Convenios Colectivos de Trabajo Sectorial (CCTS) por su cantidad de trabajadores y por su transversalidad en las diferentes organizaciones públicas. Se observará, su transformación a través de las diferentes reformas administrativas y, en particular, con la negociación colectiva, dado que es una herramienta de diálogo y consenso social.

También, se revisarán algunos principios enunciados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que suscribió nuestro país a nivel internacional. Finalmente, se expondrán consideraciones finales y se recomendarán algunos cursos de acción pensando en aportar a una mayor profesionalización de la función pública, en este contexto de la pandemia del COVID-19 que tuvo como consecuencia la urgencia de implementar el teletrabajo.

## Reformas del estado

Si bien, se revisarán las diferentes reformas del Estado que se experimentaron desde la década del '90 hasta la actualidad, cabe mencionar que desde la década del '50 se implementaron diferentes reformas administrativas en la República Argentina.

Dichas reformas, intentaron mejorar la eficiencia de la función pública a través de la promoción de actividades de capacitación. Al respecto, se creó en el año 1958 el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP). Durante la presidencia de Frondizi dicho Instituto "se focalizó en actividades de racionalización de los recursos y procesos administrativos a través del Plan de racionalización y austeridad". Después, durante la presidencia de Illia las capacitaciones del ISAP, que dependía de la Secretaría de Hacienda, estaban direccionadas para los funcionarios de alto rango.

Luego, durante las dictaduras de Onganía y Lanusse, se tomaron medidas de racionalización y se disolvió el ISAP, se instauró el Estatuto del Personal Civil de la Nación, y en el año 1973 se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) que tenía a cargo la formación y capacitación de la función pública. Posteriormente, en la última dictadura militar (1976-1983) se creó el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa, la Subsecretaría de la Gestión Pública (SsGP), y se aprobó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Con el regreso de la democracia, durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989), la SsGP pasó a tener rango de Secretaría. Asimismo, se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, inspirado en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de la ciudad de París, Francia. Dichos Administradores, tenían un proceso de selección y formación exhaustiva. Por otro lado, si bien se intentaron promociones y concursos más transparentes se perdió trabajadores altamente calificados a través de retiros voluntarios y también se congelaron las vacantes.

Posteriormente, durante la presidencia de Menem (1989-1999), se implementaron reformas que el Banco Mundial denominó como "Reformas de primera generación", a través de la sanción de las leyes de Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica. Dichas reformas fueron estructurales y transformaron el Estado a través de cinco ejes centrales: privatización, desregulación, organización y gestión de las funciones estatales, readecuación de los recursos humanos, y desburocratización.

Durante esa década, se crearon el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa y el Comité de Racionalización del Gasto Público. Asimismo, se dispuso: la caducidad de todas las estructuras organizativas de la Administración Nacional; la reducción del número de cargos en un 34% en las jurisdicciones ministeriales y la presidencia de la Nación, y un 40 % en los organismos descentralizados; la prohibición de comisiones de servicios del personal docente; una banda horaria única de trabajo; un régimen de jornada reducida; un programa de reconversión laboral y un régimen transitorio de retiro voluntario.

Por otro lado, se intentó mejorar la función pública a través de reformas que el Banco Mundial denominó como "reformas de segunda generación". Una reforma de este tipo se aprobó mediante el SINAPA en el año 1991, que tenía la incumbencia de perseguir la profesionalización de los trabajadores públicos, mediante la implementación de una carrera administrativa basada en un sistema de mérito con un fuerte compromiso en la capacitación. Asimismo, se creó un régimen de cargos con Funciones Ejecutivas para los trabajadores de dicho sistema que tuvieran funciones de conducción dentro de la estructura de la APN.

El SINAPA, tuvo que enfrentarse con una multiplicidad de dificultades, por ejemplo: un mecanismo paternalista y clientelar; una falta de cultura concursal, falta de vinculación de la capacitación con las misiones y funciones organizacionales, etc. En el año 1992, con la sanción de la Ley N° 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo para la APN, el Sector Público Nacional tiene su propio régimen de negociación colectiva. Por primera vez, se empieza a pensar en negociar entre pares, por un lado los trabajadores y por otro su empleador

el Estado. La adhesión y ratificación de los convenios N° 151 y primordialmente el N° 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dieron el principal fundamento para la sanción de dicha Ley.

Posteriormente, en el año 1996 se sanciona la Ley N° 24.629 de ejecución presupuestaria y reorganización administrativa, que disponía la reorganización a través de: fusiones y transferencias de organismos a las provincias; la creación de un Fondo de Reversión Laboral; y restricciones presupuestarias.

Para el año 1999 la APN tenía 291.235 trabajadores y solamente 30.546 trabajadores estaban encuadrados en el sistema de mérito del SINAPA. Por otro lado, la sociedad tenía una imagen de los trabajadores públicos muy negativa. Se manifestaba que había una baja productividad, exceso de personal y una mala distribución organizacional.

En el año 1999, se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la APN. Dicho convenio se negoció conforme las pautas instituidas por la Ley N° 24.185. Dato a tener en cuenta, es que el primer CCTG se obtuvo prácticamente casi seis años después de la sanción de la Ley. Ese mismo año, se sanciona la Ley N° 25.164 "Marco de Regulación de Empleo Público Nacional" que derogó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública impuesto en la última dictadura militar. A diferencia de dicho régimen jurídico que entraba en colisión con el CCTG, la Ley N° 25.164 se la consideró como una Ley "Convencionada", dado que tiene en cuenta la negociación colectiva. En general, dicha Ley trata los siguientes temas: requisitos mínimos para el ingreso; la naturaleza de la relación de empleo público (régimen de estabilidad, contrataciones, de gabinete y ad honorem); derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores; tipos de movilidad; personal en disponibilidad; FOPECAP; régimen disciplinario y causales de egreso.

En cuanto a los derechos de los trabajadores, la Ley enunció que no tienen carácter taxativo y que se puede ampliar a través de la negociación colectiva. Estipuló como un derecho del trabajador a la "capacitación permanente". Asimismo, determinó que, la capacitación obligatoria que tuviera relación con las funciones del trabajador, se realizase dentro del horario de trabajo, a fin de asegurar el cumplimiento de las exigencias para la promoción de la carrera administrativa.

También, la Ley creó el Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral (FOPECAP). En su Art. 44 estipuló que "El Fondo tendrá por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna".

Durante el gobierno de De La Rúa (1999-2001), las políticas con respecto

a la APN tuvieron dos líneas de acción. Por un lado, una reforma del organigrama tendiente a eliminar, fusionar y reconvertir las instancias superiores de la administración gubernamental; y por otro lado, se planteó la necesidad de desarrollar un plan de reforma más integral, que buscara redefinir procesos y prácticas administrativas a la vez que promoviera las instancias de capacitación y profesionalización de los cuadros administrativos del Estado.

En el año 2000, se dispuso un retiro voluntario para los trabajadores de la APN. En su gran mayoría se perdieron trabajadores con una larga experiencia y elevada capacitación. Como en la década anterior se volvió a afectar las capacidades de la administración. Ese mismo año, se dispuso la reducción de las remuneraciones de algunos trabajadores de la APN argumentando que era una medida excepcional.

Posteriormente, al siguiente año, se intentó rediseñar la estructura del Estado con el "Plan Nacional de Modernización de la APN". Dicho Plan contemplaba que: la promoción de los trabajadores debían ser en base al mérito valorando el buen desempeño y la capacitación, y no solamente la promoción por el transcurso del tiempo es decir la antigüedad. También, se consideraba que el sistema salarial debía ser en base a la responsabilidad y el mérito. Dichos enunciados no eran propios de ese Plan sino que se venían declarando durante muchos años a través de las diferentes regulaciones del empleo público que se mencionaron anteriormente. Sin embargo, en el año 2001 se dispuso la reducción del 13% de las remuneraciones del sector público afectando nuevamente el bolsillo de los trabajadores. En este período, el INAP no logró una administración pública más incentivada y capacitada.

A finales del año 2001, De La Rúa tuvo que dimitir la presidencia dado la escalada de la crisis económica, social y política. Anteriormente, ya había renunciado el vicepresidente y tuvieron que pasar por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) cuatro presidentes interinos. Finalmente, en el año 2002 con la presidencia provisional de Duhalde, se reglamentó la Ley N° 25.164 que venía bastante demorada. Por otro lado, se restituyeron con bonos la reducción del 13 % de las remuneraciones de los trabajadores públicos.

Posteriormente, en el año 2003 se convocó a elecciones presidenciales y asumió la presidencia Néstor Kirchner (2003-2007). Entre las primeras medidas se anunció un incremento salarial no remunerativo para los trabajadores públicos, dado que consideraba que los salarios estaban congelados hacía más de una década. Por otro lado, el Frente Gremial Estatal (FGE) venía reclamando la apertura de las negociaciones colectivas en el sector público, a fin de discutir una multiplicidad de problemáticas del empleo público.

En el mismo año, fue aprobada la Carta Iberoamericana de la Función Pública por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración

Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno en Bolivia. Al respecto, nuestro país adoptó la carta comprometiéndose a la aplicación de los criterios orientadores y requerimientos funcionales enunciados en ella. Dicha carta nos orienta con criterios que deberán ajustarse a una carrera administrativa, incluyendo la capacitación de los trabajadores. Si bien nuestro país se comprometió a perseguir dichos criterios y requerimientos, dicha carta nos expresa que no es vinculante y debemos adaptarla a nuestra propia idiosincrasia.

En el año 2005, una de las problemáticas que el FGE exigía solucionar, se resolvió al incorporar al personal civil y docente civil de las Fuerzas Armadas al CCTG p/APN. También, se reabrieron las negociaciones colectivas que se venía reclamando.

Al año siguiente, se homologó el segundo CCTG p/APN mediante Decreto N° 214/2006, que suplantó y superó ampliamente al primer CCTG que seguía vigente por el principio de ultra-actividad. Dicho segundo convenio se consideró de avanzada a nivel internacional y durante este periodo se profundizó y amplió el diálogo y acuerdo social.

Durante los años 2007 y 2008, otra de las problemáticas planteadas por el FGE se empezó a solucionar dado que, se decidió que las personas contratadas bajo la forma de locación de servicios, deberían ser contratadas en relación de dependencia bajo el régimen laboral de aplicación de las jurisdicciones y organismos descentralizados. En esas decisiones se expresó que la política del gobierno nacional es “continuar impulsando la creciente profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores y demás colaboradores del Sector Público Nacional”.

En el año 2008 se suscribió el CCTS SINEP, entre las organizaciones sindicales y el Estado empleador. Por primera vez, los trabajadores del SINAPA obtenían su primer CCTS, en el marco del diálogo y consenso. El Estado empleador consideró esta nueva etapa como de fortalecimiento de la capacidad institucional al servicio de la ciudadanía.

Posteriormente, durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) fue más significativa la reducción del empleo público que la construcción de una función pública más profesionalizada. Implementaron entre algunas medidas: revisión contractual; retiro voluntario; y se bajó de rango a Secretarías a los Ministerios de Trabajo y de Salud.

Hasta la actualidad, nunca se reglamentaron varios capítulos del CCTS SINEP, que afectan directamente la carrera administrativa de los trabajadores y por consiguiente afecta a la profesionalización de la función pública.

## Régimen de capacitación

### CCTG para la APN (Decreto N° 214/2006)

El CCTG expresa que la capacitación tendrá el objetivo de “asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación”.

Asimismo, se previó que los CCTS deberán determinar los requisitos de capacitación a cumplir por los trabajadores, para la promoción en su carrera administrativa. Por otro lado, se estipuló que “cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada elaborará un plan estratégico de capacitación, tanto general como específico, y sus correspondientes planes anuales, sobre la base de las propuestas elevadas por los titulares de las jefaturas intermedias y sectoriales y las necesidades detectadas y las propuestas a elevar por las organizaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo General y de los Convenios Sectoriales. Dichos planes se articularán con las estimaciones cuantitativas y de las características de las competencias laborales a satisfacer para atender los servicios actuales y futuros de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, contemplando, además, las particulares circunstancias regionales y provinciales de las prestaciones a cargo del personal”.

En cuanto al FOPECAP, el CCTG p/APN creó la Comisión de Administración para su normal funcionamiento. Dicha comisión se integró tanto por el Estado empleador como por las organizaciones sindicales signatarias y ambas partes financian a dicho Fondo. Entre algunas de las funciones de la Comisión, se estableció: “contribuir con la identificación de las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido, derivadas tanto de su desempeño laboral como de los objetivos y líneas de acción establecidas por las jurisdicciones y entidades descentralizadas”; “colaborar con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer las capacidades laborales del personal para la utilización más efectiva de las nuevas tecnologías de gestión requeridas por las dependencias”; y “promover y apoyar la elaboración, ejecución y/o evaluación de programas de capacitación que desarrollen o fortalezcan competencias laborales requeridas para el desempeño efectivo de distintos puestos de trabajo y facilitar la movilidad funcional de los agentes y su correspondiente profesionalización”.

### CCTS SINEP (Decreto N° 2098/2008)

En su Título V, del artículo N° 53 al N° 66, se estableció el “Régimen de Ca-

pacitación y Desarrollo” para los trabajadores SINEP

Se expresó que, dicho régimen deberá estar “orientado a la actualización y mejoramiento de las competencias laborales del personal requeridas para el buen funcionamiento de los servicios, para el cumplimiento de las exigencias del régimen de promoción y para el desarrollo técnico y profesional de sus empleados, asegurándoles el acceso a las actividades en igualdad de oportunidades”.

En cuanto a las actividades de capacitación que realizarán los trabajadores, se estipuló que deban tener relación con el puesto o con la función y su posición escalafonaria. Dichas actividades podrán tener la modalidad presencial y/o no presencial. También, se expresó que deben preverse modalidades de evaluación. Por otro lado, se previó que las capacitaciones que los trabajadores realicen a título personal, se podrán considerar para la promoción de su desarrollo de carrera horizontal, cuando tengan relación con la función. Asimismo, se estableció que “podrán ser reconocidas también actividades de autoformación, de capacitación de los equipos o grupos de trabajo en la unidad organizativa para la que desarrollen servicios, la prestación de servicios especiales en comisión o adscripción, asignaciones a trabajos especiales, producción de investigaciones, estudios o informes inéditos, complejos o especiales y demás actividades equivalentes (...)”.

Los planes estratégicos y anuales deberán incluir las actividades de capacitación para la promoción de tramo como de grado. También, se deberán incluir las necesidades de capacitación que se consideren necesarias por los superiores que ocupen cargos de conducción (jefaturas y funciones ejecutivas) y por los sindicatos signatarios. Deberán contemplar “actividades orientadas al conocimiento y manejo de los principios, finalidades y normas que regulan el empleo y la ética pública en el marco del convenio general y sectorial y las líneas de acción o políticas de la Jurisdicción o entidad descentralizada y unidad organizativa para la que se presten servicios”.

En cuanto a los estudios primarios y secundarios se acordó, entre el Estado empleador y los sindicatos signatarios, promover la terminalidad de dichos estudios. Tanto la finalidad de los estudios primarios y secundarios como también terciarios, universitarios de grado y posgrado satisfacen algunas exigencias de capacitación para la promoción de la carrera administrativa

## **Carta iberoamericana de la función pública**

En dicha Carta, se expresó que “Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria” y que “el papel del Estado

en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo”.

El objetivo de la Carta es que los países adopten un modelo común de función pública dando “un marco de referencia, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país”.

La Carta persigue las siguientes finalidades:

- a. “Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
- b. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.
- c. Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública”.

## **Criterios orientadores**

La carta promueve que los países deben adoptar los siguientes criterios:

- a. “La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b. La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c. La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, que se establezca.
- d. La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e. La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- f. La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

- g. El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h. La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.
- i. El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas”.

## Consideraciones finales y recomendaciones

Si bien en la introducción se manifestó que se revisarían las diferentes reformas del Estado que se experimentaron desde la década del '90 hasta la actualidad, se ha observado que desde la década del '50 se experimentaron reformas que estaban principalmente relacionadas con la reducción del Estado más que con la profesionalización del empleo público.

Se ha expresado que se intentó mejorar la eficiencia de la función pública a través de la promoción de actividades de capacitación, pero se observó que gran parte de las medidas se focalizaron en la racionalización de los procesos y recursos administrativos.

En el año 1973, se creó el INAP durante la dictadura militar de Lanusse que tenía la responsabilidad del Sistema Nacional de Capacitación. No obstante, por esos tiempos y posteriormente en la última dictadura militar, se adoptaron mayoritariamente medidas de racionalización administrativa.

Con el regreso de la democracia, en la presidencia de Alfonsín se intentó profesionalizar el empleo público y se creó un Cuerpo de Administradores Gubernamentales que tenía un proceso de selección y formación exhaustiva. Sin embargo, en ese período también hubo retiros voluntarios y congelamiento de vacantes que redujeron la dotación de personal y se perdieron trabajadores altamente formados.

Posteriormente, durante la presidencia de Menem, se implementaron reformas que el Banco Mundial denominó reformas de primera y segunda generación. Las de “primera generación” fueron reformas estructurales del Estado que tenían los siguientes ejes: privatización, desregulación, organización y gestión de las funciones estatales, readecuación de los recursos humanos, y desburocratización. En dichas reformas se redujo considerablemente la dotación de personal. Por otro lado, las de “segunda generación” intentaron mejorar la

función pública a través del SINAPA, que perseguía la profesionalización de los trabajadores públicos. Sin embargo, se observó que dicho sistema se tuvo que enfrentar con una multiplicidad de dificultades.

En el año 1992, con la sanción de la Ley N° 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo para la APN, el Sector Público Nacional tiene por primera vez su propio régimen de negociación colectiva de conformidad con los convenios de la OIT que se habían suscripto.

Por otro lado, en el año 1996 con la creación de un Fondo de Reversión Laboral se volvió a reducir la dotación de personal y se establecieron restricciones presupuestarias.

Posteriormente, para el año 1999 solamente el 10,48 % aproximado de la dotación de personal estaba encuadrado en el SINAPA. Una carrera administrativa que pugnaba por una fuerte capacitación de los trabajadores. Sin embargo, dicha capacitación no tenían correlación con las misiones y funciones de las organizaciones y sus trabajadores. Por otro lado, la imagen de los trabajadores públicos ante la sociedad era totalmente negativa en esos tiempos. En el mismo año, a casi seis años de la sanción de la Ley N° 24.185, se homologó el primer CCTG p/APN. Por primera vez, se empezó a tener voz y voto, que debía empezarse a fortalecer a través del tiempo.

Por otro lado, también en el año 1999 se sancionó la Ley N° 25.164 "Marco de Regulación de Empleo Público Nacional" que se consideró como una Ley "Convencionada" que iba de la mano de los convenios colectivos de trabajo. Dicha ley derogó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública que se había impuesto en la última dictadura militar. Asimismo, la Ley creó al FOPE-CAP y consagró entre uno de los derechos a la "capacitación permanente". Con la presidencia de De La Rúa (1999-2001), se intentó promocionar la capacitación y profesionalización de la APN. Sin embargo, se implementaron reducciones en los salarios de los trabajadores y se dispuso un retiro voluntario afectando otra vez la calidad de la administración pública. Tampoco, se produjo transferencia de conocimientos entre los que se acogieron al retiro voluntario (con larga experiencia y alta formación) y nuevos trabajadores dado que en el transcurso del tiempo no había nuevos ingresos de personal. A fines del año 2001, con la escalada de la crisis política, económica y social el presidente De La Rúa tuvo que renunciar. Posteriormente, con el paso de cuatro presidentes provisionales durante la gestión de Duhalde en el año 2002 se reglamentó después de tres años la Ley N° 25.164.

Posteriormente, en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner, se incrementó el salario con un aumento no remunerativo. En esos tiempos el FGE venía exigiendo la apertura de las negociaciones colectivas y la solución de una multiplicidad de problemáticas.

Ese mismo año, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública que nuestro país se comprometió a seguir con los criterios orientadores y requerimientos funcionales. Dichos criterios y requerimientos se debían perseguir en un modelo de carrera administrativa, con vinculación directa con la capacitación y profesionalización de los trabajadores públicos.

Se observó que, a partir del año 2005 se empezaron a solucionar algunas problemáticas que planteaba el FGE. Al año siguiente, en 2006 se homologó el segundo CCTG p/APN que mejoró totalmente el primero. En ese entonces, se empezó a transitar un largo camino hacia un nuevo paradigma en el sector público de diálogo y acuerdo entre el Estado empleador y sus trabajadores.

En el año 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández, se suscribió el CCTS del SINEP, en el marco del diálogo y consenso entre las organizaciones sindicales y el Estado empleador.

Así los trabajadores del SINAPA obtenían su primer convenio sectorial basado en la profesionalización de la función pública.

Posteriormente, durante la presidencia de Mauricio Macri se observó que fue más considerable el decrecimiento de la dotación de personal que la construcción de una función pública más profesionalizada.

Hasta la actualidad y a más de una década de la suscripción del CCTS SINEP, falta reglamentar varios capítulos que garanticen la plena aplicación de la carrera administrativa, en detrimento de la profesionalización de los trabajadores públicos.

Por otro lado, en este contexto mundial originado por el COVID-19 necesitamos de un Estado presente que posea una función pública profesionalizada. Conforme lo mencionado se plantean las siguientes recomendaciones:

- Consolidar la negociación colectiva como herramienta del diálogo y acuerdo social.
- Reglamentar los capítulos pendientes del CCTS SINEP, para la plena aplicación de la carrera administrativa.
- Analizar la situación escalafonaria de los trabajadores permanentes y contratados.
- Garantizar la estabilidad del empleo público como principio ordenador de la función pública.
- Revisar los procedimientos del CCTS SINEP a fin de garantizar la plena aplicación.
- Democratizar el INAP como órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, dado que nos remite a una norma de la dictadura militar que adolece de todo diálogo y consenso social.
- Regular el teletrabajo a fin de garantizar los derechos de los trabajadores, dado que la urgencia de implementación en el contexto de la pandemia

pone en riesgo derechos fundamentales.

Y por último, se recomienda revisar el régimen de capacitación, a fin de dar pleno cumplimiento a sus principios con el objetivo de asegurar la profesionalización de los empleados públicos, su dignificación laboral garantizando la prestación, por parte del Estado, de servicios públicos de calidad, a toda la población, en el marco de una ética de justicia social donde la solidaridad sea el principal valor:

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), "Gobernanza y gestión pública", Fondo de Cultura Económica, México, ISBN: 978-968-16-8133-3.
- Campagna, María Cristina (2008), "El Siglo XXI será ético o no será", Unión del Personal Civil de la Nación y Universidad del Salvador, Buenos Aires, ISBN: 978-987-22456-8-9.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- Dávila, Federico comp. (2019), "Debates sobre el presente y futuro de la Administración Pública", USAL y UPCN, Buenos Aires. ISBN 978-987-1506-34-7.
- Makón, Marcos (2001), "Es posible una nueva Administración Pública", Revista Escenarios para un nuevo contrato social, "El Estado", Año 1, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2001), "Servicio Civil de Calidad en la Argentina: ¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?", Revista Escenarios para un nuevo contrato social "El Estado", Año 1 N° 0, Buenos Aires.
- Rial, Noemí (2006), "La negociación colectiva", Revista Escenarios para un nuevo contrato social "Negociación Colectiva", Año 4 N° 12, Buenos Aires.
- Romero, Juan Pablo y Trivisonno, M. Karina (2019), "Capacitación en la Administración Pública Nacional argentina como aporte a la profesionalización de la función pública", XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 12 -15 nov. 2019.

## Palabras clave

Administración Pública/ Capacitación/ Carrera administrativa/ Negociación colectiva/ Reformas del Estado/ SINEP



# El desarrollo en tiempos de COVID-19. Evidencias empíricas en Argentina y tendencias del rol del Estado

**Laura Saavedra**

## Resumen del CV

Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Argentina). Licenciada en Sociología, por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA. Se desempeña como Directora del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI) de la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ). Es Profesora Adjunta Regular -planificación estratégica y metodología- e investigadora, Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA) y Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, UNPAZ. A nivel de posgrado, se desempeña como docente de metodología de la investigación en la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL) - Fundación Unión y de planificación estratégica en la Diplomatura en Gestión Local de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Sus líneas de investigación se enmarcan en el encuentro entre los temas de cambio estructural, desigualdad social-especialmente las juventudes- y políticas públicas. El resultado de dichas investigaciones ha sido presentado y publicado en congresos, jornadas, libros, capítulos de libros y artículos en revistas académicas.

## Resumen

Los impactos económicos y sociales de la pandemia son impredecibles, puesto que no es posible conocer ni asignarle probabilidades a un fenómeno tan poco frecuente. Sin embargo, es imprescindible interrogarse ¿qué se puede hacer? Este trabajo busca aportar reflexiones conceptuales en torno al desarrollo, desde una mirada multidimensional, como evidencias empíricas al respecto. Para ello se sistematizan y analizan registros documentales, teóricos y empíricos, con un enfoque analítico que recupera la vinculación entre desarrollo e inequidades socio-económicas y ambientales estructurales. Siendo el propósito del trabajo contribuir a brindar estas consideraciones y elementos empíricos para pensar y generar políticas públicas, tanto en el actual contexto como en el que se avecina. Es importante considerar que las políticas

públicas basadas en la evidencia permiten reducir la arbitrariedad y optimizar el uso de los recursos públicos, siendo un camino seguro y transparente para avanzar hacia políticas de crecimiento con bienestar e inclusión social.

## **Introducción**

Hay un tema casi unívoco que hoy nos desvela, El COVID 19, que implica la preocupación por las indicaciones de la vida en común y el horizonte problemático en que se vive y se avecina. Ante la nueva peste- llamada pandemia para no ofenderla- es imprescindible interrogarse ¿qué se puede hacer?

El presente trabajo busca reflexionar un poco con qué categorías y estrategias pensar el desarrollo, apuntando a una inspección crítica de los conceptos utilizados, para interrogarnos acerca de las lentes o anteojeras que giran en torno a la concepción del desarrollo, para pensar y generar un pensamiento constructivo al respecto. Para adentrarse a partir de allí, en una visión general en torno a las dimensiones del desarrollo ante el COVID 19 en Argentina, e ir avanzando en evidencias empíricas sobre las dimensiones que hacen al desarrollo, para luego plantear consideraciones contemporáneas para re-pensar políticas de desarrollo y visualizar algunas tendencias acerca del rol del Estado del siglo XXI en el marco del COVID-19.

Para ello se sistematizan y analizan registros teóricos-empíricos diversos, como literatura especializada e informes periodísticos en el tema como investigaciones en la materia, estableciéndose como criterio metodológico de demarcación en el relevamiento la situación actual inherente a las categorías conceptuales que conforman el desarrollo. Se propone un análisis que recupera la vinculación entre desarrollo e inequidades socio-económicas y ambientales -estructurales.

## **La concepción del desarrollo en perspectiva histórica y actual**

La palabra desarrollo tiene muchos significados y se puede decir que conlleva un terreno en disputa. Tradicionalmente, muchos expertos en el tema asociaron y asocian el desarrollo estrictamente al crecimiento. Ya en la década de los 50 se produjo una revisión crítica de los planteos ortodoxos del desarrollo a través de la CEPAL, que fue la institución regional pionera en expresar los condicionamientos sociales y políticas de los procesos económicos<sup>1</sup>. Y en la década de los años setenta se amplió el espacio de alternativas críticas a la visión oficial. Surgieron las llamadas teorías de la dependencia que

fueron la contrapartida de las teorías de la modernización, elaboradas principalmente en los propios países subdesarrollados (Dubois, 2005)<sup>2</sup>. También, en la década de los setenta, surgen los primeros pensamientos en torno al desarrollo sostenible, alertando sobre la necesidad de considerar los límites biológicos del planeta, en un contexto en el que los efectos perniciosos de la crisis económica estaba ocasionando sobre el medio ambiente y sobre la calidad de vida eran cada vez más palpables<sup>3</sup>. Sin embargo, en la década de los años ochenta se retornó a las posiciones anteriores bajo el denominado Consenso de Washington. El pensamiento que subyacía a este planteamiento era que la no intervención de los gobiernos en las economías serviría como incentivo a la iniciativa privada, lo que promovería la creación de empleo y el consiguiente aumento del Producto Interior Bruto (PIB), dando como resultado la reducción de la pobreza. En definitiva, la gran propuesta fue la identificación del desarrollo con el crecimiento. Veinte años después la realidad mostró el fracaso de la iniciativa. Las poblaciones de 54 países que se comprometieron con planes de desarrollo promovidos en el marco del Consenso de Washington, eran más pobres que antes de aplicarlos (PNUD, 2009).

A la par, en los años noventa el debate sobre el desarrollo retoma con vigor al cuestionar el propio concepto de desarrollo varios estudios críticos en muchas partes del mundo. De este modo, cobran fuerza las formulaciones del desarrollo sostenible y del desarrollo humano en los 90, vinculados al crecimiento, el bienestar social y el medio ambiente<sup>4</sup>, fruto de los debates globales de desarrollo que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX. Esta visión crítica del desarrollo, va ocupando un espacio cada vez mayor en el campo académico como en el terreno de las políticas públicas. Para el científico social Grimson (2020), actual asesor del gobierno argentino, el desarrollo debe pensarse con justicia social, considerando cinco grandes inequi-

1. Dentro de ella, la figura del argentino Prebisch se destacó por sobre el resto de los integrantes de la nueva corriente que se haría conocida bajo el nombre de desarrollismo. Nombrado para el cargo de Secretario Ejecutivo del organismo en 1950, y permaneciendo en el mismo hasta 1963, Prebisch lideró un equipo de trabajo, del cual formaron parte Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y Aníbal Quijano, entre otros, que ambicionó con producir una teoría local que pudiese explicar las causas que obstruían el desarrollo regional. Con ese objetivo, en 1949 publicó un informe titulado *El desarrollo económico de la América Latina y el Caribe* y algunos de sus principales problemas, donde expuso primero que nadie las causas de la dependencia estructural que tenían las economías latinoamericanas respecto de las principales potencias económicas. Impulsando luego la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

2. Referentes de estas teorías como ser Cardoso y Faletto (1969), Gunder Frank (1976), a los que le anteceden los trabajos desarrollistas de la CEPAL en América Latina en el tema desde la década de los cincuenta, dan cuenta de los condicionamientos sociales y políticos del desarrollo. Para una mayor especificidad de estas teorías, en las que confluyen una serie de investigaciones que no reflejan para nada un campo de pensamiento unívoco y articulado sino más bien una corriente intelectual aunada bajo un conjunto de interrogantes comunes, referirse a los autores mencionados como a Giller (2014), Dubois (2005)..

dades existentes en materia territorial, de género, generacional, de ingresos o de clases y étnico racial. Ya que sostiene que el desarrollo industrial no implica solo producir más en industria -puede haber crecimiento industrial sin desarrollo industrial- sino desarrollar otras capacidades, otras infraestructuras, otros conocimientos, entre otras cuestiones y hay otra acepción del término que tiene que ver con el desarrollo humano integral, que no debe ser perdido de vista. El economista francés Piketty (2019), en su libro *Capital e ideología*, rescata la cuestión del crecimiento económico vinculada tanto a la lógica economicista de acumulación en un momento histórico dado como a la cuestión de las inequidades, centralmente de ingresos o de clases, al poner el énfasis en las desigualdades crecientes de renta y patrimonio como uno de los problemas del presente económico en todo el mundo. Recordando que los grandes éxitos del siglo XX en el crecimiento económico se obtuvieron, en gran medida, reequilibrando los derechos del propietario con los asalariados, el consumidor. Así la cuestión de las inequidades y la redistribución están en el centro del conflicto político en torno al desarrollo. A cuanto al desarrollo local-regional, en la mesa de gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible, del Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en 2019, se abordó el desarrollo territorial. Y en los estudios de caso presentados de Argentina, entre otros países, se parte de la premisa que el desarrollo territorial es un problema de distribución asimétrica de recursos económicos, simbólicos, políticos y sociales (CLAD, 2019). Siguiendo a estas vertientes teóricas reflexivas, en este trabajo cuando hablamos de desarrollo en Argentina se aborda desde una mirada polisémica que contemple no solo al desarrollo productivo, sino también las inequidades existentes -territorial, de género, generacional, de ingresos o de clases y étnico racial- que refieren al bienestar humano y a la inclusión social, siguiendo a las dimensiones constitutivas del desarrollo planteadas por expertos actuales referentes de una perspectiva crítica en el tema<sup>5</sup>.

3. La incorporación de esta variable a los modelos de crecimiento se distinguen claramente en dos posturas contrapuestas: por un lado, la postura neoclásica, que ha derivado en la Economía Ambiental y, por otro lado, la denominada Economía Ecológica. La primera tiene por objetivo alcanzar la sustituibilidad de los recursos naturales por medio de la tecnología, mientras que la segunda enfatiza la imposibilidad de mantener un crecimiento exponencial, dado que nos encontramos en un planeta finito (Aguado Moralejo, Echeverría Miguel y Barrutia Moraleja, 2009). Para una mayor especificidad remitirse a estos autores.

4. En cuanto a las visiones del desarrollo humano, ocupan un lugar fundamental las aportaciones de Amartya Sen, quien fue invitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con un grupo destacado de economistas entre los que se encontraban Mahbubul-Haq, Paul Streeten, Meghnad Desai, Gustav Ranis y Keith Griffin, para elaborar una nueva propuesta de medición del desarrollo de las Naciones. El resultado final de los trabajos concluyó en una significativa aportación: el Índice de Desarrollo Humano (Azkona, 2013).

## Una visión general acerca del desarrollo productivo

Los impactos económicos de la pandemia son impredecibles, se trata del predominio de la incertidumbre puesto que no es posible conocer ni asignarle probabilidades a un fenómeno tan poco frecuente. Sin embargo, las evidencias empíricas sobre la estructura productiva son la base sustancial para pensar el modelo de desarrollo de un país.

De acuerdo a CEPAL (2020), la crisis del COVID-19 acelerará algunos cambios estructurales en curso en la última década en América Latina. Por ejemplo, las cuarentenas forzadas aumentarán la virtualización de las relaciones económicas y sociales; el teletrabajo prevalecerá en más industrias y regiones, y la digitalización avanzará aún más rápido, los largos períodos de cuarentena de los trabajadores fomentarán la inversión en automatización y robótica. De hecho, algunas empresas de alta tecnología ya han aumentado el uso de herramientas de inteligencia artificial. En este marco, las empresas más avanzadas tecnológicamente aumentarían sus ventajas en relación con las empresas atrasadas, en particular las mipymes.

Argentina está inmersa en dicho proceso. Además, la industria inicia una fase de estancamiento en 2012 y la dinámica se convirtió en caída y recesión desde 2016, especialmente en los rubros intensivos en trabajo y dependientes del consumo interno. En este contexto, y cuando en 2020 la economía comenzaba a mostrar leves signos de recuperación basados en fomentar el mercado interno se hace presente el COVID-19 (Kulfas, 2020). Las pymes son las más fuertemente afectadas por la crisis sanitaria debido a la interrupción de actividades productivas y la consiguiente contracción de demanda. El número de pequeñas y medianas empresas en Argentina alcanza a más de 650 mil. De ahí que son clave para el sector y de suma importancia para el crecimiento local. No es novedad que las pymes son la base del entramado productivo de un país.

El conurbano bonaerense es el eje de la desindustrialización y de la caída brutal de este tiempo. Vinculado al cierre de fábricas, en los barrios se cayó la actividad informal, y este proceso afecta gravemente al conurbano y a los otros grandes centros urbanos del país, donde se da una dinámica similar pero en menor escala comenta Arroyo (2020).

La merma en la producción se extiende a todas las actividades que no quedaron exceptuadas del cumplimiento del aislamiento social, como la industria

5. No se abordan en este trabajo evidencias empíricas sobre la cuestión ambiental que es otra de las dimensiones del desarrollo que ha moldeado fuertemente a esta crisis sanitaria, si bien se la considera para pensar el desarrollo. Ello amerita un trabajo aparte.

automotriz, textil, muebles, entre otras. En una investigación de la OIT –Argentina- (2020), la actividad también se ve resentida en aquellos servicios que no pueden ser perfectamente sustituidos por el teletrabajo. En cuanto a la caída de la demanda interna, la peor parte se la llevan las actividades que fueron declaradas en emergencia: cines, teatros, restaurantes, turismo, transporte de pasajeros y hoteles. Sectores de la construcción y la industria manufacturera son otros segmentos que reciben un fuerte impacto. Las consecuencias se asientan en trabajadores de micro y pequeñas empresas que se encuentran muy expuestas a la crisis económica, ya que gran parte de la población ocupada en Argentina trabaja en pymes o por cuenta propia, y en las unidades con menos de cinco empleados, 7 de cada 10 personas trabajan en la informalidad.

Los principales impactos sobre las pymes tienen que ver con una reducción de la demanda (nacional e internacional) y por ende de sus ingresos, dificultad para acceder a insumos importados, reducción o falta de mano de obra, difícil acceso a financiamiento y procesos productivos que no están a la altura para ser abordados de modo remoto o automatizado. Estos impactos difieren según el sector. Por ejemplo, la disminución de la demanda es un problema central para el turismo y los restaurantes. Otros sectores, como el textil, metalmecánico y de la construcción pueden verse más afectados por el menor acceso a insumos importados o la falta de mano de obra. A la par, hay una convicción en muchos analistas que los sectores vinculados al agro, como los fabricantes de maquinaria agrícola, pueden llegar a tener una rápida recuperación y que habrá un fortalecimiento de los servicios basados en el conocimiento.

Así, la pandemia y su salida son y serán procesadas de manera diferenciales. Además se intensifican los recursos asimétricos en materia tecnológica, ya que hay muchas mipymes que tienen difícil acceso a financiamiento y procesos productivos que no están ajustados para ser operados de manera remota o automatizada. Mientras que otras empresas centradas en un paradigma tecnológico basado en la microelectrónica y en la producción de conocimiento de alta tecnología, como la farmacéutica por ejemplo, están afianzando aún más sus recursos tecnológicos, dado que brindan productos y servicios esenciales para la población durante la crisis sanitaria, y por ello tienen mayor probabilidades de recibir fomento a la innovación por parte de ámbitos gubernamentales, como ser desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. Asimismo, las agencias públicas de innovación y emprendimiento de América Latina y el Caribe, muchas de ellas en el marco de programas con el BID, están lanzando iniciativas y convocatorias especiales de apoyo a la investigación y la innovación para abordar la emergencia sanitaria y sus impactos, buscando apoyar a emprendimientos tecnológicos

para desarrollar soluciones, así como identificando emprendimientos que ya dispongan de soluciones efectivas y otorgarles apoyo para su crecimiento y difusión ( Cañete -BID-, 2020).

Además, a pesar de que muchas empresas reaccionaron a la pandemia reorganizando su producción y ofreciendo alternativas novedosas, sus resultados están condicionados por una demanda que ha caído dramáticamente. A su vez, en Argentina, de acuerdo a un estudio del INTAL-BID, CIPPEC y la UIA (2020), solamente el 6 por ciento de las empresas posee tecnología 4.0. Este grupo corresponde a empresas grandes, multinacionales y que exporta al resto de América Latina (Carballo y Garnero, 2020).

De esta manera, el impacto recesivo no le pega a todos los sectores por igual. La heterogeneidad sobre el aparato productivo de la recesión es muy fuerte, sectores con caídas considerables y sectores con crecimiento moderado, que impactan distinto sobre situaciones sociales y regionales. Este proceso agrega así algún grado más de heterogeneidad a lo que ya teníamos de nuestra estructura productiva.

El final es incierto, pero no cabe duda de que, las que se hayan adaptado al paradigma tecnológico actual, están mejor posicionadas para los embistes de una pandemia global y para el nuevo rumbo que prime en el desarrollo económico-productivo del país. Por ello, es clave apoyar a las empresas de menor tamaño en sus capacidades para operar en forma digital.

## **Evidencias de las brechas socio-económicas existentes para pensar el bienestar social**

En el marco del COVID-19 la inequidades sociales estructurales existentes que moldean y ponen en jaque al desarrollo en Argentina se agudizan.

Muchos sectores de la población se han tornados más vulnerables aún con la crisis sanitaria. La OIT (2020) destaca que los trabajadores informales, más aún los trabajadores independientes, monotributistas y trabajadores de plataformas, se cuentan entre los más vulnerables, ya que normalmente se desempeñan en ocupaciones incompatibles con el trabajo a distancia y no cuentan con mecanismos de protección que les brinden un ingreso mientras dura la cuarentena.

Todos tienen riesgo de sufrir impacto económico por la crisis sanitaria, pero si observamos por tipo de contratación, seguridad en el puesto y redes laborales de protección, vemos que el 39,6% de los hogares del país tienen graves inseguridades de ingresos: en muchos casos reciben la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentaria y el Ingreso Familiar de Emergencia (Chávez

Molina y Molina Derteano, 2020).

La vulnerabilidad de las mujeres se registra en varios frentes. No sólo están sobrerrepresentadas en las ocupaciones a cargo de atender a las víctimas de la pandemia (principalmente en tareas de enfermería), sino que tienen también mayor presencia en los sectores más afectados por las restricciones y el aislamiento social como el comercio, turismo y hotelería, entre otros. La OIT (2020) resaltó el problema de trabajadores que realizan tareas de cuidado en los hogares donde se incluyen a las trabajadoras domésticas. Este segmento de la población abarca a más de un millón de personas en el país y mayoritariamente son mujeres, el 75 por ciento de las trabajadoras domésticas en Argentina no están registradas, lo que limita su acceso a derechos laborales. Asimismo, de acuerdo a Mazzola (2020), entre las mujeres quienes sufren más son quienes están en la pobreza y son jefas de hogar monoparental, jóvenes, con problemas de inserción laboral, que pierden sus ingresos o por lo menos los resienten significativamente, como es el caso de las madres solteras. Estas mujeres son el único sostén del grupo familiar y tienen que compatibilizar trabajo doméstico y remunerado, estando a cargo de la responsabilidad de sus hijas e hijos. Así, la cuarentena no solo imposibilita disponer de ingresos económicos sino que además imposibilita disponer de la red familiar y comunitaria a la que habitualmente acuden.

Otro grupo vulnerable es el de los jóvenes, que está particularmente expuesto al impacto socioeconómico de la pandemia provocada por el virus. La transición hacia el empleo decente representa un desafío enorme para las personas jóvenes, incluso en tiempos de máxima prosperidad económica (OIT, 2020). También, un sector altamente vulnerable es la población migrante, y según un relevamiento de este sector en Argentina, el 58 por ciento dejó de percibir un salario o ingreso al comenzar la cuarentena. La principal razón es que los migrantes realizan, en su mayoría, trabajos informales que se interrumpieron con el aislamiento. Como muchos no tienen todavía dos años de residencia en el país, y tampoco pudieron anotarse para recibir los 10 mil pesos del Ingreso Familiar de Emergencia dispuesto por el gobierno para quienes trabajan por su cuenta (Agenda Migrante 2020). Asimismo, en las grandes ciudades de Argentina, al igual que en América Latina, los migrantes que conforman gran parte de los sectores populares que viven en barrios o asentamientos precarios, muchos de los cuales denominados villas de emergencia, no tienen acceso a agua potable, viven hacinados y la auto-producción se ha constituido en su hábitat social, visibilizándose grandes déficit del Estado para alcanzar estas poblaciones y poniéndose en evidencia quienes tienen el derecho a la ciudad.

Mención aparte merece la brecha financiera y digital que promueve distintos

canales de desigualdad y exclusión social que se refuerzan mutuamente en la vida financiera y digital de los hogares excluidos. De ahí que la inclusión financiera y digital sea entendida actualmente como un medio para la reducción de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible por organismos como Naciones Unidas, señala Carballo (2020). Por ejemplo, en Argentina, un segmento altamente excluido es el de los jubilados y pensionados y los destinatarios de varios programas, como ser la Asignación Universal por Hijo, que aunque cuenten con acceso, presenta un uso casi nulo de los servicios digitales financieros. Otro ejemplo es la falta de acceso a Internet en hogares vulnerables que limita la conectividad y afecta las posibilidades que los estudiantes se conecten si las escuelas están cerradas. La brecha educativa también puede expandirse, agravando las desigualdades.

A su vez, comienzan a configurarse nuevas clases sociales como los tele-trabajadores y los trabajadores esenciales antes imperceptibles. Camille Peugny (2020), Sociólogo francés, destaca que todas esas clases sociales de trabajadoras y trabajadores invisibilizados por el hiper consumo, se han vuelto el corazón de la supervivencia de nuestras existencias, como choferes, panaderos y panaderas, repartidores, cajeras y cajeros de supermercados, enfermeras, y un montón de hombres y mujeres asumiendo tareas y oficios ingratos, que están obligados a salir. Mientras que todos aquellos que tienen un trabajo protegido y bien pago pueden trabajar desde su casa. Así, en 2020 se visualiza en nuestras sociedades que circulan millones de empleados que tienen puestos de trabajo penosos, mal pagos, expuestos, y que, sin ellos, la sociedad no puede funcionar.

De este modo, el impacto de la pandemia no es igualitario, y el COVID 19 pone de manifiesto con fuerza que vivimos en una sociedad con desigualdades sociales que deben ser abordadas en el debate público.

## **Reflexiones sobre la trama comunitaria imprescindible para pensar la inclusión social**

El nuevo COVID y el aislamiento social preventivo y obligatorio introducen en la escena contemporánea algo del orden de la idea de la amenaza de muerte, de la idea de fragilidad y de vulnerabilidad que todos portamos en calidad de seres humanos. Esa vulnerabilidad se hace más evidente en relación a algunos cuerpos que aparecen como depositarios de la amenaza de muerte o se convierten en vidas no dignas de ser lloradas, ya sea por su condición de clase, o por ser cuerpos feminizados -mujeres o travestis o trans-, por ser racializados, o por ser cuerpos que viven en territorios más

afectados por la pobreza (López, 2020).

De este modo, eso que aparece como una amenaza igualitaria, se asienta sobre un régimen de desigualdad muy significativo y sobre condiciones muy desiguales de realización del aislamiento, por eso hay dos tipos de aislamiento, el comunitario y el hogareño. No hay condiciones para que todos los sectores realicen el mismo tipo de cuarentena, ni de acceso a los servicios públicos de salud.

Por ejemplo, según un informe del ICO –UNGS- (2020), en base a entrevistas a informantes clave del conurbano bonaerense, si bien el acatamiento del aislamiento obligatorio es muy alto o parcial en gran medida, en aproximadamente un 15 % de los barrios se informa un bajo nivel de acatamiento por varios motivos que ponen de manifiesto las desigualdades estructurales. Las familias no disponen de ingresos como para hacer un aprovisionamiento para muchos días saliendo a comprar cotidianamente, los comercios de proximidad cuentan con precios altos o poca mercadería debiéndose desplazar a mayores distancias, la falta de cajeros en los barrios para retirar efectivo para el aprovisionamiento, el tamaño y las condiciones deficitarias de la vivienda como la falta de disponibilidad de provisión de agua por cañería dentro de la vivienda obliga a la población a salir para su aprovisionamiento, no tienen servicios de recolección de residuos en la vivienda debiendo salir a depositar los mismos en algún punto del barrio y la presencia de personas violentas en el hogar obliga al resto de los integrantes a estar más tiempo afuera del mismo. Además, la mayoría de las personas que no acatan la cuarentena son jóvenes y cuentapropistas informales que viven de su ingreso diario, como cartoneros, vendedores ambulantes, entre otros.

Mención aparte ameritan las formas culturales del uso del espacio en estos barrios donde la sociabilidad de niños/as y adolescentes y jóvenes se despliega en la calle y se suma la desinformación en adolescentes y jóvenes sobre la importancia del aislamiento. A través del relevamiento realizado por investigadores del IDEPI (2020)<sup>6</sup> se observa en el caso de los adolescentes y jóvenes como esta situación no se transita de la misma forma de acuerdo a las mayas de contención comunitaria que posean. Así en los asentamientos más precarios y barrios más pobres con escasa presencia de organizaciones barriales, e incluso donde -como dice un informante- “nunca la policía ni la municipalidad pasaron a ver si la gente tiene dificultades”, es en donde la población juvenil cumple en menor medida el aislamiento y se encuentra más desinformada, mientras que en los barrios donde esta población juvenil se encuentra acompañada por las organizaciones comunitarias o está inmersa en las universidades nacionales públicas del conurbano, el nivel de

información que poseen sobre cuidados ante la pandemia y el acatamiento a la medida de aislamiento son altos.

Esta realidad hoy adquiere un dramatismo particular y, a la vez, evidencia hasta qué punto parte de la reproducción social requiere de la acción comunitaria. Además del Estado, el mercado, y las organizaciones instituidas de la sociedad, hay algo que funciona como propio de la posibilidad de continuidad del lazo social en situaciones críticas, no solo como la de la pandemia sino la que genera la propia lógica de funcionamiento de las economías neoliberales, que es la masa de trabajo comunitario para desarrollar y reproducir el lazo social.

Ante este proceso, se puede decir que la recreación de un tipo de trama social comunitaria, que ya viene construyéndose desde antes, hoy se muestra imprescindible a la par del Estado.

Ahora bien, esta trama social comunitaria, esta solidaridad territorial del mundo popular, es decir, del obrero, enraizada en la vivienda, en la familia, el vecindario, en las organizaciones sociales, al igual que la solidaridad enraizada en la experiencia común del trabajo, se construye alrededor del Estado, requiere la mediación de las instituciones gubernamentales para existir. Esta forma de la solidaridad necesita instituciones tan sólidas como estables e innovadoras, y la condición de funcionario público, con empleo estable, de tiempo completo y protegido, es su columna vertebral.

Es a partir de ella que se organizan los conflictos, esenciales a la vida democrática, para enfrentar las fuerzas que socavan la cohesión social. Sin estas formas de solidaridad, los poderosos se convierten en titulares de todos los derechos. Al respecto, Merklen (2020) alerta sobre el peligro tecnológico que acecha a la salida de la crisis. Las formas actuales de la economía digital son capaces de multiplicar los servicios disponibles y hacerlos mucho más accesibles para la mayoría, porque son más baratos. En este sentido la tecnología digital es una verdadera revolución que penetra hasta los más pequeños intersticios de nuestra vida social, pero extrae al trabajador de la solidaridad nacional, conspira contra la proximidad y la co-presencia, hace invisibles las relaciones de mando y dominación porque son impersonales. La telemedicina y la enseñanza a distancia pueden promover servicios más baratos, pero no fortalecen la solidaridad.

No hay que olvidar que el modelo de desarrollo que nos está llevando a la crisis, el de la globalización imparable y el de la centralidad del mercado,

6. En el marco del relevamiento realizado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de La Nación -Coordinado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus- investigadores del Instituto de Estudios de Desarrollo Productivo e Innovación (IDEP) de la UNPAZ, se contactaron con referentes barriales y comunitarios de la región obteniendo información valiosa sobre el aislamiento preventivo obligatorio.

hace que la solidaridad nacional, la trama social comunitaria indispensable, hoy esté amenazada, por un lado, aunque por otro lado, se reconstruya con fuerza ante la crisis sanitaria.

## **Re-pensando la generación de políticas de desarrollo. Consideraciones contemporáneas**

Para pensar la reactivación del país hay que dimensionar los efectos del COVID-19 y contar con una mayor intervención del Estado en la planificación económica, de acuerdo a la CEPAL (2020). Y para generar políticas de desarrollo desde una mirada multidimensional, hay que ver la macroeconomía y la transformación productiva, centralmente, desde dos perspectivas. Se necesitan políticas productivas que mejoren la competitividad y desarrollar la ciencia y la técnica y, a la vez, se necesitan políticas que tomen en cuenta a todos los sectores vulnerables o excluidos de la sociedad, siendo central las políticas dedicadas a generar empleo y a generarlo de la mejor calidad posible para estos sectores (Bekerman, 2020; Porta, 2020; entre otros).

Según Peirano (2020), Argentina posee tres ventajas singulares que hay que aprovechar para generar políticas de desarrollo, ya que pocos países las tienen: una buena dotación de recursos naturales, un sistema científico tecnológico amplio y capacidad industrial. Y la industria debe cumplir un rol protagónico porque es el sector que potencia los recursos naturales y da una utilidad a los servicios. Al respecto, es interesante reflejar las palabras del autor:

*En términos de los recursos naturales, no estamos en el top per cápita. Pero estamos en una línea intermedia y eso nos pone en un piso alto para generar divisas y muchos insumos críticos que, si no los tuviéramos, serían cuellos de botella para el de desarrollo. También tenemos una plataforma de investigación muy extendida y diversificada. Hoy estamos tomando un poco nota de que somos capaces de producir test de diagnóstico rápido para el COVID-19. Eso nos pone en un club muy selecto de ocho o nueve países. Pasa lo mismo con los satélites. Somos un país que, en plena crisis, descubrió que tenemos dos PyMEs cordobesas capaces de producir respiradores artificiales que llegaban a Alemania. La capacidad científica es un gran activo. Por último, somos un país que tiene industria. Es cierto que hay sectores que tienen retrasos en la tecnología y la organización. Pero también tenemos una industria exportadora, que quizás no está tan presente en el imaginario colectivo. Además, en Argentina existe una cultura del trabajo alrededor de la industria que no todos los países tienen y que valoran mucho las empresas multinacionales, que saben que acá cuentan con un entramado de PyMEs que*

*pueden atender esas exigencias que hoy tiene la producción. El desafío central es cómo combinamos estos tres elementos, es decir, como combinamos el conocimiento, los recursos naturales y la producción. Esto es una singularidad, porque, en general, los países que tienen mucha ciencia no tienen recursos naturales, los que tienen muchos recursos naturales no tienen mucha industria, o los que tienen industria no tienen los otros elementos (Peirano, 2020: 2).*

De este modo, una política de desarrollo se debe dar en base a políticas que promuevan al conocimiento y la innovación, ya que son fuentes de rentabilidad, acumulación y aumentan la productividad, como en base a políticas que incluyan a los sectores altamente vulnerables y/o excluidos. Para ello, se debe pensar, por un lado, la revolución 4.0 desde nuestra propia realidad, apuntando a que esta automatización, no implique pérdida de empleo y concentración. Por ello es crucial el desafío de pensar la revolución 4.0 junto con actores claves, como ser los sindicatos, las universidades, entre otros, para abordar estrategias de capacitación y re-organización de los puestos de trabajo en función de las nuevas tecnologías, ya que el trabajador tendrá que adaptarse continuamente a nuevas demandas internas. En entornos de la Industria 4.0 la gente no debe trabajar más horas, sino con más inteligencia. El trabajador pasa a ser solucionador de problemas (hardware y dispositivos) y debe tener entre sus competencias la toma de decisiones y ser innovador. Sin embargo, los trabajadores necesitan también seguridad en el trabajo y ello debería ser regulado en los convenios colectivos. Además, las nuevas empresas van a funcionar con dificultad si no lo hacen atendiendo a las exigencias éticas de transparencia, solidaridad y cooperación que disipen incertidumbres y que permitan el desarrollo del proyecto personal de los trabajadores de una manera estable (Sarriés Sanz, 2019).

Por otro lado, como considera Porta (2020), generar políticas de desarrollo también implica por parte del Estado pensar en políticas activas para el 40% del sector informal que no será absorbido por el crecimiento de modo inmediato, y por ende, habrá un costo generacional. En el sentido de un desarrollo multidimensional, Peirano (2020) considera que hay que trabajar en políticas destinadas a tal fin también con nuevos actores que han emergido como ser los movimientos sociales, los movimientos de mujeres, entre otros.

Finalmente, para generar políticas de desarrollo es imprescindible una coordinación y planificación estratégica de políticas públicas, basadas en evidencia empírica, que persigan la articulación entre la política económica, la política social y la política ambiental, buscando la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad, en un marco democrático, y que incluyan formas de participación y de adhesión de la gran mayoría de los actores sociales.

## El Estado del siglo XXI en el marco del COVID-19

La pandemia dejó en evidencia que los Estados --lejos de las teorías que pronosticaban el fin de su centralidad ante el avance del mercado -- son muy importantes como reguladores de la vida social. Frente a una pandemia de este tipo y frente a las crisis sanitarias y económicas, el mercado nunca resuelve, o por lo menos no lo hace de manera justa.

Los momentos de crisis son también momentos de oportunidad para avanzar hacia la sociedad que queremos. La situación actual pone en la agenda la necesidad de un sistema integral de políticas públicas distributivas.

Según Altamirano Montoya, Azuara Herrera y González (2020) del BID, para el Estado el principal desafío para los países será reencontrar el camino del crecimiento económico y la protección laboral y social, siendo necesario reestructurar el funcionamiento de la seguridad social de la región para que el acceso a la salud sea universal y no dependa de la condición laboral de las personas. Para la CEPAL (2020), construir el Estado de bienestar y sistemas de protección social universales es clave, y un elemento central en la construcción de un Estado de bienestar es el derecho a la salud, apuntando a superar la actual fragmentación, jerarquización y mercantilización de los sistemas de salud. Además, propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus. En sintonía con estos organismos, la OIT (2020) considera necesario dos objetivos primordiales. Asegurar la salud de los trabajadores, los empleadores y sus familias y minimizar los riesgos de propagación del COVID-19, como generar las acciones coordinadas, rápidas y de gran escala para estimular la economía y sostener los empleos, las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores.

Ahora bien, de acuerdo a Chávez Molina y Molina Derteano (2020), frente la incertidumbre financiera que provoca la pandemia, en la banca internacional y ciertas multinacionales confían en que la economía global va a reflotar en forma de V: así como cayó, se levantará. Pero para que la línea de la derecha no se amesete, es necesario un cambio en la mentalidad empresarial, una nueva filantropía, con más compromiso ético con los derechos laborales y menos pánico ante las políticas impositivas.

En el caso argentino esto tiene que ver con el registro y el blanqueo del trabajo y del capital. Supone desmontar el discurso para el cual todo impuesto es una especie de exacción ilegítima y una carga para la producción. Y esa senda filantrópica empresarial debería ir construyéndose mediante estrategias de articulación con las corporaciones económicas. Al respecto, Noretto (2020) sostiene que un Estado peleado abiertamente con las corporaciones económicas es un problema, por ello tiene que haber maneras de coopera-

ción y de integración relativamente orgánicas también de los poderes económicos en el gobierno del estado, porque esos poderes tienen una capacidad de desestabilización enorme.

Por otro lado, como se menciona anteriormente, para pensar la reactivación del país hay que dimensionar los efectos del COVID-19 y contar con una mayor intervención del Estado en la planificación económica, tal como plantea la CEPAL (2020). Al respecto, entre los riesgos actuales, hay que resaltar que las empresas que se hayan adaptado al paradigma tecnológico actual, están mejor posicionadas para el nuevo rumbo que prime en el desarrollo económico-productivo del país, y las medidas de cuarentena constituyen una oportunidad para las grandes empresas para ir eliminando a la competencia. Por ello, es clave apoyar a las empresas de menor tamaño en sus capacidades para operar en forma digital, para que una parte relevante de sus empleados trabaje desde sus hogares y para que las transacciones con clientes y proveedores se puedan realizar digitalmente.

A la vez, es necesario que las comunidades productivas y las economías barriales, más allá de la rentabilidad, produzcan bienes y servicios en post del beneficio social, fortalezcan el consumo local y la identidad comunitaria, generen empleo local, produzcan sin contaminar y contribuyan a mejorar el medio ambiente y a trabajar en conjunto con el Estado. En este sentido, Klein (2020) destaca que en situaciones de crisis como desastres o pandemias, la ciudadanía puede perder mucho: las élites aprovechan esos momentos para aprobar reformas impopulares que agravan las divisiones económicas y sociales. Pero también suponen una oportunidad de cambio. Debido a nuestra profunda crisis ecológica, debido al cambio climático, resalta que debemos pensar qué tipo de respuesta se requiere, y esta tiene que estar basada en los principios de una economía verdaderamente regenerativa, basada en el cuidado y la reparación.

Las acciones tomadas hasta ahora por el gobierno nacional son novedosas: sobrepasan la focalización y visualizan, en gran medida, el universo de la informalidad laboral y económica. Puso en marcha un conjunto de medidas para favorecer a los sectores más golpeados por la cuarentena: apoyo económico a una población a la cual no se le destinaba usualmente -como trabajadores independientes y pequeños patrones a través del Ingreso Familia de Emergencia-, otorgó bonos para jubilados y beneficiarios de la AUH, congeló los precios de los alquileres y las cuotas de los créditos hipotecarios. Prohibió, además, los cortes de servicios esenciales para aquellos que no puedan pagarlos y profundizó líneas de créditos para pymes en el marco del programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, que tiene el objetivo de responder a las necesidades del amplio universo de empresas que habían

quedado sin posibilidades de recibir ingresos. También se dispuso la prohibición por 60 días de los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor. Así, hoy Argentina, está llevando a cabo un proceso de reconstrucción del estado, destacando también los dispositivos más urgentes para la salud pública que implican una carrera contra el tiempo y es un esfuerzo muy grande.

Está claro que se necesita un Estado con capacidades para garantizar los derechos sociales, sanitarios y civiles de toda la población, en un marco democrático, y que ante la crisis actual no quedan dudas de que la desigualdad y la pobreza, son problemas interrelacionados, que tienen que ver con la retirada del estado y son contraproducentes para una emergencia sanitaria como la que se padece hoy en día.

Al respecto, De Piero (2020) comenta que la pandemia se desarrolla sobre las condiciones materiales, subjetivas y simbólicas que constituyen a nuestra sociedad antes que todo esto comenzara. Las posibilidades de construir horizontes nuevos ya están latentes en nuestra sociedad (y en el Estado), pero demandan sí que se generen ciertas condiciones que actúen como catalizadoras de esas potencialidades. Requiere de una combinación peculiar entre voluntades políticas, sociales y económicas, para allanar ese camino, y los recursos disponibles, tanto materiales como sociales y políticos.

En lo que atañe a las condiciones subjetivas y simbólicas, es sabido que el campo de las ideas es esencial para construir "conciencias y sujetos políticos", por ello el Estado debería ir hacia un camino que construya sentido público, que viabilice ideas redistributivas, en tanto constituye la representación más emblemática del poder del Leviatán como dijo Hobbes, sobre todo considerando que, en la actualidad, la democracia se encuentra muy atravesada por el big data, las redes sociales y de los medios de comunicación.

El Estado en el siglo XXI no puede tener las mismas características que en el siglo XX, hay desigualdades que son estructurales y que determinan buena parte de las posibilidades de los Estados para avanzar en escenarios de mayor equidad. América Latina es de las regiones más desiguales y esas brechas son condicionantes que limitan los efectos de las políticas públicas y las hacen actuar en los márgenes (CEPAL, 2020). Para salir de la crisis es necesario repensar el modelo de desarrollo y consolidar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, como se plantea en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y a través de un nuevo pacto social/fiscal, dijo la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.

Para ello se necesitan instituciones gubernamentales tan sólidas como estables e innovadoras, y la condición de funcionario público, con empleo estable, de tiempo completo y protegido, es su columna vertebral. Un abordaje

sistémico de la crisis y de su reconstrucción posterior supone abordar las dimensiones que hacen al desarrollo, de modo integral y coordinadas estratégicamente, acompañando la trama social comunitaria, que hoy se muestra imprescindible a la par del Estado (centralmente en los barrios más vulnerables), fortaleciendo la solidaridad basada en el mundo del trabajo junto con la promoción de sindicatos sólidos e innovadores, e incluyendo formas de integración relativamente orgánicas de los poderes económicos y del resto de los actores sociales, que fortalezca la institucionalidad democrática.

## Referencias bibliográficas

- Agenda Migrante (2020). Informe Encuesta a Migrantes de Argentina. Argentina. Agenda Migrante 2020.
- Altamirano Montoya, A; Azuara Herrera, O. y González, S. (2020) ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. BID.
- Arroyo, D. (2020). Las 5 razones del aumento de la pobreza. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/222846-las-5-razones-del-aumento-de-la-pobreza-en-el-conurbano> Fecha de consulta: 30/03/2020.
- Azkona, N. (2013). La implementación del concepto de desarrollo en las políticas de cooperación al desarrollo y en materia migratoria. Estudios Internacionales 176- ISSN 0716-0240, pag.73-96. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
- Bekerman, M. (2020). Impacto sobre la estructura productiva. Primer encuentro de macroeconomía en tiempo de pandemia. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG-Argentina-, CEPXXI, CENES. <https://www.fes-argentina.org/e/1er-encuentro-macroeconomia-en-tiempo-de-pandemia-impacto-sobre-la-estructura-productiva/> Fecha de consulta: 09/06/2020.
- Carballo, E. y Garnero, P (2020). En busca de la inclusión financiera. Página 12. Economía <https://www.pagina12.com.ar/257716-en-busca-de-inclusion-financiera>. Fecha de consulta: 06/04/2020.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). Dependencia y desarrollo en América Latina. México DF: Siglo XXI.
- Cañete-BID, (2020) .PYMES y ciencia Coronavirus: ¿Cómo apoyar desde el sector de fomento a la innovación y las pymes? BID.
- CEPAL, (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. CEPAL.
- CLAD (2019). Informe de relatoría. Área temática: Gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible de ciudades. Coord.

Columbié Santana, C.M. XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 12 -15 nov.9.

- Chávez Molina, E. y Molina Derteano, P. (2020). Coronavirus y trabajo. Una salida en forma de V. Revista Anfibia. <http://revistaanfibia.com/ensayo/una-salida-forma-v/> Fecha de consulta: 02/05/2020.
- De Piero, S. (2020). Mirar hacia adelante. ¿Desde dónde? <https://www.eldesatapeweb.com/politica/coronavirus-en-argentina/mirar-hacia-adelante-desde-donde--20205915210>. Fecha de consulta: 10/05/2020.
- DUBOIS, A., (2005). La revisión del desarrollo a principios de siglo. Entre el nuevo consenso y la propuesta alternativa. En DUBOIS, A. et. All., Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD, Diputación Foral de Gipuzkoa y Gobierno Vasco, pp. 9-32.
- Febbro, E (2020). Entrevista a Camille Peugny. La máscara neoliberal y la del coronavirus. Página 12. En: <https://www.pagina12.com.ar/256008-la-mas-cara-neoliberal-y-la-del-coronavirus>. Fecha de consulta: 29/03/2020.
- Giller, D. M. (2014). ¿"Teoría de la dependencia"? Orígenes y discusiones en torno de una categoría problemática. Revista el Búho y la Alondra. Sección Espacial Edición 21. CABA. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Grimson, A, Canelo, P y Nosetto, L. (2020). Coronavirus y Estado. La revalorización de lo público. <https://www.pagina12.com.ar/257721-coronavirus-y-estado-la-revalorizacion-de-lo-publico-analiza>. Fecha de consulta: 06/04/2020.
- Grimson, A. (2020). Un país sin ciencias sociales es un país que renuncia a su futuro y a conocerse a sí mismo. Infobae, Cultura. <https://www.infobae.com/cultura/2020/02/08/alejandro-grimson-un-pais-sin-ciencias-sociales-es-un-pais-que-renuncia-a-su-futuro-y-a-conocerse-a-si-mismo/> Fecha de consulta: 15/06/2020.
- Gunder Frank, A. (1976). América Latina: subdesarrollo o revolución. México DF. Era.
- ICO-UNGS, (2020). El conurbano en la cuarentena. Informe del Instituto del Conurbano. UNGS.
- IDEPI, (2020). Relevamiento sobre el aislamiento preventivo obligatorio en el noroeste del conurbano. Instituto de Estudios de Desarrollo Productivo e Innovación (IDEPI), Universidad Nacional de José C Paz.
- INDEC, (2019). Informe de pobreza 2019. Argentina. INDEC.
- Klein, N. (2020). La gente habla sobre cuándo se volverá a la normalidad, pero la normalidad era la crisis <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/entrevista-naomi-klein-gente-habla-volver-normalidad-crisis-doctrina-shock>. Fecha de consulta: 05/05/2020.

- Kulfas, M. (2020). El desarrollo industrial argentino en perspectiva histórica. Voces en el Fénix.
- López, M. P. (2020). Sociología en la Emergencia. La pandemia en la escena contemporánea. <https://www.youtube.com/watch?v=Ebd-fsANB5I>. Fecha de consulta: 10/05/2020.
- Mazzola, R. (2020). Múltiples dimensiones de la desigualdad con el coronavirus. Página 12. CASH. <https://www.pagina12.com.ar/260121-multiples-dimensiones-de-la-desigualdad-con-el-coronavirus>. Fecha de consulta: 19/04/2020.
- MerKlen, D. (2020). SOLIDARITÉ(S) ET CONFLIT. <https://www.humanite.fr/solidarites-et-conflit-687846>. Fecha de consulta: 10/05/2020.
- OIT-Argentina (2020). El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política. Documento de Trabajo. Argentina. OIT.
- OIT, (2020). Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020. Informe Argentina, OIT.
- Peirano, F. (2020). Viene un mundo mucho más agresivo, en disputa por las ideas y la renta. Revista Visión Desarrollista. <https://www.vision-desarrollista.org/peirano-viene-un-mundo-mucho-mas-agresivo-en-disputa-por-las-ideas-y-la-renta/?fbclid=IwAR3E4MKGGVZYIs-50ghvk3qYD5ZzRcTOicXkuuilsZt9TGKti-aVweRWUDo>. Fecha de consulta: 10/06/2020.
- Piketty, T. (2019). Capital e ideología. Bs As. Editorial Planeta
- PNUD, (2009). Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano. Nueva York. PNUD.
- Porta, F. (2020). Impacto sobre la estructura productiva. Primer encuentro de macroeconomía en tiempo de pandemia. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG-Argentina-, CEPXXI, CENES. <https://www.fes-argentina.org/e/1er-encuentro-macroeconomia-en-tiempo-de-pandemia-impacto-sobre-la-estructura-productiva/> Fecha de consulta: 09/06/2020.
- Sarriés Sanz, L. (2019). El trabajador del futuro en la industria 4.0. Revista Negocios en Navarra. España. Edición 20/08/2019. <https://www.negociosennavarra.com/trabajador-del-futuro-la-industria-4-0/>. Fecha de consulta: 12/06/2020.

## Palabras clave

Desarrollo. Conceptualizaciones .Evidencias empíricas. Políticas públicas. Rol del Estado



## Que los valores decidan

### Lic. María Karina Trivisonno

Licenciada en Psicología, especializada en Género y Políticas Públicas de FLACSO. Docente en la Maestría Administración Pública (USAL). Secretaria de Organización de Unión Personal Civil de la Nación, Seccional Empelad@s Públicos Nacionales. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato.

### Lic. Susana Gonzalez

Licenciada en Psicología, post grado en Coaching y Cambio Organizacional. Docente en la Maestría Administración Pública (USAL). Integrante del equipo de la Secretaría de igualdad de Oportunidades y trato de Unión Personal Civil de la Nación, Seccional Empelad@s Públicos Nacionales. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato.

## Resumen

¿Si actuaras conforme a tus valores, que decisión tomarías? En este artículo reflexionamos acerca de que ante diversas situaciones que se nos presentan como dilemas éticos, la respuesta debe darse desde los valores. Hacer oír los valores, es una estrategia individual que no sólo nos afecta en lo personal sino que como sujetos que existimos dentro de una sociedad, también impacta en lo social. Regimos por los principios éticos y practicar actitudes íntegras, convoca a la adhesión de la puesta en práctica de los valores de una sociedad para el desarrollo del bien común. Cuando se trata de lo público esta decisión cobra una relevancia mayor debido a la responsabilidad que compete a los que deben tomar decisiones que afectan a la toda comunidad.

*“(...) Si un número suficiente de nosotros tuviéramos la capacidad, habiendo entrenado y practicado, de hacer oír nuestros valores y ponerlos en práctica en todas esas veces en las que lo mejor de nosotros mismos lleva el timón, el mundo... sería un lugar diferente”<sup>1</sup>*

En los tiempos que corren hoy, tiempos de pandemia, hemos escuchado

1. Mary Gentile. Dar voz a los valores.

con frecuencia que los distintos países del mundo debieron enfrentarse a un dilema: SALUD o ECONOMÍA.

Siendo muy difícil el planteo en este sentido, como dos cuestiones antagónicas que se contraponen y generan una necesidad de ponderación acerca de una mayor o menor importancia de una sobre otra, así como también la falsa ilusión de poder elegir una de las dos alternativas y que esto conforme una solución definitiva.

A lo largo de la historia, hemos visto que no necesitamos de pandemias, ni de situaciones críticas o emergencias mundiales para que, como sujetos y sociedades, debamos enfrentarnos a estos momentos de decisión entre una cosa y la otra. Siendo que en algunas ocasiones estas opciones parecen opuestas. En una sociedad son la ética y la moral las que regulan el comportamiento de las personas, marcando de manera individual, que sería la ética, como de manera colectiva, que sería la moral; lo que es considerado aceptable y positivo y lo que es considerado bueno o malo. Lo que nos preocupa, ocupa y valoramos es determinado por nuestro sistema ético.

Cuando nos encontramos ante esas situaciones donde tenemos que elegir entre una cosa y la otra, y eso nos genera un conflicto, estamos ante un dilema ético. Podríamos definir entonces un dilema ético, como una situación en la se produce un conflicto entre distintas creencias y valores de una persona o sociedad y donde no existe una salida considerada totalmente buena o mala; ya que ambas tienen aspectos positivos y negativos a la vez. Lo que nos obliga a hacer prevalecer un valor sobre otro al elegir.

Esto nos conduce a reflexionar y poner en duda lo que, hasta ese momento, nos parecía una certeza.

Como alguna vez planteó Martin Krause, refiriéndose al texto de Rushworth Kidder "(...) la ética se trata de un concepto de debería. No se trata de lo que se tiene que hacer porque la regulación lo obliga o la naturaleza lo requiere. Se trata de lo que se debería hacer, porque es lo correcto (...)"

*"(...) ante las encrucijadas se trata de fortalecer aquellas partes de nosotros que quieren proceder correctamente. Al final (...) no es tanto cuestión de valentía, sino de aprender o verbalizar lo que pensamos y actuar en consecuencia". (Gentile)*

El dilema es encontrar lo que es correcto, cuando ninguna alternativa parece serlo. Esto nos enfrenta a tener que elegir, y cuando elegimos lo hacemos como sujetos, como individuos que respondemos a pautas sociales y nos movilizamos por la práctica de nuestros valores. El dilema nos presenta dos alternativas, elegir una significa resignar la otra y viceversa.

Estas situaciones que describimos se presentan como un profundo conflicto en sí mismo, y como tal nos obliga a ser creativos, a descubrir nuevas alternativas, encontrar y elegir una salida superadora, poniendo muchas veces en jaque el cumplimiento de pautas o normas existentes, así como de creencias y valores compartidos. Requiriendo de los individuos, los conductores y la sociedad en su conjunto, nuevos paradigmas que nos permitan afrontar y superar estas crisis, encontrando y estableciendo lo mejor para el colectivo. Hemos escuchado a partir de esta pandemia, la necesidad de establecer un nuevo orden mundial.

Muchas veces para tomar decisiones, y definir estrategias políticas ante determinadas crisis, debemos replantearnos comportamientos que creíamos éticos y ante la nueva circunstancia parecieran no serlo.

Frente a estos dilemas, los individuos y las organizaciones deben replantearse sus principios y valores, encontrando aquellos más profundos y prevalecientes para responder adecuadamente ante esta nueva realidad.

Esta actitud significa una revisión interna, conocernos como sujetos, como sociedad, como comunidad. Es necesaria esta reflexión porque el conocimiento interno, el “conócete a tu mismo” de Sócrates nos lleva a identificar nuestros valores, a reafirmar que éstos nos permiten “vivir de acuerdo con ellos” y por ende elegir desde ellos.

Para que este cambio y esta manera de actuar se consoliden en una sociedad, deben darse ciertas condiciones: los valores deben ser compartidos, debe haber concordancia entre el decir y el hacer, debe haber compromiso y participación colectiva, así como también una sólida claridad y conducción política.

Tesoro define muy bien la diferencia entre: actitudes hipócritas (que sería predicar valores y principios que no se practican), actitudes cínicas (que serían burlar valores y principios aduciendo que nadie los practica), y actitudes íntegras (que sería practicar los valores y principios que se predicán).

Cuando estas últimas actitudes son las que prevalecen, se afianza un comportamiento ético, cuyos efectos repercuten en toda la sociedad, porque la respuesta desde los valores nos permite la convivencia, el reconocimiento de la existencia de un otro, sin el cual no hay valores.

## **Ahora, ¿cómo entendemos la ética?**

Desde la visión de Chalita, hay dos formas de explicar la ética. Una como un código de conducta, y otra es la que sostiene que la ética es un código de conducta que procura el bien, porque cree en su existencia y marca las

pautas o principios del obrar humano.

Así la ética no es meramente una idea, una abstracción o algo distante, sino un ejercicio cotidiano, que transluce valores subyacentes a partir de los comportamientos.

Este autor también nos remite a reconocer, mediante nuestro accionar cotidiano, la existencia de un otro, un tu-yo, alguien que es destinatario de nuestras acciones y que merece las mismas respuestas que esperamos para nosotros. Si no se considera la presencia de un otro, las acciones que como humanos realizamos no tienen sentido. Aquello que el ser humano realiza lo hace en función de un objetivo final: la felicidad, busca incansablemente la virtud y la excelencia.

De la misma manera en la elección de los diez mandamientos: Hacer el bien, Actuar con moderación, Saber elegir, Practicar las virtudes, Vivir la justicia, Valerse de la razón, Valerse del corazón, Ser amigo, Cultivar el amor y Ser feliz, está presente, en todos ellos, como destinatario el semejante.

Anteriormente dijimos que sin la existencia de un otro no hay valores. Un dilema ético, nos enfrenta a la pregunta ¿qué elijo hacer?

Si se elige responder desde una ceguera social, es evidente que no se está respondiendo desde los valores sino desde los disvalores que pudieran conducir la vida misma, y como tal no se busca el bienestar de nuestro par, sino que se centra en la obtención de un bienestar personal.

Como integrantes de una sociedad, de una organización, de una comunidad, las acciones que se deciden frente a situaciones conflictivas ponen de manifiesto la relevancia de que hay un receptor, y que este es igual a nosotros, con nuestros mismos derechos y deberes.

En las normas que nos rigen en el Estado y que se enmarcan en las cuestiones éticas, surgen una serie de principios éticos rectores a respetar, que conllevan de suyo el reconocimiento de la presencia de otra persona, la ciudadanía como receptora de las decisiones que los funcionarios públicos adopten. A modo de ejemplo, elegimos el principio de la responsabilidad, mediante la cual se debe responder por las decisiones y acciones ejecutadas; entonces sin lugar a duda hay alguien (un semejante, la ciudadanía) a quien se debe dar cuenta de lo hecho.

De la misma manera el concepto de ética nos convoca a pensar en valores importantes para la sociedad como la lealtad, el compromiso, la integridad, el respeto, la inclusión, la honestidad y el buen trato, todos ellos nos indican que, la existencia de otra persona (igual a mí) es el límite para decidir frente a un dilema. El ejercicio de los valores y los comportamientos adoptados por la sociedad, requieren de una visión más profunda que la del cumplimiento de normativas. Las normas son necesarias pero no suficientes, entre la norma y su aplicación

hay una brecha, y esa brecha tiene que ver con la cultura de los individuos que deben cumplirla.

Victoria Camps plantea que la ética es un saber más práctico que teórico: "(...) tendremos que reconocer con Wittgenstein que la ética se muestra más que se dice, o mejor que debería decirse en un lenguaje capaz de mostrar su fuerza, de convencer e incitar así a la acción (...) si las utopías clásicas nos decían cómo debía ser la sociedad, las distopías nos dicen cómo no deben ser: una sociedad completamente tecnificada, deshumanizada, sin espacio para la libertad y donde la eficiencia es el máximo valor".

Los principios éticos son dinámicos, modifican a las personas en cada toma de decisiones y en cada acción que se realiza. Con nuestras acciones elegimos qué personas queremos ser y en qué sociedad nos vamos a convertir.

Muchas veces la dificultad radica en que se trata de transformar cuestiones culturales, pero es justamente en este aspecto cultural en donde visualizamos una oportunidad. En la medida que entendamos que son el resultado de construcciones sociales, es que podemos percibir la posibilidad de modificarlas.

## **Gestionar valores desde la Ética Pública**

Esto que estamos planteando, adquiere otra dimensión cuando hablamos de lo público.

Hablar de ética pública es hablar del bien común., pero no solo implica la presencia de dichos valores en los funcionarios públicos o quienes conducen o gestionan, sino en todos aquellos que conformamos la administración pública y somos ejecutores de sus políticas.

La ética pública es una herramienta muy valiosa e imprescindible para el desarrollo de una sociedad.

Convoca a la adhesión y puesta en práctica de valores, la defensa de los bienes y del patrimonio público, así como la realización de actos que tengan como fin último el bien común; permitiendo satisfacer la pluralidad de intereses de toda la comunidad.

Para que sea un principio fuerte y consolidado como algo valioso e importante para una sociedad, "no basta con los controles, sino que compete a la Ética Pública generar convicciones, hábitos y gestionar valores (...)" plantea Campagna. Como mencionamos al inicio del artículo, al enfrentarnos como sociedad a un dilema ético, a una crisis profunda ante una situación desconocida, debemos abordar también una salida diferente a lo que estábamos habituados. Una alternativa creativa y superadora, generando cambios en las actitudes colectivas. Priorizar valores, y actuar en consecuencia, no concierne únicamente a los

que tienen poder o responsabilidad de gestión. Sino que los comportamientos deben ser asumidos por todos los integrantes de una comunidad, respetando y reconociendo los valores de los otros y logrando que los objetivos comunes prevalezcan sobre los intereses individuales.

“En una organización en la que los miembros se sienten incorporados como miembros de ella y no solo manipulados por ella, integrados en un proyecto del que son corresponsables, y que tiene por referente la buena realización de la tarea, la cooperación sustituye al conflicto” (Cortina).

La participación y el conocimiento son imprescindibles para generar responsabilidad en los individuos.

Para generar esa responsabilidad y lograr cambios necesarios, lo más difícil es que muchas veces tenemos que poder romper con hábitos muy arraigados y que determinan nuestros comportamientos cotidianos.

Victoria Camps nos dice que tenemos que romper “(...) esa tendencia a perder la moral como consecuencia del descontento y dejarse vencer por la sensación de impotencia ante un mundo que no depende de mi voluntad. Y así impotentes para imaginar modelos de sociedad distintos, sólo reaccionar con protestas parciales (...), incapaces de pensar soluciones o salidas globales (...)”.

Para poder lograrlo, siempre la salida es colectiva, con la sumatoria de la mayoría, con convicciones compartidas, aceptadas por el conjunto y llevadas a la acción.

Para poder encontrar esa salida alternativa y consolidarla como una realidad, es hora de que cada uno asuma no sólo los derechos que le corresponden, sino también los deberes y la responsabilidad que le toca.

Saramago enfatiza la construcción social desde nuestra condición de individuos... “El compromiso social no debe ser pospuesto en la búsqueda de intereses individuales. El camino es cumplir con los deberes y obligaciones que le corresponden a cada parte, ética y moralmente (...)”.

En nuestro país la negociación colectiva en el ámbito del Sector Público Nacional ha sido y es una herramienta, que ha favorecido el diálogo social y nos ha permitido poner en duda creencias y comportamientos, incorporar en la agenda nuevos valores y generar nuevos derechos y obligaciones. Considerando los intereses de unos y de otros como intereses estratégicos para el conjunto. Convirtiendo principios éticos en maneras concretas de actuar, y desarrollando también herramientas para poder sancionar aquellos comportamientos que no lo son.

Largo ha sido el camino recorrido, sabemos que para alcanzar la totalidad de nuestros objetivos, debemos seguir trabajando, pero es nuestra convicción que el trayecto que nos falta es en el sentido que vamos.

Tenemos que ser conscientes de que en épocas de crisis las desigualdades e

inequidades se profundizan. “(...) Hace falta una gran libertad, ninguna discriminación, nada de demagogia y mucho amor: Hacen falta reglas de comportamiento para corregir las desigualdades más intolerables (...)” Papa Francisco. Los tiempos actuales y estos dilemas a los que nos enfrentamos como sociedad, ante esta nueva realidad mundial exigirán de todos los actores sociales renovadas fuerzas, voluntad, compromiso y decisión para encontrar estas salidas superadoras para poder sortear las serias dificultades económicas, sociales y de salud que trajo y traerá aparejada esta pandemia mundial.

## Conclusiones

Una conducta ética implica hacer hincapié en lo humano, fomentar nuestra humanidad.

En las organizaciones públicas se viene dando un cambio cultural, que surge de la necesidad de reemplazar aquella imagen de la administración pública que sólo es cumplidora y ejecutora de órdenes políticas por otra, que muestre que sus integrantes adhieren a valores universales y desde ahí cumplen con su labor cotidiana.

Tanto en la tarea rutinaria como en las situaciones extraordinarias, es necesario encontrar de manera original la forma de hacer oír a los valores, o en términos de Gentile “dar voz a los valores y lograr cambiar la situación”.

Cuando un valor cobra relevancia y se impone como respuesta, da lugar a la existencia del otro. Somos honestos, respetuosos, solidarios, receptivos con el otro.

En el mismo sentido Bernardo Kliksberg, sostiene que si una sociedad cultiva sistemáticamente sus valores éticos, cosecha resultados. Propone también que a fin de recuperar la relación que debe haber entre valores éticos y comportamientos económicos, en la agenda pública deben estar temas tales como la coherencia de las políticas económicas con los valores éticos, la responsabilidad social de la empresa privada, la eticidad del fortalecimiento de las organizaciones voluntarias, y el desarrollo de la solidaridad en general. Es así que todos quienes integramos esta sociedad debemos trabajar para que la ética esté presente en las acciones cotidianas, no sólo para erradicar la corrupción sino también para motivar actitudes éticas positivas, porque muchas de las elecciones (dilemas) más difíciles no se dan en el plano de lo “correcto” vs “incorrecto”, sino en el plano de nuestras elecciones basadas en valores.

“El compromiso de las acciones tiene que ser una responsabilidad creativa, pues en ciertos momentos históricos, los cambios se producen con tal velocidad que las normas en ocasiones no los cubren (...)” (Campagna)

Es en estos momentos donde a través de nuestros valores, de la defensa

del bien común, de la organización de la comunidad y una firme voluntad política, que encontraremos la manera de generar las transformaciones para construir un mundo mejor.

## Bibliografía

- Gentile, Mary. Dar voz a los valores. Proteus. 2012
- Campagna, María Cristina. El siglo XXI será ético o no será. Fundación Unión. 2008
- Chalita Gabriel. Los diez mandamientos de la ética. Aguilar. 2004.
- Kliksberg, Bernardo. La ética importa. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 8, núm. 24, octubre-diciembre, 2003, pp. 661-665
- Baustista, Oscar Diego. “Los códigos Éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas. Valores para un buen Gobierno”. Revista de las Cortes Generales. (65). pp. 123-154. ISSN 0213-0130
- Trivisonno, Karina. La Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato, a través de la Negociación Colectiva. IX Congreso del CLAD.
- Carta Universal de los Deberes y Obligaciones de las Personas.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU
- Tesoro, José Luis, Los códigos de conducta en la función pública, fortalezas y debilidades
- Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Decreto 214/06
- Ley 25188 y sus modificatorias y decretos reglamentarios. (Ética de la Función Pública) 1999.
- Código de Ética de la Función Pública. Decreto 41/99.
- Trivisonno Karina. González, Susana. Nuevos Paradigmas en la Administración Pública Nacional. Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública. Mayo 2019
- Trivisonno, Karina. Generando nuevos derechos a través de la Negociación Colectiva. OIT
- Krause
- Camps Victoria. La ética en una cultura post filosófica. Análisis y debate. 2011
- Cortina Adela. Ética Pública y Sociedad. Taurus. 1998
- Papa Francisco. Entrevista por Eugenio Scalfari. 2013
- Kidder, Rushworth M. Cómo las personas buenas toman decisiones difíciles: resolviendo los dilemas de la vida ética. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala. 1998.

## **Palabras Clave**

Ética Pública. Dilemas Éticos. Valores. Deberes. Obligaciones. Administración Pública Nacional.



# Una administración pública de cara al futuro pensada desde la generación y utilización del conocimiento organizacional

## Norberto Osvaldo Vázquez

Docente Investigador

Maestría en Administración Pública USAL

Carrera de Sociología UBA

Dirección de Investigaciones y Documentación INAP

## Mercedes Aguilar

Docente Investigadora

Maestría en Administración Pública USAL

Carrera de Sociología y Trabajo Social UBA

## Currículum Vitae

Norberto Osvaldo Vázquez es Licenciado en Sociología y Magister en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente de metodología de la investigación científica en la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador y en la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Ha formado parte de distintos equipos de investigación orientados al estudio de la Administración Pública, tanto como investigador como director de proyectos. Se desempeñó como evaluador de Programas Sociales en distintos Ministerios Nacionales. Actualmente forma parte del grupo de investigadores del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Mercedes Aguilar es Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente en la materia Evaluación de la gestión pública en la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador y en la materia Metodología de la investigación social de las carreras de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires. Ha participado como investigadora en distintos equipos de investigación dedicados al estudio de la implementación y evaluación de políticas públicas. Se desempeñó como evaluadora de Programas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

## Resumen Ejecutivo

En este artículo abordamos los desafíos que debe enfrentar la administración pública de cara al futuro a partir del recurso más importante con que cuentan las organizaciones públicas: el conocimiento. Concretamente, ante los legítimos pedidos que se realizan desde la literatura especializada y desde otros medios de mayor eficiencia, eficacia y transparencia, planteamos la necesidad de recuperar a las distintas fases del proceso de las políticas públicas como espacios generadores de datos, información y conocimiento, que deben ser recuperados, sistematizados y analizados como insumos para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia.

## Introducción

Hace tiempo que la preocupación por la administración pública del futuro y por el futuro de la administración pública, se ha constituido en un problema de investigación en el campo académico y de debate en diversos ámbitos, y se ha intensificado notablemente a partir del surgimiento de la pandemia provocada por el coronavirus COVID-19.

Hay artículos previos al surgimiento de la pandemia, cuyos contenidos mantienen vigencia a pesar del cambio de contexto ya que abordan cuestiones centrales como la sostenibilidad económica de las administraciones públicas, sus capacidades para innovar en el contexto de una sociedad del aprendizaje y creciente globalización (Ramíó Matas: 2016) o pensar los retos futuros de las administraciones públicas en relación con la construcción del buen gobierno, preguntándose por las condiciones institucionales y administrativas que sería pertinente desarrollar (Dussauge Laguna: 2015).

Específicamente en nuestra región, a modo de ejemplo puede citarse al seminario internacional "Reforma y Modernización del Estado en Latinoamérica: Diagnóstico y Tendencias" llevado a cabo en el año 2017 en Santo Domingo, donde los expertos participantes del encuentro identificaron una serie de retos que deben afrontar las administraciones públicas: fortalecer la planificación estratégica y operativa, profundizar la interconexión y coordinación entre las instituciones de los Estados, incorporar la perspectiva política a la gestión de la calidad en el sector público, hacer más efectivos y permanentes los sistemas de monitoreo y evaluación; fomentar los mecanismos de participación ciudadana en el funcionamiento de las entidades estatales y asumir el concepto de profesionalización de los funcionarios públicos de manera integral. A su vez, la relatoría final del cónclave recogió como desafío, la res-

ponsabilidad de la administración pública de asumir el tratamiento adecuado ante la complejidad del contexto actual, no sólo a nivel global, sino también a nivel local (SELA: 2017).

En el actual contexto, estos temas tienen vigencia pero cobran mayor importancia aún por las implicancias económicas, laborales y sociales que trae aparejadas la existencia del coronavirus.

Los debates actuales sobre la administración pública giran en torno al papel del Estado en el escenario actual y post - pandemia. A modo de ejemplo, en nuestro país, puede citarse la continua producción del espacio "Consenso por una Función Pública Profesional para el Siglo XXI" junto con "AAEAP"<sup>1</sup>, tendientes a la reflexión, el análisis y la elaboración de propuestas ante los desafíos que plantea la pandemia a las administraciones públicas, para lo cual inició el espacio Ciclo de Diálogo: "Gestionar lo Público en Tiempos de Pandemia", convocan a expertos que realizan reflexiones y otros tipos de aportes. Otro aporte significativo, lo lleva adelante el INAP, a través un ciclo de conferencias y publicaciones (CUINAP).

Podrían seguir mencionándose organismos públicos y privados, nacionales y de otros países en los cuales se generan espacios de reflexión y producción, que denotan la importancia de los desafíos que enfrentan las administraciones públicas antes, durante y también los que enfrentarán post - pandemia. Pero esta breve descripción es suficiente para señalar la existencia de escenarios en creciente complejidad, marcados por la incertidumbre, en los que se espera que el Estado genere respuestas rápidas y adecuadas con recursos materiales escasos. Ante este panorama, surgen preguntas: ante la escasez de recursos materiales ¿cómo gestionar políticas públicas que hagan frente a los problemas actuales y los que comienzan a vislumbrarse?, ¿qué otros recursos pueden mobilizarse?, en un país como el nuestro, donde la administración pública ya ha tenido que gestionar en el marco de profundas crisis, surgen preguntas que pueden aportar al debate y al desarrollo de propuestas: ¿qué de lo existente puede y debe mejorarse?, ¿existen recursos disponibles que se encuentran subutilizados?, ¿qué experiencias exitosas pueden recuperarse para abordar el presente?

Ante lo expuesto, en este artículo nos proponemos reflexionar sobre activos con que cuenta el Estado en nuestro país que, siendo fundamentales, no siempre han sido reconocidos como tales: la información, los saberes y el conocimiento que se genera al interior de sus organizaciones y las distintas instancias y herramientas con que cuenta para ponerlos en valor y utilizarlos en vistas a

la toma de decisiones fundamentadas y a la mejora continua de su proceso. El artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, presentaremos algunos aportes conceptuales vinculadas a la administración pública y a su constitución como problema, en segundo lugar, caracterizaremos la relación administración pública y sociedad del conocimiento, en tercer lugar haremos referencia a las políticas públicas como productoras de conocimiento, lo que, en cuarto lugar permitirá considerar al diseño de programas públicos, a su implementación y su monitoreo y evaluación como fuentes de información y conocimiento que deben ser tenidos en cuenta para fortalecer a una administración pública de cara al futuro.

## **Aportes conceptuales para la descripción del problema**

La producción de conocimiento en el campo de la investigación científica se constituye a partir de un tema que es acotado, derivando de él un problema o situación problemática que, a su vez, es delimitada conceptualmente: "problema es todo aquello que se convierte en objeto de estudio o reflexión y sobre el cual se percibe la necesidad de conocer y, por tanto, de estudiar. En este sentido, problema no es algo disfuncional, molesto o negativo, sino todo aquello que incite a ser conocido, pero teniendo en cuenta que su solución sea útil, una respuesta que resuelve algo práctico o teórico" Bernal Torres (2006:84)". En este espacio, considerar al futuro de la administración pública en términos de desafíos, es problematizarla en términos de adaptar a los organismos que la conforman al medio en que se desempeña. Se trata de un problema de larga data ya que forma parte del debate académico especializado (términos como "modernización" y "cambio organizacional" no son nuevos), pero que adquiere mayor importancia aún en el actual contexto, así como de cara al futuro. Para procurar aportar a la reflexión sobre este problema, es necesario desarrollar y vincular algunos conceptos como base para el análisis y las propuestas.

Partimos de considerar la Administración Pública como "el conjunto de órganos que realiza la **función administrativa** del Estado y por medio de la cual éste dirige los múltiples mecanismos de organización y acción pública. Constituyendo un dispositivo orgánico de gestión que utiliza procesos de producción para generar bienes, servicios y regulaciones por medio de los cuales se concretan las políticas públicas" Ossorio (2006: 7).

Siguiendo por este camino, podemos agregar que los bienes que producen, los servicios que prestan y las regulaciones que llevan a cabo estas organizaciones, constituyen políticas públicas, teniendo presente que las políticas públicas pueden ser definidas como "(...) el conjunto de objetivos, decisiones y

acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” Tamayo Sáez (1997: 281).

Este desarrollo nos lleva a tener que definir qué vamos a entender por organizaciones: “Las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos (...) se caracterizan por: 1) la división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de la comunicación(...); 2) la presencia de uno o más centros de poder que controlan los esfuerzos concertados de la organización y los dirigen hacia sus fines; estos centros de poder, además, revisan continuamente la actuación de la organización y remodelan su estructura, donde es necesario, para aumentar su eficiencia; 3) sustitución de personal (...)” Etzioni (1965: 4). Esta definición de las organizaciones y de sus características puede aplicarse en principio a las del sector privado y público, adicionalmente, deja lugar a pensar en la complejidad existente: las organizaciones son fenómenos sumamente complejos, poseen historia, cultura, recursos variados, experimentan cambios (aunque muchas veces resulten imperceptibles a simple vista), nacen, se desarrollan e interactúan en contextos a su vez cambiantes y forman parte de un universo heterogéneo. Atributos todos estos que no siempre se tienen en cuenta al momento de evaluar su desempeño de las organizaciones públicas y generar cambios en su composición y funcionamiento. En este sentido, no se puede pensar en la modernización del Estado o en el futuro de la administración pública sin considerar su conformación a partir de un conjunto de organismos complejos y heterogéneos.

Las organizaciones públicas no compiten en el mercado con fines de lucro, sus objetivos, los recursos que poseen y movilizan para alcanzarlos y, en definitiva, su razón de ser, tienen que ver con la creación de valor público<sup>2</sup>. En consecuencia, lo que se pone en cuestión al pensar en los desafíos que enfrenta y enfrentará la administración pública, tiene que ver con “las capacidades estatales” en términos de aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas (Repetto, 2004).

Las capacidades estatales son puestas en cuestión, fundamentalmente, a partir de los cambios socioeconómicos que acompañan a proceso de globalización que se viene intensificando en las últimas décadas, que da lugar al surgimiento de una nueva etapa a nivel mundial, definida por contextos que cambian continua y velozmente; por el surgimiento de nuevos actores, con sus demandas y necesidades, generando tensiones variadas que interpelan a los estados en sus estructuras y funciones y, en definitiva en su capacidad de adaptación y de innovación.

A partir de allí se van sucediendo investigaciones, artículos sobre el tema y propuestas de transformación implementadas por gobiernos de distintos signos políticos (intentos de Reforma del Estado) e incorporación de tecnologías de gestión, de la información y la comunicación. Los resultados fueron variando a lo largo del tiempo y de las experiencias, pero no se puede decir que fueran los esperados. Mientras tanto, las consecuencias presentes y futuras de la pandemia provocada por el coronavirus COVID-19, aportan nuevos motivos y urgencia para continuar con el análisis y la reflexión que abra lugar a las propuestas.

En relación con esto último, tomando en cuenta el desarrollo conceptual realizado, se especifican una serie de puntos que servirán de base para el desarrollo de este artículo:

- Una administración pública de cara al futuro requiere del consenso sobre grandes lineamientos que la orienten al interior de un nuevo modelo de país<sup>3</sup>.
- Esos grandes lineamientos deben luego “operacionalizarse” en diagnósticos adecuados, que den lugar a objetivos y metas concretas, viables de ser alcanzadas.

Esta operacionalización a su vez, debe dar lugar a adaptaciones ya que, hay una etapa del proceso en que las transformaciones a realizar, no pueden surgir desde una concepción de la administración pública como un todo indiferenciado. En este sentido:

- La administración pública “se materializa” en las organizaciones que las componen y en las políticas públicas que desde ellas se llevan a cabo.
- Las organizaciones públicas son unidades complejas<sup>4</sup> que, en su conjunto, conforman un universo heterogéneo. Pueden identificarse en ellas aspectos comunes y propios, cada organización cuenta con una historia que va construyendo a lo largo del tiempo, con una cultura organizacional e interactúa

2.“(...) el valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. En esta concepción, el gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales. Esto incluye: a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar éstos para disfrutar de un beneficio también desconocido; y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual” (Moore, 2006: 16).

con un medioambiente cambiante<sup>5</sup>. A su vez, como toda organización tienen objetivos, concretarlos requiere de tareas que emplean recursos. Las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de procesos administrativos que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información y decisión, para el logro de los objetivos de la organización. El desarrollo de estos procesos constituye la base fundamental sobre la que la organización se apoya para el logro de sus objetivos” Pagani (2010: 10).

- Los recursos<sup>6</sup> con que cuentan las organizaciones públicas, son variados (físicos, financieros, tecnológicos, económicos, materiales, humanos, estos últimos contribuyen a la organización con su “trabajo, esfuerzo, dedicación personal, desempeño, conocimiento, habilidades, competencias” Chiavenato (2011: 16).

- Estos recursos son variables en tipo y cantidad a lo largo del tiempo y de las circunstancias, pero también es variable su utilización por parte de la organización. Puede suceder (por una variedad de motivos) que haya organizaciones que subutilicen recursos. A riesgo de generalizar, podemos considerar que del portafolio de recursos de los organismos públicos, los datos.

información que genera, son los menos aprovechados. Siendo los datos y la información insumos necesarios para construir conocimiento organizacional. Teniendo en cuenta lo desarrollado en estos puntos, podemos pasar a reflexionar sobre el conocimiento existente en las organizaciones y el lugar que debe ocupar en cuanto a los desafíos que deberá enfrentar una administración pública de cara al futuro.

## Administración pública y sociedad del conocimiento

Venimos haciendo referencia a cuestiones de larga data, tales como cambio organizacional como necesidad de adaptación al medio, veinte años atrás, se

3. Oszlak plantea la necesidad de “un ordenado mecanismo de búsqueda de acuerdos entre las diferentes fuerzas y actores sociales, pueda definirse un nuevo modelo de sociedad deseable y, en consecuencia, un nuevo modelo de organización estatal puesto al servicio de orientar el conjunto de la actividad social hacia la materialización de ese modelo... El Estado argentino jamás fue sometido a esa clase de indagación. El aparato actual es producto de un largo proceso histórico. Sucesivos gobiernos heredaron burocracias que, a veces fueron desmanteladas” Oszlak (2020:12).

4. El término complejidad en las organizaciones “refiere a la existencia de distintos niveles horizontales y verticales dentro de ella. A medida que se divide el trabajo, aumenta la complejidad horizontal de la organización, y conforme surgen nuevos niveles jerárquicos para un mejor control y regulación, aumenta la complejidad vertical”. Chiavenato (2011: 6)

5. “Las organizaciones no se desarrollan en el vacío sino en un espacio histórico, político, socio económico y cultural caracterizado por la existencia de actores sociales que se articulan, establecen mecanismos de cooperación, alianza, confrontan y negocian. Las organizaciones son influidas por determinado contexto, pero el desarrollo de las organizaciones también influye sobre el contexto” Pagani (2010: 9)

afirmaba que “El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad” Makon (2000: 1).

Preocupaciones que no son nuevas, sintetizadas en un párrafo, dan lugar a señalar su continuidad y las novedades presentes en el debate actual. Sabemos que las expresiones más recientes en el sector académico especializado centran su atención en los desafíos que enfrentan las administraciones públicas en un presente y en un futuro signado por los efectos de la pandemia, naturalmente, distintos autores ponen el acento en diferentes dimensiones del problema a partir de su mirada conceptual.

Oszlak (2020), al reflexionar en torno al Estado post - pandemia, centra su análisis en tres ejes que representan tres desafíos que deben ser resueltos de cara al futuro: la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la equidad distributiva; destacando, además, dos falencias que considera básicas en el funcionamiento estatal: la deformidad estructural y el cortoplacismo.

Para la primera de estas cuestiones, considera que es necesario un profundo diagnóstico “para tratar de colocar su aparato institucional a la altura de los desafíos de un futuro pleno de amenazas, pero también de oportunidades” Oszlak (2020: 12).

Para correremos del cortoplacismo, considera que “La administración pública debería ser una gestión en tres tiempos: planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado” (ibídem: 15). En relación con esto, el autor afirma que el aparato del Estado, al contar cada vez con menos recursos, se verá obligado a ser más eficaz y eficiente.

En el sector privado de la economía, suele afirmarse que la eficacia consiste en alcanzar las metas establecidas en la empresa, mientras que la eficiencia refiere a lograr las metas con la menor cantidad de recursos.

Estas definiciones no pueden ser extrapolables directamente al sector público, por algo fundamental: las empresas buscan este tipo de eficacia y eficiencia porque compiten en el mercado con sus pares, mientras que el Estado hace con el fin de generar valor público en contextos de recursos escasos.

Por esto mismo, hay autores que buscan formas de adaptación de estos términos, por ejemplo, Mokate (1999), afirma no solo que hay que adaptar

6. “Los recursos son medios que las organizaciones poseen para realizar sus tareas y lograr sus objetivos: son bienes o servicios utilizados en la ejecución de las labores organizacionales. La administración requiere varias especializaciones y cada recurso una especialización.” Chiavenato (2011: 16)

estos conceptos (criterio) a las políticas públicas, sino que agrega otros dos: "eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. Estos cuatro criterios representan un conjunto mínimo de pautas y normas para el análisis y formación de políticas y programas, estos cuatro constituyen un conjunto prioritario de criterios, por relacionarse con la misma relevancia e impactos de las políticas y programas y por haber logrado un uso convencional y común en el diálogo sobre políticas y programas. Reflejan un conjunto particularmente relevante para el análisis de iniciativas apoyadas con dineros públicos, pues reflejan algunos aspectos del rol de Estado (en la promoción de equidad) y de las demandas sobre la manera en que se usan los recursos fiscales (eficiencia y equidad)" Mokate (1999:1).

Como afirma la autora, se trata de cuatro términos de uso común, que son utilizados con distintos significados, lo cual los ha tornado ambiguos, por lo cual analiza distintas definiciones, trabajo éste que es muy útil en vista su utilización como criterio en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Efectivamente, todos los actores que participan en el ciclo de la política pública, deben trabajar sobre el contenido de estos conceptos y manejar un lenguaje común: quienes detectan el problema sobre el cual el aparato estatal va a intervenir, en la definición del mismo, en sus objetivos, metas y estrategia de intervención, deben trabajar con estos criterios de manera explícita para transmitirlos en todo momentos quienes son responsables de las acciones a realizar y de su coordinación, si todas estas cosas no suceden, no queda claro cómo se va a orientar el monitoreo y la evaluación, entonces, será muy difícil generar información válida, confiable, oportuna y útil.

Tomando aquí los términos de eficacia y eficiencia<sup>7</sup> que recopila la mencionada autora, diremos que "Aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización eficaz cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. Para lograr total claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un 'objetivo'. Particularmente, necesitamos estipular que un objetivo bien definido explicita lo que se busca generar, incluyendo la calidad de lo que se propone. Asimismo, un objetivo debe delimitar el tiempo en que se espera generar un determinado efecto o producto. Por tanto, una iniciativa resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada" (ibídem: 2). Mientras que, "Conforme a estas definiciones, nosotros entendemos la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos

eficiente). La referencia a “costos” en la definición de eficiencia corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo necesariamente tiene que asociarse con un desembolso de dinero. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible. Por tanto, podría referirse al uso (sacrificio) de tiempo, al desgaste o deterioro de un recurso ambiental (aunque éste no sea transable) o al deterioro o sacrificio de otro “bien” no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana o la confianza, entre otros” (ibídem: 5).

El tema es que no se puede planificar adecuadamente el futuro sin conocimiento (y esto incluye definiciones de criterios fundamentales consensuados), así como también es necesario el conocimiento para una fructífera implementación sobre el presente y no sirve de mucho una evaluación de lo sucedido sin que genere un aprendizaje que nutra a las decisiones por tomar. Gestionar políticas públicas requiere conocimiento y genera conocimientos, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, sobre los cuales profundizaremos en este documento.

## **Las políticas públicas como productoras de conocimiento**

Consideraremos aquí que “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” Tamayo Sáez (1997: 281), por lo tanto, podemos decir que representan al Estado en acción desde la orientación que un determinado gobierno les imparte y otras fuerzas condicionan: “las políticas estatales permiten una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” Oszlak y O’Donell (1995: 104).

Como bien afirman Cohen y Franco, las políticas públicas se expresan en Programas y Proyectos: “Los grandes objetivos de la política se transforman así en objetivos desagregados. Posteriormente, esos programas derivarán en proyectos; esto es, en las unidades menores de la implementación”. Cohen y Franco (1988: 75).

7. No trabajaremos en este artículo sobre los otros dos criterios (equidad y sostenibilidad), por una cuestión de espacio.

Respecto a los programas y proyectos, en términos analíticos, podemos recurrir al modelo secuencial, para considerar (idealmente) a cada programa y a cada proyecto que se implementan desde el Estado, como un proceso o ciclo, conformado por distintas fases: "1. Identificación y definición del problema. 2. Formulación de las alternativas de solución. 3. Adopción de una alternativa. 4. Implantación de la alternativa seleccionada. 5. Evaluación de los resultados obtenidos" Tamayo Sáez (1997: 281).

Nuestra propuesta es que cada una de estas fases puede constituir una fuente de conocimientos organizacionales si cumplen con determinados requisitos, que se describen a continuación. Se cambió profundo, principalmente en lo cultural, pero sería un importante aporte para pensar el futuro de la administración pública y los desafíos que debe enfrentar.

## **El diseño de los programas públicos como fuentes de información y conocimiento**

En lo que sigue de este trabajo, tomamos como referencia que "Cualquiera que sea la perspectiva adoptada, lo que parece claro es que el proceso de las políticas públicas no tiene ningún sentido si no se vincula a la actividad del análisis. La principal razón de que ello sea así es que todas las fases del proceso de las políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases del proceso afecta a las posteriores y, eventualmente, a las anteriores" (ibídem: 285).

Considerando que toda política pública se inicia con la identificación y definición de un problema, coincidimos con Tamayo Sáez en que (extrañamente), poca importancia se le da a este tema ya que, en gran medida, determina la orientación de las siguientes fases del proceso: "(...) la forma en cómo se definen los problemas se vuelve una instancia clave que marca el posterior desarrollo del proceso político..." Moro (2000: 125). Como afirma éste autor, la definición del problema se da a partir de un proceso de interacción entre instituciones y organizaciones, entonces, al haber interacción, hay distintas posturas, intereses, propuestas y consensos, por lo tanto, el proceso y el resultado final (la definición del problema), deberían ser una fuente de datos, información y conocimiento.

Esta postura tiene base y sentido en lo que se entiende por problema "Los problemas ingresados a la agenda de gobierno no son entidades de carácter ontológico, no se presentan como algo dado pasible de descubrir o de identificar, sino que se definen. Son construcciones llevadas a cabo dentro de un proceso de interacción entre diferentes actores, cada uno con su estrategia,

intereses y un poder relativo propio; construcción en la que intervienen valores, intereses y cosmovisiones de los 'participantes visibles' del proceso de elaboración de las políticas (...). Ellos son quienes definen cuándo una condición se vuelve problema, es decir, cuándo y cómo creen que se debe actuar" (ídem: 125).

En la práctica, el proceso de definición del problema, muchas veces se parece más a una "caja negra" que a un proceso abierto. Esto es comprensible desde distintos motivos, pero consideramos que una sistematización que contemple: participantes, propuestas, fundamentaciones, consensos y resultados, no sólo aportaría conocimiento valioso a nivel organizacional, sino que también transparencia hacia la ciudadanía.

A su vez (o complementariamente), en muchos casos, los problemas que se pretenden enfrentar mediante las políticas y programas son débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa (Sulbrandt, 1994), sin dudas, esta situación afecta gravemente la búsqueda de eficacia y de eficiencia que se les reclama a las políticas públicas de cara al presente y al futuro.

De esta fase comprende otras cuestiones que es necesario contemplar y desarrollar: "(...) la identificación de los problemas en la situación inicial y por imaginar cómo debería plantearse una situación mejor en el futuro. (...) Es evidente la necesidad de que quienes programen posean un cabal conocimiento de los factores incluidos en la cadena causal o que inciden en la particular situación problemática, y que estén al día con el avance del conocimiento en las disciplinas relacionadas con la temática. Ello equivale a decir que deben contar con una teoría acerca del cambio en ese particular campo social para poder imaginar el modo en que podrá llegarse desde la situación actual a la situación futura deseable" Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2006: 40). Efectivamente, todo programa público se sustenta en una teoría, en definitiva encierra una hipótesis, donde (dicho en forma simplificada), la situación problemática representa la variable dependiente y los distintos componentes del programa, con sus respectivas actividades, servicios y productos que brinda, representan a las variables independientes. La idea es que, si se llevan adelante todas estas "cosas" (actividades, servicios y productos), se lo hace adecuadamente y se busca generar sinergia entre ellas, la situación problemática, va a variar (positivamente). Aquí se pone de manifiesto el problema del respaldo teórico de las intervenciones, así como también la actualidad/vigencia de esa teoría. No son pocas las ocasiones en que, al analizar a una política pública, hay que hacer un ejercicio de deducción para procurar interpretar la teoría de cambio que hay detrás, ya sea analizando los componentes y actividades que se proponen o por otro camino, pero siempre hay que tener en cuenta que, cualquiera sea de estas formas, estará cargada de suposiciones. Teniendo también

en cuenta, lo que aporta a la gestión del conocimiento organizacional el conocer la teoría del cambio junto con la evaluación de los resultados generados por la intervención: finalmente: ¿se valida la hipótesis?, ¿en qué circunstancias?, ¿qué no resultó y/o faltó contemplar?; son algunas de las cuestiones centrales, por ser esenciales para la implementación de políticas basadas en evidencia. Finalizando las cuestiones básicas a considerar en esta fase, está el tema del diagnóstico en que se apoyan las intervenciones.

Un diagnóstico es una pieza clave tanto para pensar estratégicamente a la propuesta de intervención, como para justificarla, además de ser una fuente de conocimiento e información tanto para la implementación como para la evaluación. Por todos estos motivos, un diagnóstico tiene que existir en todo programa público y tiene que ser elaborado con la importancia que se merece y no como un requisito para su aprobación.

El diagnóstico es una instancia técnica realizada en un ámbito político, tiene que ser elaborado por personal capacitado y experimentado que al Estado no le falta. Todo diagnóstico debe contar una descripción del problema (tema ya abordado en este artículo), implica aspectos descriptivos y también explicativos (adecuadamente fundamentados) y una adecuada contextualización con contemple múltiples dimensiones. Adicionalmente, debe contemplar no sólo las carencias y dificultades que suelen considerarse al describir un problema, sino también los recursos existentes en las organizaciones públicas y privadas que puedan ser movilizadas para fortalecer y enriquecer la intervención, esto nos lleva también a pensar en la necesidad de elaborar un mapa de actores. En definitiva, gran parte de la viabilidad de toda intervención, de su eficacia y sostenibilidad, dependen en gran medida de un adecuado diagnóstico.

De aquí, los decisores deben tomar los aportes necesarios para pensar objetivos y metas adecuados y quienes se encargan de la programación pensar actividades, orden de prioridades, vinculaciones y sinergias.

## **La implementación de programas públicos como fuente de información y conocimiento**

Podemos considerar a la implementación como “el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado” (Basu, 1997, citado por Lahera, 2006: 1). Esta definición es muy valiosa para el análisis, en su primera parte da la impre-

sión de tratarse de una fase simple y lineal del proceso de toda política pública; correcto en la medida en que está apoyado en una adecuada planificación y programación. Podría considerársela una mirada ingenua de la cuestión.

La segunda parte de la definición abre la puerta a la reflexión sobre la implementación: “transformar en resultados los objetivos”, “un proceso continuo, pero no lineal que debe ser administrado”, da pautas de que una implementación exitosa es mucho más que seguir puntillosamente los pasos de una detallada programación (realizada por otros): “La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, resistencias, retraimiento y pasividad” Martínez Nogueira (2007: 63).

Hace tiempo que se comprendió que la mejor planificación y la programación por detallada que sea, sustentada en buenos diagnósticos, no quedan exentas de imponderables de distinto tipo, por algo se puso énfasis en el monitoreo y en la necesidad de contar con estructuras flexibles con capacidad de adaptación al cambio.

En la literatura especializada, la implementación no ha recibido tanta atención como el diseño y la evaluación (Cortázar Veralde: 2007), sin embargo, esta fase puede ser una fuente inagotable de enseñanzas para la mejora del diseño de las políticas del Estado: en la implementación deben enfrentarse los problemas de diseños cuando éstos son poco desarrollados, enfrentar los cambios de contexto, la merma de recursos por cuestiones inflacionarias, etc., desarrollando estrategias innovadoras sobre la marcha, capacidad de adaptación y, de esta manera, generando experiencias y conocimientos que deben ser rescatados como insumos para la mejora.

En esta fase, la sistematización y el análisis de las experiencias deben constituirse en una constante para contribuir al fortalecimiento de las capacidades de implementación, teniendo en cuenta que la mayor fuente de conocimiento se encuentra en los trabajadores del Estado.

## **El monitoreo y la evaluación de programas públicos como fuente de información y conocimiento**

En las políticas públicas también identificamos al monitoreo y a la evaluación como instancias que forman parte del ciclo de políticas públicas y que se caracterizan por la producción de información organizada y de forma sistemática sobre la planificación, los avances en la implementación, los resultados

y el impacto de la política llevada adelante. De esta forma, consideramos que “El monitoreo y la evaluación son fundamentales en la formulación de políticas basadas en evidencia. Ofrecen un conjunto central de instrumentos que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de las políticas y de los programas en diferentes etapas de implementación” Gertler y otros (2017: 4).

Por un lado, entendemos al monitoreo como “un proceso continuo mediante el cual se lleva a cabo un seguimiento de lo que ocurre con un programa y se utilizan los datos recopilados para fundamentar la implementación de los programas y la administración y las decisiones diarias” (ibidem: 8). De esta manera, se recolecta de forma sistemática y continua información que permite ir midiendo el avance de la implementación, se definen indicadores para orientar el seguimiento, identificar problemas y alarmas que pueden darse a medida que se implementa la política, a fin de poder introducir modificaciones, en el caso que sea necesario, y reorientar el camino a seguir. En síntesis, en toda política que se desarrolle un monitoreo, se generará un cúmulo de información constante partir de evidencia periódica y cotidiana, sobre la etapa de implementación, generando conocimientos particulares y específicos sobre cada política pública.

Por otro lado, la “evaluación es una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables, sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y en comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado” Jefatura de Gabinete de Ministros (2016: 8). En esta definición podemos identificar diferentes aspectos de la evaluación, en primera instancia, retomamos la idea sobre la programación y los juicios valorativos, fundamentados y comunicables. Por un lado, destacamos que es una actividad planificada y diseñada a fin de producir conocimiento, y con objetivos definidos (no es algo espontáneo). Por otro lado, este conocimiento que se produce es la base para elaborar “juicios valorativos” que se apoyan en evidencia empírica que fue relevada a través del desarrollo de metodologías investigativas (y por tanto es fundamentada). Además, es conocimiento que deber ser comunicable, esto implica revalorizar la comunicación de la evaluación ya que se relaciona directamente con su apropiación y su uso. En esta línea, Neirotti (2015) plantea que es fundamental desarrollar instancias de comunicación permanentes a lo largo de todo el proceso de la evaluación,

esto permite el constante intercambio entre los diferentes actores (técnicos, políticos, empleados estatales, destinatarios de políticas, entre otros) y favorece la construcción de conocimiento significativo para cada uno de ellos facilitando la apropiación y su utilización.

En segunda instancia, resaltamos que "la evaluación tiene cabida en todas las etapas de una intervención, desde su programación y diseño, apoyada en la identificación de necesidades o problemas, hasta su puesta en marcha. De allí que se hable de tres momentos evaluativos: antes, durante y después de la ejecución de la intervención, los cuales vistos integralmente permiten conocer si el programa está bien diseñado, si funciona adecuadamente, si está cubierta la población objeto y si se están logrando los efectos esperados" Padrón (1995: 173). En ese sentido podemos plantear diferentes tipos de evaluación según la etapa de implementación de una política Jefatura de Gabinete de Ministros (2016):

- Evaluación ex ante: se realiza en la etapa de diseño (antes de que comience la implementación de la política) a fin de decidir si debe implementarse y, si la propuesta de implementación es adecuada de acuerdo con el problema que le da origen, a los objetivos, a los recursos disponibles, a las condiciones para desarrollar acciones, entre otros.
- Evaluación intermedia: se realiza a medida que el proyecto está transcurriendo para contrastar con la situación inicial y evaluar si es necesario realizar modificaciones en la programación original del proyecto.
- Evaluación ex post: se realiza cuando el proyecto finalizó y se focaliza en los resultados obtenidos de acuerdo con los objetivos y metas que se planearon y así como también en los cambios sucedidos en la realidad que se quería modificar.

La identificación de los diferentes tipos de evaluación da cuenta que la evaluación puede producir conocimiento sobre todas las etapas de implementación de un proyecto.

El tercer aspecto que consideramos en la definición de evaluación refiere a los procedimientos sistemáticos que se llevan adelante para la producción, análisis e interpretación de los resultados. En ese sentido, consideramos que la evaluación deber ser entendida en términos de investigación evaluativa ya que es una forma de investigación social similar a la investigación científica en ciencias sociales, toma de ésta técnicas y procedimientos (Nirenberg, Braerman, y Ruiz, 2006) pero que posee su especificidad por el ámbito en el que se desarrolla, es decir, el de las políticas públicas (Neirotti, 2001).

La investigación científica (ya sea que se desarrolle en el campo académico o en otro campo), es una forma de conocimiento que se caracteriza por la

construcción de evidencia empírica aplicando reglas de conocimiento explícitas (Sautú, 2001). En la investigación evaluativa, el proceso de construcción del objeto de estudio está determinado por las características de la política pública que se va a evaluar; sus objetivos, metas y su modalidad de intervención. En ese sentido, las diferentes etapas que se van sucediendo en un proceso de investigación son similares a las de un proceso de evaluación: definición de un problema, elaboración del marco teórico, planteo de objetivos, definición de la estrategia metodológica (muestra, técnica e instrumentos), relevamiento de información, análisis y presentación de resultados.

Así es como los procedimientos llevados adelante en el desarrollo de una evaluación, consideran las cuestiones metodológicas del método científico y utilizan sus técnicas e instrumentos (encuestas, entrevistas, grupos focales, entre otros). La etapa de "construcción de la evidencia empírica supone recolectar información que nos permita responder las preguntas de la evaluación y cumplir con los objetivos de la investigación evaluativa. Para eso, el/la evaluador/a tiene que seleccionar y diseñar los instrumentos que utilizará para recolectar información sobre su objeto" Di Virgilio y Solano (2012: 100). A su vez "la adopción de los diversos métodos de obtención de datos requiere definir cada uno de ellos, sus potencialidades y límites, y establecer criterios claros respecto de lo que se considerará evidencia en cada caso". Jaime y Ávila Vaca (2017: 71).

La generación del conocimiento que se produzca en el marco de evaluaciones, que respeten los criterios metodológicos establecidos por el método científico, garantizará su validez y confiabilidad para su utilización.

Un cuarto aspecto a destacar de esta definición, refiere la contribución para mejora de los procesos de gestión. "Una forma renovada de entender la evaluación la concibe primordialmente como un poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social y, por lo tanto, la concibe como condición necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia (...), la información suministrada por la evaluación se debe utilizar principalmente para aprender de los errores y corregir la implementación de los programas. Desde la perspectiva de los decisores superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión" Sulbrandt (1994: 312).

La contribución a la gestión desde la evaluación se centra entonces en los aprendizajes que se generan a partir del conocimiento construido en este proceso. ¿Qué permiten estos aprendizajes? Identificar las acciones/actividades/estrategias que fueron exitosas y también aquellas que no funcionaron

de acuerdo con lo esperado, elaborar recomendaciones para implementar cambios para producir mejoras en la gestión, orientar a los responsables de la toma de decisiones al definir las acciones a realizar y mejorar tanto la política actual como las futuras.

Sin embargo, la bibliografía especializada plantea algunas dificultades que existen entre la producción de información para la toma de decisiones y la apropiación limitada de ésta por aquellos responsables de implementar cambios en la gestión. Se plantea entonces que la utilización de esos conocimientos que se producen en la evaluación es un tema de fundamental importancia ya que tal como plantea Neirótti (2015:13) “no puede haber mejora si no hay uso del conocimiento por parte de quienes participan en la toma de decisiones”. A partir de profundizar las características tanto del monitoreo como de la evaluación en el ciclo de las políticas públicas, reconocemos que son grandes fuentes de generación de información, generalmente válida y confiable, que producen conocimiento significativo y relevante sobre las políticas. Con la particularidad de que este conocimiento se produce, generalmente, al interior de la misma organización, porque aunque algunas evaluaciones son desarrolladas por evaluadores externos, en la actualidad está extendida en la administración pública la presencia de oficinas que se dedican al monitoreo y a la evaluación de las políticas y programas que se implementan. Estas instancias (habituales en la gestión de políticas públicas) son clave para la generación de evidencia que puede servir de bases para el fortalecimiento de la administración pública. La apropiación y utilización de esos conocimientos y aprendizajes por parte de los responsables de tomar las decisiones se visualiza fundamental para optimizar los recursos y mejorar la gestión.

## **A modo de conclusión**

A lo largo del artículo buscamos vincular los desafíos que enfrenta la administración pública de cara al futuro, con un recurso intangible, sumamente valioso y, paradójicamente, no valorizado en el grado que lo merece: el conocimiento organizacional. Procuramos vincular cada fase del denominado “ciclo de las políticas públicas” con la posibilidad de generar conocimiento y sistematizar experiencias (exitosas y de las otras), para generar aprendizaje. En la llamada sociedad del conocimiento, con escenarios caracterizados por el cambio continuo y la creciente complejidad (de los problemas y de las necesidades), las administraciones públicas enfrentan la necesidad de generar respuestas rápidas e innovadoras, la construcción de conocimiento sistemático, válido y confiable, aunque no suficiente, necesario.

## Bibliografía

- Bernal Torres, C. (2006): "Metodología de la Investigación para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales". Segunda Edición (2006), Pearson Educación, México. Disponible en: <http://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%C3%B3n-F.G.-Arias-2012-pdf.pdf>
- Chiavenato, I. (2011): "Administración en Recursos Humanos. El capital humano de las organizaciones". Novena edición, McGRAW-HILL, México.
- CIPPEC y Gobierno de San Juan (2019): "Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas. Ficha metodológica N°2". Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/03/ME-Guia-2.pdf>
- Cohen, E., Franco, R. (1988): "Evaluación de proyectos sociales". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Cortázar Velarde, J. (2007): "Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales". Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14195/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los>
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012): "Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales". Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.
- Dussauge Laguna, M (2015): "Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos". Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/291356518\\_LOS\\_RETOS\\_FUTUROS\\_DE\\_LA\\_ADMINISTRACION\\_PUBLICA\\_Y\\_LA\\_CONSTRUCCION\\_DE\\_BUENOS\\_GOBIERNOS/link/56a28b8008ae232fb201c71b/download](https://www.researchgate.net/publication/291356518_LOS_RETOS_FUTUROS_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_Y_LA_CONSTRUCCION_DE_BUENOS_GOBIERNOS/link/56a28b8008ae232fb201c71b/download)
- Estévez, A. (S/F): "El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde". Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial%20estevez.PDF>
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B. y Vermeersch, C.V. J. (2017): "La evaluación de impacto en la práctica". Segunda Edición. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-evaluaci%C3%B3n-de-impacto-en-la-pr%C3%A1ctica-Segunda-edici%C3%B3n.pdf>
- Jaime, F. y Vaca Ávila, P. (2017): "Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas" en Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Vol 2 n° 1 (agosto-noviembre) p. 51-76. INAP. Ministerio de Modernización. Argentina.
- Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Modernización (2016): "Manual de base para la evaluación de políticas públicas en Argentina". Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de

la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion\\_gestion\\_por\\_resultados\\_manual\\_base\\_para\\_la\\_evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_2016.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf)

- Lahera P. (2006): "Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?" Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 35, junio, 2006, pp. 1-10 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667002.pdf>
- Makon, M. (2000): "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional". V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 2000. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MAKON,%20Marcos%20-%20EI%20modelo%20de%20gestin%20por%20resultados.pdf>
- Martínez Nogueira, R. (2007): "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Cortázar Velarde Juan Carlos (editor). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14195/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los>
- Martínez Nogueira, R. (2004): "Estado, Administración Pública y Sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública". Disponible en: [https://nanopdf.com/download/roberto-martinez-nogueira-posgrado-en-comunicacion-politica\\_pdf](https://nanopdf.com/download/roberto-martinez-nogueira-posgrado-en-comunicacion-politica_pdf)
- Mokate, K. (1999): "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: Qué queremos decir?". Disponible en: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficiencia.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf)
- Moore, M. (2006) "Creando valor público a través de asociaciones público-privadas". Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 34, febrero, 2006, pp. 1-22 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666001.pdf>
- Moro, J. (2000): "Problemas de agenda y problemas de investigación" en Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales, Cora Escolar (compiladora). Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- Neirotti, N. (2001): "La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina". Disponible en: [http://www.academia.edu/772262/La\\_funcion\\_de\\_evaluacion\\_de\\_programas\\_sociales\\_en\\_Chile\\_Brasil\\_y\\_Argentina](http://www.academia.edu/772262/La_funcion_de_evaluacion_de_programas_sociales_en_Chile_Brasil_y_Argentina)
- Neirotti, N. (2015) "La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado". Univer

sidad Nacional de Lanús. Buenos Aires. Argentina.

- Nirenberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2006): "Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia". Paidós Tramas Sociales, Buenos Aires.
- Ossorio, A. (2006): "Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública". Publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR. Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión.
- Padrón, C. E. (1995): "La Evaluación de Programas Sociales" en la Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 1995, n° 1 (jul-dic) p. 173-183. Venezuela.
- Pagani, M. (2010): "Introducción a las organizaciones públicas marco conceptual y dimensiones de análisis". VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-027/324.pdf>
- Ramió Matas, C. (2016): "Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización". Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Ediciones Complutenses. ISSN: e-2341-4839 Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/viewFile/55083/50160>
- Sautú, R. (2001): "Acerca de qué es y no es investigación científica" en Wainerman, C. y Sautú, R. (Compiladoras) La Trastienda de la Investigación. Argentina, Ediciones Lumiere
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2017): "Expertos definen retos y desafíos de la administración pública en América Latina". Disponible en: <http://www.sela.org/es/imprimir/?n=24274>
- Sulbrandt, J. (1994): "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial, Bernardo Kliksberg (compilador). Fondo de Cultura Económica, México
- Tamayo Saéz, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas" en La nueva administración pública, Rafael Bañón Ernesto Carrillo Compiladores. Alianza Universidad, Madrid.

## Palabras clave

Políticas públicas, conocimiento organizacional, construcción de evidencia.



# Nuevas formas de actividad: el teletrabajo

## De la incertidumbre a la oportunidad

*No sabemos a dónde vamos, sino tan sólo que la historia nos ha llevado hasta este punto... Sin embargo, una cosa está clara: si la humanidad ha de tener un futuro, no será prolongando el pasado o el presente. Si intentamos construir el tercer milenio sobre estas bases, fracasaremos. Y el precio del fracaso, esto es, la alternativa a una sociedad transformada, es la oscuridad.*

**Eric Hosbawn**

**Mgter. Amalia B. Villarroel**

**CV abreviado**

Licenciada en Sociología por la UBA- Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social-Universidad ISALUD.

Postgrados - OIT Turín- Universidades de Bologna y Castilla la Mancha y Universidad de Buenos Aires.

Fue Directora Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación

Es Docente Titular de la UNTREF, la UNLZ y la UBA y de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador.

Fue miembro paritario en la Comisión de Relaciones Laborales del Gobierno de CABA.

Consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

**Algunas Publicaciones:**

La Negociación Colectiva en el Estado-Formación de negociadores- OIT- 2006

Estudio comparado de las Relaciones Laborales en el Sector público de 9 países de América Latina y el Caribe- OIT -Lima -Perú-2006

El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino-COFE-FUP -Jefatura de Gabinete de Ministros -2013

Coordinadora de la Comisión de Empleo Público y Carrera del Consejo Federal de la Función Pública de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación

## Introducción

Los cambios estructurales ocurridos en los últimos años en el ámbito econó-

mico y el notable incremento del desarrollo tecnológico han provocado una profunda transformación en la forma de vida y costumbres de la población en todos los rincones del mundo, modificando el diseño de las organizaciones y la estructura del empleo.

En un contexto cada vez más global, abierto e inestable, donde las crisis son una constante, las organizaciones se reinventan permanentemente. Con el objetivo de incrementar la productividad se realizan procedimientos de reingeniería de los procesos productivos. Esto se da en un entorno marcadamente turbulento, donde la rapidez de los cambios viene demandando organizaciones cada vez más flexibles y una importante capacidad de respuesta. Todo este proceso está signado por la reducción de la estructura de las empresas. En muchas áreas, ya se trate de la producción de bienes o de servicios, han dejado de ser funcionales las grandes organizaciones con muchos trabajadores en planta, pasando a ser el individuo la unidad de base de la nueva economía.

Con la desaparición de la etapa del empleo pleno y el Estado de Bienestar, el trabajo estable y seguro ha dejado lugar a nuevas formas, provocando cambios en las competencias necesarias para el logro de la "empleabilidad" por parte de quienes aspiran a tener trabajo o a permanecer en él, atravesando los cambios. Es en este contexto que surgen nuevos problemas y nuevos interrogantes vinculados al presente y al futuro del trabajo. Interrogantes que han incluido la inquietante idea del fin del trabajo.

La problemática del trabajo y el empleo, las modalidades que adopta el trabajo, las calificaciones que se requieren para su logro y su desempeño, el impacto de las nuevas tecnologías informatizadas y de la comunicación, la situación de colectivos particularmente sensibles, como las mujeres y los jóvenes, la creación de empleos uno a uno a través del estímulo de capacidades emprendedoras y autogestionadas, el rol de las comunidades locales en los procesos de desarrollo, la desaparición de oficios y de formas organizativas que parecían eternas, el fin del trabajo "para toda la vida", el trabajo como actividad que se desarrolla en forma colectiva, en un lugar físico tangible, va perdiendo vigencia, en tanto se imponen otras formas de desempeño laboral. Vamos a referirnos en particular a una de ellas: el trabajo a distancia o "teletrabajo" una modalidad que va adquiriendo cada vez más protagonismo, más allá de los alcances de la pandemia global y que, tal como sucediera con otras formas de organización del trabajo, está produciendo impactos a nivel del sistema de relaciones laborales establecido, propiciando nuevas respuestas de los actores sociales.

Procuramos, así, señalar este carácter histórico, este "dinamismo" inherente a lo social. Asistimos a una etapa de transición que nos obliga a reflexionar

sobre lo que se acaba y cómo emerge y se articula “lo nuevo”, cuáles son sus características y a qué necesidades responde. Sin pretender agotar la problemática sino, simplemente, poner a consideración de la comunidad académica y de todos aquéllos que seguimos pensando en el trabajo como el organizador social por excelencia, es que presentamos estas reflexiones, que esperamos contribuyan a ser protagonistas y no ser meros espectadores de los procesos de cambio.

## **Las formas de organización del trabajo humano**

En cada etapa del desarrollo socio - económico y político de la humanidad se pone de manifiesto una forma prevaleciente de organizar el trabajo, de distribuir la riqueza creada, y de regular estas acciones. Esto define un paradigma productivo centrado en el proceso de trabajo y en la forma en que las personas se organizan en torno a él en una construcción en continuo proceso de recreación. Los humanos se han ido organizando a lo largo de la historia para producir material y culturalmente una realidad determinada. En cada momento ha prevalecido “una forma particular de hacer las cosas”: la forma que adopta el trabajo humano en cada etapa guarda coherencia y funcionalidad con el contexto en que se desarrolla y al cual pertenece.

Cada forma de organizar el trabajo supone una manera más o menos pautada de distribuir los beneficios, los productos de ese esfuerzo humano: tiene características que le dan identidad propia y *generan, a su vez, formas particulares de regulación y normatización de esas relaciones*. Para analizarlas es necesario remitirnos al contexto económico-social en que se desarrollan y las implicancias que tiene para los distintos actores sociales que forman parte de ella: hoy son las empresas y los empresarios, los trabajadores y las agrupaciones sindicales, el Estado y los acuerdos que producen en su interacción, (GORZ -1997) sin olvidar el rol creciente de los movimientos sociales, un cuarto actor del sistema de relaciones laborales.

## **El proceso de trabajo**

Como decimos, el proceso de trabajo ha ido variando a lo largo del tiempo. Lo definimos como “el acto específico donde la actividad humana efectúa, con la ayuda de los medios de trabajo una modificación deliberada de los objetos de trabajo, de acuerdo con una finalidad, para generar bienes de uso que tienen un valor social” (CORIAT, 1976)

Dicho de otra manera, los valores de uso son el resultado del esfuerzo humano para apropiarse de los objetos generados por la naturaleza y que, gracias al empeño para transformar los objetos de trabajo o materias primas utilizando los medios de trabajo (edificios, instalaciones, fuentes de energía, pero sobre todo las herramientas, maquinarias y equipos), se van a transformar en bienes que permiten la satisfacción de necesidades humanas.

La relación entre la fuerza de trabajo y los objetos de trabajo, actuando en función del desarrollo de las fuerzas productivas en determinados contextos históricos, ha sufrido profundas transformaciones: las etapas definidas según las modalidades adoptadas por dicha relación pueden sistematizarse tradicionalmente como se indica seguidamente según la enumeración que realiza Julio C. Neffa. Cabe señalar que no siempre se generalizaron a todo el sistema productivo ni se sucedieron de manera secuencial y cronológicamente en ese orden en todos los países, especialmente en los que están en proceso de industrialización y los llamados “de capitalismo tardío”: Esas etapas de la relación trabajador - medios de producción pueden coexistir y superponerse parcialmente en un mismo sistema productivo y en la misma época (NEFFA-Los paradigmas productivos Taylorista y Fordista y su crisis, 1998)

- “Utilización de herramientas simples y rudimentarias, construidas por los mismos trabajadores que las utilizaban para efectuar un trabajo manual, con la finalidad de fabricar generalmente bienes de consumo destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo y vender o trocar el resto en el mercado.
- Empleo de máquinas y dispositivos mecánicos movidos con energía humana, animal, o generada por la naturaleza (molinos de viento), que multiplican la fuerza de trabajo, para fabricar bienes de consumo no durable y en menor medida bienes de consumo durable pero de naturaleza simple, destinados esencialmente al mercado interno local.
- Trabajo manual realizado con el apoyo de maquinarias y equipos operados manualmente utilizando energía eléctrica o hidráulica, para fabricar bienes de consumo durable y no durable y ciertas herramientas y bienes de producción, con destino al mercado interno y al comercio internacional.
- Trabajo humano que utiliza maquinarias y dispositivos mecánicos automáticos pero dirigidos, controlados y regulados por los operadores, para producir al igual que en el caso anterior, bienes de consumo durable y no durable, pero también bienes de producción, con destino al mercado interno y de manera creciente al comercio internacional.

- Utilización de maquinarias electrónicas y dispositivos mecánicos más perfeccionados y movidos por energía eléctrica, que sustituyen algunas funciones ejecutadas anteriormente de manera manual por los operarios, si bien estos siguen actuando directamente para programarlas, conducir las, controlarlas y regularlas en esta etapa comienzan a fabricarse masivamente los bienes de consumo durable y no durable, además de los ya mencionados.

Y, finalmente, la producción de bienes y de servicios usando sistemas de automatización microelectrónica, donde las maquinarias y equipos realizan un cierto número de operaciones de manera relativamente autónoma respecto del cuerpo de los productores: procesamiento de la información, reprogramación en función de los incidentes, autorregulación, desplazamiento y manufactura de materiales, registro de las operaciones efectuadas, etc.

Los progresos adicionales logrados en materia de telemática han permitido captar, introducir, almacenar, procesar, y transmitir las informaciones a distancia y en tiempo real. La informatización de la producción, junto con los demás cambios provocados por la llamada revolución científica y tecnológica, permitió la transformación de los medios de producción así como de su forma de operar y, por esa vía, reducir el tiempo de trabajo necesario por unidad de producto y encarar una nueva fase de la producción masiva de bienes de consumo durable y no durable, pero sin que sean necesariamente homogéneos''

## **Las tendencias actuales, una realidad imparables a nivel mundial**

- El retiro y/o limitación del Estado de su rol de agente económico, regulador, productor y empleador.
- La globalización de la economía, entendida como una nueva fase de la internacionalización de los mercados, que establece una dependencia recíproca entre las organizaciones y las naciones.
- La revolución científico - tecnológica y la innovación en general, con nuevos materiales, productos y procesos. Desde la aparición de la microelectrónica y la informática han cambiado los modos de producir, de comunicarse y de trabajar:

Quizás el primer elemento unívocamente asociado a las nuevas formas de organización del trabajo a distancia es la tecnología de los sistemas de información. Hoy somos incapaces de imaginar el mundo del trabajo sin computadoras, aplicaciones informáticas, correo electrónico, internet, automatización

de procesos... Sin embargo, hace treinta años no existían las computadoras personales y las comunicaciones entre computadoras estaban en estadios prehistóricos. La evolución de la tecnología ha establecido su propio ritmo de cambio. Cualquier innovación en plataformas hardware y software será obsoleta en menos de un año.

Los trabajadores, las empresas y las organizaciones se adecuan más o menos lentamente a los saltos en tecnología, con un agravante: quien pierde el ritmo de los avances cae en el riesgo de la falta de competitividad.

**El reto de los sistemas informáticos está no sólo en que se incrementen prestaciones y capacidad de comunicación, sino en que sean, cada vez más, una herramienta de apoyo a las empresas, que estén al servicio de la mejora de las condiciones de trabajo y de las condiciones de vida.**

En la sociedad del conocimiento, los modelos de organización, de gestión, de incentivos y de calificación se han modificado. La horizontalidad de las organizaciones, la empresa virtual, las gestiones por objetivos, la formación continua están permanentemente presentes en los actuales discursos, así como la reingeniería, la mejora continua en las grandes empresas, y los modelos de redes de colaboración entre Pymes. Si se lleva hasta sus últimas consecuencias este modelo, éste incluye al eslabón más micro del tejido productivo, el trabajador autónomo, que también tiene la opción de entrar en esa organización virtual. Otro elemento a considerar como tendencia de este proceso y que, a su vez, está vinculado a la evolución de los modelos laborales, es la mundialización del empleo. Si la internacionalización de las organizaciones se produce hasta sus últimas consecuencias, el empleo se distribuirá por todo el planeta y la contratación local será sólo una opción entre varias.

En esta hipótesis, los países con más capacidad para exportar empleo son aquellos que aportan condiciones más favorables para las empresas. **Esta situación nos alerta acerca de las condiciones en las que se realizará el trabajo a distancia: el riesgo de la flexibilización a ultranza y de la individualización de la relación de trabajo, con el consiguiente debilitamiento de la organización sindical.**

## **La crisis como oportunidad**

En este contexto de crisis e innovación simultáneas, aparecen nuevos problemas a los que no se puede responder con los viejos esquemas. Existen nuevos desafíos a encarar con una perspectiva innovadora, creativa y diferente, apuntando tanto a la estructura, como al proceso de trabajo y a la reestructuración de su fuerza laboral se están construyendo nuevos perfiles

## Las grandes tendencias del cambio

En los últimos años ha surgido un nuevo modelo de organización, “un nuevo modelo de empresa”, “una nueva tendencia en organización”. Nos encontramos en presencia de nuevos modelos de gestión de los recursos humanos con acento en la calidad.

Las instituciones tienden a disminuir el número de niveles, a “descentralizarse” y a dividirse en “mini fábricas”, “unidades de negocio” o “unidades de gestión”, para controlar gastos, costos y desperdicios. Se instalan procesos de “externalización” o “tercerización” a partir de los cuales se trasladan a unidades externas o periféricas actividades que antes estaban “integradas” en la planta o empresa, reduciendo y controlando costos al mismo tiempo; se subcontratan servicios como mantenimiento, limpieza y seguridad.

Hay una “búsqueda global de flexibilidad”, con el objetivo de responder con rapidez a las variaciones de la demanda, y a los nuevos desafíos que impone la competencia con menor costo y alta calidad. Calidad supone capacidad para competir, normas internacionales en la materia (ISO 9001, por ejemplo) y básicamente, una forma distinta de analizar la organización: en palabras de Benjamín Coriat, “pensar al revés”.

La calidad comienza a ser una demanda de las empresas líderes a sus proveedores y se extiende como nuevo paradigma social, la demanda de la calidad se universaliza, y las exigencias en términos de eficiencia y calidad se extienden a todos los ámbitos. Se exige más de los productos, de su presentación, de los servicios, de los tiempos de espera, de la atención personal y profesional, etc.

En el ámbito de la producción de bienes y servicios la apertura de las economías y de los mercados es un factor decisivo para cambiar las reglas del juego y mejorar costos. Cambia la organización y el contenido del trabajo, Los nuevos métodos de producción y la implantación de nuevas tecnologías exigen nuevas calificaciones,

Cambia también el conjunto de institutos legales que rigen las contrataciones laborales, se facilita la “movilidad funcional”, se instala la flexibilidad en todas sus formas, con o sin normativas al respecto

## La época actual

Los cambios productivos de los últimos años demuestran que estamos entrando en un período de renovación profunda, la denominada “Revolución de la Información”, “Revolución Digital”, “Economía Digital” o más genérica-

mente "Sociedad de la Información" que introduce innovaciones tanto materiales como conceptuales de magnitud aparentemente muy superiores a las producidas por la Revolución Industrial que, en los siglos XVIII, XIX y parte del XX, ha sido capaz de transformar tan profundamente las formas de trabajar y vivir. Todos los hechos apuntan a suponer que la "Sociedad de la Información" va a invertir muchas de las tendencias establecidas por la Revolución Industrial en lo que se refiere a aspectos como la localización y horario de trabajo, actividades de ocio, educación, formación, comercialización, etc.

En la "Sociedad de la Información", la mayoría de las tareas no están relacionadas con objetos físicos sino con la información y su procesamiento, lo que supone que las personas no necesiten desplazarse para desempeñar su actividad laboral gracias a la tecnología y a las modernas redes de telecomunicación que transmiten esa información al lugar de trabajo.

Por ello, se puede esperar que una gran parte de la población decida, o sea obligada a vivir, trabajar y formarse fuera de las ciudades: aparecerán, sin duda, nuevos lugares para el desarrollo de todas las actividades relacionadas con la vida cotidiana de las personas, desde su actividad laboral hasta todas las que se refieren a su vida privada, contribuyendo a solucionar problemas como el de la vivienda en las grandes ciudades y del desempleo en las zonas rurales, así como a la conservación del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. La liberalización de las comunicaciones está suponiendo un importante abaratamiento de la transmisión de información telefónica en cualquier localidad. Ya no es posible imaginar empleos o trabajos que no utilicen la informática habitualmente. Las computadoras personales son cada vez más comunes en los hogares, desde donde se puede hablar a todo el mundo en forma gratuita, utilizando los cada vez más sencillos programas de comunicación a distancia y videoconferencias.

La capacidad de las telecomunicaciones sigue unos niveles de crecimiento que permiten la transmisión de mayores volúmenes de información y a velocidades superiores de un punto a otro. La utilización de la fibra óptica abrió perspectivas impensables en el orden de la multiplicación y simultaneidad de las comunicaciones. La información que se transmite por medios digitales no tiene "peso", a un costo que se reduce día a día.

Los mercados globales como la Unión Europea, el Mercosur, el NAFTA, los países asiáticos, se justifican entre otras muchas razones por la necesidad de contar con espacios económicos y laborales lo suficientemente grandes como para poder financiar primero, y amortizar después, las crecientes inversiones en I+D necesarias para mantener el ritmo de innovación que demanda una economía tan competitiva como la actual, también denominada "Economía Digital".

Los efectos directos de las TIC sobre la creación de empleo están estrechamente ligados al gran crecimiento en todo el mundo de las actividades inmateriales. Pero, dadas sus características, habrá una creciente irregularidad en la duración de los puestos de trabajo en estos sectores, y se convertirán en una forma de trabajo remunerada en base a lo excepcional y no a lo permanente. Sin embargo, se insiste en señalar que la Sociedad de la Información será considerablemente más rica que la actual. Habrá que evitar que se constituya en una fuente de incremento de las diferencias, en una sociedad ya dividida por las muy diferentes capacidades de acceso a los bienes materiales y culturales que ella misma produce: la llegada de la Sociedad de la Información ha tenido costos sociales como el desempleo y la aparición de nuevos ganadores y nuevos perdedores: los que están ocupados, entre otras causas porque dominan las tecnologías de la información, estarán cada vez más ocupados y los que están desocupados, los nuevos analfabetos tecnológicos, cada vez lo estarán más. Sin embargo, diversos estudios sostienen la hipótesis de que esta nueva fuente de actividad, por otra parte, imparable, creará nuevos empleos estrechamente ligados a su desarrollo, a partir de la apropiación de estas tecnologías por parte de usuarios potenciales, sobre la base de la formación ad-hoc y la creación de aplicaciones adaptadas a personas no técnicas.

En la Sociedad de la Información se hacen homogéneos los mercados y las bolsas del mundo y se genera competencia entre regiones o empresas que están situados en los polos opuestos y que quizás nunca antes habían tenido relación entre sí. Las TIC incrementan las posibilidades de comprar bienes y servicios ofrecidos en todas partes del mundo y pone las "destrezas" y la experiencia en competición donde sea que éstas se encuentren

**La Sociedad de la Información exige un replanteo serio de la formación y del aprendizaje, ya que cada vez es más sutil la relación entre trabajo y conocimientos actualizados.**

El aprendizaje continuo y permanente es una necesidad requerida por los nuevos trabajos asociados a la información y el conocimiento, por lo que **el sector privado va a tener que responsabilizarse del aprendizaje de sus profesionales. Las instituciones deben ser entidades formadoras con el criterio claro de seguir siendo competitivas.**

Peter Senge, en su libro "La Quinta Disciplina", acuñó el término de *sociedad que aprende*, es decir, espacio organizacional donde los trabajadores amplían de forma permanente su capacidad de aprender colectivamente, aplicando dicho conocimiento en el mercado antes que sus competidores. El aprendizaje "organizacional" es uno de los atributos de las instituciones triunfadoras en la Sociedad de la Información. El principal medio para este aprendizaje se llama teleformación.

Las TIC ofrecen nuevos medios para transformar la formación tradicional en algo completamente nuevo, creando plataformas de aprendizaje continuo para adquirir los conocimientos necesarios en el momento que realmente se necesitan. La teleformación, permite un aprendizaje que ha comenzado a cambiar el rol de los maestros y educadores tradicionales, en la medida que los convierte en tutores y motivadores de alumnos a los que no ven.

A modo de síntesis, se puede afirmar que el auge de las Tecnologías de la Información está suponiendo una reducción de distancias y conocimientos considerable dentro del marco que le otorga la globalización de la sociedad y los mercados. Sin embargo, las amenazas de un desarrollo no controlado de esta globalización pueden tener serias consecuencias. La aparición de los trabajadores de la información o del conocimiento, como siguiente estadio de los trabajadores de la industria tradicional, obliga a las organizaciones que quieran seguir liderando los mercados, a ser capaces de establecer sistemas de aprendizaje colectivo.

Pero: ¿de qué se trata esta forma novedosa de organización laboral que parece extenderse por todo el mundo, en esta Era del Conocimiento?, ¿qué es y cómo debemos encarar la experiencia concreta del teletrabajo y la formación que es necesario desplegar para hacerlo posible?, ¿cuáles son las tareas que se pueden realizar por este método, la tecnología, el perfil que deben poseer los teletrabajadores y la capacitación necesaria, así como su repercusión a nivel de las organizaciones involucradas, en particular, los sindicatos?

## **El teletrabajo**

El concepto de teletrabajo es reciente: fue en 1973 cuando Jack Nilles acuñó el término “telecommuting” para referirse al uso de la telemática empleada para evitar el desplazamiento de los empleados a una empresa. Diez años después la revista estadounidense “Futurist” advertía sobre la existencia de una gran masa laboral que se dedicaba al teletrabajo a tiempo completo.

El origen de esta forma de trabajar se encuentra en los Estados Unidos, en los inicios de la década del 70. Bajo el lema de hacer frente de manera más competitiva a los constantes cambios del entorno, se introduce mayor flexibilidad en sus estructuras y en sus procedimientos, y el teletrabajo supone una oportunidad para ello, pues contribuye a reducir los costos fijos de una organización (lo cual proporciona mayores beneficios, o bien la oportunidad de disminuir los precios de sus productos).

De las varias definiciones que se manejan en torno a este hecho, consideramos apropiado tomar la que ofrecen M. Gray, N. Hodson y G. Gordon, ya

que, a nuestro parecer, en ella se hallan enunciados los aspectos básicos que dan identidad al teletrabajo respecto a otras modalidades:

*“(…) el teletrabajo es una forma flexible de organización del trabajo que consiste en el desempeño de la actividad profesional sin la presencia física del trabajador en la empresa durante una parte importante de su horario laboral. Engloba una amplia gama de actividades y puede realizarse a tiempo completo o parcial. La actividad profesional en el teletrabajo implica el uso frecuente de algún medio de comunicación para el contacto entre el trabajador y la empresa”.*

Posee características que le otorgan identidad propia: se desarrolla en el ámbito doméstico o en centros destinados al mismo, por cuenta propia o para terceros, individualmente o en equipo, de forma permanente o temporal. Puesto que cada organización es un sistema, al implementar el teletrabajo en una organización se producen cambios en su estructura, por lo tanto, es importante considerar cada tarea en función del todo del cual forma parte.

## **Aspectos a considerar**

Si partimos de la necesidad de analizar un conjunto de aspectos comunes de todos los puestos de trabajo, es necesario determinar cuáles pueden ser teletrabajados, requiriendo una adaptación para que sea posible implantar este sistema de trabajo: es necesario especificar los requerimientos necesarios de cada puesto, qué conocimientos y destrezas deben tener quienes ocupan los cargos, para luego establecer los procedimientos de reclutamiento y selección de postulantes según dichas pautas, con la intención de que quienes ocupen los cargos desarrollen los conocimientos necesarios antes de comenzar su trabajo.

## **El aspecto tecnológico**

Será necesario asesorarse adecuadamente sobre los distintos equipamientos tecnológicos, sus características y potencialidades a fin de realizar una correcta elección de los mismos.

Podemos ver a la tecnología necesaria desde factores de hardware: esto es, el equipo físico necesario, maquinarias y aparatos que han de servir de soporte para la ejecución del trabajo y para gestionar las comunicaciones, y factores de software: todas aquellas aplicaciones que, utilizadas a través del hardware apropiado, facilitan esta ejecución.

## La formación continua

A partir de las transformaciones radicales que efectúan las organizaciones por medio de procesos de reingeniería y del desarrollo cuantitativo y cualitativo en el área tecnológica, surge la necesidad de nuevos modelos formativos para los trabajadores.

Hoy, el debate acerca de las nuevas calificaciones se centra en la gestión de nuevas capacidades globales para el desarrollo de tareas con mayor grado de autonomía, responsabilidad, empleo de criterios propios, recurriendo a la inteligencia del trabajador; dado que las grandes tendencias económicas y sociales apuntan hacia el autoempleo como una oportunidad, puesto que el empleo formal ha dejado de ser la única forma de pertenecer a la sociedad activa.

En muchos países el autoempleo y las microempresas están creciendo significativamente en paralelo con el teletrabajo, fenómenos que se deben a la flexibilización del trabajo y a la externalización de muchas de sus actividades. En lo referente al teletrabajo, la importancia de adecuados programas de formación es uno de los principales factores que establecen la diferencia entre el fracaso y el éxito. Promueven interacciones entre trabajadores y formadores y estimulan la conciencia de formar parte de un grupo más amplio de profesionales, compensando de algún modo la sensación de aislamiento que puede generar esta nueva forma de relación laboral.

Los cambios en los perfiles profesionales exigen, entre otras, la capacidad de lectura de códigos y planos abstractos, de tomas de decisiones a partir de pantallas, capacidad de análisis e interpretación de situaciones e, incluso, de nuevos requerimientos de comunicación, liderazgo y motivación.

La necesidad de capacitación continua por parte de los trabajadores, es consecuencia directa del medio turbulento en que se desarrolla la producción actualmente. Así como las empresas invierten continuamente en desarrollo tecnológico y en estudios tendientes a organizar más eficientemente sus procesos productivos, los trabajadores deben adaptarse permanentemente a las nuevas condiciones y adquirir los conocimientos necesarios para aspirar a formar parte de esta nueva realidad.

Según esto, podemos dividir la formación de los teletrabajadores en dos niveles:

- La formación directamente relacionada con el nuevo enfoque funcional en el puesto de trabajo, y el consiguiente cambio de procedimientos, específico a cada grupo, de perfiles técnico-profesionales (generalmente promovida por la propia empresa).
- La formación en competencias transversales comunes

Definición de criterios de calidad de un sistema de formación continua. En todo programa de formación que pretenda dar respuesta a las actuales necesidades, el planeamiento, los objetivos y las metas carecen de significado sin una adecuada y continua evaluación que los retroalimente y les dé sentido. Esto es aún más cierto en los procesos de formación continua de los teletrabajadores que no pueden obviar aspectos como:

- Un acertado diagnóstico de las necesidades.
- La calidad de los servicios.
- Criterios claros para la evaluación.
- Desarrollo de mecanismos participativos en los cuales se permita asimilar el resultado obtenido.

## **Los actores sociales**

Las distintas formas que adopta esta nueva modalidad de trabajo generan impactos en los trabajadores, las organizaciones, las asociaciones sindicales y la sociedad en su conjunto. Las analizaremos por separado para cada actor social.

## **En relación a los trabajadores**

Las ventajas e inconvenientes de aplicar esta modalidad respecto a los trabajadores son múltiples, algunas derivadas del hecho de tratarse de una forma de trabajo a distancia y otras derivadas de la forma en que se lo aplique, en otras palabras, si al hacerlo se ha de tener en cuenta al trabajador como persona o simplemente como un factor más de la producción.

De lo visto hasta el momento se desprende que una de las características del teletrabajo es su mayor flexibilidad en comparación con formas tradicionales. Este factor se puede transformar en una mejora, en cuanto a la posibilidad de que los trabajadores puedan gestionar su propio tiempo de una manera que resulte más provechosa.

Por otro lado, el cambio a operar en la ubicación física del lugar de trabajo, dependiendo del equipamiento tecnológico necesario para la realización de la tarea, permitirá al trabajador gozar de mayor libertad. Pero, esa misma flexibilidad puede tomarse perjudicial, más aún si se tienen en cuenta las actuales circunstancias en lo referente a la relación de fuerza capital-trabajo: la ausencia de un marco regulatorio y la atomización propia del aislamiento respecto al colectivo de trabajo presenta la posibilidad de asignación de

volúmenes de trabajo que excedan a una jornada normal.

Por otra parte, se experimenta una desvinculación de los conflictos internos de la organización garantizando, por una parte, menor cantidad de interrupciones por estímulos externos. También es cierto que el aislamiento y la soledad que derivan de la ausencia o disminución de la comunicación con sus pares y otros miembros de la organización pueden generar problemas psicológicos a la vez que generan un empobrecimiento profesional, ya que el lugar de trabajo tradicional ofrece un sentimiento de pertenencia, un “presencial colectivo” de continuo enriquecimiento del trabajador vía la transmisión de conocimientos y valores culturales de parte de jefes y compañeros. Dependerá tanto de la conducción de cada organización como de la acción de los representantes de los trabajadores que se compensen estos factores. Más allá de lo mencionado, hay otra ventaja que se deriva, al menos potencialmente, del trabajo domiciliario: la posibilidad de incorporar colectivos marginados en la forma tradicional de realizar tareas, tales como los trabajadores discapacitados, jefas de familia, etc.

## **Impacto en las organizaciones**

Cada organización es un sistema complejo formado por distintas partes que se relacionan entre sí y con el medio ambiente en que se desarrollan, construyendo de esta manera un equilibrio dinámico y enriquecedor. Los cambios que se efectúen en un área traerán consecuencias en ese todo que es la organización, por eso, no se puede cambiar la forma de hacer un trabajo, más aún si hablamos de pasar a realizar trabajo domiciliario, sin entender que esto influirá en otros aspectos de la organización tales como: un marcado empobrecimiento de la cultura organizacional, dificultades de dirección y control, problemas de motivación respecto a los trabajadores, etc.

## **Las posiciones sindicales en torno al teletrabajo**

Las organizaciones sindicales surgen en torno a un fin principal: defender los intereses de los trabajadores, en la medida en que cumplen este objetivo mantienen vigente su razón de ser en el seno de la sociedad en que se desarrollan, esta intención debe ser lo permanente, lo que varía es la forma de alcanzar este fin. La dirección de ese cambio permanente debe seguir el mismo sentido que el que toman las transformaciones económico-sociales. El teletrabajo se inserta en un proceso de cambio de características estruc-

turales y sumamente complejas, originando posturas sindicales diversas, que van desde el abierto rechazo, al considerar que se trata de una forma de desarticulación del colectivo que favorece la precarización de las formas de empleo, a la aceptación acrítica basada en la oportunidad laboral que implica el crecimiento de esta modalidad de trabajo.

Una respuesta acorde a las circunstancias no puede pasar por ninguna de estas dos actitudes, una posición constructiva solamente puede surgir del análisis y del debate que permita implementar cambios que tomen en cuenta los intereses de los trabajadores. Para ello es necesario preguntarnos por las oportunidades y los riesgos que ofrece esta nueva etapa.

La aparición en escena del trabajo domiciliario genera un riesgo para los sindicatos que deriva del hecho de que su papel como representante de los trabajadores está muy ligado a su capacidad de acceso a los mismos. En la medida en que los trabajadores se dispersan, su capacidad de convocatoria disminuye y el riesgo de pérdida de posiciones es evidente.

Pero esta dificultad concreta encierra también una oportunidad que nace de la carencia de servicios existentes para los teletrabajadores. Los teleservicios son un espacio que todavía no se ha ocupado y la posición que tienen los sindicatos para cubrirla es buena por varias razones:

- Son organizaciones que agrupan los intereses de los trabajadores de todos los sectores y áreas de la actividad. En este sentido, disponen de experiencia y cuentan con infraestructuras territoriales adecuadas a esta misión que ya cumplen y que se extendería a los teletrabajadores.
- Han desarrollado servicios para los trabajadores y las empresas en las que trabajan, en especial en el área de la formación profesional, lo que se ha reflejado en la existencia de estructuras de formación profesional ya operativas.
- La posición de negociación que los sindicatos tienen respecto a las empresas los sitúa como interlocutores privilegiados en relación con la solicitud de servicios de acompañamiento a los teletrabajadores.
- La especialización del conocimiento de los sindicatos en las áreas de prevención del riesgo laboral y del marco legal sociolaboral los sitúa en una posición excelente para liderar soluciones adaptadas a los requerimientos de este colectivo.
- Por otra parte, el desarrollo cada vez más marcado del sindicalismo internacional actúa ventajosamente, al poder anticiparse a estos cambios, utilizan-

do la experiencia ya realizada en otras regiones, y actuando en conjunto para enfrentar situaciones abusivas.

A lo mencionado hay que agregar que la situación actual de desestructuración de los trabajadores autónomos, unido al poder de representación que tiene una organización sindical, abre una gran oportunidad de acceso a los mismos. En la medida en que este colectivo está incorporando el teletrabajo a sus actividades, requerirá unos servicios específicos no cubiertos actualmente. No cabe duda de que existen temas de fondo que van a suscitar debates de largo alcance, tales como la incidencia del teletrabajo en el empleo o en las condiciones laborales de los trabajadores.

De todos modos el objetivo debería ser claro para todos los actores sociales involucrados: maximizar las potencialidades del teletrabajo y minimizar los riesgos.

**Los caminos son muchos pero, más allá de cual fuere el que se adopte, sólo puede ser implementado positivamente a partir del diálogo entre las partes involucradas.**

## Conclusiones

### El teletrabajo como elemento catalizador del cambio

El teletrabajo debiera ser considerado como un cambio en la organización y en la relación de trabajo, como un elemento de enriquecimiento y dinamización que incide en variables clave para la evolución de las organizaciones y de los trabajadores, sin ignorar y atendiendo a las consecuencias negativas que puede tener su aplicación, sobre todo si no se parte de acuerdos firmes entre empleadores y organizaciones representativas de los mismos, el teletrabajo no es necesariamente "trabajo por cuenta propia": puede y debe conservar las características del empleo formal, con los ajustes que se derivan de los nuevos escenarios.

Como se ha recogido a lo largo de este trabajo, una discusión abierta es qué se entiende por teletrabajo. Quizá la solución de compromiso es optar por la definición que más se adecua a los aspectos objeto de análisis. En este caso, y atendiendo a este enfoque, se ha optado por entender como teletrabajo aquellas modalidades que suponen cambio en los modelos laborales actuales, que implican trabajo fuera de la estructura "tradicional" de las organizaciones, con apoyo de tecnología aplicada a la información.

Esto nos ha llevado a los colectivos que, trabajando por cuenta de terceros,

pasan de un modelo presencial a un modelo a distancia, y a los colectivos de teletrabajadores autónomos que son un perfil profesional emergente. Ambos colectivos tienen realidades diferenciadas que pueden dificultar el tratamiento conjunto, aunque los elementos comunes son muchos. Lógicamente, como en cualquier realidad compleja, las clasificaciones estancas no existen, y por tanto siempre se darán situaciones fronterizas, que deberán ser interpretadas.

### **Un punto de vista complementario sobre las implicancias del teletrabajo sobre los trabajadores**

Una de las grandes oportunidades que se asocian al teletrabajo es la posibilidad que supone para el trabajador de gestionar con más equilibrio su modelo de vida profesional y personal. No cabe duda de que la mayor parte de los trabajadores del conocimiento consideran que su bien más escaso es el tiempo. El primer requisito para avanzar sin riesgos en esa dirección pasa por comprender que una de las opciones para el trabajador es que sea capaz de autogestionar variables que antes le venían dadas. La evolución hacia el perfil emprendedor es necesaria y, en la medida en que se consiga, se tendrá otro elemento de enriquecimiento personal. Este proceso de migración no es sencillo, una persona no se hace emprendedora a través de un curso o en una carrera universitaria, esta mutación implica una multitud de factores culturales subyacentes sobre los que hay que trabajar con visión de largo plazo para lograr un escenario donde los trabajadores sean emprendedores que mejoran su modelo de vida al equilibrar las componentes profesional y personal.

Hoy estamos lejos de esa situación. La iniciativa en proyectos de teletrabajo corresponde a las empresas y, raramente, salvo en el caso de los autónomos, el teletrabajo es una opción, sino que es una consecuencia de los planes estratégicos de las organizaciones.

A su vez, la preocupación por los aspectos psicosociales de los teletrabajadores está recién empezando: en este ámbito la experiencia irá marcando los pasos a dar. Más allá de esto, pensamos que una acción efectiva al respecto por parte de organizaciones o empresas será que realmente consideren a sus trabajadores como su patrimonio más valioso y los sindicatos que logren comprender la magnitud y complejidad de los cambios que está experimentando la sociedad. Actualmente es posible crear mecanismos cada vez más poderosos de acumulación de información, es decir, de acaparar elementos de inteligencia o conocimiento propiamente dicho. Por eso, la denominación de Sociedad de la Información es acertada. Marca el comienzo de un nuevo ciclo en el proceso evolutivo de la sociedad. Con esta misma lógica es posible que

esa información, debidamente procesada y asimilada se convierta en conocimiento. Y que habitualmente se comience a hablar y pensar en la Sociedad del Conocimiento.

Y es de esperar que este conocimiento fruto de la interconexión de millones de personas de diferentes extracciones y nacionalidades suponga una reflexión ética y democrática. Si esto ocurre, es posible que de la Sociedad del Conocimiento se pase a la Sociedad de la Sabiduría, donde la justicia y la solidaridad adquieran una nueva dimensión.

## Bibliografía

- Bunel, Jean - "Pactos y Agresiones", Fondo de Cultura Económica 1992.
- Conferencia Internacional del Trabajo, "Comisión de Políticas de Empleo", 1996
- Coriat, Benjamín-Pensar a revés-Ed. S.XXI-Madrid 1993
- Godio, Julio - "El Pleno Empleo es Posible", Fundación Nacional - Nuevo Espacio 1995.
- Gorz, André - "Metamorfosis del Trabajo", Editorial Sistema 1997.
- Gray, M.; Hodson, N.; Gordon, G.-El teletrabajo-ECTF-1993
- Harnecker, Marta-Los conceptos elementales del materialismo histórico-S. XXI Editores-BA 1971
- Le Monde Diplomatique, año I, N° 12 - junio 2000 - Stéphane Beaud y Michel Pialoux, "La Clase Obrera en el Año 2000".
- Le Monde Diplomatique, año I, N° 12 - junio 2000 - Gilles Balbastre y Stéphane Binhas, "Vida y Alienación en la Nueva Fábrica".
- Le Monde Diplomatique, año I, N° 12 - junio 2000 - Nicolás Iñigo Carrera, "Causas y Efectos de la Flexibilización".
- Lipietz, Alain - "Elegir la audacia", Editorial Trotta 1997.
- Neffa, Julio César - " Los Paradigmas Productivos Taylorista y Fordista y su Crisis", CONICET 1998 .
- Organización Internacional del Trabajo-OIT-Trabajo a distancia-Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo- Ginebra 1992
- Panaia, Marta (Compiladora) - "Trabajo y Empleo", EUDEBA 1996
- "Teleformación, un paso más en el camino de la formación continua", Fundesco 1998.
- "Teletrabajo, de lo inevitable a la oportunidad" - FOREM 1998.
- Villanueva, Ernesto (Coordinador) - "Empleo y Globalización", Universidad Nacional de Quilmes 1997.





# Planificando la post-pandemia: Las experiencias de planificación a gran escala en la Argentina, desde los planes quinquenales al Plan Gelbard

**Juan Federico von Zeschau**

Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magíster en Administración y Gerencia Pública de la Universidad de Alcalá de Henares. Investigador en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina. Docente de la materia Planificación Estratégica y Modernización Institucional de la Maestría en Administración Pública, Universidad del Salvador, Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales y profesor invitado en la Universidad de Granada, España.

## Resumen Ejecutivo

El trabajo tiene como objetivo describir la trayectoria histórica de la planificación en el Estado argentino (en particular la planificación a gran escala nacional), relevando las principales experiencias. Se sostiene que, durante el período 1946-1976, el Estado impulsó el desarrollo a escala nacional y la planificación ocupó un lugar de primera línea que se cristalizó en diversas instituciones públicas. Luego del análisis descriptivo, se evalúan las diversas líneas argumentativas acerca del fracaso de la planificación nacional a gran escala destinada al desarrollo económico y social. El fin último del trabajo es avanzar en la construcción de conocimientos sobre planificación con el propósito de aportar insumos teórico-metodológicos a la administración pública argentina en el contexto de la crisis por el COVID-19.

## I. Introducción a la temática

La planificación traduce lineamientos políticos y puede servir también como medio para la construcción de un proyecto de desarrollo para el país. Bajo esa mirada, este “carácter político” de la planificación (Friedmann, 1963) excede los aspectos meramente técnico-instrumentales, y requiere acordar posturas y también confrontar con diversos actores sociales. En el presente trabajo nos referiremos a esta acepción amplia de la planificación, que entendemos fue cristalizada en experiencias de planificación pública a gran escala

como, por ejemplo, la planificación peronista y la planificación desarrollista, casos icónicos que intentaron proyectar el desarrollo nacional a largo plazo de la Argentina.

Desde luego, el concepto de desarrollo es una construcción histórica que no tiene una única definición. Aunque puede decirse que desarrollarse implica el proceso por el cual un país progresa y crece económica, social o culturalmente, la definición de desarrollo es polivalente, multidimensional y objeto de permanentes disputas (Sunkel, 1976). En el artículo, hablar de desarrollo significa indagar en las formas en las que un país periférico como la Argentina intenta lograr un cambio estructural que le permita básicamente revertir las relaciones asimétricas con el centro mundial (Sotelo Maciel, 2013).

El desarrollo implica entonces un proceso integral y amplio de transformación de una realidad históricamente determinada. Encarar un proceso de estas características implica que el Estado y la sociedad definan qué país quieren, cómo debería ser y cómo alcanzar esa situación deseada apelando a una serie de políticas concretas. Estas políticas intentaron ser, en el período analizado en el presente trabajo (1946-1976), planificadas por el Estado y, en algunos casos, concertadas con la sociedad civil.

Justamente, para indagar en la manifestación de estas concertaciones, cuando hablamos de Estado nos referimos no solo a una organización que articula un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales con determinadas funciones y objetivos, sino también a una organización que es expresión de determinados compromisos que se procesan entre el Estado y la sociedad (Abal Medina & Cao, 2012). Esta doble mirada (Estado como conjunto de instituciones, pero también como expresión de acuerdos sociales) implica también un juego de interrelación mutua: "(...) el Estado debe ser considerado como un actor que posee iniciativa y autonomía propias y, por ende, que configura aspectos sustanciales de la realidad social. Pero ello no debe impedir visualizarlo también como una institución condicionada y estructurada por el conjunto de las relaciones sociales (...)" (Abal Medina & Cao, 2012, p. 34). Un abordaje bidimensional permite indagar en el papel que tuvo el Estado argentino como impulsor de la planificación a gran escala destinada a dirigir el desarrollo nacional, sin dejar de lado el análisis de las presiones de los actores sociales, como así también las condiciones que impuso la coyuntura histórica. La indagación en la dinámica que adoptó de la planificación a gran escala en la Argentina durante un período de treinta años puede aportar información, salvando las diferencias, acerca de cómo gestionar en el siglo XXI, el involucramiento de los actores sociales más relevantes de la sociedad argentina, en un contexto especialmente traumático producto de la crisis COVID-19. En ese sentido, también se prestará atención a la tarea

de las instituciones de participación corporativa en la planificación, como es el caso del Consejo Económico y Social (CES). El abordaje de este tipo de instituciones se realizará desde la perspectiva neocorporativista (Schmitter, 1989). Ahora bien, en el artículo se considera que el alcance y las características de la planificación implementada están íntimamente relacionados con el rol que adopta el Estado en la sociedad. Durante la etapa analizada (1946-1976), el Estado fue concebido como protagonista del desarrollo nacional (en particular, vinculado al impulso de la industria) y la planificación pública ocupó un lugar de primera línea a la hora de organizar las políticas públicas y brindar una visión de país a largo plazo. Por el contrario, luego del golpe militar de 1976 el rol del Estado como motor del desarrollo fue puesto en duda y, por ende, la planificación como instrumento de gestión pública quedó vinculada a cuestiones operativas de menor importancia.

Por supuesto, la tipificación del período (1946-1976) es homogeneizante y se podrá argumentar, con razón, que hubo grandes matices a su interior. El modelo de crecimiento industrial del primer gobierno peronista tuvo significativas diferencias con el desarrollismo posterior. A su vez, ni siquiera durante los años desarrollistas hubo homogeneidad en las políticas estatales, ya que "(...) los gobiernos que se sucedieron luego del 55´ mostraron una alta confrontación entre líneas liberales y desarrollistas, produciéndose continuos avances y retrocesos que impidieron una política económica coherente" (García Delgado, 1994, p. 69). En aquellos años, asimismo, se penduló entre Estados desarrollistas y Estados autoritario-modernizantes (Graciarena, 2014). No obstante estos matices, las características centrales de la etapa en relación al rol protagónico del Estado (Abal Medina & Cao, 2012) y a las características de la planificación pública a gran escala permiten establecer puntos en común<sup>1</sup>.

En suma, la planificación a gran escala involucró en nuestro país grandes objetivos de desarrollo y habitualmente se combinó con un rol interventor y protagónico del Estado, es decir, un Estado con la voluntad y la capacidad de hacer y, en algunos casos, de establecer acuerdos amplios con actores de la sociedad civil. En ese sentido, cabe preguntarse: ¿qué Estado surgirá en el escenario post-pandemia? ¿Qué tipo de planificación? ¿A qué actores se involucrará y cómo?

1. Sobre las etapas que, a grandes rasgos, discriminan los períodos históricos según las características del Estado argentino, nos dice Abal Medina: "Existe un consenso amplio en la historiografía argentina acerca de la delimitación de tres etapas centrales en el desarrollo contemporáneo de nuestro país: el modelo agroexportador (1880-1930), con un Estado liberal; el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970), con un Estado de bienestar keynesiano; y el modelo neoliberal, con un Estado también neoliberal (1970-2001)" (Abal Medina, 2012:61). El presente trabajo realizará una periodización similar.

## 2.1. Los inicios de la planificación argentina a gran escala (1930-1944)

El impulso de la planificación en la Argentina fue un proceso que germinó, sobre todo, luego de la crisis del treinta. Con la ruptura del orden económico internacional, el Estado argentino, como la mayoría de los Estados latinoamericanos<sup>2</sup>, comenzó a explorar herramientas de planificación a gran escala, destinadas a establecer criterios mínimos para la acción estatal. Los intentos, no obstante, se enmarcaban en un “intervencionismo defensivo” del Estado (Oría, 1944): ante la profunda recesión y el elevado desempleo, los gobiernos se vieron obligados a intervenir a pesar suyo. Así, “(...) las élites dominantes marcharon muchas veces a la zaga de los acontecimientos teniendo que tomar medidas contra sus profesados principios y hasta a veces adversas a sus reconocidos intereses” (Graciarena, 2014, p.239)<sup>3</sup>.

Los primeros intentos planificadores en el marco del intervencionismo defensivo fueron conocidos como experiencias de “protoplanificación” (Oyuela, 1976). En el año 1933, con el fin de proteger la producción agroexportadora y dar mayor autonomía a la política monetaria, el gobierno elaboró el primero de los planes argentinos: el “Plan de Acción Económica Nacional”. Pese a que se interrumpió prematuramente, la experiencia derivó en la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y de una serie de juntas reguladoras del sector agropecuario.

A pesar de que el intervencionismo estatal era considerado por sus propios impulsores como un momento pasajero, el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, sin embargo, sepultó cualquier esperanza de la dirigencia argentina de retornar al viejo modelo agroexportador y a un Estado de funciones limitadas. Nuevamente, los flujos comerciales se resintieron y la demanda de productos primarios de la Argentina entró en declive. En un marco recesivo, en 1940 se lanzó el segundo gran plan argentino, llamado “Programa de Reactivación Nacional”, más conocido como “Plan Pinedo-Prebisch” debido a sus principales ideólogos. Frente a la imposibilidad de continuar con el modelo agroexportador en un contexto internacional adverso, el gobierno consideraba necesario promover la industrialización, aunque hege-

2. Algunas de las experiencias más importantes de aquellos primeros años fueron los planes sexenales de México entre 1930 y 1939, y el “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”, plan quinquenal del gobierno de Getúlio Vargas lanzado en 1939 (Leiva Lavalle, 2010).

3. La ampliación de las capacidades estatales también tuvo su correlato, por ejemplo, en los instrumentos federales. En 1935 se establece la Coparticipación Federal de Impuestos, un sistema tributario que, con muchas modificaciones, aún impera en la Argentina (Barrientos, 2010).

monizada por el sector de la industria vinculado a la oligarquía pampeana (Llach, 1984). Justamente, la participación de ese sector político-económico se institucionalizó desde el propio Estado, creándose espacios institucionales para la articulación del Plan con los actores económicos -espacios que, en la práctica, servían para imponer intereses privados e influir en las políticas intervencionistas que comenzaba a aplicar el Estado argentino (Berrotarán, 2002)-, entre los que destaca especialmente el Consejo Económico y Social (CES) creado en el año 1939. La institución sería retomada posteriormente por la planificación peronista, aunque bajo una óptica completamente diferente (Jáuregui, 2005).

A pesar de no haber sido aplicado, el Plan Pinedo de 1940 impulsó la creación de burocracia especializada y de valiosas instituciones como el CES, además de instalar en la agenda pública la necesidad de planificar la economía bajo un modelo de desarrollo que incorporara la cuestión de la industrialización mercado internista. En la práctica, por supuesto, la industrialización sustitutiva ligada a los bienes de consumo interno era, para fines de los años treinta, un sector pujante, aunque todavía no tenía la visibilidad pública correspondiente a su relevancia productiva. El Plan Pinedo colaboró, pues, en poner la cuestión en la primera línea de los intereses gubernamentales.

## **2.2. El CNPG: surgimiento de la planificación argentina a gran escala**

A principios de la década de los cuarenta, el contexto internacional promovía la planificación a gran escala y la afirmaba como una de las principales herramientas de intervención y regulación pública de los mercados. La reconstrucción europea de la posguerra, el auge de los Estados de Bienestar Keynesianos y el éxito de los planes quinquenales soviéticos para modernizar la industria, promovieron su práctica en gran parte del mundo (Lavalle, 2010). Así, en 1944 se creó en la Argentina el primer organismo rector de la planificación pública nacional, denominado Consejo Nacional de Postguerra (CNPG)<sup>4</sup>, cuya misión principal era anticiparse a las consecuencias del fin de la Segunda Guerra. El interés del Estado argentino por institucionalizar la planificación era semejante al de otros países<sup>5</sup>: el CNPG era un típico ejemplo

4. La CNPG tomó el antecedente de la Comisión Nacional de Reconstrucción Económico Social, creada un año antes, en 1943 (Oyuela, 1975).

5. Ejemplo icónico de institucionalización de la planificación en aquella época fue la Comisión General del Plan del Estado francés.

de tecno-burocracia planificadora, es decir, una institución del sector público de alto nivel profesional y con recursos para conducir el proceso de planificación. Además de ser el primer organismo argentino dedicado exclusivamente a la planificación general, la importancia del CNPG radicó también en haber sido el germen de posteriores organismos, en particular, la Secretaría Técnica de Presidencia (ST) creada en 1946. El CNPG significó también el abandono definitivo del "intervencionismo defensivo" como paradigma de la acción pública. La intervención ya no sería una etapa pasajera, producto de la crisis internacional o la salida de la guerra, sino el eje de acción en pos de orientar la economía en un rumbo industrialista.

La dirección del CNPG fue encomendada al entonces vicepresidente de la Nación, Juan Domingo Perón, quien realizó un diagnóstico de la situación socioeconómica e intentó fijar objetivos de largo alcance ante la finalización del conflicto bélico. Así, en 1944 el CNPG elaboró el "Plan Mínimo de Acción para el Período de Postguerra", compuesto por estudios de obras e inversiones públicas y una propuesta de precios máximos de la economía, en el marco de una política de industrialización masiva del país. Asimismo, en 1946, con la victoria electoral de Perón, el CNPG preparó una serie de proyectos que desembocaron en la nacionalización del Banco Central y la creación del Instituto Argentino de Promoción Industrial (IAPI), entre otras políticas (Oyuela, 1976). Con una intensa labor entre 1944 y 1946, el CNPG dejó como saldo un valioso capital humano con experiencia en materia de planificación pública nacional, además de constituirse como plataforma de gestación de gran parte de las políticas económicas del gobierno peronista y base del primer Plan Quinquenal (De la Vega, 2017). El CNPG implicó también una concentración inédita de poder en un organismo destinado a la planificación y la coordinación de políticas públicas. Con su reconversión en Secretaría Técnica de Presidencia (ST), el organismo sería estratégico para planificar la intervención del Estado argentino a gran escala.

### **2.3. La planificación peronista: el primer Plan Quinquenal**

Luego de las elecciones de 1946, el gobierno peronista revalidó la dirección económica: el motor del desarrollo sería la industrialización masiva, el pleno empleo y la mejora en la redistribución. Los medios para consolidar este rumbo serían la protección arancelaria, los subsidios, y la nacionalización y creación de empresas públicas. En este marco, la planificación a gran escala se presentaba como una herramienta central para diseñar y darle coherencia y continuidad a las políticas peronistas.

En 1946 se comenzó a trabajar en el primer Plan Quinquenal para el período 1947-1951, tomando como antecedente, entre otros, el Plan Quinquenal de Obras Públicas 1945-1949. La tarea fue encomendada a la ST (creada, como se dijo, en 1946 sobre la base del CNPG), organismo al que se integró la Secretaría Política de la Presidencia (Jáuregui, 2005), el Consejo de Coordinación Interministerial y el Consejo Federal Coordinador; entre otros. De este modo, desde un primer momento, la ST consolidó una burocracia planificadora potente y del más alto nivel, convirtiéndose en un organismo prototípico de “planificación concentradora” (Berrotarán, 2003). Esta concentración de buena parte de las decisiones sobre las políticas públicas tenía sus razones: el aparato estatal de mediados de los años cuarenta no estaba acostumbrado a un intervencionismo agresivo, por ello, la ST debía modernizar la administración pública (resolviendo debilidades institucionales como la escasez y fragmentación estadística, o la ausencia de funcionarios competentes), con el fin de adaptarla al nuevo rol estatal.

El progresivo intervencionismo del gobierno peronista se manifestó también en la gravitación sobre espacios de articulación con la sociedad civil. En ese sentido, el Consejo Económico y Social fue recuperado y puesto bajo la conducción de la ST, con el objetivo político de lograr los acuerdos corporativos necesarios para, entre otras cosas, elaborar el primer Plan Quinquenal. Bajo el gobierno peronista, el CES cumplió la función de articular posiciones entre el Estado y la sociedad civil, privilegiando las directrices gubernamentales (Berrotarán, 2002).

La inédita concentración de poder en un organismo planificador estaba destinada, en suma, a construir una visión global de la administración pública, vital para un gobierno en formación y que había asumido recientemente. Para generar una visión de conjunto, la ST solicitaba con frecuencia planes de acción a cada uno de los ministerios (denominados “planes analíticos”), que luego eran integrados a un “plan sintético”, es decir, la síntesis que representaba el Plan Quinquenal en proceso de elaboración<sup>6</sup>.

Desde luego, una experiencia de planificación a gran escala como el Plan Quinquenal no estuvo exenta de complicaciones. Entre ellas, se destaca la tensión entre racionalidad técnica y viabilidad política; la perspectiva científica de la ST chocaba frecuentemente con las circunstancias políticas y económicas que imponían límites a sus propuestas técnicas (Berrotarán, 2003). Por otro lado, si bien la debilidad institucional del Estado había sido morigerada, su capacidad de acción todavía presentaba serias deficiencias, y esto se traducía en la imposibilidad de implementar políticas que represen-

6. Según Berrotarán (2003), la integración de los planes analíticos se realizaba con escasas o nulas concesiones por parte de la ST a los organismos inferiores, y su elaboración estaba estrictamente pautada por manuales distribuidos por ella.

taban banderas del gobierno. Estos y otros inconvenientes tuvieron como consecuencia que muchos de los resultados obtenidos por el primer Plan Quinquenal hayan diferido de las metas planteadas, sobre todo en materia económica (Jáuregui, 2005)<sup>7</sup>.

A pesar de las falencias propias de una experiencia de una envergadura nunca antes vista en el Estado argentino, la tarea de la ST y el primer Plan Quinquenal tuvo efectos positivos. El aparato estatal fue modernizado y se lo puso en condiciones de intervenir en la industria, organizar las inversiones y los servicios públicos. También, gracias al primer Plan Quinquenal, el gobierno pudo impulsar políticas puntuales como los derechos electorales de la mujer o la gratuidad universitaria. En el plano político, el primer Plan Quinquenal fue una hoja de ruta para un partido gobernante que, por su reciente origen, sostenía ideas a veces demasiado generales e indeterminadas y que, por ello, requerían especificarse en un plan de gobierno: el Plan fue el documento donde muchos de los ejes doctrinarios del peronismo se pusieron de manifiesto. En todos los casos, la ST fue el organismo encargado de coordinar y controlar su ejecución.

Por último, cabe destacar que el primer Plan Quinquenal, a pesar de que no satisfizo las aspiraciones del gobierno, es el único plan nacional en la historia argentina que consiguió completarse (y hacerlo en el plazo previsto): en el año 1951 finalizaba su implementación y, por lo tanto, podían evaluarse sus resultados. Sea por cuestiones políticas (golpes de Estado, falta de consensos), por impericias técnicas (inadecuados modelos y métodos de planificación) o por límites económicos (frecuentes crisis por estrangulamiento externo), ningún otro plan nacional en la historia argentina llegaría a finalizar su ejecución.

### **2.3.1. El segundo Plan Quinquenal**

Reelegido Perón, y luego de aplicarse un breve “Plan de Estabilización” en 1952, se lanzó el segundo Plan Quinquenal (1953-1957). El plan establecía objetivos relacionados con el aumento de la productividad y los niveles de ahorro, el equilibrio de la balanza comercial (incrementando la producción agropecuaria al tiempo que se diversificaban exportaciones), la disminución del gasto público y la baja de la inflación, sin abandonar el interés por el pleno empleo. A diferencia de su predecesor, el segundo Plan avanzó también sobre la planificación de aspectos culturales y deportivos, expandiendo la inter-

7. Mientras que en algunos sectores la producción del período estuvo por debajo de las proyecciones (es el caso de hilados y lavado de lana, papel de obra, acero, soda cáustica, etc.), la producción de otros sectores sobre-cumplió las metas (aluminio manufacturado, hilados de algodón, hilados de rayón, etc.).

vención de manera considerable. Pero lo que el segundo Plan Quinquenal evidenciaba fundamentalmente era el interés del gobierno por fomentarla industria pesada: a principios de los años cincuenta, el modelo de crecimiento horizontal sostenido en el consumo interno había alcanzado su límite y debía ser transformado (Jáuregui, 2018).

En esta segunda etapa, las instituciones planificadoras se reformularon. La ST perdió presencia en las tareas de planificación nacional y, a partir de 1954, la Secretaría de Asuntos Económicos (SAE) tuvo un rol central en estas actividades. Los espacios de articulación y consulta con la sociedad civil también sufrieron modificaciones; en enero de 1953 Perón creó la Comisión Económica Consultiva (CEC), reemplazando al CES. La CEC representaba a trabajadores, productores, industriales, comerciantes y consumidores (Decreto N° 1516/53), y asesoraba al gobierno en materia de gasto público, precios y cumplimiento de las metas económicas del plan<sup>8</sup>. La reformulación de las principales instituciones planificadoras la ST y el CES significó una desconcentración del diseño y el control de la planificación, distribuyendo la toma de decisiones<sup>9</sup>. Esto derivó en ineficacias a la hora de cumplir los objetivos propuestos.

Es difícil analizarlos resultados del segundo Plan Quinquenal, ya que su ejecución fue interrumpida por el golpe militar de 1955. Bajo sus directrices se logró, no obstante, reducir considerablemente la inflación (utilizando controles de precios y salarios) y se incrementó el salario real de los trabajadores entre 1952 y 1955 (que había caído en el año 1949). Asimismo, el gasto público se reasignó a inversiones productivas (más que a desarrollo social), y se logró el superávit en la balanza de pagos en 1953 y en 1954. Sin embargo, el crecimiento económico estuvo por debajo del proyectado y, si bien la industria creció entre 1952 y 1955, producciones como el acero, el cemento y los tejidos de algodón (Jáuregui, 2005) tuvieron resultados insatisfactorios. En 1955 Perón fue derrocado, y el segundo Plan Quinquenal nunca pudo completarse.

## 2.4. La planificación desarrollista

A poco de asumir, el gobierno de facto autodenominado “Revolución Libertadora” convocó a Raúl Prebisch -Secretario Ejecutivo de la Comisión

8. En la práctica, la Comisión involucró a representantes de la CGT y la Confederación General Económica (CGE), organización empresarial creada por José Gelbard en 1952.

9. Para sumar a la dispersión de poder, se creó el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno, espacio en el que participaban autoridades provinciales y estaba encargado de controlar la evolución de los planes federales (Jáuregui, 2005).

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- para dirigir entre 1955 y 1956 estudios sobre la situación económica argentina. El resultado fue la elaboración de un conjunto de documentos<sup>10</sup> que luego serían denominados “Plan Prebisch”. Aunque estaban presentes las ideas desarrollistas, el diagnóstico era exageradamente crítico del gobierno peronista (Jáuregui, 2013), y por esa razón sirvió de argumento para las duras políticas de ajuste de la Revolución Libertadora.

Con la victoria electoral de Frondizi en 1958 se abrió una nueva etapa de la planificación a gran escala. Al igual que durante el gobierno peronista, la necesidad de desarrollar las industrias pesadas, superar el atraso tecnológico relativo y seleccionar las actividades que el Estado debía promocionar, impulsó el desarrollo de la planificación (Leiva Lavalle, 2010).

El gobierno de Frondizi inauguró la etapa de “planificación desarrollista” en la Argentina (Tereschuk, 2007), la cual se desplegaría hasta principios de la década de los setenta. El modelo desarrollista fue el paradigma económico que, a partir de 1958, no solo guió la planificación, sino casi la totalidad de la acción estatal argentina. De raíz estructuralista y cepalina, y con influencia del dependentismo, el diagnóstico desarrollista sostenía que los países latinoamericanos estaban insertos como economías exportadoras de materias primas en un mercado internacional en el que los términos de intercambio para aquellos productos eran decrecientes. Incluso los países periféricos que habían logrado impulsar una industrialización sustitutiva, como la Argentina, eran muy dependientes de los insumos importados, necesarios para modernizar su entramado industrial. La situación de dependencia provocaba un estrangulamiento externo que desembocaba en espirales inflacionarias, devaluaciones y bajas tasas de ahorro (Diamand, 1972). Frente a este diagnóstico, el desarrollismo proponía un Estado que interviniera para impulsar el dinamismo del sector industrial, corrigiendo “los fallos del mercado” y generando los incentivos (cambiarlos, fiscales, crediticios, etc.) para movilizar

10. Los documentos son el “Informe preliminar acerca de la situación económica” y los estudios “Moneda sana o inflación incontrolable” y “Plan de restablecimiento económico”.

11. Las propuestas desarrollistas eran, en verdad, una elaboración conceptual de políticas que ya se aplicaban con anterioridad por gobiernos nacional-populares de Latinoamérica (entre ellos, el gobierno peronista). La noción cepalina de “Estado Planificador” fue, por un lado, un concepto inédito de intervención estatal, pero, por otro, el redescubrimiento de un tipo de Estado que, en los hechos, ya actuaba en distintos países de la región (García Delgado, 1994). Sin embargo, el modelo desarrollista exhibía importantes diferencias con respecto al modelo populista. Compartían desde luego la voluntad de fortalecer el intervencionismo estatal, además de cierto sesgo nacionalista, pero se diferenciaban en un aspecto central: el énfasis del Estado desarrollista estaba puesto en el crecimiento de la economía, mientras que el Estado populista se había centrado esencialmente en la redistribución. De ese modo, el desarrollismo, en la práctica, invertía la conexión populista fundamental, postergando la aplicación de políticas de bienestar hasta que se hubiera crecido lo suficiente como para poder redistribuir (Graciarena, 2014).

recursos hacia las industrias estratégicas<sup>11</sup>.

Pero el principal impulso de la planificación argentina a partir de los años sesenta no fue producto exclusivo de la hegemonía teórica del desarrollismo, sino también de un acontecimiento externo. En 1961, Washington lanzó la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda económica regional con el fin de lograr, según su documento fundacional, el crecimiento económico, la eliminación del analfabetismo, la transformación de los sistemas de tenencia de la tierra y la extensión de los servicios de salud (Alianza para el Progreso, 1961). El motivo de fondo era el temor norteamericano, en el contexto de la Guerra Fría, de que la exitosa revolución cubana se contagiara hacia otros países de la región. Al amparo de Washington, los gobiernos latinoamericanos firmaron la Carta de Punta del Este y se comprometieron a realizar un esfuerzo común para alcanzar los objetivos de desarrollo<sup>12</sup>. Para acceder a los préstamos y ayudas que proporcionaba Estados Unidos, los gobiernos debían elaborar planes a gran escala e institucionalizar su diseño y ejecución<sup>13</sup>, factor que fue determinante en la proliferación de organismos destinados a la elaboración de planes nacionales de desarrollo en toda la región<sup>14</sup>.

Bajo este nuevo panorama, Arturo Frondizi creó en agosto de 1961 el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo de carácter consultivo dependiente de la Presidencia y que tenía la responsabilidad de coordinar y elaborar los estudios requeridos para la formulación de los planes de desarrollo nacional. Para el gobierno, el CONADE serviría en el corto plazo para canalizar el financiamiento norteamericano<sup>15</sup> y, en el largo plazo, se constituiría como un consejo económico y social con el fin de establecer acuerdos amplios y duraderos (Jáuregui, 2013). El objetivo último era la constitución de un entramado industrial capital intensivo (independiente de las divisas para modernizarse) que posibilitara el salto definitivo hacia el desarrollo económico. A pesar de que la planificación conducida por el CONADE se había pensado como una herramienta central del Estado argentino, lo cierto es que, durante la presidencia de Frondizi, el organismo poco pudo hacer. A los con-

12. El antecedente que se tenía a la vista era la recuperación europea de posguerra a partir del Plan Marshall.

13. En su "Título Segundo", la Carta de Punta del Este era taxativa: "(...) para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes condiciones: Que se ejecuten, de acuerdo a los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente" (Alianza para el Progreso, 1961:737).

14. El impulso de la Alianza para el Progreso fue breve. La fallida invasión norteamericana en Playa Girón y el cambio de política exterior del presidente Johnson, sumado a la resistencia de muchos países latinoamericanos a la Carta de Punta del Este, determinaron la decadencia precoz de la Alianza para el Progreso (Jáuregui, 2013). A pesar de ello, el interés por la planificación estatal seguirá vigente.

15. Con esa idea, el CONADE absorbió la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico CAFADE, organismo encargado de la cooperación financiera con EEUU.

dicionamientos militares, se sumaron las propuestas desarrollistas del gobierno radical, tendientes a racionalizar la economía y aumentar las inversiones extranjeras. Esas políticas implicaban un ajuste de las condiciones laborales que el peronismo no estaba dispuesto a aceptar, menos aún en un contexto de proscripción. La debilidad política de Frondizi le dejaría poco margen al CONADE para elaborar un plan nacional de desarrollo.

Luego de la destitución de Frondizi en 1962, y el breve interregno militar de José María Guido como presidente de facto<sup>16</sup>, Arturo Illia asumió como presidente en 1963. Bajo su mandato, el CONADE fue reestructurado, incluyendo en el Consejo de Representantes a actores institucionales de peso como el BCRA y el Consejo Federal de Inversiones (CFI)<sup>17</sup>.

Poco tiempo después de su reestructuración, el organismo presentó en el Senado el "Plan Económico", una suerte de plan transitorio mientras se preparaba el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) argentino. Para cumplir con ese fin, el CONADE colaboró con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL<sup>18</sup>, como así también como con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incorporando a su vez nuevas metodologías y profesionales, y reforzando el perfil tecnocrático de la institución.

El resultado del trabajo fue la publicación en 1965 del "Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969". El documento, típico plan indicativo de estilo francés<sup>19</sup>, asumía que el Estado, más que obligar, debía influir en los agentes económicos indicando cuáles eran los ejes estratégicos de su gestión, su política fiscal y monetaria, y las inversiones en materia de servicios y obras públicas. El PND de Illia presentaba diferencias sustanciales con respecto a los planes quinquenales peronistas<sup>20</sup>, pero, al igual que ellos, le daba centralidad al sector industrial (CONADE, 1965). El rol estratégico de la industria en el desarrollo no

16. Guido designó un equipo económico liberal con figuras como Federico Pinedo y José Alfredo Martínez de Hoz. En ese marco político, el CONADE aumentó su dotación de profesionales y se crearon dos programas de investigación producto de los convenios entre CONADE y CEPAL. Los programas se dedicaron a estudiar la calidad del gasto y las fuentes de recaudación (Jáuregui, 2014) y abrieron la puerta, en contraste con la gestión de Frondizi, a la participación de la CEPAL en la planificación pública argentina.

17. El Consejo Federal de Inversiones (CFI) es una entidad de planificación interprovincial creada en 1959 cuyo principal objetivo continúa siendo el desarrollo productivo regional.

18. El ILPES fue fundado en 1962 por el Secretario General de la CEPAL, Raúl Prebisch. El instituto sigue existiendo hasta el día de hoy, y tiene una fecunda trayectoria en materia de planificación.

19. Incluso Etienne Hirsch, ex comisario del comité de planificación de Francia, fue contratado como asesor técnico por el CONADE.

20. La planificación peronista no tenía un sesgo economicista tan marcado como el de la planificación desarrollista. Además, en el caso del peronismo, "(...) su desconfianza hacia la economía de mercado y su preferencia por los 'precios políticos' parecían colocarlo en una posición intermedia entre el inductivismo a -través de incentivos selectivos al sector privado- y la planificación compulsiva, de fuerte contenido estatal" (Jáuregui, 2013:244).

se discutía: lo que se pretendía era reconvertir el sector industrial para que fuera capaz de modernizarse y promover una sustitución compleja de importaciones. En cuanto a los aspectos técnico-metodológicos, autores como Tereschuk (2007) consideran que el PND fue el intento más serio de planificación nacional para el desarrollo. En su elaboración trabajaron quinientas personas y se aplicaron modernas matrices de insumo-producto, revisiones del PBI, perfeccionamiento de estadísticas nacionales (a tal punto que su labor luego decantaría en la creación del INDEC) y encuestas a empresarios para relevar expectativas (Jáuregui, 2013). No obstante, a pesar de su excelente factura, el PND nunca fue implementado, lo que habla de la falta de capacidad del CONADE, y del propio gobierno, para construir una base de apoyo político del plan<sup>21</sup>. Como señala Sikkink (1993) “La importancia del Estado en la formulación e instrumentación de políticas no significa solo su aptitud técnica para trazar y cumplir planes de desarrollo, sino también el grado en que es capaz de generar apoyo o acatamiento a su política económica a través de un proceso político que se percibe como legítimo” (1993:572).

Pese a la fallida aplicación del PND, el CONADE tuvo cierto éxito en crear una burocracia capaz de diseñar un plan nacional que, en cuanto al diseño, estuvo al nivel de las principales experiencias internacionales de aquellos años. Las previsiones económicas enumeradas por el PND se confirmaron hacia 1969, demostrando la seriedad de los estudios. Sin embargo, el plan nunca pudo ser implementado en la difícil coyuntura. La proscripción del peronismo, el bajo porcentaje de votos que lo invistió a Illia como presidente, la presión de las Fuerzas Armadas y la limitada presencia de la UCRP en el Congreso fueron obstáculos estructurales del gobierno. A estos condicionantes se le sumaron la oposición del capital financiero liderado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los ataques de la prensa. Hacia el final del mandato radical, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General Económica (CGE) también se enfrentaron a Illia. El 24 de junio de 1966 se produjo el golpe de Estado.

### **2.4.1. La planificación desarrollista en el Estado burocrático autoritario**

En materia de planificación nacional, el gobierno militar al mando de Juan Carlos Onganía (1966-1970) impulsó lo que sería conocido como “Sistema

21. Pese a que se quisieron crear comités que incorporaran la participación directa de empresarios y trabajadores para ampliar la base de sustentación política, esto nunca pudo ser llevado adelante.

Nacional de Planeamiento” (Oyuela, 1976). Bajo una apariencia técnico-científica y apolítica, el sistema era extremadamente jerárquico y de profundos rasgos antidemocráticos, aspectos que se correspondían con las pretensiones del “Estado Burocrático Autoritario” dirigido por el gobierno de facto (O’Donnell, 1982)<sup>22</sup>. Desde un primer momento, la “Revolución Argentina” se propuso resolver el relativo atraso económico del país por la vía autoritaria (Jáuregui, 2018) y, en ese marco, “(...) concibió el manejo del Estado como un ejército o como una empresa eficiente: a la confrontación opuso la unidad de objetivos; a la política, la planificación. La fractura de la sociedad quedaba abolida por un acto de voluntad; la sociedad debería aprender a trabajar por los mismos intereses (...)” (Cao, Laguado Duca & Rey, 2015:47). De este modo, la planificación nacional dirigida unilateralmente desde la cúpula del gobierno se volvió un eje central de su idea de modernización económica<sup>23</sup>. A poco de asumir, Onganía creó en septiembre de 1966 el Sistema Nacional de Planeamiento, e integró en él dos grandes estructuras públicas: el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (dirigido por el CONADE) y el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad -dirigido por el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)-. En 1968 creó también el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), encargado de formular la política científica y técnica.

En la perspectiva autoritaria del gobierno, el orden interno y la modernización económica eran vistos como dos caras de la misma moneda. Por ello, en paralelo a la reestructuración de la economía argentina, el CONASE elaboró planes para luchar contra la infiltración de “ideologías foráneas”, en clara alusión al comunismo, aunque, en verdad, la dictadura estuvo más preocupada por sofocar manifestaciones populares vinculadas al proscrito peronismo. Una de ellas, “el Cordobazo”, sentenciaría, de hecho, el gobierno de Onganía. En cuanto a los resultados concretos del sistema, además de los informes del CONADE destinados al diseño de las obras públicas para reparticiones como Energía o Transporte, pueden destacarse tres documentos: “El Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974” (de 1970); el “Plan Tentativo Nacional de Desarrollo 1971-1975” (también de 1970); y el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975” (de 1971). Los documentos fueron sucesivas ampliaciones del mismo plan<sup>24</sup>, pero el último de ellos incorporó las demandas

22. También denominado Estado autoritario-modernizante (Graciarena, 2014).

23. La orientación del gobierno era industrialista, pero bajo la impronta ortodoxa de Adalberto Krieger Vasena se pretendió racionalizar la estructura productiva argentina integrándola al capital extranjero. Además, el combate contra la inflación fue entendido unívocamente como represión salarial.

24. Si bien se dispuso su elaboración en 1968, la confección de los documentos llevó dos años, debido a los cambios frecuentes de autoridades en la dirección del CONADE y las diversas ampliaciones de su aparato administrativo.

de las organizaciones de representación corporativa de la sociedad civil, signo de la apertura política promovida por la presidencia de facto de Levingston<sup>25</sup>. El último PND—conducido por el Ministro de Economía Aldo Ferrer y el secretario del CONADE, Javier Villanueva—estaba inspirado tanto en el desarrollismo estructuralista como en el dependentismo (Jáuregui, 2018). Bajo esas perspectivas, el plan realizaba un diagnóstico crítico de la estrategia frondizista de asociación de la industria al capital extranjero y, por el contrario, apoyaba una industrialización en la que los sectores más dinámicos de la economía (como el acero, la energía, los transportes y comunicaciones) estuvieran bajo soberanía argentina, y agrupados en “regiones de desarrollo”<sup>26</sup>. Los medios para lograrlo eran, entre otros, la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la ley de “Compre argentino”, la reforma del sistema educativo, el desarrollo científico y la mejora en la distribución del ingreso.

Pese al perfil nacionalista y el método de elaboración más participativo del último PND, la debilidad política de la dictadura hizo imposible su aplicación. A fines de 1971 se produjo una nueva crisis económica, tras lo cual Lanusse centralizó el CONADE, el CONASE y el CONACYT bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno. El nuevo organismo se dedicó a la actualización periódica de un inaplicable PND y a la elaboración de documentos solicitados por el presidente, como el programa de gobierno de 1973, denominado “Proyecto Nacional - Documento de trabajo”.

## 2.5. El Pacto Social y el Plan Gelbard

En 1973, tras el breve gobierno de Héctor Cámpora, triunfó electoralmente Juan Domingo Perón. Con el fin del gobierno militar, el paradigma desarrollista perdió vigencia en la Argentina, producto de su sesgo economicista y su pérdida de legitimidad política y social<sup>27</sup>.

25. Esta y otras medidas (como la cooptación de gobernadores o las designaciones de Aldo Ferrer en el Ministerio de Economía y de un sindicalista vanguardista en el Ministerio de Trabajo) tomaron nota de las protestas populares (como el Cordobazo), en un intento de ampliar la base de apoyo político.

26. Propuesta inspirada en la idea de “polos de desarrollo” de François Perroux, popular en aquella época.

27. El modelo desarrollista cepalino demostró tener poco interés en la protección y la ampliación de los derechos sociales y políticos, o los comprendía como derechos que adquirirían naturalmente luego del progreso material. De hecho, las propuestas desarrollistas, tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica, fueron aplicadas indistintamente por gobiernos democráticos o autoritarios. En ese sentido, para el desarrollismo, el compromiso principal del Estado “(...) era con el desarrollo económico, del que se derivarían la democracia política, el bienestar general y la modernización de la sociedad” (Graciarena, 2014:244). Sin embargo, la promesa desarrollista se diluyó con el paso de los años: ni el crecimiento económico prometido ni la democratización política pudieron consolidarse en la región.

Bajo el gobierno de Perón, la planificación nacional quedó a cargo del ministro de Economía, José Gelbard, quien creó la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica<sup>28</sup>, responsable de planificar la economía a mediano y largo plazo. Para llevar adelante esa tarea, Gelbard procuró apoyarse en una serie de consensos mínimos entre la CGT, la CGE y el Partido Justicialista, bajo el paraguas del "Pacto Social"<sup>29</sup>, acuerdo tripartito que pretendía reeditar la alianza de clases entre el empresariado nacional y los obreros<sup>30</sup> bajo una clásica "concertación corporativista" articulada por el Estado (Lehmbruch, 1977). A pesar de las intenciones gubernamentales, actores poderosos de la sociedad argentina no adhirieron al Pacto. Apoyado en el acuerdo social, Gelbard presentó en 1974 el "Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977" (1974), popularmente conocido como "Plan Gelbard". Su objetivo prioritario era contener la inflación (bajo el lema "Inflación 0"), pero también buscaba, por un lado, una mayor participación de los asalariados en la riqueza nacional (en un intento de volver a alcanzar el *fifty-fifty* en un período de cuatro años) y, por el otro, revertir el proceso de desnacionalización de las empresas argentinas. El plan se ordenaba en veinte leyes que pretendían regular las inversiones extranjeras, la comercialización agropecuaria, el mercado de trabajo, entre otras temáticas, además de disponer la nacionalización de los depósitos bancarios y la creación de una corporación para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa<sup>31</sup>. La aplicación de lo pautado en el Plan Trienal logró contener la suba de los precios (a partir de límites estrictos en un grupo de trescientos productos básicos) y aumentar el salario real, lo que implicó, de la mano de la expansión del gasto público, que la actividad interna se fortaleciera y que la participación del sector asalariado en el ingreso nacional pasara del 35% en mayo de 1973

28. Dentro de la Secretaría se incorporó el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y se creó el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) que reemplazaría al CONADE (Leiva Lavalle, 2010), el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

29. El acuerdo político concluyó en el "Acta de Compromiso Nacional la Reconstrucción, la Liberación y la Justicia Social" y se promulgó en el Congreso Nacional en 1973.

30. El acuerdo social tuvo el completo apoyo del presidente Perón: "Entendí el Gobierno que, simultáneamente, debían sentarse los fundamentos de transformación de la Argentina sobre la base de la participación concertada de los tres pilares (...): los trabajadores organizados, el empresariado nacional y el Estado". Discurso completo en el portal Ruinas Digitales (última revisión 09/05/2019).

31. El gobierno procuró diferenciarse de las anteriores experiencias de planificación desarrollista involucrando cuestiones extraeconómicas. Asimismo, Perón, al anunciar la puesta en marcha del Plan Trienal en diciembre de 1973, remarcaba: "El presente Plan Trienal de Gobierno 1974/1977 no se limita a lo que habitualmente se conoce como un 'plan de desarrollo'. No podríamos incurrir en el pecado desarrollista de lograr récords que se agotan en sí mismos, sino que anhelamos lograr la plenitud de la evolución social y espiritual de la Nación". Consultado en el portal Ruinas Digitales (última revisión 30/04/2019).

al 42% en 1974. La primera etapa del Plan Trienal, en este sentido, fue exitosa. No obstante, tanto el contexto interno como el externo demostraron ser adversos. La primera crisis del petróleo, consecuencia del aumento de los precios del combustible en 1973, disparó la inflación a nivel mundial y Argentina no pudo evitar el impacto. A la crisis económica se sumó la política: Perón falleció en julio de 1974. Este hecho<sup>32</sup> limitó el margen político de José Gelbard y su Plan Trienal, y el ministro renunció en octubre de 1974. Dieciocho meses después, el 24 de marzo de 1976, sobrevino el golpe de Estado.

## **2.6. El declive de la planificación nacional a gran escala**

El Plan Trienal fue el último intento real de planificación a gran escala realizado en Argentina. A partir de 1976 el gobierno de facto puso en marcha un modelo económico ortodoxo y liberalizador que tuvo como consecuencia, además de un terrorismo estatal despiadado, el repliegue del sector público y el consecuente declive de la práctica y la institucionalidad planificadoras. En un escenario marcadamente antiestatista, la planificación se redujo a propuestas de inversión pública y a proyecciones presupuestarias.

De este modo, finalizaba una etapa que se había iniciado con la crisis económica del 30, había tenido su auge con las experiencias planificadoras del peronismo y las propuestas desarrollistas, y que, en suma, había significado una multiplicación de las instituciones ligadas a la planificación nacional a gran escala. Pero lo que se abandonó en 1976 fue, sobre todo, un modelo de acumulación que había perdurado durante décadas y que fue definido por una serie de características: "(...) promoción de la demanda interna, política industrial de protección con altas tarifas, sistema redistributivo mediante arbitraje estatal en el conflicto salarial y una industrialización subvencionada por el Estado" (García Delgado, 1994:67). Este sistema implicó que el mercado se encontrara subordinado al control estatal, con resultados positivos en términos económicos y sociales. Con el abandono del modelo de desarrollo industrial dirigido por el Estado, la planificación a gran escala perdió sentido<sup>33</sup>.

32. El asesinato de José Ignacio Rucci, uno de los puntales del Pacto Social, el 25 de septiembre de 1973, también significó el principio del fin del acuerdo político.

33. El contexto internacional era favorable a lo que sucedía en la Argentina a partir de 1976. Las propuestas de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan vencían electoralmente en sus respectivos países, revitalizando el movimiento conservador en el mundo entero.

### 3. ¿Fracaso de la planificación argentina a gran escala?

A mediados de los setenta, los ciclos económicos en la Argentina se habían suavizado producto de la transformación del aparato productivo. No solo había mejorado la performance de la producción industrial y agropecuaria entre 1964 y 1974, sino que la Argentina empezaba a dejar atrás los traumáticos ciclos de *stop and go*, debido a que las inversiones públicas realizadas en los años precedentes habían madurado (Leiva Lavalle, 2010). En ese sentido, las políticas impulsadas por el Estado argentino habían sido exitosas.

Ahora bien, ¿cuánto de la efectiva transformación productiva durante el período 1946-1976 fue consecuencia de la planificación a gran escala emprendida por el Estado argentino? La respuesta excede el artículo, pero se puede asegurar, no obstante, que la planificación fue una de las herramientas de gestión prioritarias en el marco del consenso de gran parte de la dirigencia argentina a favor del modelo industrial de desarrollo. Durante el período 1946-1976 el Estado creó e impulsó organismos dedicados a definir objetivos nacionales a gran escala, entre los cuales, el Consejo Nacional de Posguerra, la Secretaría Técnica de Presidencia, el CONADE y, por último, la Secretaría de Planificación de Gelbard fueron los casos más emblemáticos. A pesar de la inestabilidad política, es claro que el interés por consolidar una burocracia planificadora fue una constante del período.

El fortalecimiento de las instituciones planificadoras no fue, sin embargo, equivalente a la efectiva aplicación de sus planes nacionales. Especialmente a partir de 1955, el énfasis economicista del desarrollismo (centrado casi exclusivamente en el crecimiento industrial), sumado a la proscripción del peronismo, determinaron que los planes nacionales elaborados, al postergar las demandas de las grandes mayorías populares, fueran inviables en la práctica. El sesgo autoritario fue evidente en los planes de corto plazo diseñados por Prebisch para la Revolución Libertadora, en la experiencia del CONASE durante el gobierno de facto de Onganía y también en el perfil tecnocrático del CONADE bajo los gobiernos radicales de Frondizi e Illia. En última instancia, para sus impulsores, la planificación del desarrollo era una cuestión de expertos en la que no tenían por qué intervenir amplios sectores de la sociedad. No es casual, pues, que el enfoque de los planificadores desarrollistas haya sido apodado como "ortodoxia de la planificación" por sus detractores (Matús, 1996; Ander-Egg 1996), y sea señalado como una de las causas del naufragio de la planificación pública a gran escala en toda América Latina: rigidez, reduccionismo economicista, énfasis en lo procedimental, son las principales acusaciones. Para sus críticos, los planificadores desarrollistas consideraban que el Estado podía intervenir con total certidumbre en la realidad social

si elaboraba un plan científicamente riguroso que permitiera solucionar los “verdaderos” obstáculos del desarrollo. La política era, para la ortodoxia de la planificación, un elemento subsidiario, cuando no disruptivo: era deseable que entrara en escena solamente para darle viabilidad social al plan diseñado por los expertos. El modelo planificador desarrollista se centró así en los aspectos formales del plan, pero despreció, según sus críticos, la “función paragógica” de la planificación, es decir, su dimensión política (Sotelo Maciel, 2013). Un enfoque paragógico hubiera significado una incorporación amplia de organizaciones de representación de la sociedad civil que, conducidos por el Estado, podrían haber establecido bases sociales de apoyo a los objetivos nacionales. Otra perspectiva que pretende explicar el fracaso relativo<sup>34</sup> de la planificación a gran escala relaciona con la organización del Estado. Sikkink (1993) señala que la ausencia de una infraestructura institucional coherente fue uno de los principales obstáculos al desarrollo económico argentino<sup>35</sup>. Así, pese a que en lo formal existían órganos rectores de la planificación nacional, en la práctica había una falta de centralización planificadora: ni el CNPG, ni la ST, ni el CONADE centralizaban la planificación nacional, ya que otros organismos de peso en la administración pública, como el Ministerio de Hacienda o el BCRA, también planificaban sus acciones (y pocas veces se coordinaban con otros). Esto implicó una centralización formal de atribuciones planificadoras versus una dispersión en los hechos de los instrumentos públicos para implementar lo planificado, en contraste con los ejemplos exitosos de industrialización tardía. Al analizar los casos japonés, coreano y taiwanés, Evans destaca que “(...) la presencia de un organismo cuyo liderazgo en la esfera económica es aceptado permite la concentración de pericia y talento, y otorga a la política económica una coherencia de la que carece en un aparato estatal no tan definitivamente organizado” (Evans, 1996:542). La existencia de un “superorganismo”<sup>36</sup> planificador es lo que facilitó a los países asiáticos conducir la política económica, además de resolver los problemas de financiamiento y de articulación colectiva en el sector privado.

34. Fracaso en comparación a las experiencias asiáticas, como se verá más adelante.

35. La autora realiza una comparación entre las instituciones públicas de Brasil y Argentina durante las presidencias de Kubitschek y Frondizi. Concluye que el Estado argentino no tuvo una fuerte infraestructura institucional que permitiera planear su política económica, en contraposición a lo que sucedía en Brasil, donde el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) era el centro de la red institucional planificadora (que incluía al Banco de Brasil, la Cancillería, el Consejo para el Desarrollo Económico, etc.) y coordinaba la estrategia de desarrollo brasilera plasmada en el Plan Metas.

36. Estos “superorganismos” son principalmente, según Evans, el Ministerio de comercio Internacional e Industria (MITI) en Japón, el Consejo de Planificación Económica (CPE) en Corea y el Consejo de Planificación y Desarrollo Económico (CPDE) de Taiwán.

Otra postura, a su vez, descarta las explicaciones que hacen foco en la perspectiva epistemológica del plan (Matus, 1996) o en la infraestructura institucional (Sikkink, 1993), y, por el contrario, se centra en la estructura socioeconómica de los países de la región para indagar en las causas del fracaso de la planificación a gran escala. Para O'Donnell (1972), la fragmentación de la sociedad argentina de los años sesenta hacía inviable cualquier proyecto de desarrollo nacional para el conjunto del país, debido a que "(...) la modernización [económica] activaba al sector popular; aumentaba sus expectativas y acrecentaba el `sentido de amenaza´ sobre las clases altas, generándose una situación conflictiva entre dos coaliciones distributivas: la industrial-urbana y la exportadora agraria, un conflicto saldado por sucesivos golpes militares, habitualmente equilibradores en favor del sector agrario y de las devaluaciones" (O'Donnell, 1972, en García Delgado, 1994:70). En otras palabras, el modelo de desarrollo que impulsaban los diferentes PND era difícilmente aplicable en la sociedad argentina de mediados de siglo, compuesta por sectores económicos que se repartían y disputaban el poder social en el marco de -en términos de Kohli (2004)- un "Estado fragmentado multiclasista". De este modo, sostiene O'Donnell, durante las cíclicas crisis de estrangulamiento externo, la fragmentación social se manifestaba en toda su plenitud y hacía fracasar cualquier proyecto de largo plazo para el conjunto.

En esta línea argumental, Chibber (2005) sostiene que el pobre resultado de los planes de desarrollo latinoamericanos está vinculado a la estructura socioeconómica y al modelo industrial impulsado por el Estado, más que a cuestiones de enfoque epistemológico o arquitectura institucional. En sociedades multiclasistas y fragmentadas (como la argentina de mediados de siglo) la única forma de garantizar que los empresarios industriales adhirieran al plan de desarrollo fue asegurarles protección estatal mediante aranceles, subsidios y exenciones impositivas. En los países asiáticos, por el contrario, se llevó adelante un modelo industrial de otras características, -de tipo "*Export Led Industrialization*" (ELI)- configurando un "Estado cohesivo capitalista" (Kohli, 2004). En otras palabras, los Estados asiáticos, más que negociar concesiones, disciplinaron a los grupos capitalistas en el marco de un modelo industrializador claramente definido por los planes nacionales de desarrollo y cuyos objetivos de largo plazo eran vinculantes en la práctica. En Latinoamérica, por el contrario, la planificación para el desarrollo fue socavada por la propia burguesía nacional, ya que, en los hechos, era frecuente que los planes de inversión de las empresas industriales entraran en disputa con los objetivos estatales establecidos en los diferentes PND.

## 4. Conclusiones

El rol que adoptó el Estado argentino en la economía y la sociedad condicionó el alcance y las características de la planificación pública. Durante el período histórico analizado, se concibió al Estado como el motor del progreso económico y la planificación pública ocupó un lugar central a la hora de organizar las políticas públicas y brindar una visión de país a largo plazo. Experiencias emblemáticas del “Estado planificador” fueron los dos Planes Quinquenales peronistas (de 1946 y de 1953, respectivamente), el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 de Arturo Illia (de 1965), el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 (de 1971) del gobierno militar, y el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977 (de 1974), elaborado por José Gelbard. A grandes rasgos, pues, un papel protagónico del Estado se correspondió, por lo general, con iniciativas de planificación integrales, de cobertura nacional y de largo alcance. Es decir, planificación pública a gran escala. En ese sentido, cabe preguntarse: ¿qué papel adoptará el Estado argentino contemporáneo? En caso de asumir nuevas responsabilidades producto de la crisis sanitaria, y ganar más presencia en la economía y en la sociedad, ¿utilizará herramientas de planificación similares a las desarrolladas en el siglo XX?

La pandemia de alcance mundial puede significar un antes y un después en materia de políticas públicas nacionales. Ahora bien, ¿será el impacto de la crisis del COVID-19 similar al crack económico de 1929 en el papel que asumen los diferentes Estados? ¿Deberán impulsarse grandes planes de reconstrucción socioeconómica a nivel global dirigidos por el aparato estatal? Sin apresurar conclusiones, debe decirse que, según la trayectoria histórica desplegada en el artículo, el contexto internacional condicionó profundamente el rol que asumió el Estado y, de este modo, incidió, positiva y negativamente, en el desarrollo y las características de la planificación. A partir de la crisis del treinta, los Estados nacionales avanzaron en una planificación cada vez más audaz: los planes quinquenales soviéticos, la planificación indicativa francesa y la planificación imperativa del Sudeste asiático fueron ejemplos de un escenario internacional promotor de la planificación. A nivel regional, la Alianza para el Progreso, sin ir más lejos, impulsó la planificación desarrollista latinoamericana y los organismos públicos vinculados a ella por temor al efecto contagio de la revolución cubana. Si estos sucesos internacionales fueron determinantes para la planificación a gran escala argentina, ¿lo será la crisis epidemiológica del coronavirus?

Por último, es pertinente tomar nota de los argumentos que explican el fracaso relativo de la planificación a gran escala en la segunda mitad del siglo

XX. Los límites de la planificación nacional en la Argentina, y su trayectoria divergente con respecto a los países asiáticos, se deben, según el enfoque de análisis, a cuestiones de método y enfoque epistemológico (Ander-Egg, 1996; Matus, 1996; Sotelo Maciel, 2013), a instituciones deficientes y poco coordinadas entre sí (Evans, 1996; Sikkink, 1993) o a determinantes socioeconómicos estructurales (O'Donnell, 1982; García Delgado, 1994; Kohli, 2004; Chibber, 2005). Si se retoma la planificación a gran escala luego de la crisis sanitaria, deberá prestarse atención a los obstáculos que significaron su fracaso relativo hace más de medio siglo.

Dicho esto, se espera que el artículo sirva para rever los procesos de planificación a gran escala en la Argentina, con el propósito de aportar insumos teórico-metodológicos a la administración pública en el contexto de la crisis por el COVID-19.

## Bibliografía

- Abal Medina, J. M., & Cao, H. (2012). Manual de la nueva administración pública argentina (Ariel).
- Alianza para el Progreso (1961). "Carta de Punta del Este" en El Trimestre Económico Vol. 28, No. 112 (Octubre-Diciembre de 1961), pp. 735-764. Fondo de Cultura Económica, México DF, 1961.
- Ander Egg, E. (1996). "Introducción a la planificación". Primera Parte: "Precisiones conceptuales y terminológicas", p. 21-76. Editorial Lumen, Buenos Aires. Capítulo 5.
- Barrientos, M. (2010). "Gobernadores y reformas neoliberales en Argentina y Brasil". Revista Pléyade Año III-Nº6 / ISSN: 0718-655X / Julio-Diciembre 2010 / pp.128-171.
- Berrotarán, P. M. (2002). La Planificación en la época peronista (Argentina 1946-1949). I o Simposio: "Estado y Políticas Públicas En La Argentina (1930-1955)". Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 435-446.
- Berrotarán, P. M. (2003). "Del plan a la planificación: el Estado en la época peronista". Bitácora Argentina. Buenos Aires, 2003.
- Chibber, V. (2005). "¿Reviviendo el estado desarrollista?: el mito de la 'burguesía nacional'" en Panitch, Leo y Leys, Colin (eds.), El Imperio recargado, Socialist Register; CLACSO, 2005.
- CONADE (1965). "Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969". Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Presidencia de la Nación.
- De la Vega, G. J. (2017). "Planificar la argentina justa, libre y soberana. El Consejo Nacional de Posguerra (1944-1946)". Colección Convergencia. Entre

- memoria y sociedad. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2017.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*, 12(45), 25-47.
  - Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico* 35(140): 599-562.
  - García Delgado, D. R. (1994). "Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural". FLACSO, Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, 1994.
  - Graciarena, J. (2014). "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva". *Revista de la Carrera de Sociología (UBA), "Entramados y Perspectivas"*, vol. 4, núm. 4, págs. 225-257 (oct. 2013/sep. 2014).
  - Jáuregui, A. (2005). "La planificación económica en el peronismo (1945-55)", *Prohistoria*, año IX, número 9, Rosario, Argentina, primavera 2005, pp. 15-40.
  - Jáuregui, A. (2013). "La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)". *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*. Córdoba (Argentina), año 13, n° 13, 2013, pp. 243-266. 2013.
  - Jáuregui, A. (2014). "El CONADE: organización y resultados (1961-1971)". *Anuario IEHS N° 29 y 30 (2014-2015)*, pp 141-158. Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil. 2014-2015.
  - Jáuregui, A. (2018). "Planificación económica y autoritarismo en la 'Revolución Argentina' (1966-1971)". Artículo de Aníbal P. Jáuregui en *Quinto Sol*, Vol. 22, N° 1, enero-abril 2018 - ISSN 1851-2879, pp. 1-28.
  - Kohli, A. (2004). "State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery". New York: Cambridge University Press, 2004.
  - Llach, J. J. (1984). "El plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" (1984).
  - Lehbruch, G. (1977). *Liberal Corporatism and Party Government. Comparative Political Studies*, 10(1), 91-126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
  - Matus, C. (1996). "El método PES". Entrevista efectuada en Bolivia por Francisco Huertas. En Huertas, F. (1996). *El método PES. Planificación estratégica situacional*. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.
  - O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.
  - Oría, S. (1944). "Argentina y la nueva economía. Intervencionismo defensivo". Ed. Peuser, Bs.As., 1944.
  - Oyuela, J. A. (1976/1977). "Historia de la planificación argentina" (Partes I y II), *Cuadernos de Planeamiento*, Año 1, N° 1 y 2, diciembre 1976 y enero 1977, pp. 43-55 y 56-63.
  - Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 (1974).
  - Schmitter, P. C. (1989). *Still the Century of Corporatism? Government*

and Opposition, 24(1), 54–73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>

- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 32(128), 543–574. <http://www.jstor.org/stable/34671>
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Estado y Políticas Públicas*, 1, 47–63.
- Sunkel, O. (1995). "El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina". FCE, México, 1995.
- Tereschuk, N. (2007). Organismos de planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975). I Jornadas de Economía Política, 6 y 7 de Diciembre de 2007 - Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, 27.

Páginas web consultadas:

- Ruinas Digitales: <http://www.ruinasdigitales.com/>

### **Palabras clave**

Planificación; Rol del Estado; Planes quinquenales; Desarrollismo; Planificación Nacional para el Desarrollo.







“Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos” es el fruto del trabajo de profesores y miembros del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL), así como de los miembros del Fondo Permanente de Capacitación (FOPECAP) de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), quienes han realizado un valioso aporte al mismo.

Agradecemos la enorme contribución y apoyo permanente de la Universidad, a través de su Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, y de la UPCN, instituciones que han dado origen a esta Maestría con el ambicioso propósito de involucrarse, aún más, en la modernización y el fortalecimiento de un Estado que, con trabajo digno para sus integrantes, preste servicios públicos de calidad a toda la comunidad.

**Federico Dávila**

Director de la Maestría en Administración Pública de la USAL