



Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial / María Laura Pagani ... [et al.] ; compilado por María Laura Pagani ; Mariel Alejandra Payo ; Bernardo Galinelli. - 1a ed. - La Plata : Pagani, María Laura, 2015.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-33-8625-1

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Gestión Pública. I. Pagani, María Laura II. Pagani, María Laura, comp. III. Payo, Mariel Alejandra, comp. IV. Galinelli, Bernardo, comp.

CDD 320.6

Primera edición septiembre de 2015

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Impreso en Argentina en el mes de agosto de 2015.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso escrito de los autores.



## COMPILACIÓN

María Laura Pagani  
Mariel Alejandra Payo  
Bernardo Galinelli

## DISEÑO, COMPOSICIÓN Y ARMADO

Alejandra Migliore  
Marta Valeria Pau  
Bernardo Galinelli

## EQUIPO CORRECTOR:

Gustavo Horacio Marin  
Mariel Alejandra Payo  
Bernardo Galinelli  
María Laura Pagani  
Diego Leonardo Salas  
Marcela Mirtha Zanzottera

## AUTORES

Bernardo Galinelli  
Alejandra Migliore  
Marta Valeria Pau  
Luciana Mercedes Girotto  
Gustavo Horacio Marin  
María Laura Pagani  
Mariel Alejandra Payo  
María Elina García  
Noelia Bettina Quintans  
Laura Verónica Diazzi  
Emilce Milito  
María Gabriela Arrupe  
Tomás Lohlé  
Marcela Mirtha Zanzottera

*Contacto con Expertos en Gestión Pública:*

*expertosgp@gba.gov.ar; [www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/](http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/); @ExpertosBA*



## INDICE

Presentación .....	7
“Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?” .....	11
<i>Lic. Bernardo Galinelli y Lic. Alejandra Migliore</i>	
“El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión” .....	35
<i>Lic. Alejandra Migliore e Ing. Marta Valeria Pau</i>	
“Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial” .....	67
<i>Abg. Luciana Mercedes Giroto y Dr. Gustavo Horacio Marin</i>	
“Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires” .....	97
<i>Lic. María Laura Pagani y Lic. Mariel Alejandra Payo</i>	
“El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial” .....	121
<i>Ing. María Elina García y Lic. Noelia Bettina Quintans</i>	
“Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación” .....	145
<i>Cra. Laura Verónica Diazzi y Prof. Emilce Milito</i>	
“Atención al ciudadano en el ámbito municipal” .....	167
<i>Cra. María Gabriela Arrupe y Prof. Emilce Milito</i>	
“Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales” .....	193
<i>Lic. María Laura Pagani e Ing. Marta Valeria Pau</i>	
“Las ciudades inteligentes y la desigualdad” .....	213
<i>Lic. Tomás Lohlé</i>	
“Espacio público y ciudad” .....	239
<i>Arq. Marcela Mirtha Zanzottera</i>	



## Presentación

La presente publicación es una obra colectiva que surge a partir de múltiples razones y motivaciones. Todos los autores de esta publicación somos trabajadores estatales, provenientes de diferentes disciplinas (administración, sociología, contabilidad, ciencias de la educación, medicina, derecho, ingeniería, ciencias políticas, arquitectura) y nos convoca la convicción y el compromiso del trabajo en el Estado. Este libro se realizó en el marco de las políticas llevadas a cabo por la Secretaría General, a cargo de Martín Ferre, a efectos de contar con una compilación de casos y elaboración de estudios sobre los principales ejes de la gestión estatal. La propuesta surge a partir de una iniciativa del Subsecretario para la Modernización del Estado, Santiago Cafiero y del Responsable de la Unidad de Coordinación, Diego Ronderos, para que a partir de estos trabajos se realicen aportes para mejorar la gestión. A ellos, agradecemos su confianza para lograr esta publicación.

En su mayoría somos Expertos en Gestión Pública, figura creada a partir del Decreto Nº 2133 del año 2009, para realizar asistencias técnicas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Desde la creación de éste equipo nos propusimos generar un espacio de reflexión, generación de estudios e intercambio sobre las perspectivas y experiencias concretas que atraviesan las organizaciones públicas en las que trabajamos. Es por ello que la elaboración de esta primera publicación, integrada por diez artículos, incluye como eje transversal el análisis de la gestión pública en general, desde las concepciones teóricas hasta sus implicancias prácticas. En este sentido, resulta ineludible hacer referencia al marco histórico de transformaciones económicas, sociales y políticas que impulsaron cambios en el rol del Estado, en las políticas públicas y en los modelos de gestión. Así, la reforma del Estado y de la administración, la denominada nueva gestión pública y sus herramientas de gestión, el gobierno electrónico, la incorporación de tecnologías, entre otros, se instituyeron como prácticas hegemónicas. Sin embargo, las mismas no siempre ocasionaron los resultados esperados. Las razones que llevaron a situación fueron analizadas por diversos autores que en sus lecturas nos han inspirado a reflexionar sobre el estado actual de la gestión pública en el ámbito provincial.

La apertura de la publicación se inicia con un debate sobre las concepciones de la administración y la gestión pública. Bernardo Galinelli y Alejandra Migliore parten de los interrogantes: ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión? ¿Qué herramientas y tecnologías organizacionales se utilizan cuando se hace referencia a gestión pública? ¿Cómo están agrupadas? ¿Cómo se han desarrollado en el tiempo? ¿Qué abordajes conceptuales las sostienen? El artículo aborda las

definiciones y prácticas respecto de la gestión pública en relación a su entorno y, particularmente, su aplicación en el ámbito de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires en los últimos años. Los autores sostienen que la administración pública refiere, principalmente, a tres cuestiones: a una disciplina científica, a la función y autoridad ejecutiva del Estado y, finalmente, como modo de organización y articulación de recursos. Estas interpretaciones varían históricamente y, las especificidades que asumen temporalmente, se encuentran relacionadas al tipo de Estado en el cual se desarrollan.

En segunda instancia, Alejandra Migliore y Valeria Pau desarrollan su artículo en torno al paradigma del Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires. Para esto, complementan el marco teórico con un relevamiento de programas y experiencias provinciales, las cuales son brevemente descriptas y encuadradas en función de los principios del Gobierno Abierto (participación, transparencia y colaboración). Para las autoras, si bien estas experiencias no se circunscriben dentro de un Plan Integral en donde explícitamente se declare la intención de avanzar hacia dicho modelo de gestión, afirman su validez como experiencias que se inscriben en los principios mencionados, aún con la comprensión de que hay un largo camino por recorrer.

En tercer lugar, María Laura Pagani y Mariel Alejandra Payo, escriben sobre las Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y de la articulación de las políticas públicas. Respecto a las políticas de participación ciudadana desatacan la importancia de impulsar no sólo instancias de información sino también de deliberación y real toma de decisiones. Ambos procesos requieren procedimientos metodológicos que garanticen que el resultado final refleje las preferencias de los actores intervinientes, tanto de las áreas del Estado como de la Sociedad Civil.

En relación a la articulación, las autoras recorren distintos fundamentos e identifican algunos casos que se desarrollan en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

El cuarto texto es el de Luciana Giroto y Gustavo Marín sobre las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública. Este artículo aborda la definición de la capacidad estatal y sus atributos, señalando ejemplos situados en la provincia de Buenos Aires. Además, los autores realizan propuestas de diagnóstico de las capacidades estatales, para su medición y análisis y realizan consideraciones para intervenciones tendientes a desarrollar un Plan de fortalecimiento organizacional.

El quinto artículo, denominado El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial, de Noelia Quintans y M. Elina García, sostiene que el empleo público y la gestión de los recursos humanos son centrales en el marco del proceso de fortalecimiento y recuperación del Estado. En este sentido,

afirman que para poder responder a las exigencias y necesidades de la ciudadanía resulta necesario diseñar políticas orientadas no sólo a la administración del personal, sino a una estrategia de gestión de los agentes públicos, considerándolos como uno de los factores más importantes para la consecución de los objetivos institucionales y, en consecuencia, de la gestión estatal en términos de los procesos que las organizaciones deberían poner en marcha.

En sexto lugar, Laura Diazzi y Emilce Milito, presentan algunas consideraciones claves para la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación, sus interrelaciones y avances en la provincia de Buenos Aires. Complementan estas consideraciones poniendo en debate los conceptos de sistemas de gestión de calidad e innovación, a fin de analizar en qué medida estos se complementan para la mejora de las organizaciones públicas.

A continuación, el séptimo artículo, de Gabriela Arrupe y Emilce Milito, se centra en la Atención al ciudadano en el ámbito municipal, tomando como eje central el vínculo entre la organización municipal y los ciudadanos e identifican algunas herramientas de gestión. Para las autoras la atención al ciudadano alcanza un adecuado nivel de calidad cuando trabaja en base a tres pilares fundamentales: la gestión de los procesos internos de la organización en cuanto a tiempos y tareas, la comunicación con la ciudadanía y el trabajo en equipo de agentes públicos, resaltando la importancia de su capacitación.

En octavo lugar, el texto Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales, de María Laura Pagani y Valeria Pau, presenta la aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC), a través de un relevamiento de los portales web de los gobiernos locales. Más allá de los resultados concretos de la aplicación de las NTIC, las autoras destacan la necesidad de impulsar acciones de políticas encaminadas a facilitar su uso en escuelas, organizaciones sociales, etc. y que lo esencial no es la aplicación de soluciones tecnológicas. Éstas no deben presentarse como una finalidad en sí mismas sino como un medio para mejorar la gestión y los servicios que brinda el Estado.

En el noveno artículo, Las ciudades inteligentes y la desigualdad, de Tomas Lohlé analiza críticamente la concepción de ciudades inteligentes. Para el autor, la tecnología en general, y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en particular, son sin duda herramientas importantísimas, pero no generan transformaciones por sí solas sin un factor humano que las ponga al servicio de las personas. De este modo, concluye, que las ciudades inteligentes deberían mejorar la calidad de vida de las personas y, para ello, es necesario garantizar la satisfacción de las necesidades relativas a vivienda, agua potable, alimentación, educación, salud, medio ambiente y cultura.

Por último, Marcela Zanzottera, cierra el libro con un trabajo que pone en tensión el espacio público y la ciudad. Problematiza cuestiones relacionadas con lo público y lo privado, con los procesos de transformación de los espacios urbanos, tanto en la actualidad como en contexto histórico. Por último cierra con dos experiencias a nivel mundial retomando los casos de Bogotá y Medellín, respecto a los procesos de urbanización.

La secuencia que hemos propuesto para la lectura de este libro es una posibilidad entre otras. Así el abordaje será más interesante si el lector encuentra cruces, complementariedades y continuidades entre los artículos, tal como lo sugieren los propios autores.

En definitiva, se recorren los debates actuales sobre los paradigmas de gestión estatal y de relación con el ciudadano, se problematizan las capacidades estatales y la gestión de los recursos humanos, se proponen estrategias para la participación ciudadana, la articulación de políticas, la implementación de sistemas de calidad e innovación y la aplicación de nuevas tecnologías de la información.

Sin embargo, reconocemos que aún quedan importantes trayectos para pensar e investigar acerca de la gestión pública y las políticas estatales. Los autores, desde su propias perspectivas, comparten enfoques, criterios y herramientas que esperamos resulten apropiados por los lectores, descreyendo que puedan significar “recetas mágicas”, descontextualizadas de instituciones particulares. En este sentido, se relevan experiencias de la provincia de Buenos Aires y se realizan recomendaciones para políticas futuras con el fin de contribuir a promover avances en cuanto al fortalecimiento estatal y su relación con la ciudadanía. Esperamos que estas páginas propicien desafíos y aportes en el quehacer cotidiano de cada uno de los lectores.



# “Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?”



**Bernardo Galinelli.** Licenciado en Administración (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Docente de la Licenciatura en Administración en la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP). Experto en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



**Alejandra Migliore.** Licenciada en Administración (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Pública (FLACSO). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?**

El presente artículo pretende reflexionar sobre los conceptos de administración y gestión, que generalmente son términos de uso común en los que no siempre hay unanimidad de criterio para definir su significado, enfocándonos principalmente en dichos conceptos, su entorno y particularmente su aplicación en el ámbito de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires en los últimos años.

En líneas generales, existen términos que se ponen de moda y se vuelven de uso habitual, dándose por entendido su significado. Pero la masividad de su uso, hace que por el contrario, empiecen a perder su sentido, o al menos su significado originario y se le otorguen distintas acepciones. En otros casos, es la evolución en el tiempo la que genera diferentes interpretaciones y su utilización.

La precisión de estos conceptos y su caracterización histórica permitirán aclarar las perspectivas desde donde se definen cada uno, para poder, con posterioridad, seleccionar aquellas definiciones que se consideren más adecuadas a la utilización actual.

Al respecto, algunas preguntas que surgen y se desarrollan en el artículo son: ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión? ¿Gestión y administración son lo mismo? ¿De qué hablamos, o a qué ámbito nos circunscribimos cuando nos referimos a Administración Pública? ¿A qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de gestión pública?

Para abordar estos interrogantes se presenta, en primer término, el concepto de administración pública rescatando las aproximaciones conceptuales sobre el mismo en el tiempo y distinguiendo sus diferentes apreciaciones como fenómeno. Luego, se plantea la discusión sobre el concepto de gestión y gestión pública, a partir del abordaje de algunas definiciones de forma tal de acotar y contextualizar su significado, y a su vez, se trata de identificar su relación con el concepto de administración.

A partir de ello se pretende responder brevemente a preguntas tales como: ¿Cuáles herramientas y tecnologías organizacionales se utilizan cuando se hace referencia a gestión pública? ¿Cómo están agrupadas? ¿Cómo se han desarrollado en el tiempo? ¿Qué abordaje conceptual las sostiene?, para posteriormente analizar la temática en la provincia de Buenos Aires, indagando sobre las herramientas que han sido adoptadas a nivel provincial y las experiencias más destacadas. A tal fin se plantea una revisión y análisis de la normativa que fue determinando las estructuras relacionadas con la temática abordada y en la cual se enmarcaron las distintas acciones afines a la misma. En particular se describirá el caso de la conformación del cuerpo de Expertos en Gestión Pública.

### **El concepto de administración pública**

Para abordar el concepto de administración pública se propone primero determinar la referencia que se hace de cada palabra que lo integra y con posterioridad, considerar su integralidad. No es que se quiera explicar la totalidad de un concepto desagregándolo en las palabras que lo componen, pero es interesante observar lo que ocurre cuando al concepto de administración se lo adjetiva con el vocablo pública.

En primer término, administración o administrar, por sí solo, hace referencia a la conducción de las actividades de una organización, es decir, términos más, términos menos, trata sobre el planeamiento, la organización, la dirección y el control de las diferentes actividades que ocurren dentro de una organización, como así también el manejo, la capacidad de articular recursos destinado a cumplir con alguna finalidad. Por su parte, lo público remite generalmente a lo que es común a la población en una sociedad determinada y a la esfera de lo estatal.

Por lo tanto, la Administración Pública se constituye en el ámbito de la sociedad enfocándose en resolver sus necesidades y articulando los medios para asegurar las condiciones de vida de la comunidad. Se transforma así en la actividad del Estado, interesada en conseguir los fines y objetivos de éste mediante ciertos métodos o modos de organización y medios de ejecución.

El concepto de administración pública, más allá de la combinación de palabras, se transforma, se diversifica, genera significaciones diferentes, ya que se suele utilizar para representar diversas cuestiones, desde la referida a la de administrar la cosa pública o social, hasta la identificación con el aparato estatal, pasando por el conjunto de tecnologías organizacionales aplicadas en organismos públicos. Se la interpreta y adopta como acción, instrumento, principios, modos y diseños organizativos.

Si se realiza un rápido y general recorrido histórico<sup>1</sup> se pueden identificar como aproximaciones conceptuales a la temática aquellas surgidas a la luz del Estado absolutista desde las ciencias camerales<sup>2</sup>, continuando con los inicios del estudio de la administración pública en el Estado moderno y los aportes sucedidos a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX que le termina de dar el aspecto tradicional que conocemos de la misma, sostenida en la tríada burocracia, administración científica y separación de política y administración.

Así, sobre el concepto de administración pública, identificamos que se hace

---

<sup>1</sup> Para el caso se puede seguir a Guerrero (1990) o Sánchez González (2001), entre otros.

<sup>2</sup> La cameralística o ciencias camerales de riva de *Cámara*, lugar donde los ingresos del reino eran guardados y conservados (Guerrero, 1990).

referencia, principalmente, a tres cuestiones: a una disciplina científica, a la función y autoridad ejecutiva del Estado y como modo de organización y articulación de recursos. Estas interpretaciones igualmente varían históricamente y las especificidades que asumen temporalmente se encuentran relacionadas al tipo de Estado en el cual se desarrollan.

### **El concepto de gestión pública**

Los conceptos de gestión y gestión pública han sido muy utilizados a lo largo de las últimas décadas, principalmente a raíz del cambio del rol del Estado por el que fueron atravesando los países industrializados, y en donde se comienza a hablar de gestión como diferenciación de la administración pública tradicional. En particular el concepto de gestión se ha tomado en algunas ocasiones como sinónimo de administración, pero en otros se lo sobreentiende como un concepto superador.

Si atendemos el significado otorgado por el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), gestión es la “acción y efecto de administrar”, con lo cual en este marco se entendería que la gestión estaría enmarcada dentro de la administración, siendo ésta más amplia y abarcativa que la primera. Otra definición caracteriza a la gestión como la “acción que implica planificar, organizar, motivar, dirigir y controlar, desde un punto de vista general, y, en forma específica, prever, ordenar, atender a los objetivos, la integración de los esfuerzos y la efectividad de las aportaciones de los demás, con el fin de lograr el desarrollo de las organizaciones” (Definición del Diccionario de Administración y Ciencias Afines –DACA- en Postigo de De Bedia y Díaz de Martínez, 2006: 121). En este caso, vemos que la definición de gestión se aproxima mucho a la definición clásica de administración.

Esta es sólo una breve muestra de la discusión que se plantea cuando se intentan abordar las definiciones de gestión y administración tratando de delimitar (o no) las diferencias y similitudes que tienen entre sí.

La intención de este apartado intenta contribuir a una parte de la discusión, enfocándonos en el concepto de gestión pública, a partir de algunas perspectivas particularmente seleccionadas para visualizar algunos de sus usos, que nos va a permitir posteriormente establecer un marco de referencia para saber de qué se está hablando cuando se habla de gestión pública.

La Administración Pública como ciencia fue atravesando los distintos modelos de Estado de cada época, teniendo como puntos en común los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia, “suponiendo un comportamiento monolítico del todo estatal” (Cabrerero Mendoza, 1998:20). Pero la transformación que comenzó a vivir el Estado a partir de mediados del siglo XX, a través de la adopción de nuevas responsabilidades, prácticas y roles, generó un momento de desconcierto con el enfoque jurídico-tradicional.

Estos nuevos abordajes le van dando forma a una nueva categoría conceptual que los engloba y les da sentido en el nuevo contexto que se va delineando, de cambios del modelo productivo y de Estado. Así se comienza a hablar de gestión y gestión pública en el ámbito estatal como concepto que interpreta el cambio, que tiende a reemplazar a la idea previa de administración pública surgida en otro contexto y circunstancias.

Es por ello que posteriormente, en la década del setenta surgen y empiezan a adoptarse los conceptos del *management*, de *publicmanagement* como reemplazo de administración pública, y a hablarse de gestión pública, bajo el supuesto que "los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional" (Cabrero Mendoza, 1998: 22). Si nos enfocamos en el uso del vocablo gestión pública podemos observar que a partir de las traducciones y la adopción del enfoque en los distintos países y lenguas, este concepto fue tomando diversas formas.

El vocablo gestión pública ha sido muy utilizado en Francia desde tiempo atrás, para referirse a la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de la organización, así como para resolver los problemas que el exterior impone. Sánchez González (2002) hace un rastreo histórico y teórico del concepto Gestión Pública. En él menciona que ya Bonnin en 1812 utilizó el concepto gestión al referirse a la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestión de los asuntos públicos" (*gestion des affairespubliques*).

Pero como se hizo referencia anteriormente, desde la década del setenta el concepto de gestión pública comenzó a ser utilizado como antónimo de administración, inspirando en la corriente anglosajona del nuevo *management* público. En este marco, al introducirse a Europa y América el concepto *publicmanagement* que había nacido en los Estados Unidos, el mismo fue adoptando distintas formas. En este sentido Cabrero Mendoza (1998) identifica que a inicios de la década de los ochenta, primero en Francia se lo adopta como un anglicismo el *management public* (gerencia pública), pero en España, para evitar el anglicismo, se adopta un galicismo, es decir se lo traduce como gestión pública, que viene del francés *gestion publique*. En cambio, en América Latina, se comienza a utilizar indistintamente gerencia pública y gestión pública.

De acuerdo a lo que afirma Sánchez González (2002), el uso del concepto gestión pública como el de gerencia pública empleado indistintamente provoca mayor confusión en la administración pública, haciendo su paralelismo con la utilización de categorías como modernización y burocracia, que terminan por significar

cualquier cosa menos lo que realmente representan. En su opinión, existe una diferencia marcada entre gestión pública y gerencia pública, en el sentido de que la primera enfatiza a todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se refiere a una etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

Si analizamos la gestión pública como actividad podemos observar como distintos autores, e incluso un mismo autor, define el concepto gestión pública de diferente manera. Es probable que esto se deba: por un lado a las distintas traducciones que fue teniendo el término y por otro lado, como se verá más adelante, desde qué corriente es tomada esa definición y desde qué foco se la conceptualiza.

Algunos autores juegan con la definición de gestión con mayúscula y con minúscula. En esta línea Ortún (1995) sostiene que gestión refiere, según el contexto, tanto una práctica (gestión con minúscula) como un conjunto de disciplinas (Gestión con mayúscula). En el mismo sentido, Sánchez González (2002), sugiere dos acepciones, también jugando con su nombre en mayúscula o minúscula: Gestión Pública (con mayúscula) como campo de estudio en el nivel teórico; y gestión pública (con minúscula) como actividad en el terreno práctico, en los términos siguientes: 1) La Gestión Pública entendida como el campo de estudio que representa una 'orientación' de un mismo objeto de estudio: la Administración Pública. 2) La gestión pública vista como la parte más dinámica de la administración pública, y definida como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales.

Por su parte, Bozeman (1998) plantea la idea que hay dos gestiones públicas rivales: la versión de la escuela de políticas públicas y la versión de la escuela comercial. Al enfoque que surge de la escuela de políticas públicas lo denomina el "enfoque P", mientras que el que estaba influido por las ideas de la escuela de comercio y los avances ocurridos en la administración pública, lo llamó el "enfoque B".

El enfoque P tiene la característica de haberse centrado en la llamada gestión de las políticas de alto nivel. O sea que su interés no recae en la administración (o gestión) cotidiana de la organizaciones, sino en el rol del funcionario que administra las políticas de alto nivel, haciendo ahínco en los aspectos políticos de la gestión pública. En base a ello, esta visión de la gestión debería estar complementada por el análisis de las políticas.

En cambio en el enfoque B, conforme lo que reseña el autor, el concepto de gestión pública está guiado por las escuelas de negocios, y de alguna forma se

encuentra más cercano al concepto de administración pública tradicional. Este enfoque no realiza una distinción muy marcada entre lo público y lo privado y se encuentra más orientado a procesos y a los temas relacionados con el diseño de organizaciones, personal, presupuesto, entre otros.

Chiara y Di Virgilio (2009: 60), proponen una definición que si bien la aplican al campo particular de la política social, podemos considerarla útil para pensar la totalidad de las políticas públicas. En este sentido, definen la gestión como “un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como ‘espacio de mediación’ entre los procesos macro y la vida cotidiana”.

En base a ello, hacen dos aproximaciones a la palabra gestión. Por un lado, la gestión vista como la articuladora de los recursos humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos para la producción de bienes de consumo individual o colectivo que satisfagan las demandas de la sociedad, en donde se pone cierto énfasis en los problemas vinculados a la eficiencia y eficacia del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan los recursos.

Por otro lado, la gestión es considerada como el espacio privilegiado en donde se construye la demanda, aludiendo a los problemas políticos que tienen lugar en la dinámica de la gestión y en donde se ponen en relación el aparato estatal con la sociedad (Chiara y Di Virgilio, 2009).

A través de esta doble conceptualización de la palabra gestión se puede observar el doble sentido que se le da al término, uno más amplio y relacionado con la gestión política, y otro más específico vinculado a los procesos y herramientas necesarias para la distribución, el manejo y articulación de los recursos.

Luego de haber recorrido la conceptualización que hacen los distintos autores citados hasta aquí, se puede observar la dificultad para distinguir cómo diferenciar gestión de administración y la multiplicidad de acepciones que se le otorga a gestión y gestión pública con otras denominaciones cercanas como los de gerencia y gerencia pública, probablemente tenga su raíz, como ya se hizo referencia antes, en cómo las diferentes lenguas fueron tomando y traduciendo dichos conceptos como así también, las distintas corrientes académicas.

La intención de presentar a la gestión pública como una corriente antagónica o superadora de la administración pierde fuerza cuando se rastrean sus definiciones, ya que la forma en que se define a la gestión pública no difiere en gran medida de las definiciones clásicas de administración, como se pudo ver en el análisis precedente. Pareciera ser que la fortaleza de la gestión pública no está en su definición, sino en las herramientas que la componen, pero que tranquilamente podrían ser vistas como herramientas de administración, pero contextualizadas en

un momento histórico diferente.

Es por ello que quizás como disciplina, la administración pública tradicional ha quedado superada por la gestión pública. Pero cabe destacar que el concepto Administración Pública va más allá de la disciplina en sí, ya que referencia a todo el andamiaje organizacional que compone el Estado, siendo la gestión pública una herramienta o un conjunto de herramientas que surgen de ella y que son adoptadas por la Administración para el desarrollo de sus acciones, ya sea para la toma de decisiones, como para la planificación, obtención, administración y asignación de los recursos, supervisión y control.

Más allá de los orígenes de los significados, diferenciaciones y/o modas, aparentaría ser que uno de los motivos de querer virar desde el concepto de Administración al concepto de Gestión, respondería más a la necesidad de buscar diferenciarse del modelo burocrático tradicional que tiene tantos detractores debido a sus ineficiencias.

Es así que con el cambio de paradigma de manejo de las organizaciones hacia organizaciones más dinámicas, flexibles y focalizadas a la satisfacción de las necesidades de los clientes<sup>3</sup> se empieza a reemplazar el concepto de administración por el de gestión o gerencia.

Este cambio de paradigma también impacta en la organización pública, en donde a raíz de un nuevo modelo de Estado, se comienzan a adoptar los conceptos de la teoría de la administración de organizaciones privadas a la pública, como respuesta también a romper con el modelo burocrático predominante.

Aquí es donde surge el debate de si la Gestión Pública o la Nueva Gestión Pública son modelos de organización superadores a los anteriores que tienen sus bases teóricas propias, o si en cambio son matices o intentos de respuestas a los problemas organizacionales contemporáneos, pero que carecen de las bases teóricas que los puedan sustentar como modelos en sí.

Luego de lo expuesto se puede decir que resultaría dudoso hablar de Gestión Pública como una teoría superadora de la Administración Pública por la falta de sustento teórico planteado. Pero sí se puede tomar a la gestión pública como una línea de acción más completa que la administración, focalizándose, no sólo en el manejo de los recursos y la mirada hacia adentro de la organización, sino también en el reconocimiento y actuación con el entorno de la misma en pos del logro de los objetivos.

En otras palabras, mientras que la administración se concentra más en el manejo

---

<sup>3</sup> Esta es la conceptualización inicial que se hacía del ciudadano a partir de la instauración del nuevo paradigma de gestión. Más adelante se abordará la discusión entre diente versus ciudadano.

de los recursos con una mirada focalizada en el interior, la gestión parecería complementar eso con los efectos e influencia que tiene el entorno.

### **Técnicas y herramientas de gestión pública**

Concentrándonos específicamente en el conjunto de técnicas y herramientas que se empezaron a desarrollar en el marco del concepto de gestión, Echebarría y Mendoza (1999: 16) sostienen que “durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como neutralidad política”. Con el correr del tiempo se empezó a demostrar que esto no era tan así y que la adopción y aplicación de cada una de las herramientas exigían una revisión y adaptación, no sólo al ámbito público (ya que en su mayoría provenían del sector privado), sino también a las características particulares del país y tipo de organización en la cual se aplicase.

Los autores en su trabajo realizan un análisis de las similitudes y diferencias que existen entre lo privado y lo público y afirman que “la especificidad de la gestión pública implica que, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos los problemas que aquella conlleva, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de algunos de ellos” (Echebarría y Mendoza, 1999: 24-25).

El resultado al abordaje realizado, es un cuadro en donde se exponen las principales técnicas que fueron traídas del ámbito privado y una categorización que van desde la aplicación directa y la reconceptualización. De esta manera, los autores buscan demostrar que no todas las técnicas y herramientas son de aplicación directa y que algunas se pueden adaptar más fácilmente al ámbito público que otras.



cliente fue tomada como un avance, poco a poco comenzaron a surgir las críticas que exigieron un análisis más profundo de la cuestión.

En este sentido, no es lo mismo hablar de cliente que de ciudadano, destinatario, usuario o beneficiario en el ámbito público. Siguiendo a López (2007), se entiende que la Nueva Gestión Pública peca de reduccionismo al limitar a la ciudadanía a la práctica de consumo, e incluso algunos caracterizan a este enfoque como una negación de la ciudadanía por sobrevalorar la satisfacción del consumidor. En tal sentido, la autora hace referencia a que esta conceptualización “convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores” (Carroll, 1995: 302, citado en López, 2007: 128).

Finalmente López, siguiendo a Richards (1994), afirma que “pensar el sujeto perceptor como ciudadano es sustancialmente diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado. Por lo tanto, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debería combinarse con la promoción de una ciudadanía activa, más acorde con una perspectiva ‘socio-céntrica’ que ‘mercado-céntrica’, si los objetivos de reforma también propugnan un mayor fortalecimiento de la sociedad civil”.

Citar este ejemplo como una de las cuestiones principales en las cuales se debiera focalizar al analizar los fundamentos en los cuales se basan las técnicas que se van a adoptar e implementar, no es algo aleatorio, debido a que la conceptualización que uno tenga del rol del ciudadano estará íntimamente relacionada con el modelo de Estado y de gestión que se adoptará.

Es probable que esta necesidad de evaluar y, en determinados casos, adaptar estas técnicas y herramientas, hayan sido el marco del origen de áreas específicas dentro de la administración pública, encargadas de estudiar y difundir el diferente conjunto de herramientas orientadas a mejorar y facilitar la organización, el funcionamiento y la gestión de los organismos públicos. Es así que en las últimas décadas, prácticamente en paralelo con el surgimiento de estas corrientes, se han generado áreas de gestión específicas tanto a nivel provincial, nacional como en otros países.

Estas áreas que fueron tomando distintos nombres como función pública, gestión pública o modernización entre otros, fueron las encargadas de adoptar, adaptar y difundir las nuevas prácticas de gestión referenciadas.

### **El abordaje de la temática en la provincia de Buenos Aires**

Para abordar el análisis en la provincia de Buenos Aires optamos por retrotraernos al año 1991, en donde a nuestro entender se presenta un punto de inflexión a nivel estructural y organizativo, y se empiezan a incorporar más explícitamente nociones relacionadas con la función pública y herramientas de gestión es pos de obtener mayor eficiencia y eficacia en la administración.

Como abordaje conceptual que enmarca el análisis que se expone, se recurre al tipo de reformas administrativas que presenta Echebarría Ariznabarreta (2000), planteando la discusión si estas reformas se pueden enmarcar dentro del sentido restringido que plantea el autor o, por el contrario, si se corresponden con el sentido amplio de reformas.

Según este autor, el sentido restringido hace referencia al “resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización”, presuponiendo, entre otros aspectos, la posibilidad de separar las de funciones políticas y administrativas y dar por establecido el carácter perfectamente estandarizable de los procesos. Por el contrario, la reforma administrativa en el sentido más amplio “parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación con el papel del Estado y la legitimación democrática” bajo los presupuestos de que política y administración no son compartimentos estancos; que las responsabilidades públicas se sustancian cada vez más en procesos interadministrativos e intergubernamentales; y que la imagen maquina no representa adecuadamente la gestión de la mayor parte de los servicios públicos, caracterizados por el ejercicio de tareas profesionales o semiprofesionales que se definen en contacto directo con sus destinatarios. (Echebarría Ariznabarreta, 2000: 4).

En este marco, podría decirse que estas reformas realizadas en la provincia de Buenos Aires, pueden asociarse con el sentido restringido dado que aparecen “más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión ‘modernización’, como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional” (Echebarría Ariznabarreta, 2000: 4).

Para visualizarlo, haremos un repaso de cómo fue modificándose la estructura en este último tiempo, en relación a las áreas específicas, principalmente abocadas a las temáticas de gestión y modernización.

En este sentido, en el año 1991 se crea en la provincia de Buenos Aires mediante el Decreto N° 18/91, el Consejo Asesor de la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos (CAREPA), organismo que atendía “todos los temas relacionados con la reforma del Estado, los procedimientos administrativos y los regímenes estatutarios que hacen a la administración de gobierno y a la racionalización

administrativa<sup>4</sup>.

A su vez, en ese mismo año, a partir de la creación de la Subsecretaría de la Función Pública mediante el Decreto N° 21/91 bajo dependencia de la Secretaría General de Gobernación de la provincia de Buenos Aires, se comienza a establecer un área específica encargada de los temas relacionados con: el desarrollo y perfeccionamiento de la función pública, el sistema provincial de la profesión administrativa, las acciones de aplicación e instrumentación de la reforma y reorganización del Estado Provincial, entre otros aspectos. A lo largo de los años esta Subsecretaría fue variando sus objetivos y dependencias, pero el primer cambio más notorio se pudo ver en el momento de la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado mediante Ley de Ministerios N° 12.856 con competencias vinculadas a la elaboración de propuestas de reformas macroestructurales de la Administración Pública Provincial, mecanismos técnico administrativos para la instrumentación de la gestión por resultados en las instituciones provinciales, reestructuración de los sistemas administrativos de apoyo, propuestas de políticas informáticas y de gobierno electrónico, entre otros. En ese momento, la Subsecretaría de la Función Pública pasó a depender de la citada Secretaría como brazo ejecutor de las competencias referenciadas, de acuerdo a lo establecido por el Decreto que aprobó su estructura N° 819/02.

El segundo cambio más notorio se da en el año 2004, en donde el concepto gestión pública comienza a tomar protagonismo en las estructuras organizacionales rectoras en la materia. En ese año, se suprime la Secretaría para la Modernización del Estado, y la Subsecretaría de la Función Pública es traspasada nuevamente a la Secretaría General de la Gobernación, y adopta el nombre de Subsecretaría de la Gestión Pública, teniendo también su homónima en Nación. Las principales áreas abarcadas fueron las de innovación, planificación, estructuras, procesos, carrera administrativa, gestión de la calidad, capacitación e investigación.

Desde el 2008, la Subsecretaría se renombra como Subsecretaría para la Modernización del Estado<sup>5</sup>. Actualmente esta Subsecretaría, cuenta con cuatro Direcciones Provinciales: de Gestión Pública; Unidad de Coordinación, Unidad Ejecutora Programa Trámite Único Simplificado e IPAP.

En este sentido, las principales temáticas que abarca la Subsecretaría, y que en particular están bajadas en la Dirección Provincial de Gestión Pública y en la Unidad de Coordinación, son: planes, programas y proyectos que tengan por objeto la modernización del Estado provincial, promoviendo la transparencia en la

---

<sup>4</sup> Artículo 1° del Decreto 18/91.

<sup>5</sup> Entre el período 2008-2011, la Subsecretaría tuvo bajo su órbita temporariamente áreas relacionadas a Informática y Personal que posteriormente fueron restituidas a otras Subsecretarías.

información y la eficiencia en la gestión; la agenda para la innovación en la gestión pública provincial; colaborar en la formulación de la estrategia digital del gobierno de la Provincia; coordinar el sistema de información de políticas públicas prioritarias y descentralización; intervenir en el diseño de la macroestructura de la Administración Pública Provincial y en el diseño de estructuras orgánico-funcionales de los organismos que la integran; gestionar proyectos en materia de reforma, modernización, desconcentración, descentralización político-administrativa, participación ciudadana, planificación integral y diseño organizacional, sistemas administrativos y de información, y sistema de carrera administrativa de aplicación al personal de la Administración Pública Provincial<sup>6</sup>.

En este marco, desde la citada Subsecretaría y las diferentes unidades organizacionales mencionadas anteriormente se fueron adaptando herramientas, confeccionando guías orientadoras y normativa estableciendo lineamientos generales para ser puestos a disposición del resto de los organismos de la administración pública, otorgándole al área una responsabilidad funcional en la aplicación de técnicas y herramientas y una actuación como órgano rector en materia de gestión pública.

A continuación se detallarán tres de las experiencias más destacadas desarrolladas por la Subsecretaría para la Modernización del Estado como lo son la conformación del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública, la elaboración de las Guías orientadoras de la Gestión Pública y el Consejo Provincial de Gestión Pública y Modernización. Existen más experiencias que merecen ser destacadas, pero que al ser abordadas por otros artículos del presente libro<sup>7</sup>, sólo se hará mención a ellas, como lo son: el Premio Provincial a la Innovación, el Guía de Trámites y la plataforma Yo Participo.

- El cuerpo de Expertos en Gestión Pública

Además del repaso normativo y a nivel estructural realizado hasta aquí, resulta pertinente abordar el análisis de uno de los casos más recientes en donde la provincia adopta nuevas herramientas enfocadas en la difusión e implementación de acciones que mejoren y modernicen la administración. Se trata de la conformación del cuerpo de Expertos en Gestión Pública que poseen como principal función la de asistir en la toma de decisiones a los organismos de la administración pública provincial, brindando apoyo técnico adecuado para la

---

<sup>6</sup> Conforme surge de las acciones establecidas por el Decreto N° 666/12.

<sup>7</sup> Se recomienda la lectura, en este libro, los artículos de Migliore y Pau "El Gobierno abierto en la provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión", Arrupe y Milito "Atención al ciudadano en el ámbito municipal" y Diazzi y Milito "Sistemas de gestión de la calidad e innovación".

implementación de mejoras en la gestión. Esta experiencia comienza en el año 2009, mediante la aprobación del Decreto N° 2133/09 a partir de cual se estableció el Programa de Expertos en Gestión Pública determinando el cargo de Experto en Gestión Pública. Con este programa se conformó un cuerpo de agentes profesionalizados a los cuales se les asignan acciones y responsabilidades en materia relacionada a la mejora e innovación en la gestión.

Ello surgió a raíz de un requerimiento de contar con equipos técnicos especializados en gestión pública preparados para un nuevo contexto de implementación de procesos de mejora en innovación de la gestión en el marco de un conjunto de acciones llevadas adelante por la provincia<sup>8</sup>.

La cobertura de estos cargos se previó a partir de la realización y aprobación de un programa de Especialización en Gestión Pública que contó con un ciclo formativo de una carrera de posgrado<sup>9</sup> y donde podía participar el personal de planta permanente de la administración pública provincial. Como consecuencia de una serie de instancias de evaluación, se seleccionaron cincuenta aspirantes para cursar la Especialización. Una vez finalizada la misma, los veinticinco mejores promedios fueron los seleccionados para ocupar los cargos de Expertos en Gestión Pública<sup>10</sup>.

El Reglamento que rige el ejercicio del cargo de Experto en Gestión Pública<sup>11</sup> especifica el significado de la función de asistencia determinada en el Decreto N° 2133/09 como aquellas actividades profesionales de asesoramiento, investigación, planificación, programación, organización, conducción, coordinación, seguimiento y capacitación.

Es decir, que se optó por un método de trabajo basado en la idea de asistencia técnica como “un espacio de consulta y asesoramiento que acompaña a los organismos en la búsqueda de soluciones a sus problemas de gestión”<sup>12</sup>, por un tiempo determinado que es acordado con el organismo asistido, como así también la forma de abordaje de la asistencia, a través de la elaboración de un plan de trabajo.

La asignación de un ámbito de funciones técnicas y profesionales para los Expertos se completa con la Resolución N° 23/09 de la Subsecretaría de Modernización del Estado al establecer una serie de tareas que les corresponde desarrollar. Tomando en cuenta las clasificaciones detalladas anteriormente en este artículo, se pueden identificar de la siguiente manera:

---

<sup>8</sup> Según se argumenta en los considerandos del Decreto N° 2133/09.

<sup>9</sup> Carrera de Especialización en Gestión Pública - Universidad Nacional de Tres de Febrero.

<sup>10</sup> Según Resolución N°24/09 de la Subsecretaría de Modernización del Estado.

<sup>11</sup> Aprobado por Resolución N° 7/13 de la Subsecretaría para la Modernización del Estado.

<sup>12</sup> <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/sites/default/files/Memoria%20Anual%20Expertos%20en%20Gesti%C3%B3n%20Pblica%202013-2014.pdf>. Fecha de consulta: 21/05/2015.

- **Planificación estratégica:** se asignan tareas de asesoramiento y asistencia en la definición, implementación y evaluación de objetivos estratégicos y operativos de cada organismo; en la elaboración de planes y proyectos conforme la normativa y pautas presupuestarias.
- **Diseño organizativo:** comprende tareas de asesoramiento y asistencia en el estudio, análisis y diagnóstico organizacional y en la propuesta de estructuras organizativas innovadoras de gestión y, colaborar en la identificación de productos y de los procesos organizacionales relacionados con las mismas.
- **Orientación al ciudadano:** asesorar y asistir a las autoridades de los organismos y agentes de la administración pública provincial en el diseño, elaboración, implementación, evaluación y mejora continua de la Carta Compromiso con el Ciudadano en los organismos correspondientes y respecto de las tecnologías relacionadas con el vínculo entre el Estado y la Sociedad.
- **Sistemas de gestión de la calidad:** asesorar, asistir, sensibilizar, colaborar y participar en la aplicación de herramientas de mejora continua de la calidad. Asimismo se asignan tareas referidas a sensibilizar, asistir y asesorar a autoridades de los organismos y agentes de la administración pública provincial en el diseño, elaboración, desarrollo e implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad y de Excelencia y colaborar en la formulación, revisión y modificación de normas que fijan los criterios de evaluación de los mismos.
- **Recursos humanos:** comprende asistir y asesorar en estudios, diagnósticos, diseños e implementación de instrumentos relacionados con los sistemas de carrera administrativa; en materia de diseño e implementación de procesos de selección de personal; en estudios, diagnósticos, medidas e integración de propuestas de resolución de problemas en lo atinente a la gestión integral de los recursos humanos y en la determinación de las necesidades de capacitación, elaboración de los planes de formación y desarrollo del personal. Además, colaborar en la identificación y elaboración de metodologías de evaluación de competencias.
- **Control de gestión - Monitoreo y evaluación:** entre las mismas se destacan las de colaborar y participar en las tareas de seguimiento, control de gestión y evaluación de resultados e impactos de proyectos/programas y las de asistir y asesorar en la elaboración e identificación de los indicadores cuali/cuantitativos que contribuyan a un control y evaluación de la gestión y los resultados obtenidos por los organismos.
- **Investigación:** elaborar y presentar, material teórico, en forma individual o conformando equipos con otros expertos; que contribuya a aumentar, mejorar

y difundir los conocimientos de la gestión pública y la modernización del Estado.

Según la normativa, estas tareas se encuentran enmarcadas en un perfil requerido de competencias técnico-profesionales, éticas y actitudinales, de forma tal que los Expertos en Gestión Pública debieran cumplimentar tanto con la experiencia laboral, su formación profesional, como la capacitación específica de posgrado recibida en la Especialización en Gestión Pública.

En función de estas tareas y perfiles requeridos, el trayecto formativo propuesto, materializado en la Especialización en Gestión Pública, estaba destinado a formar a profesionales de planta permanente de la administración pública de la provincia Buenos Aires, en especialistas con las competencias teóricas, metodológicas e instrumentales necesarias para el abordaje y tratamiento, con un enfoque estratégico de la gestión gubernamental, que permita contribuir a la profundización de la formulación, intervención y evaluación de las políticas, en el contexto de constantes cambios e innovaciones en la administración pública.

Más allá de lo que surge de las reglamentaciones que dieron origen al programa, la acción cotidiana desarrollada por el cuerpo de Expertos en Gestión Pública, desde su puesta en funcionamiento efectivo en mayo de 2013, va reinterpretao y ampliando el ámbito funcional de acciones e incumbencias y con ellas el conjunto de herramientas y metodologías aplicadas.

Según la memoria anual de Expertos en Gestión Pública 2013-2014<sup>13</sup>, en el período de tiempo informado se abordaron 32 asistencias técnicas referidas a las temáticas de procesos, fortalecimiento institucional, elaboración e implementación de programas, gestión de la calidad, recursos humanos, estructuras organizacionales, gestión de la comunicación, evaluación, seguridad en la información, digitalización y despapalización de procesos y firma digital.

- Elaboración de la Guías Orientadoras de Gestión Pública

Otras de las acciones desarrolladas por la actual Subsecretaría para la Modernización del Estado fue la revisión y actualización de las Guías orientadoras de Gestión Pública, y la elaboración de nuevas Guías con el abordaje de las temáticas que no habían sido tratadas aún.

Las Guías de Gestión Pública son instrumentos destinados a ser utilizados por los trabajadores y funcionarios de la Administración Pública Provincial, que tienen como fin poner a disposición las herramientas, técnicas y estrategias metodológicas que pueden utilizarse al momento de analizar una organización, organizar o

---

<sup>13</sup><http://www.modernizacion.gba.gov.ar/sites/default/files/Memoria%20Anual%20Expertos%20en%20Gesti%C3%B3n%20Pblica%202013-2014.pdf>. Fecha de consulta: 21/05/2015.

reorganizar un organismo o dependencia en pos de una gestión más eficiente y eficaz al servicio del ciudadano.

Mediante estos instrumentos la Provincia no sólo ofrece un abanico de herramientas, sino que también establece desde que bases teóricas y conceptuales los adopta, fijando la visión y los criterios generales en la materia.

Actualmente la Subsecretaría cuenta con las siguientes Guías:

- Guía de Orientaciones Metodológicas para la Formulación de Planes Estratégicos: la misma presenta un método (PES) para procesar problemas y diseñar planes de acción en organizaciones o entidades públicas.
- Guía de Orientaciones Metodológicas para la Formulación de Planes Estratégicos Institucionales: representa un material de consulta que pretende contribuir a la elaboración de un documento en el cual se plasman los objetivos, las políticas y las estrategias institucionales definidas para el organismo.
- Guía para la Elaboración de Proyectos de Estructuras Organizativas: es un instrumento en el cual convergen los principales elementos a tener en cuenta al momento de elaborar y diseñar un proyecto de estructura organizativa en el ámbito provincial. A su vez, pretende brindar una herramienta básica para la comprensión de los parámetros de diseño a tener presentes al momento de pensar y diseñar un proyecto de estructura orgánico-funcional.
- Guía Orientadora para el Relevamiento, Descripción y Análisis de Procesos: brinda herramientas para la identificación de procesos organizacionales, su relevamiento, descripción, análisis y propuestas de mejora y, por último, para la confección de manuales de procesos y procedimientos.
- Guía Orientadora para la Cobertura de Cargos y Funciones Mediante Procesos de Selección de Personal: tiene por finalidad proporcionar lineamientos orientadores para la realización de los procesos de selección de personal.
- Guía Orientadora para la Realización de Veedurías en los Procesos de Selección: establece el marco general del funcionamiento de la figura del veedor en el proceso de selección de personal de forma tal de velar por el desarrollo del mismo en los términos establecidos en el marco normativo.
- Guía para el Diseño e Implementación de Sistemas de Gestión de Calidad: esta guía tiene como objeto brindar una base teórica conceptual a fin de colaborar con los organismos de la Administración Pública Provincial y Municipal para la adopción de un sistema de gestión de calidad.
- Guía de Gestión de la Comunicación Escrita en la Administración Pública: reúne una serie de herramientas que contribuyen a la estandarización de la redacción de textos escritos, sus estilos y formatos, para la mejora y simplificación de la

comunicabilidad de los asuntos y decisiones de gobierno.

- Consejo Provincial de Gestión Pública y Modernización del Estado

En el 2014 la provincia de Buenos Aires creó y puso en marcha el Consejo Provincial de Gestión Pública y Modernización del Estado, aprobado por Resolución de la Secretaría General de la Gobernación N° 35/14. El Consejo está integrado por representantes de la Provincia y los municipios, con el fin de conformar un espacio en el cual se puedan intercambiar políticas, programas y proyectos que permitan mejorar los servicios, alentar la participación ciudadana y promover el desarrollo local.

De esta manera, al Consejo se lo puede ver como un ámbito en el cual Provincia y municipios, traten, analicen, discutan y construyan conjuntamente las políticas, planes e instrumentos necesarios para dar más y mejores respuestas a los ciudadanos, mejorando su calidad de vida, y contribuyendo a la eficacia y transparencia de la gestión a través del intercambio de experiencias en materia de gestión pública y modernización.

De acuerdo a lo que se expresa en los considerandos de la resolución que le da origen se pretende que ese ámbito institucional de participación posibilite “sistematizar la transferencia de conocimientos y tecnologías en gestión pública y modernización hacia los municipios”, como así también “compartir experiencias exitosas de gestión que desde los propios municipios quisieran sociabilizarse, ampliando el espacio de debate y discusión referidos a la problemática municipal en la búsqueda de nuevos canales de coordinación y comunicación que mejoren la relación provincia-municipio-ciudadano”.

En este sentido, en una primera instancia, se trabajó en la conformación de una agenda de interés común sobre temáticas vinculadas a la planificación, análisis y diseño organizacional, los sistemas de gestión administrativa, sistemas de información, carrera administrativa, sistemas de gestión de la calidad y participación ciudadana, entre otros. Posteriormente, se comenzaron a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de comenzar con los procesos de transferencia de conocimientos y tecnologías; la promoción de estándares de calidad de los municipios; la capacitación de los empleados públicos y la puesta en marcha de una línea de *leasing* para infraestructura informática.

## **Reflexiones finales**

En función de lo desarrollado en el presente trabajo, resulta pertinente tratar de definir y optar por el sentido que se le quiere dar a los términos administración pública, gestión y gestión pública, de acuerdo a los abordajes actuales, al contexto y la práctica vigentes en la materia.

Particularmente, consideramos que el concepto de administración como forma de organizar y coordinar recursos se encuentra reservado para hacer referencia al tipo de administración tradicional caracterizado por la búsqueda de la eficiencia, organización jerárquica y racional rígida, que vendría a ser reemplazado por el concepto de gestión, más adecuado para acercarse a los procesos internos dinámicos que se dan dentro de las organizaciones y a su capacidad de adaptación con el entorno.

Por lo tanto, en el caso del término gestión resulta posible trazar alguna diferenciación respecto al significado de administración. Si bien el análisis podría diferir según la posición desde donde se lo analice (si vistas como ciencias, disciplinas o prácticas, por ejemplo), en líneas generales se puede observar que la gestión es, de alguna forma, un desprendimiento de la administración, pero que hasta el momento no ha llegado a superarla.

Siguiendo el abordaje realizado de los conceptos de gestión y gestión pública, para evitar la utilización indistinta de estos términos y otros relacionados como gerencia, nos inclinamos por adoptar el significado que le dan la totalidad de los autores consultados y que hacen referencia de tales conceptos como la capacidad de organizar, coordinar recursos, más vinculado a los procesos y herramientas necesarias para la distribución, el manejo y articulación de los mismos.

Más allá de las diferentes definiciones repasadas, se entiende que la utilización del concepto de gestión pública surge como respuesta a las ineficiencias generadas en el ámbito de la administración pública y tiende a reemplazar la idea previa que se tiene sobre la misma, principalmente vinculada al modelo burocrático.

Los conceptos de gestión y gestión pública, forjados al calor de las transformaciones organizacionales sucedidas a partir de la segunda posguerra, aparecen como intentos de respuestas a los problemas de las organizaciones contemporáneas, que tienden a superar la visión de la administración tradicional, pero que no llegan a conformarse en un conjunto de principios lo suficientemente amplio y completo y no cuenta con una base teórica propia como para reemplazarla en los otros sentidos que se le da al concepto Administración Pública. Al respecto, entendemos que en la actualidad es difícil definir un modelo de gestión pública preponderante, con tecnologías y herramientas de gestión específicamente definidas y relacionadas de forma tal que conformen un todo ordenado. Más bien adherimos a la idea de “big-bang paradigmático” (Felcman,

2009) que resalta el concepto de ruptura con un orden anterior y la existencia de un espacio de incertidumbre que abre la posibilidad de definición e instauración de un nuevo modelo organizacional de gestión pública y de tecnologías de gestión asociadas. Desde ya que estos cambios no están asociados a cuestiones exclusivamente organizacionales, sino fundamentalmente a concepciones nuevas del rol que debe asumir el Estado.

Desde esta perspectiva, nos orientamos a entender la gestión pública como el conjunto de actividades que se aplican en el ámbito público en pos de la mejora y el fortalecimiento organizacional a partir de técnicas y herramientas vinculadas al análisis y diseño organizacional, la planificación, los recursos humanos, los sistemas de gestión de la calidad, el presupuesto entre otros aspectos. A su vez, se incorpora el componente estratégico, al tener en cuenta los efectos que el entorno puede provocar sobre la propia administración.

El concepto de gestión pública abordado de esta manera permite asociarlo a un conjunto de técnicas y herramientas que, si bien tienen que ser revisadas para su aplicación en el ámbito estatal, configuran el campo de acción del concepto en el ámbito organizacional. Bernazza y otros (2015:76) expresan que la gestión de lo público se desarrolla en “escenarios de conflicto y resistencia, en los que se debe velar por los principios democráticos al mismo tiempo que impulsar un proyecto de gobierno transformador, capaz de lograr un desarrollo incluyente.”

Sin duda cuando se hace referencia a gestión pública, particularmente hay que considerar que las herramientas y los modos organizativos se encuentran en el marco de políticas públicas que ponen en relación el aparato estatal con la sociedad. Esta relación, entendemos, pone en juego la consideración del ciudadano como sujeto de derechos que va más allá de su actuación como consumidor o cliente y que importa el reconocimiento de la existencia de un interés colectivo no subsumible a los intereses individuales.

Particularmente, en la provincia de Buenos Aires este conjunto de técnicas y herramientas han sido el marco del origen de áreas específicas dentro de la administración pública, encargadas de estudiar y difundir el diferente conjunto de instrumentos orientados a mejorar y facilitar la organización, el funcionamiento y la gestión de los organismos públicos.

Es así que en las últimas décadas se comenzaron a desarrollar dependencias gubernamentales destinadas, en principio, al abordaje de temas relacionados con la función pública, la reforma y racionalización administrativa. Luego, a partir de las transformaciones y cambios acontecidos en las distintas dependencias organizacionales, se abordó la temática de gestión pública ya no desde una

perspectiva de reforma administrativa sino desde la idea de modernización<sup>14</sup>, donde se amplió el marco de competencias hacia temáticas como las de innovación, planificación, procesos, carrera administrativa, gestión de la calidad, capacitación e investigación. A partir de ello, Programas y herramientas, tales como el Premio Provincial a la Innovación, el Trámite único Simplificado, Yo Participo, el Consejo Provincial de Gestión Pública y Modernización del Estado y las Guías de Gestión Pública ya descritas anteriormente, se fueron desarrollando y adaptándose a la dinámica de los requerimientos del contexto del momento.

En forma paralela al desarrollo de estas estructuras orgánico funcionales la provincia recurrió a la creación de un cuerpo técnico profesional que combina experiencia dentro de la gestión estatal y el manejo de una variedad de técnicas y herramientas que permiten el desarrollo y mejora de las organizaciones públicas, y la capacidad de adaptarlas, difundirlas e implementarlas a través de su intervención.

De esta forma, la estrategia desarrollada en el ámbito provincial parece combinar dos aspectos. Por un lado, una estructura organizativa con un núcleo permanente de acciones con una asignación de responsabilidad funcional para el resto de la administración pública y una actuación como órgano rector en materia de gestión pública. Por otro, un cuerpo con una forma de trabajo más ágil y orientado a la asistencia directa, funcional a los distintos problemas de gestión que van surgiendo en las distintas dependencias de la administración pública provincial e incluso municipal.

No se puede dejar de destacar que los encargados de diseñar, difundir y aplicar las distintas técnicas y herramientas referentes a la gestión pública, conllevan la responsabilidad de analizarlas y adaptarlas al contexto actual y particular de la administración en la cual se aplique, que indefectiblemente estará relacionado al modelo de Estado adoptado.

## **Bibliografía**

- Bemazza, Claudia; Comotto, Sabrina y Longo, Gustavo (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires: FLACSO. En <http://flacso.org.ar/publicaciones/evaluando-en-clave-publica>. Fecha de consulta: 24/07/2015.
- Bozeman, Barry (coord.) (1998). *La Gestión Pública, su situación actual*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, Barry (1998). "Introducción: dos conceptos de gestión pública". En Barry Bozeman (coord). *La Gestión Pública, su situación actual*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998). "Estudio Introductorio. Gestión Pública ¿La

---

<sup>14</sup> Para profundizar la distinción ver Koldo Echeburria Añznabarreta (2000).

- Administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”. En Barry Bozeman (coord.) *La Gestión Pública, Su situación actual*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2009). “Conceptualizando la Gestión Social”. En Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (org.) *La Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: Ed. Prometeo-UNGS.
  - Echebarria, Koldo y Mendoza, Xavier (1999). “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. En Carlos Losada i Madorrán (editor) *¿De Burócratas a Gerentes?* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
  - Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2000) “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 18.
  - Expertos en Gestión Pública (2014). “Memoria anual 2013-2014”. En <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos>. Fecha de consulta: 21/05/2015.
  - Felcman, Isidoro (2009). “Nuevos modelos de gestión pública”. *Documentos de Trabajo* N° 13. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE – UBA), [www.econ.uba.ar/ciap.htm](http://www.econ.uba.ar/ciap.htm). Fecha de consulta: 24/07/2015.
  - Guerrero, Omar (1990). *Teoría administrativa del Estado*. México, D.F.: Univ. Autónoma de México. <http://www.omarguerrero.org/libros.html>. Fecha de consulta: 14/07/2014.
  - Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comp.) (1999). *Administración pública, el estado actual de la disciplina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
  - López, Andrea (2007). “Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual”. En Guillermo Chaves (comp), *La nueva política del pensamiento a la acción*. La Plata: EDULP – Ministerio de Gobierno.
  - Ortún, Vicente (1995). “Gestión pública: Conceptos y métodos”. *Revista Asturiana de Economía* 1995, n° 4, págs. 179-193.
  - Postigo de De Bedia, Ana M. y Díaz de Martínez, Lucinda del Carmen (2006). *Diccionario de Términos de la Administración Pública*. Buenos Aires: Academia Argentina de Letras.
  - Sánchez González, José Juan (2002). *Gestión Pública y Governance*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
  - Sánchez González, José Juan (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*. México, D.F.: IAPEM - Plaza y Valdés Editores.
  - Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert G. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

#### **Marco Normativo**

- Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires N° 12.856.
- Decreto N° 18/91 de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 21/91 de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 819/02 de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 2133/09 de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 666/12 de la Provincia de Buenos Aires.
- Resolución N° 23/09 de la Subsecretaría de Modernización del Estado.
- Resolución N° 24/09 de la Subsecretaría de Modernización del Estado.
- Resolución N° 7/13 de la Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- Resolución N° 35/14 de la Secretaría General de la Gobeación.



# “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión”



**Alejandra Migliore.** Licenciada en Administración (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Pública (FLACSO). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



**Marta Valeria Pau.** Ingeniera en Sistemas de Información (UTN). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (TOP-UNL) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (OEA). Tutora curso “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” (OEA). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires.



## **El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión**

¿Por qué abordar el tema del Gobierno Abierto (en adelante GA) cuando existe una gran variedad y tenor de artículos de distinguidos autores que vienen desarrollando esta temática en los últimos años? El interrogante encuentra respuesta si nos situamos en un área específica, la gestión pública y modernización del Estado y en un ámbito en particular, como lo es la provincia de Buenos Aires. De esta manera, encontramos una ventana de oportunidad en un área y en un ámbito que, en forma incipiente, tiene hoy día la mirada puesta desde la práctica o el ejercicio del GA con “nombre y apellido”.

Evidenciamos una evolución de distintos conceptos que confluyen en el término actualmente acuñado como GA. Sin ser exhaustivos, ya que el tema ha sido abordado en distintas instancias con más grado de detalle (Cruz Rubio, 2014; Kaufman, 2014; Oszlak, 2014; Ramírez Alujas, 2013; y otros), se pueden describir los hitos que, a nuestra consideración, dan luz sobre la impronta de la evolución del término. Asimismo, pondremos en contexto el estado de situación de la República Argentina en lo concerniente a la Alianza para el GA y el Plan de Acción de este país.

Como horizonte, nos enfocaremos en una serie de experiencias que vienen llevando adelante distintos organismos de la Administración Pública Provincial, las cuales serán descriptas brevemente y encuadradas en función de los principios del GA, las que nos permitirán llegar a una serie de reflexiones con la intención de haber aclarado que, si bien hay un largo camino por recorrer, existen prácticas concretas de gestión que indican que la provincia de Buenos Aires ya se encuentra en tránsito hacia el GA.

### **Evolución del término GA**

En primer lugar es importante reconocer que existen diferentes perspectivas y usos de la concepción del término GA. En efecto, podemos partir desde lo más básico e intuitivo respecto al mismo: un gobierno que se abre, que abre sus puertas, que es pluralista, etc. Sin embargo, la realidad es que existe poco conocimiento por parte de la ciudadanía respecto a este término no siendo una excepción, a igual suerte, que corren el resto de los conceptos que rodean al ámbito de la administración pública, el Estado y los gobiernos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En esta línea, otros artículos del libro abordan conceptos tales como Gestión Pública (Galinelli y Migliore), Capacidades Estatales (Giroto y Marín), participación y articulación

La idea de GA se relaciona con la aprobación de normativas relacionadas a la libertad de información, transparencia, acceso a datos públicos, libertad de expresión y prensa. Por ello, se puede decir que una de sus bases resulta de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), que en su artículo IV establece: “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio”. De esta manera, el GA se asienta en la práctica de los derechos de primera generación, en concordancia con los derechos imprescindibles estipulados en dicha Declaración<sup>2</sup>.

Vemos que los términos libertad de información, transparencia, acceso a datos públicos y libertad de expresión y prensa, si bien tienen valor por sí mismos, a lo largo del tiempo se fueron conjugando para conformar una definición más general que les agrega valor al integrarlos y articularlos entre sí.

Sin la pretensión de trazar una línea de tiempo taxativa, observamos como antecedente el caso de Estados Unidos. En 1956 los principales partidos políticos se comprometieron en consolidar el acceso abierto a la información pública que, luego de una década, derivó en la Ley de Libertad de Información (en inglés: *Freedom of Information Act*). Parks (1957), citado en Ramírez Alujas (2013: 204), menciona que se afirmaba entonces que “nada podría ser más irracional que dar a la ciudadanía el poder, y al mismo tiempo privarles del acceso a la información sin la cual existe el riesgo de abuso de poder”.

A fines de la década de los setenta, el concepto de GA en el Reino Unido se encontraba coligado con el secreto del gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987 citado en Ramírez Alujas, 2013). Con el transcurso del tiempo, esa primera concepción fue evolucionando hacia la capacidad de los ciudadanos para exigir, en el marco de una democracia, un gobierno plenamente responsable por sus acciones (u omisiones) y para evaluar la validez de las medidas adoptadas. Esto por supuesto también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo.

Ramírez Alujas (2011:101) referencia una cita de Ronald Wraith del *Royal Institute*

---

(Pagani y Payo), que también pretenden aportar un poco de claridad a sus definiciones.

<sup>2</sup> Ratificada en la Constitución Nacional Argentina en el Art. 75, inc. 22 párrafo tercero: “Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; (...)”.

of *Public Administration* (RIPA), quien en 1977 exponía: “Un GA es una expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado”. Esta última referencia opera como un vector de fuerza que orienta el sentido de este artículo, es decir, explicar desde la práctica de la gestión pública los alcances del GA, sin estar actualmente esas prácticas encuadradas taxativamente bajo esa denominación.

En la década del ochenta la cadena de noticias BBC emitió una *sitcom* británica denominada “Sí, Ministro”<sup>3</sup>. La Temporada 1 relata con humor satírico, ambientado en el mundo de la política inglesa, cómo el partido político de James Hacker gana las elecciones y lo designan Ministro de Asuntos Administrativos. Allí encuentra que la persona que llevaba en realidad las riendas del Ministerio era el Subsecretario Permanente Sir Humphrey Appleby, funcionario cuyos intereses van a ser la mayoría de las veces contrapuestos a los de Hacker. En el Capítulo 6, “El derecho a saber”, Hacker plantea que el Primer Ministro quiere llevar adelante un GA. A tal fin Appleby le entrega un documento que tiene impreso el título “Cámara de los Comunes - GA - Compilado en la Oficina de Información Pública de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes”.

Asumiendo la sátira en el lenguaje de esa *sitcom*, extraemos a continuación un recorte de uno de sus diálogos, ya que cuatro décadas después, permite desde el humor realizar un análisis de las relaciones de la burocracia en la implementación de modelos de gestión abierto:

“[...]Appleby: *le presentamos un borrador de un Libro Blanco titulado “GA”*

James Hacker: *entonces está todo...*

Appleby: *todo resuelto Ministro, somos conscientes de la necesidad de reformas y así lo hemos hecho constar.”*

\*\*\*

“[...]Appleby: *sólo hay que quitarle de la cabeza eso del GA* (en referencia al Ministro Hacker).

Bernard (Secretario Privado del Ministro): *¿pero no iba a ser ese el título del Libro Blanco?*

Appleby: *si, pero sabemos que a veces el título puede despistar y lo importante es el contenido.*

Otro (consultor político de Appleby): *es la ley de la proporción inversa, cuanto menos quieras de una cosa, más debes hablar de ella.*

Bernard: *pero... ¿qué hay de malo en tener un GA, en tener a la población informada?*

---

<sup>3</sup> En inglés: *Yes, Minister*, coescrita por A. Jay y J. Lynn.

Otro: *eso es una gran contradicción, jamás se puede gobernar abriendo la mano.*

Bernard: *los ciudadanos tienen derecho a ser bien informados.*

Appleby: *no, tienen derecho a la ignorancia. El conocimiento supone complicidad y culpa. La ignorancia, en cambio, es digna.*

Otro: *si la gente no sabe lo que haces, nunca sabrá que lo haces mal.*<sup>4</sup>

El diálogo reseñado, muestra con cierta ironía la idea de que no sólo es necesario tomar la decisión de ir hacia un GA, sino que a su vez detrás de ella debe estar la voluntad política y la convicción de que esto así sea, acompañado de las políticas pertinentes a tal fin. Estas nuevas prácticas que presuponen un cambio notorio en la relación Estado-Ciudadano van a encontrar en mayor o menor parte de la fase política y burocrática, barreras u obstáculos que se deberán superar, dado al cambio de la ecuación de poder que ellas promueven.

En otras palabras, las configuraciones de las relaciones de poder en las administraciones públicas, que se pueden visualizar tanto en el diseño estructural, como en las relaciones entre los funcionarios y agentes, y en la forma de gestionar, entre otros aspectos, se ven afectadas con estas nuevas prácticas. En este sentido, Rey (2012) al preguntarse qué tipo de administración pública contribuye mejor a la implementación de políticas públicas que satisfagan la voluntad popular, afirma que estas cuestiones se dirimen en base a posturas ideológicas y políticas, no sólo técnicas rechazando de esta manera la “tecnocracia liberal” y afirmando la naturaleza política de la actividad administrativa en el ámbito público.

Retomando el concepto de GA, con el transcurso de los años, diversos autores han aportado ideología y marco conceptual aproximando diferentes aristas en función de establecer criterios que orienten una definición más concreta del término.

De esta manera, como se verá más adelante, se incorpora el concepto de GA en la definición de la democracia representativa como modelo político que establece una forma de gobierno donde los ciudadanos ejercen el poder político indirectamente, a través de sus representantes, elegidos mediante sufragio, en elecciones libres y periódicas.

En este punto, es necesario mencionar que existe un debate acerca de la naturaleza y modelo ideal de democracia. Las discusiones se dan entre los modelos de democracia representativa y participativa, entendiendo a esta última como complementaria de la representativa, en un proceso de evolución de las formas

---

<sup>4</sup> Transcripción propia de dos momentos de los diálogos del Capítulo 6 “El derecho a saber” de la Temporada 1 de la Serie “Si Ministro”.

<http://www.divxdasi.co.com/foro/viewtopic.php?p=595125>. Fecha de consulta: 13/10/2014.

democráticas que implica la transición de la democracia directa a la representativa y de ésta a la participativa. Este debate no hace a la esencia del artículo pero se sugiere tenerlo en cuenta por estar íntimamente involucrado con el concepto de GA.

En esta línea, Beetham y Boyle (1996), citados por Ramírez Alujas (2013), intentan explicar los elementos que sustentan una democracia representativa, presentando una pirámide democrática en la que cada elemento es fundamental para el funcionamiento de todo el conjunto. Ellos plantean la necesidad de contar con: a) un proceso electoral libre y limpio; b) un GA, transparente y responsable; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática.

Asimismo, estos autores definen que un GA, transparente y responsable tendría cuatro características principales que lo distinguen:

- la comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas: en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costes, etc.;
- el acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales, tanto directa como indirectamente a través del parlamento;
- la apertura de las reuniones al público y a la prensa (actas de organismos públicos); y
- la consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política, y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto.

Por su parte, Calderón y Lorenzo (2010) entienden el GA como una evolución del sistema democrático expresado en el salto del “viejo” modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierto, aprovechando la posibilidad que brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) para la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, más allá del sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales.

En este sentido, para Abal Medina (2010), participar en la toma de decisiones implica una mayor aproximación al ideal del gobierno del pueblo, involucrado este último activamente en los temas que conciernen a todos y esto no sustituye sino que fortalece el vínculo representativo, es decir, reduce la brecha representante-representado.

Antes de continuar con el desarrollo de la conceptualización del GA, creemos oportuno hacer un paréntesis para reflejar el vínculo que hay en entre éste concepto, la democracia representativa y la promoción de derechos. De esta

manera, tomamos lo que expresa Gras (2014) quien para profundizar la convergencia entre Estado y Derechos Humanos parte de la actual definición de pobreza utilizada en los Programas de Desarrollo de las Naciones Unidas notando un corrimiento entre una visión inicial basada en carencias económicas a una más compleja que subraya la falta de capacidad en el ejercicio de los derechos; agregando el autor que este enfoque constituye en alguna medida el parámetro para fijar las responsabilidades de un Estado producto de una democracia de alta densidad: un Estado de Derechos<sup>5</sup>.

Siguiendo al autor, “el poder del Estado sólo se legitima si reconoce a cada uno de los miembros de la sociedad como núcleos de capacidades de derechos y sus políticas públicas buscan respetar, proteger y satisfacer esas capacidades” (Gras, 2014:128). En consonancia con él, agregamos que lo anterior sólo es factible en un entorno democrático, considerando que este es el sistema político que debe garantizar la inclusión social y la participación en la toma de decisiones. Este nuevo Estado encuentra sus políticas públicas transversalizadas por la construcción de Derechos ya no sólo desde la mirada en la relación Estado-Sociedad sino que vuelve obligatoriamente la mirada hacia el interior del propio Estado, exigiéndole que se repiense no sólo en su externalidad (políticas públicas) sino en su internalidad (sus estructuras, sus herramientas y sus capacidades).

Para la institucionalización del Estado como garante de un proceso de promoción de derechos, éste debe proceder a: la positivización de normas y procedimientos para su cumplimiento, la aplicación de políticas específicas (con descripción de fuente de financiamiento y mecanismos de medición), la ampliación y fortalecimiento de áreas burocráticas especializadas y, fundamentalmente, su extensión a todos los niveles jurisdiccionales.

Esto se lograría en la medida que el Estado reconfigure la unidireccionalidad tradicional de las comunicaciones, de arriba hacia abajo y de adentro hacia afuera, hacia una nueva configuración que no sólo permita la bidireccionalidad, sino también la interrelación y la comunicación fluida entre todos los actores: ciudadanos, organizaciones sociales, sector privado, Estado, etc.

Retomando el desarrollo de la temática, observamos que sobre este nuevo paradigma de las comunicaciones se sustenta el GA, implicando no sólo modificaciones en las decisiones de políticas públicas que se adopten sino también en la gestión hacia adentro de las administraciones para poder llevarlas adelante,

---

<sup>5</sup> Gras (2014) explica la diferencia entre Estado de Derecho y Estado de Derechos, correspondiendo el primero de éstos a aquél al que se le pide autolimitarse y legitimarse, esperando que construya un orden; mientras que el segundo es aquél que reconoce a todos sus habitantes la condición de actores de derechos y la capacidad de exigirlos. Se espera de éste que gestione el conflicto.

es decir, requiere el compromiso y el esfuerzo en el ejercicio, disponibilidad y fortalecimiento de su capacidad de gestión<sup>6</sup>.

Hace más de una década que desde ámbitos técnicos y académicos de distintos países se vienen desarrollando conversaciones en pos de generar consensos en torno a la importancia de orientar la gestión estatal hacia la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como también el aprovechamiento de las tecnologías de la información para potencializar esa orientación.

De esta manera, en el año 2011 surge la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés: *Open Government Partnership, OGP*), sustentada en conversaciones de un grupo diverso integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil, en el periodismo, en el sector privado y en el gobierno, como una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación ciudadana y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos. Ello a través de la promoción de políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno, fundamentalmente a partir del uso de las TIC para generar comunidades seguras.

En este sentido, en líneas generales la mayoría de las definiciones coinciden en que el GA se sustenta en tres pilares básicos: la transparencia, la participación y la colaboración. En esta línea el Ramírez Alujas y Dassen (2012) define a cada uno de estos componentes de la siguiente manera:

- Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre aquello de lo que puede responsabilizarse frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
- Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, de las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Incentiva la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

---

<sup>6</sup> Pagani y Pau (2013) refieren la capacidad de gestión como la capacidad para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. A tal fin citan a Repetto (2004: 8) quien entiende por "capacidad estatal" la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.

- Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

De esta manera, estas premisas se deberían traducir en acciones tendientes a mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público; facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas y así incidir en la toma de decisiones; y favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez Alujas y Dassen, 2012)<sup>7</sup>.

Sin embargo, aún no se ha llegado a consensuar una definición conceptual que sea adoptada por todos, o al menos por la gran mayoría. Es por eso que Peschard Mariscal (2013:27) la define como una “iniciativa en marcha, que engloba muchas aspiraciones de sectores distintos de la sociedad, y que va definiéndose más bien por las diferentes experiencias que ocurren en las sociedades en las que esta iniciativa tiene seguidores; es decir, definirla por su puesta en práctica y por sus resultados”.

Por su parte, Insulza (2013) afirma que GA es una política pública en la cual se agrupan los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en la definición e implementación de las políticas públicas en general, en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial. Desde esta perspectiva, cambia la visión del rol de los individuos, y de alguna manera, cuál es el rol de ellos como ciudadanos, considerándolos “en la multiplicidad de sus funciones, lo que contribuye a promover la cultura democrática en esferas y dimensiones mayores a las que inicialmente se habían previsto” (2013:10).

En este sentido, se toma al GA como un medio para afianzar la democracia a través de la participación de los interesados en la discusión de las políticas, sin que ellos sean necesariamente parte de un cuerpo político específico. Precisamente la relación entre el GA y la necesidad de afianzar los procesos democráticos, no es algo que está ajeno cuando se aborda esta temática, sino todo lo contrario, aparece como respuesta (o al menos una de las respuestas) a la necesidad de

---

<sup>7</sup> Sobre el tema de la colaboración y articulación se recomienda la lectura del artículo, en este libro, de Pagani y Payo “Definiciones, alcances y desafíos en la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires”.

fortalecerlos y dar solución a las nuevas exigencias que surgen en la sociedad en la definición y adopción de determinadas políticas públicas por parte de los Estados.

En otras palabras, “en el proceso actual de asentamiento democrático, la transparencia, la probidad, la rendición de cuentas, y el intercambio de buenas prácticas son principios que se han venido añadiendo a la idea que nos podemos hacer de democracia, al forjar marcos normativos conducentes a una mejor gestión pública, a una mejor gobernabilidad democrática” (Insulza, 2013:11).

Los avances tecnológicos y de las comunicaciones han sido un aspecto clave en el surgimiento de estas prácticas al facilitar el acceso a la información y a los datos de interés principalmente a través de la web, y a partir de ello, la participación en diferentes ámbitos, ya sea físicos o virtuales, en la discusión, definición y valoración de las acciones que llevan a cabo los diferentes niveles del Estado.

Estas concepciones irán perfilando al GA. De esta manera, Cruz Rubio (2014:38), lo define como “una filosofía político administrativa ‘en progreso de construcción’ (o si se prefiere, un enfoque) que busca una mejor gobernanza, que se basa en tres - o incluso cuatro - principios normativos, que en importante medida (pero no necesariamente) implica el uso de los avances de las TICs, y que está orientado a cambiar la forma en la cual ocurre la interacción entre gobierno y ciudadanos. El GA está aquí. Su avance es inexorable. La noción de GA se está desarrollando como un nuevo enfoque, paradigma y/o modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad cuyo alcance tiende a ser global, orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible tal vez) al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirve”.

Por su parte, para Oszlak (2014:7) podría afirmarse que el GA “entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos”.

Pero con este tipo de definiciones, en la práctica es dificultoso encuadrar cuáles acciones se encuentran (o no) dentro del GA, llegando al punto tal de que todo pareciera ser GA. Es decir, si toda acción de la administración tendiente a hacer más transparente la labor del Estado, a través de la rendición de cuentas o la publicación de datos relevantes es GA, o si toda acción que propicie la apertura de nuevos canales para que la ciudadanía participe y colabore en la definición de las políticas y en llevar adelante las acciones correspondientes es también GA, o si por el contrario, además de cumplir con ese requisito deberían tener alguna otra característica, como por ejemplo, estar englobadas o contenidas dentro de un Plan de GA explícito e integral.

Finalmente, coincidimos con Oszlak (2014:38) en que “los valores de apertura, transparencia, ética, participación, colaboración y democracia, asociados casi instintivamente con la idea de un GA, constituyen una poderosa combinación de valores difícilmente superable por cualquier programa que intente mejorar las relaciones entre el estado y la sociedad civil”.

### **Diferencia entre Gobierno Electrónico (en adelante GE) y GA**

Entre la confusión que puede surgir entre distintos conceptos, uno habitual es tomar como sinónimos al GE con el GA, que si bien como se verá a continuación poseen profundas diferencias entre sí, en el uso cotidiano tiende a superponerse. En esta línea Oszlak (2014) sostiene que tanto GA como GE son conceptos polisémicos, y por ende su connotación admite diferentes significados y alcances.

Este autor toma dos definiciones de GA y GE respectivamente, destacando que “la OCDE ha definido como GA a aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades. Por su parte, el Banco Mundial define al gobierno electrónico como aquél que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno, y pueden servir una variedad de fines: mejor producción de servicios gubernamentales, una interacción más fluida con la empresa privada, mayor empoderamiento del ciudadano a través del acceso a la información o un desempeño gubernamental más eficiente” (Oszlak; 2014:37).

Desde esta perspectiva podemos interpretar que el GE está más orientado a la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas, a través del uso de las tecnologías, mientras que el GA se orienta a una manera de gobernar, a una nueva y mejor forma de relacionarse y gestionar. En esta instancia se da por hecho que se produjeron avances en la mejora en la provisión de bienes y servicios a la comunidad, fundamento del GE y, en consecuencia, el Estado debe reenfocarse en nuevas y mejores formas de gobernar, de achicar la brecha representante-representado que mencionáramos anteriormente. Entonces, lo que está en discusión es si el Estado satisface (o intenta satisfacer) las expectativas que el pueblo ha puesto en él. De esta manera, el GA vendría a ser el mecanismo satisfactor de esas expectativas.

En otras palabras “mientras el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica” (Oszlak; 2014:38).

En el mismo sentido, el Ramírez Alujas y Dassen (2012) al remarcar la diferencia entre ambas concepciones, rescata que el GE, si bien favorece el aumento de la

transparencia de la administración, a través de gestiones operativas más rápidas, accesibles y fluidas para los ciudadanos, ello de por sí no permite ampliar los espacios de participación y colaboración, ni resulta ser una opción que permita cambiar la forma en que se sostienen las burocracias públicas modernas. En otras palabras, lo que el GE hace es “tecnificar procesos que tienen un impacto visible al hacerle la vida más fácil al ciudadano en su relación con los servicios públicos, y allí concluye su misión” (Ramírez Alujas y Das sen, 2012:48).

Entonces, el GE concebido de esa manera reduce la revolución tecnológica y social que implica la aplicación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante NTIC)<sup>8</sup> a un mero cambio de instrumental operativo. Visto desde esta perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas no variarían. Lo que se vería afectado es su eficiencia, su rapidez, su forma concreta de operar, pero no la lógica de los procesos, las dinámicas de intermediación o los equilibrios de poder. En cambio, si concebimos que las NTIC modifican la forma de relacionarnos e interactuar hasta el punto que puede alterar o hacer prescindir totalmente de los procesos de intermediación pre-existentes, generando vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades.

Retomando el concepto de GE, existe abundante bibliografía que lo sitúa como un nuevo recurso tecnológico disponible para concretar las políticas públicas de una forma más eficiente y ágil. Esto es, llevar a cabo las rutinas procedimentales previas trasvasadas en este nuevo paradigma sobre la lógica instrumental (las TIC). Sin embargo, no siempre los procesos de mejora y de innovación a través de las tecnologías trataron de explorar nuevas preguntas o reformulaciones de las ya existentes, sino que se situaron en el estricto campo de la mejora de lo ya existente.

Entonces, el cambio de paradigma hacia el GA implica repensar en qué medida la aplicación de las NTIC afecta no sólo a las instituciones públicas y la ciudadanía, sino también en la profundidad de los cambios que genera y generarán interpelando de esta manera la posición, los roles y la modalidad de intermediación y de interacción que han venido caracterizando a esas instituciones.

De este modo, el GA propone una transformación del vínculo entre gobernantes y

---

<sup>8</sup> Las NTIC incluyen la electrónica como tecnología base que soporta el desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual. Utilizan la interactividad como fuente comunicativa entre individuos, objetos, conocimientos y maneras de procesar la información. El término “Nuevas” es porque en todas ellas se distinguen transformaciones y por su integración como técnicas interconectadas en una nueva configuración física.

gobernados, utilizando a la tecnología como un medio para alcanzar dichos cambios y garantizar la apertura, la transparencia, la participación y la colaboración, que son precisamente su marco de referencia.

### **El GA a nivel nacional**

La República Argentina, en el año 2005, impulsó a través del Plan de Gobierno Electrónico<sup>9</sup> el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como un camino para el desarrollo económico y un gobierno eficaz. En ese momento era una herramienta para lograr los propósitos anteriores con la finalidad de ofrecer mejores servicios al ciudadano, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y promover la integración de nuestra producción al mercado global.

En el año 2009 el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN) envió al Congreso el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para su tratamiento. El mencionado proyecto no se originó solamente en el ámbito de los partidos políticos, sino que fue posible porque en el año 2004 se elaboraron los 21<sup>10</sup> puntos básicos por el derecho a la comunicación, conjuntamente con la Coalición por una Radiodifusión Democrática, integrada por organizaciones sindicales de los trabajadores, sus centrales obreras, Movimientos sociales, de Derechos Humanos, Partidos y organizaciones políticas, las Universidades Nacionales, el Movimiento cooperativista, radios y canales comunitarios, pymes y los Pueblos Originarios (UNLAM, 2011).

Al proyecto de Ley, antes de ser enviado al Congreso, se le permitieron realizar modificaciones que se originaron en los 23 foros y 80 conferencias, con participación de todos los sectores y en todas las provincias, con el propósito de incorporar las necesidades y requerimientos de todos.

Asimismo, en concordancia con el principio de transparencia y acceso a la

---

<sup>9</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegIntemet/anexos/105000-109999/105829/norma.htm>.  
Fecha de consulta: 6/12/2014.

<sup>10</sup> El 27 de agosto de 2004, en coincidencia intencional con el Día de la Radio, la Coalición por una Radiodifusión Democrática elaboró un "Iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión para la democracia" o "21 puntos básicos por el derecho a la comunicación", conocida como los 21 Puntos. Éstos, que correspondían a cada uno de los años de democracia que habían pasado entonces, se establecieron con el fin de precisar una serie de pautas fundamentales para conformar un sistema de medios de comunicación compatibles y promotores de la democracia. ([http://es.wikipedia.org/wiki/Coalici%C3%B3n\\_por\\_una\\_Radiodifusi%C3%B3n\\_Democr%C3%A1tica](http://es.wikipedia.org/wiki/Coalici%C3%B3n_por_una_Radiodifusi%C3%B3n_Democr%C3%A1tica)). Fecha de consulta: 26/12/2014).

información pública, mediante una serie de actos administrativos<sup>11</sup>, el PEN relevó de la clasificación de seguridad a toda documentación e información vinculada al accionar de las Fuerzas Armadas en el período comprendido entre los años 1976 y 1983, permitiendo de esta forma acceder a la ciudadanía a información clave producida en dicho período que pudiera servir para esclarecer delitos llevados a cabo durante el régimen dictatorial; relevó de la clasificación de seguridad al informe final elaborado por la comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades políticas y estratégico militares en el conflicto del Atlántico Sur (Informe Rattenbach<sup>12</sup>) y; finalmente, dejó sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados por el PEN y por el Jefe de Gabinete de Ministros con anterioridad.

Desde el año 2012, el Gobierno nacional elaboró la propuesta del Plan de Acción de GA en Argentina. Dicho Plan se llevó a cabo mediante un proceso de consultas presenciales y en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de GA.

Específicamente, la tarea se llevó a cabo en el marco del Grupo de Trabajo de GA de la Agenda Digital Argentina<sup>13</sup>, de la cual participaron distintos actores multisectoriales; organismos del Estado, Universidades, ONGs y *stakeholders*<sup>14</sup> involucrados en la temática.

Asimismo, para la confección del Plan de Acción, se habilitó también un foro virtual que permitió una participación abierta y federal. Allí se produjeron intercambios de experiencias, trazados de líneas y planes de trabajo con el propósito de que éstos sean recogidos en la producción de acciones y políticas públicas específicas que luego fueron plasmados en dicho Plan.

Resulta importante destacar la impronta puesta en la presentación del mismo, el cual expresa que “No se trata ya sólo de optimizar la utilización de los recursos tecnológicos disponibles, sino de darle sentidos específicos mediante políticas activas que coadyuven al logro de mejoras sustanciales en la relación Estado-ciudadanía, con especial consideración para la población en situación de

---

<sup>11</sup> Decretos N° 4/2010, 200/2012 y 2103/2012, respectivamente.

<sup>12</sup> El Decreto del PEN N°431/2012 ordenó la publicación de su versión digitalizada.

<sup>13</sup> La Agenda Digital Argentina es una herramienta creada mediante el Decreto N° 512/09 que impulsa la conformación de un Gabinete Multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Es el plan nacional para la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la Sociedad del Conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC.

<sup>14</sup> Los stakeholders son actores interesados con conocimiento y/o experiencia en las temáticas y en los proyectos que se tratan. Asimismo, pueden actuar como mentores o tutores de los participantes.

vulnerabilidad. Para ello, es necesaria la participación de una ciudadanía pertinentemente informada y organizada, donde quede reflejada su compleja configuración.”<sup>15</sup>

Lo anterior apunta a una concepción más integrada e igualitaria de GA, donde subyace el desafío por alcanzar mayores niveles de inclusión social en un marco de ampliación de derechos, respeto a la diversidad y de fortalecimiento de la integración regional.

Los antecedentes para la conformación del Plan de Acción son<sup>16</sup>:

- Programa Conectar Igualdad: es una iniciativa que busca recuperar y valorizar la escuela pública con el fin de reducir las brechas digitales, educativas y sociales en toda la extensión de nuestro país. Es una política de inclusión digital de alcance federal.
- Televisión Digital Abierta (TDA): es una política a través de la cual el Estado Argentino implementa nuevas tecnologías que permiten el despliegue de la Televisión Digital Terrestre y la Televisión Digital Satelital en todo el territorio nacional, generando un salto cualitativo en materia de comunicación. Busca mejorar la calidad de vida de todos los argentinos a través del cambio de objetivos y prioridades de la TV, pasando desde el simple entretenimiento hacia la participación ciudadana, educativa y cultural.
- GINGA<sup>17</sup>: es un software estándar y abierto que tiene por finalidad de hacer que las aplicaciones interactivas puedan ser ejecutadas en cualquier equipo receptor o TV con sintonizador digital, sin importar su marca o modelo.
- Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA): es una red digitalizada de fácil acceso, conformada por el material que aportan los diferentes actores del ámbito audiovisual local y regional. Se propone abastecer de contenidos audiovisuales de alcance universal, tanto a los nuevos espacios de emisión como los ya existentes.
- Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada: implica infraestructura y equipamiento para configurar una red de fibra óptica segura, estratégica y soberana, comenzando por las zonas sin infraestructura y federalizando calidad, precios y contenidos. Es una apuesta del Estado

---

<sup>15</sup> [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy\\_files/country\\_action\\_plans/Plan%20de%20Accio%20CC%81n%20ARGENTINA.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Plan%20de%20Accio%20CC%81n%20ARGENTINA.pdf). Fecha de consulta: 28/11/2014.

<sup>16</sup> Ídem anterior.

<sup>17</sup> “Ginga” es una cualidad, casi indefinible, de movimiento y actitud que poseen los brasileños y que es evidente en todo lo que hacen. La forma en la que caminan, hablan, bailan y se relacionan con todo en sus vidas. Es un movimiento fundamental de la capoeira, una forma de lucha por la libertad y la igualdad. <http://www.ginga.org.br/es/sobre>. Fecha de consulta: 26/10/2014.

Nacional para que el desarrollo tecnológico se encuentre al alcance de todos en igualdad de condiciones, a través de la federalización de los servicios de comunicaciones en todos los rubros, más allá de los centros urbanos, para los hogares, los organismos públicos y de la sociedad civil y el sector productivo; potenciando y multiplicando sus contenidos, ampliando su cobertura, mejorando sus precios y garantizando su calidad.

En función del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para participar en la OGP, Argentina debió demostrar un nivel mínimo de compromiso relacionado a principios de GA en cuatro áreas claves (transparencia fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana). Aprobada esta instancia, envió una carta de intención el 29 de octubre de 2012, a los copresidentes de OGP con copia a la Unidad de Apoyo. La carta expresó formalmente la intención del gobierno de incorporarse a OGP y el compromiso de respetar los principios expresados en la Declaración de GA.

Finalmente, en abril de 2013 se presentó el primer Plan de Acción y, actualmente, se encuentra trabajando en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

### **El GA en la Provincia de Buenos Aires**

En el año 2001, la entonces Secretaría para la Modernización del Estado de la provincia de Buenos Aires tuvo a su cargo el diseño de un Plan de Modernización con el fin de implementar un proceso de reforma que si bien se plasmó como anteproyecto de ley del Plan Rector de Modernización del Estado, no llegó a tomar estado parlamentario. Este Plan se basaba en dos estrategias, por un lado la “reforma vertical” basada en la adopción del modelo de gestión por resultados para los organismos, y por otro lado, una estrategia de “reforma horizontal” vinculada a los sistemas de administración de recursos.

Su instrumentación se daba a partir de dos programas: el Programa de Modernización Administrativa que comprendía un conjunto de herramientas y técnicas de gestión orientadas a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial, y el Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana que comprendía “un conjunto de herramientas destinadas a involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, la ejecución y el control de la gestión pública, introduciendo normas y sistemas de transparencia: acceso a la información pública, régimen de ética de la función pública, democratización de la administración pública y control social” (Pagani, *et ál*, 2012:9).

En el contexto de reformas de segunda generación, y en cumplimiento del objetivo de promover el bienestar general, el Poder Ejecutivo provincial aprueba en el año

2002 el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico<sup>18</sup>, a fin de crear un marco apropiado para aprovechar los beneficios que se derivan de la Sociedad de la Información y fomentando a la vez el desarrollo económico. Con este Plan se propuso lograr objetivos de mayor transparencia, trato igualitario, eficiencia en la gestión y eficacia en la entrega de servicios, utilizando las TIC como medio para superar las barreras creadas por las estructuras funcionales actuales y los sistemas tradicionales basados en el uso del papel y la presencia personal.

En el año 2008, mediante el Decreto N° 110<sup>19</sup>, el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires crea el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información (en adelante CPSI). El mismo tiene como objetivo proponer al Ejecutivo una agenda de orientaciones estratégicas destinada a promover que los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno alcancen, mediante la incorporación de las TIC, la transformación de los tradicionales mecanismos de gestión del Estado, la resolución de las urgencias sociales aumentando la competitividad industrial y la generación de empleo calificado, a fin de lograr una sociedad más equitativa, integradora y democrática.

En esta instancia se realizaron una serie de encuentros entre actores de la sociedad civil, representantes de los organismos públicos provinciales, de las entidades gremiales, de universidades con sede en la Provincia y del sector privado (a través de las Cámaras que los nuclea).

Entre los temas sobre los que avanzó el CPSI se destaca lo realizado en materia educativa, particularmente, surgió la iniciativa de incorporar los conceptos relacionados a Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información en la currícula de las carreras afines a la materia y la capacitación en todos los sectores de la Administración.

En la última reunión del Consejo llevada a cabo en octubre del 2014, el Secretario General de la Gobernación de la provincia de Buenos Aires, subrayó el abordaje que plantea la iniciativa nacional y sostuvo que “en un mundo en el que las tecnologías de la información y las comunicaciones tienen un gran desarrollo y protagonismo es prioritario que se garantice el acceso y la conectividad para todos, que se reafirme la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades, y que se reduzca la brecha digital”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/02-1824.html>. Fecha de consulta: 6/11/2014.

<sup>19</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/08-110.html>. Fecha de consulta: 6/11/2014.

<sup>20</sup> [http://sg.gba.gov.ar/noticias/argentina\\_digital\\_eje\\_en\\_la\\_reuni%C3%B3n\\_del\\_consejo\\_provincial\\_de\\_la\\_sociedad\\_de\\_la\\_informaci%C3%B3n](http://sg.gba.gov.ar/noticias/argentina_digital_eje_en_la_reuni%C3%B3n_del_consejo_provincial_de_la_sociedad_de_la_informaci%C3%B3n). Fecha de consulta: 18/12/2014.

### Prácticas de GA en la provincia de Buenos Aires

A partir de los principios en los cuales se sustenta el GA (transparencia, colaboración y participación), se pueden encontrar una serie de ejemplos en donde se ven representados uno o algunos de ellos, como acciones tendientes a encuadrar a la provincia de Buenos Aires dentro del GA y que, más allá de su nivel de implementación en la práctica, son las que orientan y promueven a la gestión provincial a incorporar hábitos en virtud del nuevo paradigma.

A continuación, presentaremos una serie de ejemplos describiendo sus características y resaltando aquellas vinculadas con el GA. En este sentido, es importante aclarar que las prácticas seleccionadas no representan un relevamiento exhaustivo de todas aquellas acciones relacionadas con la temática, pero si son una muestra rescatada a partir de la revisión de los portales web<sup>21</sup> y del conocimiento y la experiencia laboral de las autoras. La selección realizada nos permite orientar las conclusiones finales acerca de desarrollo del GA en la Provincia:

<b>Juicio por Jurados</b>	
Principios	Colaboración - Participación
Herramientas y Prácticas	Promulgación de la Ley N° 14.543
Descripción	
<p>El Juicio por Jurados en la provincia de Buenos Aires resulta de la presentación de un proyecto de Ley del Poder Ejecutivo provincial ante la Legislatura Bonaerense. Se trata de un proyecto desarrollado entre el Estado provincial y la Asociación Argentina de Juicios por Jurados, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, la Asociación de los Derechos Civiles, la Asociación de Magistrados de la Provincia, la Fundación de Estudios para la Justicia, el Colegio de Abogados de la Provincia, y distintos especialistas en Derecho Penal y Procesal Penal de las Universidades Nacionales de La Plata, Buenos Aires y Lomas de Zamora.</p> <p>Como resultado de esta presentación, el día 12/09/13 se promulga la Ley N° 14.543 (B.O. 20/11/13). Ésta también produce modificaciones en el Código Procesal Penal de la Provincia.</p> <p>La implementación del Juicio por Jurados se justifica en este apartado considerando que la participación ciudadana no puede quedar limitada a la intervención en las redes sociales o a la aplicación de las NTIC. Existen ámbitos físicos y mecanismos no tecnológicos que sirven para el intercambio presencial en</p>	

<sup>21</sup> [www.mds.gba.gov.ar](http://www.mds.gba.gov.ar), [www.asesoria.gba.gov.ar](http://www.asesoria.gba.gov.ar), [www.arba.gov.ar](http://www.arba.gov.ar), [www.sg.gba.gov.ar](http://www.sg.gba.gov.ar), [www.ms.gba.gov.ar](http://www.ms.gba.gov.ar), [www.participacionciudadana.gba.gov.ar](http://www.participacionciudadana.gba.gov.ar), [www.abc.gov.ar](http://www.abc.gov.ar), [www.mseg.gba.gov.ar](http://www.mseg.gba.gov.ar), [www.cucaiba.gba.gov.ar](http://www.cucaiba.gba.gov.ar), [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar), [www.trabajo.gba.gov.ar](http://www.trabajo.gba.gov.ar), [www.htc.gba.gov.ar](http://www.htc.gba.gov.ar), [www.slyt.gba.gov.ar](http://www.slyt.gba.gov.ar), [www.opds.gba.gov.ar](http://www.opds.gba.gov.ar),  
Período de consulta: noviembre-diciembre 2014.

cualquiera de los poderes del Estado. Estos espacios o mecanismos deben promoverse para su institucionalización. Ejemplo de esto son los juicios por jurados y la incorporación constitucional de herramientas como la consulta popular, la iniciativa popular y el plebiscito.

<b>Yo Participo</b>	
Principios	Participación
Herramientas y Prácticas	Plataforma web – Votación
Descripción	
<p>Es una experiencia implementada en la Subsecretaría para la Modernización del Estado de la Secretaría General de la Gobernación, a partir del año 2012 y vigente en la actualidad.</p> <p>Procura ser una red social de ciudadanos de la Provincia, abriendo un espacio de conversación entre la ciudadanía y las instituciones del gobierno provincial, a través de una herramienta web de fácil acceso. Tal como surge de su página web su intención es “construir una sociedad más conectada, donde sea posible un diálogo entre la gente y las personas con responsabilidad política y de gestión”.</p> <p>A partir de esta herramienta, los ciudadanos pueden ingresar en la página web, registrarse y subir sus iniciativas y propuestas, las que a su vez podrán ser vistas, analizadas, discutidas y votadas por otros ciudadanos que ingresen a la misma. De esta manera, la plataforma se transforma en un medio para escuchar las recomendaciones, demandas y comentarios que tienen los ciudadanos respecto de la acciones de gobierno, como así también la valoración que tienen de ellas.</p> <p>Además, entre todas las iniciativas presentadas, a aquellas que obtengan más votos de la comunidad, reciben una mención especial entregándole una distinción a quien formuló la iniciativa, invitando también a las máximas autoridades del organismo vinculado con la propuesta, a las cuales se le hará entrega de la misma para su consideración.</p>	

<b>Mapa Escolar</b>	
Principios	Transparencia - Colaboración
Herramientas y Prácticas	Plataforma web - Cartografía Digital
Descripción	
<p>El Mapa Escolar<sup>22</sup> es una herramienta desarrollada por la Dirección General de</p>	

<sup>22</sup> El Mapa Escolar “es un conjunto de técnicas y de procedimientos utilizados para planificar las necesidades futuras de educación a nivel local, así como los medios que se deberán aplicar para satisfacer dichas necesidades”. Citado en la página web [http://servicios2.abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/apartado Historia](http://servicios2.abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/apartado%20Historia). Fecha de consulta:

Cultura y Educación de la Provincia. Surge a partir de la llamada Carta Escolar, que conforme se describe en su página “constituye un método operativo de organización y reordenamiento de la oferta educativa que tiene por objetivo satisfacer necesidades educacionales localmente acotadas, bien definidas, permitiendo poner en marcha determinadas políticas educativas”<sup>23</sup>. A partir de la aplicación de las TIC, se realizó el Mapa Escolar de la Provincia en cartografía digital por partido, disponible en la web desde 2002.

Esta herramienta permite ubicar a las distintas Unidades y Organismos Educativos en cartografía digital, vinculando las distintas bases de datos con el fin de generar información múltiple y contextualizada geográficamente. La información referida a la localización de los establecimientos (escuelas, bibliotecas escolares y centros de investigación entre otros), la matrícula, trayectoria de los alumnos, cargos docentes, datos georreferenciados, indicadores demográficos y socioeconómicos de la provincia con desagregación por región educativa y partido provincial, está disponible en la web tanto para usuarios del sistema educativo, como así también para investigadores, asociaciones intermedias y cualquier otra persona que tenga alguna inquietud y quiera consultarla.

De esta manera el Mapa Escolar se encuadra en los principios de transparencia y colaboración debido a que permite la accesibilidad a datos públicos y se nutre de información de distintas fuentes que sustentan la herramienta y, como consecuencia inmediata, promueve la democratización de la información disponible desde un modelo participativo. Conforme se expresa en su portal, esta herramienta permite comprender la realidad socioeducativa provincial a partir de posibilitar la consulta, comparación y contrastación de datos e indicadores.

<b>Sistema de atención de emergencias policiales</b>	
Principios	Colaboración - Participación
Herramientas y Prácticas	911 y app Botón de Alerta para móviles
Descripción	
El Sistema de Atención Telefónica de Emergencias 911, funciona en el ámbito del Ministerio de Seguridad, de acuerdo la Ley Provincial de Seguridad Pública N° 12.154, estableciéndose como el servicio exclusivo de atención de emergencias. Este sistema plantea internamente una red de colaboración que comprende a toda la administración pública provincial y a los organismos públicos y privados vinculados a la misma, necesarios para su implementación <sup>24</sup> . En este sentido,	

20/11/2014.

<sup>23</sup> <http://servicios2.abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/>. Fecha de consulta: 20/11/2014.

<sup>24</sup> Específicamente: policías, hospitales y centros sanitarios públicos o privados, servicios de vigilancia, obras públicas y servicios de mantenimiento de rutas, de bomberos, de asistencia sanitaria extra-hospitalaria, de emergencia de aeropuertos, medios de transporte sanitarios dependientes de organismos públicos o privados, servicios de empresas de seguridad,

todas las entidades involucradas, deben prestar la debida colaboración e información al 911, cuando los hechos denunciados por los ciudadanos contemplen una situación de incidencia o emergencia y coordinar todos los servicios públicos que deban ser movilizados para resolver el emergente planteado.

Como complemento al 911 y teniendo en cuenta el avance de las NTIC, el Grupo Provincia desarrolló un app para móviles denominado “Botón de Alerta”. Este sistema permite comunicar de manera rápida y sencilla: realizar llamadas de emergencia al 911 o al número que configure la persona; enviar mensajes de texto con coordenadas (GPS) de la ubicación; enviar emails personalizados de texto o voz; y publicar en Twitter la alerta y ubicación.

Asimismo, tanto por la web de la plataforma o a través de redes sociales, los ciudadanos pueden enviar consultas o sugerencias de mejora del servicio.

<b>Arba Móvil App</b>	
Principios	Colaboración
Herramientas y Prácticas	App para tecnología móvil
Descripción	
<p>La Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA) ha desarrollado el sistema Arba Móvil, en donde a través de un aplicativo gratuito para móviles, los ciudadanos pueden, entre otras cosas, presentar denuncias irregularidades y/o evasión fiscal de los comercios que frecuentan.</p> <p>Esta aplicación fue desarrollada con software libre y, actualmente, puede descargarse desde Google Play o en <a href="http://www.arba.gov.ar">www.arba.gov.ar</a>. Al usarla por primera vez, y para personalizar sus funciones, los contribuyentes de la Provincia deberán asociarle aquellos bienes sobre los cuales pagan impuestos, como automotores, embarcaciones o inmuebles, de manera que puedan empezar a recibir alertas con avisos de vencimiento y consultar su estado de deuda, entre otros servicios.</p> <p>Asimismo, cuando realicen compras y no les emitan la factura correspondiente, tendrán la posibilidad de denunciar esa situación directamente desde la aplicación, enviando los datos del comercio en cuestión o escaneando el código QR con la información fiscal del infractor.</p> <p>Bajo esta premisa, es que esta experiencia se encuadra en el principio de colaboración en el sentido de “abajo hacia arriba”, ya que los ciudadanos se involucran en el monitoreo de un componente de la política pública de recaudación fiscal, que es el ejercicio del poder de policía fiscal de la Agencia.</p>	

---

concesionarios de autopistas y rutas, servicios de suministro, mantenimiento y conservación de redes de telecomunicación, telégrafos, agua, gas y electricidad, grupos de salvamento y socorrismo voluntarios, voluntarios de protección civil y aquellas organizaciones vinculadas a la seguridad de las personas, al disfrute de sus bienes y derechos y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

<b>Página web institucional del Ministerio de Economía</b>	
Principios	Transparencia
Herramientas y Prácticas	Acceso a información pública
Descripción	
<p>La página web del Ministerio de Economía<sup>25</sup> muestra el origen de los recursos que la Provincia recauda mensualmente y las transferencias realizadas a los municipios, las cuales pueden ser consultadas tanto a nivel general, como por municipio. Además se pueden visualizar toda otra serie de indicadores, relacionados a la actividad industrial, las exportaciones y la actividad económica en general. También tiene disponibles los principales indicadores cambiarios, monetarios y financieros del día, que incluyen el tipo de cambio, la cotización de las principales monedas, tasas, Mercado de Valores de Buenos Aires S.A. (MERVAL), Nivel de Reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA), entre otros.</p> <p>Otros de los aspectos destacables es la información cartográfica digital utilizada en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, publicada en la página web. El formato de publicación tanto de la información vectorizada como de los metadatos geográficos asociados, permite a los usuarios su descarga y reutilización para, por ejemplo, la realización de mapas temáticos.</p>	

<b>CUCAIBA (Centro Único Coordinador de Ablación e Implante Provincia de Buenos Aires)</b>	
Principios	Transparencia - Colaboración - Participación
Herramientas y Prácticas	Página web - Sistemas de Gestión de la Calidad - Red con ONG's
Descripción	
<p>El CUCAIBA, como organismo provincial dependiente del Ministerio de Salud, es el encargado de llevar adelante el Programa Provincial de Trasplante de Órganos en la Provincia.</p> <p>Últimamente ha desarrollado una serie de actividades que incluye la reformulación de su estructura y el diseño de un sistema de gestión de la calidad, para otorgar mayor transparencia a su accionar.</p> <p>En su página web se puede observar información agrupada por población destinataria, es decir, para pacientes, profesionales vinculados a la actividad trasplantológica y para la comunidad en general. Asimismo, se encuentran disponibles desde materiales informativos, educativos y para difusión de la actividad, instructivos para los distintos trámites de habilitaciones de establecimientos y profesionales, con sus respectivas planillas, como así también</p>	

<sup>25</sup> Conforme revisión de la página <http://www.ec.gba.gov.ar>. Fecha de consulta: 28/10/2014.

toda la información que requiere un paciente y su grupo familiar respecto de lo que implica un trasplante, sus derechos, financiación, entre otros aspectos. También están disponibles los indicadores actualizados de la actividad trasplantológica, tanto a nivel provincial como nacional, en donde se muestra el número de trasplantes realizados en el año, cantidad de pacientes en lista de espera y cantidad de donantes.

A su vez, el CUCAIBA cuenta con la colaboración y participación de ONGs que apoyan la donación de órganos y el trasplante, las cuales se encuentran conformadas principalmente por pacientes en lista de espera, trasplantados y familiares. Estas ONGs, conforman la Comisión Asesora Honoraria de Apoyo a la Donación de Órganos que funciona como organismo consultor en el Ministerio de Salud provincial, constituyéndose “en una buena herramienta de socialización y participación activa de los pacientes en pos de la temática de la donación de órganos y trasplante”<sup>26</sup>.

Así, la actividad propia del organismo implica un trabajo articulado, coordinado y colaborativo entre las distintas instituciones pares a nivel nacional y de otras provincias, como así también con las instituciones públicas y privadas y los profesionales encargados de llevar adelante la actividad trasplantológica.

<b>Programa de Mejora de la atención a la comunidad en Hospitales Públicos</b>	
Principios	Participación
Herramientas y Prácticas	Encuestas
Descripción	
<p>El Programa implementado por el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, se fundamenta en la necesidad de orientar la atención que brindan los hospitales públicos hacia un modelo centrado en el usuario, a través de acciones que tiendan a generar y optimizar su acceso y circulación en el recorrido hasta lograr la resolución del problema de salud por el cual acuden al servicio. Su objetivo general es mejorar la atención brindada a la comunidad promoviendo mejoras para orientar la organización de los servicios hospitalarios centrados en la Comunidad y considerar a sus trabajadores como actores claves del sistema. En este punto es donde opera el principio de participación ya que a través de diversas encuestas que se realizan regularmente, se obtiene información directa de los ciudadanos que agrega valor a la toma de decisiones en cuanto a la gestión y distribución de los recursos sanitarios.</p>	

<sup>26</sup> <http://www.cucaiba.gba.gov.ar>. Fecha de consulta: 28/10/2014.

<b>Registro Provincial de Adhesiones a Normas de la provincia de Buenos Aires (RANOP)</b>	
Principios	Colaboración-Transparencia
Herramientas y Prácticas	Plataforma web
Descripción	
<p>La Secretaría Legal y Técnica de la Provincia desarrolló e implementó el RANOP como un compendio de “normativas Municipales de adhesiones” a normas de carácter Provincial. La plataforma permite llevar el registro de la “oferta de normativas” a las cuales los Municipios podrán adherirse si aún no lo han hecho. Cada Municipio confecciona su propio registro con todas las normativas dictadas para la adhesión a normas de carácter Provincial, de modo que el RANOP pueda centralizar la información de cada uno de los distritos. De esta forma, la información que en este sitio se encuentra, permite proponer nuevas alternativas y líneas de adhesión para una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la llegada de programas, proyectos y recursos a los Municipios.</p> <p>La información provista en el sitio permite tanto a organismos públicos provinciales o municipales, como a ediles, organizaciones sociales y ciudadanos interesados, conocer y acceder a la oferta de adhesión normativa emanada de la Provincia.</p>	

<b>Transparencia en la gestión fiscal</b>	
Principios	Transparencia
Herramientas y Prácticas	Publicación web de información presupuestaria y tributaria
Descripción	
<p>La Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA) tiene en su sitio institucional un apartado específico denominado “Transparencia en la gestión”. Aquí puede encontrarse información discriminada por años, acerca de: Estadísticas de Recaudación, Informes del impuesto a los Ingresos Brutos, Informes del impuesto Inmobiliario, Informes de los impuestos Automotores - Embarcaciones Deportivas e Informes del impuesto Sellos, entre otros.</p> <p>Asimismo, publica las contrataciones y licitaciones que realiza la Agencia, sus proveedores, y la planificación anual, como así también la Nómina de Agentes Fiscalizadores, Verificadores y Notificadores de la Agencia que se encuentran habilitados para realizar esa función, permitiendo a los sujetos alcanzados por estos funcionarios constatar sus credenciales con registros públicos.</p> <p>Un dato adicional es la posibilidad de efectuar denuncias por evasión y realizar consultas, reclamos y sugerencias a través del sitio.</p> <p>Finalmente, también se hallan publicados y discriminados por distintos clasificadores, los presupuestos de la Agencia respecto al año 2014 y anteriores.</p>	

<b>Publicación de Fallos e Informes de Auditorías</b>	
Principios	Transparencia
Herramientas y Prácticas	Publicaciones
Descripción	
<p>Como natural consecuencia del desarrollo de las actividades involucradas en la Misión del Honorable Tribunal de Cuentas (HTC), emite sus Fallos y Resoluciones. Así, anualmente, cada uno de ellos se constituye en el producto final de un complejo entramado de tareas que, por imperio de la normativa vigente, se concretan con intervención de diversas áreas del Organismo.</p> <p>La Secretaría de Inspección, es el área de auditoría del HTC y tiene a su cargo la atención de Procesos de Auditorías a Terceros, Auditorías Especiales peticionadas por las Vocalías del HTC y Auditorías Internas del Sistema de Gestión de Calidad Norma ISO 9001: 2008 del Organismo.</p> <p>Toda la información resultante en los Fallos e Informes de Auditoría se encuentra publicada de manera accesible a interesados en el control de los recursos públicos que realiza el Organismo.</p>	

<b>Cuidado del medioambiente</b>	
Principios	Transparencia
Herramientas y Prácticas	Publicaciones – Plataforma ReciclaBA
Descripción	
<p>El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) implementó la publicación en web de la información contenida en distintos registros, acerca de operadores de PCB, de residuos especiales, listado de profesionales habilitados, centros de tratamientos de residuos y laboratorios, entre otros. Permite el acceso ciudadano a información valiosa para el monitoreo y control de actividades involucradas en el medioambiente. En tal sentido, la publicación de Registros con información sensible respecto a aspectos que pudieran dañarlo permite el control por parte de ONGs y ciudadanos interesados.</p> <p>Asimismo, a través de la plataforma ReciclaBA el OPDS brinda información georreferenciada acerca de los centros de reciclado, según tipo de residuo, tutoriales para la reutilización de materiales y un app para móviles que se conecta al GPS del dispositivo y genera la información en función de su localización.</p>	

<b>Consejo Asesor Cooperativo de la provincia de Buenos Aires</b>	
Principios	Colaboración - Participación
Herramientas y Prácticas	Tutoriales – normativas - formularios tipo
Descripción	

Se trata de una instancia de consulta de la Secretaría de Participación Ciudadana en todo lo referente a la actividad cooperativa provincial. El Consejo está conformado por representantes del Estado y del Sector Cooperativo que se reúnen mensualmente para emitir opinión acerca de temas y políticas de la economía social y el asociativismo. Bajo esta premisa, las políticas emanadas de la Secretaría, se elaboran a partir de los acuerdos y consensos trabajados en el Consejo, facilitando su aplicación por haber sido realizadas con la colaboración y participación de los sectores afines a ese tipo de actividad.

El desarrollo de tutoriales y formularios tipo con información inherente a la inscripción de las cooperativas agiliza la tarea por brindar de manera amigable el conocimiento de requisitos legales y formales, como del proceso en cuestión.

Esta característica no es menor teniendo en cuenta que los trámites involucrados en la conformación y gestión de cooperativas está orientado al desarrollo de las economías sociales y, por su particularidad, generalmente no cuentan con recursos capacitados en la temática para llevarlos a cabo. De esta manera, la actividad de la Secretaría da valor inclusivo y facilita la conformación de las cooperativas.

<b>Consejo Provincial de Adultos Mayores</b>	
Principios	Colaboración - Participación
Herramientas y Prácticas	Asesoramiento para la toma de decisiones
Descripción	
<p>Se trata de un órgano de asesoramiento y concertación del Ministerio de Desarrollo Social creado por la Ley N° 13.844. Sus actividades son esencialmente institucionalizar y legitimar la participación de las personas mayores en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas para el sector. Está constituido por autoridades del Ministerio, representantes de los organismos, un representante por Consejo Municipal de Adultos Mayores, uno por Federación de Centros de Jubilados y Pensionados y uno por Área específica municipal.</p> <p>Por tratarse de un colectivo especial, los adultos mayores, que muchas veces se encuentran en situación de vulnerabilidad respecto al acceso a sus derechos, la tarea del Consejo es de trascendental importancia incluyendo a sus representantes sectoriales en la toma de decisión respecto a las políticas que emana.</p>	

<b>Articulación Intergubernamental para la Promoción del Empleo Digno en la Provincia de Buenos Aires</b>	
Principios	Colaboración

Herramientas y Prácticas	Guía Única de Programas de Empleo (GUPE) <sup>27</sup>
<b>Descripción</b>	
<p>Es una iniciativa desarrollada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y las Oficinas de Empleo Municipales que promueve una Guía Única de Programas de Empleo. Esta Guía engloba los diferentes programas vigentes a la fecha, para mejorar las condiciones de empleabilidad y de trabajo y fomentar la inserción laboral de personas desocupadas u ocupadas de la Provincia.</p> <p>Su objetivo principal es acercar de manera sencilla y práctica todos los programas, servicios y prestaciones que se brinda desde los tres niveles de Estados como herramienta para los Referentes de Empleo de las Delegaciones y Subdelegaciones del Ministerio de Trabajo de la Provincia y para los responsables y agentes de las Oficinas de Empleo Municipales en el servicio de atención que brindan a la comunidad.</p> <p>Mejorar la comunicación de los Programas Provinciales y Nacionales de Empleo es un aspecto clave en función del principio de colaboración, ya que una de sus aristas es la articulación de distintos niveles jurisdiccionales, y esta política reúne a los tres (Nación, Provincia y Municipio), en pos de la gestión de una política pública de vital importancia para la inclusión y el desarrollo como lo es la generación y mantenimiento del empleo genuino.</p>	

<b>Premio Provincial a la Innovación</b>	
Principios	Colaboración
Herramientas y Prácticas	Premio – Banco de Proyectos de Innovación
<b>Descripción</b>	
<p>El Premio Provincial a la Innovación se lleva a cabo en el ámbito de la Subsecretaría para la Modernización del Estado de la Secretaría General de la Gobernación, con el objeto de incentivar y otorgar un reconocimiento a los organismos públicos del gobierno provincial y municipal, y de la sociedad civil en general que diseñan iniciativas tendientes a incrementar el valor público y la calidad institucional. De esta manera, se estimulan la formulación y el desarrollo de proyectos y experiencias que tiendan a mejorar los procesos organizativos y la actividad en general de los organismos públicos.</p> <p>Los proyectos y experiencias presentadas se vuelcan en el Banco de Proyectos de Innovación con el fin de que otros organismos puedan tomar aquellas que han demostrado buenos resultados y replicarlos en sus respectivas dependencias, conformándose esto en un ambiente colaborativo para la replicabilidad de buenas prácticas.</p>	

<sup>27</sup> [http://www.trabajo.gba.gov.ar/infomacion/Guia\\_unica\\_de\\_Programas\\_de\\_Empleo.pdf](http://www.trabajo.gba.gov.ar/infomacion/Guia_unica_de_Programas_de_Empleo.pdf).

Fecha de consulta: 20/12/2014.

Cada año se realiza un llamado específico, entre los que se pueden destacar el llamado a presentar proyectos y experiencias sobre Calidad institucional, transparencia y satisfacción ciudadana (año 2009) y GA (año 2011), como una forma en la que el Estado Provincial busca incentivar la formulación e implementación de prácticas relacionadas con dichas temáticas.

### Reflexiones finales

La idea de describir estas prácticas concretas de gestión en la Provincia sirve para visualizar cómo algunos Organismos están implementando acciones concordantes con los principios enunciados por el GA. Si bien estas experiencias no se circunscriben dentro de un Plan Integral en donde explícitamente se declare la intención de avanzar hacia dicho modelo de gestión, podemos afirmar su validez como experiencias que se inscriben en los principios del GA. En este sentido, hay líneas de acción en ese camino como, por ejemplo, la adhesión de la Provincia mediante el Decreto N° 503/12<sup>28</sup> al Acuerdo Federal de la Función Pública<sup>29</sup>.

Asimismo, si hablamos de prácticas de gestión en la provincia de Buenos Aires creemos importante que el lector se sitúe en el contexto de la misma, es decir, comprender su dimensión (geográfica, poblacional, económica, social, etc)<sup>30</sup> permite entender el por qué de la selección de las prácticas descritas, o sea, la aplicación de iniciativas de carácter transversal se ve muy dificultada por tal envergadura, siendo más posibles de llevar a cabo las que se corresponden con políticas públicas sectoriales o las focalizadas en colectivos específicos. Otra justificación en la selección se encuentra relacionada a que el nivel jurisdiccional de la Provincia es subnacional y no local, es decir, las prácticas de GA más difundidas corresponden a las realizadas por gobiernos locales<sup>31</sup> ya que son “cara a cara” con el ciudadano y, por ende, de impacto directo. De esta manera, como puede observarse, no existen a nivel provincial muchas prácticas relacionadas con la participación ciudadana directa sino a través de colectivos organizados.

---

<sup>28</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/12-503.html>. Fecha de consulta: 18/12/2014.

<sup>29</sup> [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/ACUERDO\\_FEDERAL.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/ACUERDO_FEDERAL.pdf). Fecha de consulta: 18/12/2014.

<sup>30</sup> Recomendamos la lectura del Libro Digital “Programación del Desarrollo Territorial” elaborado por el Equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/Libro.php>. Fecha de consulta: 10/12/2014.

<sup>31</sup> En función de esto último, tomamos a Pagani y Pau (2013:5) quien amplían este concepto describiendo que “para Prince (2005: 52) ‘a priori, resulta sensato pensar que es en el ámbito de las ciudades (municipios) donde la implementación de la e-democracia puede hacerse con menos restricciones y más alcances’.”

Otro criterio para su selección y que aporta a las conclusiones finales, fue el considerar espacios de colaboración y participación que no tuvieran asociados, necesariamente, la aplicación de las NTIC para su ejecución. Esto último condice con lo desarrollado a lo largo del artículo en referencia a que las NTIC son un medio y no un fin en sí mismo para el desarrollo del GA, es decir, no son condición *sine qua non* para su implementación.

En este sentido, a lo largo de estos años se han ido desarrollando, tanto a nivel provincial como en otros niveles de gobierno, distintas prácticas en torno a fomentar y favorecer la participación ciudadana<sup>32</sup>. En estos casos, la colaboración que han brindado los avances tecnológicos no es tan vinculante como en el caso anterior, ya que muchas de estas prácticas no requieren necesariamente de la aplicación de tecnologías o plataformas web. La participación en Consejos, Foros o la discusión de presupuestos, son un ejemplo de ello. Mediante esta vía, se busca que la ciudadanía logre involucrarse en las discusiones y decisiones que adopta la administración en determinados casos, acogiendo la visión de éstos y otorgándole mayor legitimidad a dichas acciones.

La colaboración, que se encuentra muy ligada a la participación da un paso más, haciendo que el ciudadano coopere con la administración en el desarrollo y gestión de las políticas a través de diferentes vías, ya sea avisando por una aplicación de un teléfono celular o un sms o llamado, de algún hecho particular para que luego la administración actúe, o como un agente activo, en algunos casos articulados en organizaciones de la sociedad civil, en su implementación.

Como se puede observar, los avances tecnológicos permiten que se pueda poner al alcance de la ciudadanía cada vez más información. En esta línea, por ejemplo, la información publicada en las distintas páginas web institucionales visualiza el estado de situación (desde la óptica económica, social y política) en la que se encuentra la Provincia y puede ser utilizada como base para otra serie de estudios. Su disponibilidad y fácil acceso, permite a quienes lo requieran contar con una base de información actualizada para sus estudios. Así, se lo puede ver como una forma de transparentar la gestión y las acciones de gobierno, como así también, de alguna forma, rendir cuentas a la comunidad.

Sin embargo, cuando los medios para participar y colaborar se basan principalmente en herramientas electrónicas, hay una porción de la población que indefectiblemente queda afuera debido a la brecha digital que aún existe. Si bien en los últimos años se han llevado a cabo una serie de acciones a fin de reducirla, entre las cuales se puede mencionar la distribución de netbooks a los niños

---

<sup>32</sup> En este sentido, el artículo desarrollado por Pagani y Payo en este libro profundiza la temática en cuestión.

escolarizados de las escuelas primarias públicas del país (Programa Conectar Igualdad<sup>33</sup>) articulada con el Programa provincial de Alfabetización Digital<sup>34</sup>, todavía existen diferencias, no sólo de acceso a dichas herramientas, sino también de capacidad de comprensión y apropiación de las mismas.

Por ende, las acciones que se lleven a cabo para fomentar la participación y colaboración dentro de lo entendido como tal en el paradigma del GA, deben también tener presente la amplitud cultural, de capacidad de acceso y herramientas disponibles, para lograr la inclusión de la mayor parte de la ciudadanía posible.

Retomando lo dicho al comienzo de este apartado, si bien se han identificado una variedad de ejemplos que pueden asociarse a prácticas relacionadas con el GA, éstas actualmente no están encuadradas en un Plan provincial. Por ende, una de las cuestiones pendientes para la provincia de Buenos Aires sería la formulación de un Plan de GA, en donde se enuncien los compromisos de acción para los años venideros y así, de esta manera, continuar promoviendo la transparencia, la participación y la colaboración, tanto a nivel provincial como local.

Como hecho anecdótico comentamos que mientras desarrollábamos el artículo nos rondaba la paradoja del Príncipe Azul y el GA, en el sentido de que querer encontrar el Príncipe es como buscar “el final del arco iris”. Sólo tiene sentido en la ingenuidad de la lectura infantil, pero en la vida real es inverosímil que esto ocurra. De esta manera, creer que el GA pueda aplicarse en toda su dimensión puede rayar el ideal o la fantasía. Sólo las prácticas concretas que se puedan ir desarrollando y articulando a lo largo del tiempo darán cuenta de un profundo cambio en nuestra sociedad, y por ende en los decisores públicos, que son los que deberán promoverlas y llevarlas adelante.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2010). *Gobierno Abierto para fortalecer la Democracia. Open Government / Gobierno Abierto*. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Cruz Rubio, César (2014). “¿Qué es el Gobierno Abierto y que no es Gobierno Abierto?”. Presentación realizada con propósitos educativos disponible en: [https://prezi.com/bih9fmkkwd\\_z/que-es-el-gobierno-abierto-y-que-no-es-gobierno-abierto/](https://prezi.com/bih9fmkkwd_z/que-es-el-gobierno-abierto-y-que-no-es-gobierno-abierto/). Fecha de consulta: 10/11/2014.
- Gras, Martín (2014). “Desarrollo Local de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos”. En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales. Año 20 – N° 31.
- Insulza, José M. (2013). “Prólogo”. En Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro y

---

<sup>33</sup> <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>. Fecha de consulta: 18/12/2014.

<sup>34</sup> [http://padbuenosaires.abc.gov.ar/programa\\_caracteristicas.html](http://padbuenosaires.abc.gov.ar/programa_caracteristicas.html). Fecha de consulta: 18/12/2014.

- Bojórquez Perezniето, José Antonio (coord.) *La Promesa del Gobierno Abierto*. En [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info). Fecha de consulta: 10/10/2014.
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). "Teoría y práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la experiencia internacional". <http://www.gobiernomolocal.gob.ar/sites/default/files/kaufman-oszlak.pdf>. Fecha de consulta: 4/11/2014.
  - Pagani, María L., Quintans, Noelia, Migliore, Alejandra y García, Elina. (2012). "Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos". *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"*. La Plata. <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Pagani.pdf>. Fecha de consulta: 2/12/2014.
  - Pagani, María L. y Pau, Valeria (2013). NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web. <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/WEBs%20municipales%202013%20-%20FINAL.pdf>. Fecha de Consulta: 4/11/2014.
  - Pescharд Mariscal, Jaqueline (2013). "Del GAa la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011". En Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez Perezniето, José Antonio (coord.) *La Promesa del Gobierno Abierto*. En [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info). Fecha de consulta: 10/10/2014.
  - Prince, Alejandro (2005). "Límites politológicos a la e-democracia". En Finkelievich Susana (coord), *Desarrollo local en la Sociedad de la Información*, Buenos Aires: Editorial La Crujía Ediciones.
  - Ramírez Alujas, Álvaro (2011). "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". Disponible en: <http://cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=gJmNNDaQhw%3D&tabid=790&language=es-ES>. Consultado el: 20/10/2014.
  - Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2012). "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe". En Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (Eds) *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., BID.
  - Ramírez Alujas, Álvaro (2013). "Gobierno Abierto". En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. N° 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 201-216. Disponible en: [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2013/09/14-Eunomia5\\_Ramirez-Alujas\\_final.pdf](http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2013/09/14-Eunomia5_Ramirez-Alujas_final.pdf). Fecha de consulta: 2/12/2014.
  - UNLAM (2012). "Introducción a la Ley de Servicios Audiovisuales". Síntesis Clave N° 70. [http://observatorio-social.unlam.edu.ar/descargas/19\\_sintesis\\_70.pdf](http://observatorio-social.unlam.edu.ar/descargas/19_sintesis_70.pdf). Fecha de consulta: 18/12/2014.
  - Villoria Mendieta, Manuel (2013). "El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. La Promesa del Gobierno Abierto". En Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez Perezniето, José Antonio (coord.) *La Promesa del Gobierno Abierto*. En [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info). Fecha de consulta: 10/10/2014.



# “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial”



**Luciana Mercedes Giroto.** Abogada (UNLP). Master en Desarrollo Económico de América Latina (Universidad Internacional de Andalucía- España). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



**Gustavo Horacio Marin.** Médico. Doctor en Medicina. Magister en Salud Pública (UNLP). Magister en Economía y Organizaciones de Salud (UNLP). Especialista en Medicina Interna (UBA). Postgrado en Líderes de Salud Internacional (OPS). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Especialista en Docencia Universitaria (UNLP). Docente Universitario (UNLP). Experto en Gestión Pública. Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial**

El Estado gestiona los recursos de la Sociedad para dotarlos de un capital simbólico con el cual procurará lograr el bien común para la población que habita en el territorio. Esta tarea es cumplida a partir de las instituciones y organismos que conforman el Estado, las cuales asumen funciones y desarrollan sus capacidades para satisfacer las demandas ciudadanas.

Por lo tanto, cuando se habla de capacidades estatales nos referiremos a la sumatoria de las capacidades presentes en los distintos organismos que conforman el Estado. En particular, haremos hincapié en la situación sobre la temática en la provincia de Buenos Aires.

El presente trabajo tiene entre sus objetivos, determinar qué se entiende por capacidades estatales y cuáles son sus atributos y su relación con la mejora de la Gestión Pública. Asimismo, se identificarán pautas para medir y fortalecer dichas capacidades por medio de una posible intervención y se establecerán lineamientos para evaluar este fortalecimiento luego de la acción (plan, programa, proyecto) que se realice.

Para ello se propone el siguiente esquema: definición de la capacidad estatal y de sus atributos, señalando ejemplos situados en la provincia de Buenos Aires; diagnóstico de las capacidades estatales, en su medición y análisis y, finalmente, establecer consideraciones para intervenciones tendientes a desarrollar un Plan de fortalecimiento organizacional.

### **1. Definición, atributos y diagnóstico de las capacidades estatales**

Los integrantes de la sociedad relegan algunas de sus facultades individuales en el Estado, en pos de convivir en armonía con la comunidad. A cambio, los ciudadanos demandan del Estado el mantenimiento del orden social y político-institucional, la gestión de una economía que les permita satisfacer sus necesidades, la organización de un sistema de protección social que reduzca las inequidades existentes y un posicionamiento del país dentro del sistema político y económico internacional que garantice la defensa de los intereses colectivos (Repetto, 2004).

Los gobiernos, encargados de administrar temporalmente al Estado, establecen políticas públicas para direccionar las demandas de la sociedad y proponer soluciones a sus problemáticas, las que son llevadas a cabo a través de las instituciones estatales. Por lo tanto, medir la aptitud con la que los agentes que integran dichas instituciones cumplen con sus funciones permitiría reflejar, en parte, las capacidades estatales globales de las mismas.

En particular, en una provincia tan vasta y heterogénea como Buenos Aires, es

fundamental conocer y fortalecer las capacidades estatales para determinar en qué medida se satisfacen las necesidades de los ciudadanos. Sobre todo teniendo en cuenta la desigual distribución de la población y las diferentes realidades de cada uno de los 135 municipios que la conforman.

Para ello, debemos en primer lugar estudiar cómo algunos autores han definido el concepto de capacidad estatal y con qué atributos la caracterizaron. Por su parte, este concepto es útil tanto para describir situaciones al interior del Estado, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores públicos estatales (Bernazza y Longo, 2014).

### **1.1. Definición de capacidad estatal**

En principio destacamos que existen varias definiciones, algunas hacen referencia a un nivel de análisis institucional y otras a un nivel de análisis de actores.

La capacidad estatal puede ser entendida como la respuesta estatal a los problemas públicos utilizando las políticas públicas y las acciones para alcanzar los máximos niveles del valor social (Repetto, 2003; Abal Medina y Cao, 2012). También se hace referencia a la habilidad con la que los agentes de los organismos públicos desempeñan sus tareas con eficacia, eficiencia, coordinación, flexibilidad, innovación y calidad (Hildebrand y Grindle, 1997; citado en Alonso, 2001).

Aunque pueda parecer una definición muy instrumental, explorar y analizar dichas habilidades ligadas a los aspectos administrativos permitirá ponderar las capacidades estatales presentes en una institución pública y, por carácter transitivo, la capacidad global del Estado para cumplir con el papel que se espera del mismo, además de incluir los atributos que serán tenidos en cuenta para su análisis.

Teniendo en cuenta que las entidades públicas tienen objetivos institucionales, su cumplimiento las hará más eficaces; optimizar sus recursos y transparentarlos a través de una rendición de cuentas las hará más eficientes; encausar sus acciones en consonancia con los objetivos propuestos, las hará más legítimas; y enfocar los fines institucionales a las necesidades y demandas de la población les dará más valor social (Repetto, 2010).

Si bien los objetivos le dan direccionalidad a las decisiones y acciones de las instituciones públicas, son las capacidades de los organismos y de sus integrantes las que permiten lograr la dirección elegida. Pero considerando que a las organizaciones públicas las atraviesan intereses y conflictos, y que son la arena política en la que se dirimen las pujas de poder, debe tenerse en cuenta dentro de las capacidades estatales no sólo a los atributos administrativos con los que cuenta una institución, sino también las habilidades políticas que desarrolle su burocracia y los líderes que la conducen. Según esta lógica las capacidades estatales pueden

dividirse en administrativas y políticas (Repetto, 2004):

- Capacidad administrativa: se limita al aparato organizacional y al desempeño de sus cuadros técnico-burocráticos frente a las demandas de los grupos de poder, del propio sistema público y de la ciudadanía. Es en definitiva, la coherencia interna con la cual el propio aparato estatal instrumenta el accionar de los recursos humanos con que cuenta, para el logro de los objetivos institucionales; y los méritos de esos equipos burocráticos para exponer sus virtudes organizativas y de procedimiento en pos del logro de las metas trazadas por la institución (Repetto, 2004).

Existen elementos informales inherentes a las instituciones, que por ser potencialmente negativos (corrupción, fraude, o ineficiencia) o positivos (creatividad, adaptación, innovación), pueden influir en las capacidades administrativas del organismo (Burki y Perry, 1998). Ambos elementos deben ser detectados en el ámbito de las instituciones que conforman la administración pública provincial.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, es importante analizar: el funcionamiento de los organismos que la componen (ministerios, secretarías, organismos descentralizados y de la Constitución), el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales (establecidos por ejemplo en la Ley de Ministerios N° 13.757<sup>49</sup>), sus respectivas estructuras, los productos y servicios que brindan, los procesos para implementarlos y los puestos de trabajo, así como sus perfiles de competencia.

Si bien el aspecto administrativo tiene un papel preponderante en las capacidades estatales, no es lo único a tener en cuenta para analizarlas. El espacio de las políticas públicas se basa en las relaciones marcadas por el entrecruzamiento entre organismos del propio Estado o bien entre el Estado y la Sociedad, aspectos que involucran la esfera política.

Por esta razón, la construcción de las capacidades desde la óptica institucional para llevar adelante la gestión pública, no puede estar desvinculada de la esfera política y la capacidad institucional debe analizarse según ese contexto. En este sentido, teniendo en consideración la característica federal de nuestro país, es conveniente analizar la relación y articulación de la provincia con el gobierno nacional y con los gobiernos municipales (verticalidad) así como la relación del poder ejecutivo con los otros dos poderes (horizontalidad).

---

<sup>49</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13757.html>. Fecha de consulta: 29/05/2015.

- Capacidad política: tal como ha sido mencionado, la capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere de capacidad política, entendida como la capacidad para problematizar las demandas de la sociedad, asignando recursos públicos para brindar soluciones a dichas demandas y tomar decisiones que representen y expresen los intereses colectivos y las ideologías de los mismos. Es también sumamente importante buscar la viabilidad, para que esas actividades logren cumplir finalmente con la función inherente al organismo.

Por esta razón, es necesario no limitar el análisis de las capacidades a la dimensión técnico administrativa e incorporar una aproximación que demuestre la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública (Alonso, 2001).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, por su importancia demográfica, económica y su dimensión institucional, el análisis de la capacidad política, entendida como la medida en que los diferentes actores articulan sus intereses, ideologías, recursos y acciones para lograr sus objetivos, es sumamente complejo. Asimismo, los cuadros políticos interactúan con una burocracia estable. Esta amalgama de recursos humanos sumada a las características y la historia propia de cada institución construyen las capacidades estatales con la cual cada organismo responde a las demandas de la sociedad.

El mejor escenario posible es una burocracia bien preparada para cumplir con las tareas que le han asignado y funcionarios gubernamentales con capacidad política y habilidad para establecer una relación simbiótica con los integrantes del organismo, que le permita optimizar sus capacidades en pos de brindar un mejor beneficio a la ciudadanía.

En la provincia de Buenos Aires, encontramos heterogeneidad al interior de los diferentes organismos, en cuanto a la cantidad, perfiles, experiencia, capacitación tanto de funcionarios como de empleados, lo que impacta directamente en la posibilidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad. Por ejemplo, la Asesoría General de Gobierno, posee gran cantidad de profesionales sobre el total del personal, mientras que en otros organismos existe incorrecta distribución de agentes, así como gran cantidad de personal administrativo en relación al personal total. Por ello, para determinar la capacidad estatal, es importante en el diagnóstico -como veremos más adelante- analizar y detectar en cada organismo, las características en la composición de su plantel (estadísticas de edad, estudios, capacitación, antigüedad, régimen estatutario, etc.) para llevar adelante sus misiones y funciones.

Por su parte, otros autores como Rey (citado en Bernazza y Longo, 2014) centran su mirada en la voluntad política, rescatando la importancia del liderazgo de las altas

autoridades para atender intereses de la población, antes que los intereses de determinados núcleos de poder. Por ello, el concepto capacidad política se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobierno para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras. Asimismo, la capacidad del Estado para Evans, tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, entendida como las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (citado en Bernazza y Longo, 2014).

La capacidad estatal se operativiza en una serie de atributos, que expresan el modo en que el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de la agenda pública y gubernamental. A partir de ellos, se dará respuesta a la pregunta: ¿cuándo puede considerarse que un Estado es capaz?

### **1.2. Atributos de la capacidad estatal**

La Sociedad espera que el Estado tenga la habilidad de desempeñar tareas focalizadas para responder a sus demandas de una manera óptima. Por esta razón, es posible considerar algunos atributos que definen la forma en que se pueden brindar esas respuestas. Es posible entonces, explorar las expresiones de las capacidades estatales a través de algunos atributos (Repetto, 2003), que manifiestan la capacidad de una organización para llevar adelante sus políticas públicas.

Siguiendo otro artículo del mismo autor, señalamos un conjunto de atributos que podrían demostrar la presencia de capacidad: “coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, *accountability*, legitimidad, equidad pertinente” (Repetto, 2004, pág. 19-21) y se exponen algunos ejemplos en el ámbito provincial:

- **Coordinación:** implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, a nivel sectorial y jurisdiccional, interactúan de forma coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos. Persigue alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas, lo cual reduce los costos de intercambios entre jurisdicciones y organismos, evitando superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e inter-burocráticas. En este último sentido, la coordinación es una necesidad que surge como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación

internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos políticos. La coordinación es por todo lo expuesto, una solución cuando deben abordarse cuestiones complejas que requieren aportes diversos.

Muchas veces, los esfuerzos por lograr una mayor coordinación enfrentan obstáculos y fracasos frecuentes, previsibles y reiterados, que tienen causas y consecuencias recurrentes.

A menudo resulta difícil para los Estados nacionales, provinciales y municipales producir políticas públicas coordinadas e integrales para responder a problemáticas sociales. Esto se produce porque cada nivel político se encuentra focalizado en cumplir con sus propios objetivos, sin visualizar la importancia que posee una respuesta complementaria a las que brindan las demás jurisdicciones para resolver las necesidades de la sociedad. Por ello, es fundamental fortalecer la coordinación entre nación, provincia y municipio (coordinación vertical) y entre las distintas áreas con competencia en una determinada temática del mismo nivel de gobierno (coordinación a nivel horizontal).

En la provincia de Buenos Aires, encontramos un grado de coordinación<sup>50</sup> dispar entre las diferentes áreas de gobierno y dentro de un mismo organismo, que funcionan muchas veces como compartimentos estancos. Asimismo, se identifican duplicaciones de incumbencias y esfuerzos, por ejemplo, para el caso del cuidado de la salud de los niños escolarizados, tenemos las acciones realizadas por el área de salud escolar del Ministerio de Salud y de la Dirección General de Cultura y Educación, que a su vez no siempre articulan con el programa ProSane del Ministerio de Salud de la Nación. Si bien existieron numerosos contactos para el trabajo entre las partes, aún resta optimizar la relación para la mejora de los resultados a obtener en dicha población. Podríamos considerar este ejemplo como un intento de coordinación, que refleja la dificultosa tarea de poder llevar adelante la misma.

Otro ejemplo de coordinación, es el trabajo conjunto entre la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), el municipio de Azul y la Universidad Nacional del Centro, que aunaron esfuerzos y conocimientos para responder al drama de las inundaciones en el centro del territorio provincial, con un programa de Alerta Temprana Satelital de Gestión Compartida operada desde el Instituto de Hidrología de Llanuras (IHLLA).

---

<sup>50</sup> En el artículo de Pagani y Payo, en este libro, "Definiciones, alcances y desafíos en la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires", se profundiza la temática de la articulación de las políticas públicas.

- **Flexibilidad:** se refiere a la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dan origen, para lo cual es central que éstas tengan plasticidad. En general, las políticas públicas suelen carecer de este atributo, ya sea por inercias burocráticas, por presión corporativa o por derechos adquiridos, lo cual dificulta una rápida adaptación a las cambiantes situaciones sociales (Repetto, 2003).

En un contexto dinámico y variable como el que se configura en el territorio de la provincia de Buenos Aires, es fundamental analizar y fortalecer este atributo de la capacidad y dotar a los organismos de la administración pública de la suficiente elasticidad, para hacer frente a los continuos cambios en la realidad bonaerense.

Un ejemplo es la adaptación de la organización provincial en tema de seguridad, a partir de la creación de las policías comunales (en el ámbito del Ministerio de Seguridad) pero en articulación con los municipios. Al respecto, en el presupuesto 2015 se prevé la incorporación de 10.000 efectivos policiales en la policía centralizada y de 15.000 efectivos policiales para la policía local.

- **Innovación:** se asocia a situaciones a las cuales se enfrentan las políticas públicas que requieren una modificación de las dinámicas de las acciones públicas existentes, o en la creación de nuevas. La capacidad de las instituciones para generar estos cambios requiere que las mismas se adapten a las situaciones mencionadas.

Un ejemplo de ello es el Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública, que tiene como propósito incentivar y reconocer a los servidores públicos del gobierno provincial y municipal y a organizaciones de la sociedad civil que diseñen e implementen iniciativas tendientes a incrementar el valor público y la calidad institucional. Asimismo, se espera que contribuyan a consolidar una política de Estado en materia de modernización y a generar un estímulo para el desarrollo de experiencias y elaboración de proyectos para la mejora de procesos organizativos, otorgándole al trabajador del Estado el rol de agente de cambio; potenciando transformaciones sustanciales en lo que refiere a los servicios que se le brinda al ciudadano.

Las temáticas del Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública fueron las siguientes: “agilización y simplificación de trámites” (2004), “descentralización político-administrativa del Estado” (2005), “reforma política y participación social” (2006), “gestión por participación y cooperación” (2007), “mejora de la gestión de trámites” (2008), “calidad institucional, transparencia y satisfacción ciudadana” (2009), “descentralización, desconcentración, mejora y eficiencia en la Administración Pública” (2010), “gobierno abierto” (2011/2012) y “la innovación

para el fortalecimiento institucional” (2013). Para el año 2015 la temática seleccionada es "Participación ciudadana, colaboración, y nuevas herramientas de gestión”.

Cabe agregar que el Premio busca la replicabilidad de estos proyectos o experiencias que muestren resultados favorables a la ciudadanía, promoviendo el desarrollo de mejores prácticas a través de un Banco de Proyectos de Innovación (BPI).

Otra innovación en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, es la firma digital que se está implementando en la Tesorería General de la Provincia, la Fiscalía de Estado, el Organismo de Control de Energía Eléctrica de la provincia de Buenos Aires (OCEBA), además de la Asesoría General de Gobierno y la Secretaría General. El objetivo es dar mayor celeridad a los procesos administrativos, garantizar la seguridad y la transparencia, brindar un servicio más eficiente a los ciudadanos, fomentar la participación y tener un Estado innovador y cada vez más activo. En este sentido, podemos considerar a la Provincia como pionera en procedimientos tecnológicos de avanzada como la Firma Digital, que permite desburocratizar, despapelizar y agilizar la administración pública.

Otro ejemplo que muestra la aplicación de la innovación para optimizar la gestión es el que lleva a cabo la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), que ha desarrollado un sistema de monitoreo satelital y utiliza drones, con la finalidad de controlar el cumplimiento fiscal y minimizar la evasión de los impuestos provinciales, apostando a alcanzar la equidad fiscal entre los contribuyentes.

- Calidad: se refiere a la manera en la cual se satisfacen las demandas, a través de mecanismos que se ajustan a estándares considerados colectivamente por la institución como apropiados y transparentes. Este atributo se encuentra desarrollado en otro artículo del presente libro, por lo que no nos detendremos en su especificación y ejemplos en la Provincia.<sup>51</sup>
- Sostenibilidad: implica la necesidad de que las intervenciones públicas sean más perdurables en el tiempo, evitando modificaciones sustanciales en función de cambios coyunturales. Es común observar que entre los responsables políticos se fomenta la estrategia de “empezar todo de nuevo” ante cada cambio de gestión o ante cada crisis coyuntural. No obstante, existen buenos ejemplos como el de la CIC, que mantiene desde hace más de 50 años, un programa de becas doctorales

---

<sup>51</sup> Para mayor detalle remitirse al artículo de Diazzi y Milito: “Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación”.

para jóvenes profesionales recién graduados, en el cual se propende a que desarrollen capacidades y se interesen en investigar temas prioritarios para la provincia de Buenos Aires. Otro ejemplo es el Plan Más Vida, creado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires en 1994 y que, si bien fue incorporando modificaciones, hasta la fecha viene entregando 3 litros de leche por semana a embarazadas y niño/as hasta el ingreso escolar y una tarjeta para la compra de alimentos para sus beneficiarios en forma ininterrumpida.

- **Evaluabilidad:** es un concepto ligado a poder determinar si la decisión y acción pública alcanza los objetivos y metas que se había propuesto el organismo. Si bien existen en cada uno las “memorias anuales”, estas no siempre constituyen un balance al finalizar la gestión.

No obstante, este balance es de suma importancia ya que demuestra la relación de los resultados esperados/resultados obtenidos al inicio y al término de la gestión respectivamente. De esta manera, se pueden detectar los aspectos favorables para continuar y profundizar y las mejoras que se pueden llevar adelante.

Al respecto, en la Provincia cuenta con el SIGBA (Sistema Integral de Gestión en la provincia de Buenos Aires), que es un sistema que reúne información de las políticas públicas y permite la búsqueda de datos actualizados de cada una de las áreas gubernamentales. Se puede acceder a la información por municipio o por ministerios y secretarías.<sup>52</sup>

- **Responsabilidad:** se refiere a los mecanismos que deben guiar las acciones de gobierno respecto a la rendición de cuentas de sus actos ante la sociedad. Si bien se ha avanzado en mejorar la legislación sobre el contralor intra-estatal y social de los actos de gobierno, aún no se han consolidado los procedimientos y las aptitudes que aseguren una rutina donde los funcionarios den cuenta de sus decisiones y acciones.

En la provincia de Buenos Aires, los controles están focalizados básicamente en aspectos legales y contables (Contaduría General de la Provincia -previo a la acción- y o Tribunal de Cuentas -con posterioridad a ella-).

La Contaduría General de la Provincia tiene como visión: “Convertirse en un referente para la sociedad en el derecho a controlar la Administración Pública gestionando con el compromiso de lograr probidad, transparencia, honestidad y calidad del gasto público y fomentando el desarrollo de su personal para lograr profesionales éticos y altamente calificados”. Asimismo, su misión se define como “La Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires está comprometida con el

---

<sup>52</sup> <http://www.sigba.com.ar/public/admin/login#> Fecha de consulta: 31/03/2015.

logro de la mayor eficiencia en la fiscalización del gasto público, emitiendo normas claras, capacitando a su personal, orientando permanentemente a los organismos públicos y mejorando continuamente los procesos de contabilización" y entre sus valores se menciona: ética pública, honestidad, profesionalismo, confidencialidad, adaptabilidad al cambio, comunicación, responsabilidad: establecida en toda la organización en función de la obtención del bien común, lealtad organizacional, control de la gestión y compromiso con la calidad.<sup>53</sup>

Por su parte, la Tesorería General de la Provincia tiene las siguientes atribuciones: centralizar y registrar diariamente el movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores que se hallen a su cargo y orden, y de los egresos que contra ellos se produzcan; planear el financiamiento hacia los sectores público y privado en función de las políticas que al efecto se fijen; abonar las órdenes de pago que le remita la Contaduría General de la Provincia; asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo en materia de su competencia; elaborar el Presupuesto de Caja de cada Ejercicio una vez sancionado el Presupuesto de la Administración General, elevarlo al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía e informar mensualmente sobre su ejecución; entre otros.<sup>54</sup>

Como otro ejemplo de este atributo de la capacidad estatal, podemos mencionar que en la provincia de Buenos Aires los funcionarios del Poder Ejecutivo y reparticiones autárquicas descentralizadas (desde director, jerarquías superiores, y todo agente que formando parte de la Administración Pública tenga a su cargo manejo de fondos o la custodia o gestión de bienes del Estado) deben cumplir con la obligación de presentar su declaración jurada patrimonial. La Escribanía General de Gobierno, es el organismo provincial facultado a intervenir en la toma de declaración jurada de bienes de los distintos funcionarios provinciales del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y de las Municipalidades; cumpliendo uno de los presupuestos de transparencia en la gestión pública. La declaración jurada debe efectuarse al asumir el cargo público, en el plazo de treinta días a contar de la toma de posesión, dentro de los treinta días de egreso del cargo y cada cinco años. Asimismo, los agentes obligados podrán actualizar dicha documentación en oportunidad de modificar su patrimonio durante el ejercicio de sus funciones.<sup>55</sup>

Es importante aclarar que la Escribanía General de Gobierno carece de competencia para constreñir a los funcionarios a que presenten su declaración jurada patrimonial, limitándose a su recepción y guarda y que la Dirección de

---

<sup>53</sup> <http://www.cgp.gba.gov.ar/EspacioPublico/institucional.aspx?Mode=MisionVision>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

<sup>54</sup> <http://www.tesoreria.gba.gov.ar/misionesyfunciones.html>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

<sup>55</sup> <http://www.egg.gba.gov.ar/secundaria2.php?p=2526>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

Personal de cada organismo o la repartición que haga sus veces, es el encargado de fiscalizar el cumplimiento de la Ley N° 9.624 y sus decretos reglamentarios.<sup>56</sup>

- Legitimidad: la lealtad del colectivo de los individuos a una autoridad como el Estado está condicionada a la esperanza de una retribución específica y a la obtención de beneficios concretos para la sociedad. La legitimidad de la autoridad política que gestiona temporalmente al Estado depende del grado en que ésta satisfaga los intereses de la sociedad. Esto que Weber denominó legitimación o dominación legal-racional (Weber, 1998) se replica en cada nueva alternancia política.

En la Provincia, desde el año 2005, varios organismos implementan procesos de selección de personal para cargos jerárquicos, esto implica seleccionar a un agente por sus competencias y mérito para ejercer dicho rol. Para tal fin se confecciona un reglamento (marco regulatorio y orientador del proceso) que establece criterios y herramientas de evaluación y otras cuestiones legales, en base a las necesidades propias de las organizaciones en materia de recursos humanos. Estos instrumentos, otorgan legitimidad a lo establecido en los dispositivos normativos correspondientes a la temática en la Provincia: modelo de organización del personal que presenta la Ley N° 10.430 y está sustentado en ciertos principios rectores, entre los cuales encontramos el ascenso por concursos.<sup>57</sup>

La sociedad valora a los organismos y los agentes que los integran, de acuerdo a su accionar en relación con el papel y las tareas que les han asignado. Estos son los consensos básicos que los actores involucrados, burocracia, funcionarios, la ciudadanía y los propios beneficiarios establecen sobre el modo en que el Estado enfrenta las problemáticas a abordar. A través de esta valoración de la gestión, el Estado en su conjunto será o no legitimado.

---

<sup>56</sup> Las dedaraciones juradas patrimoniales desde el momento de su recepción quedan resguardadas por un sistema informático de seguridad, pudiendo ser solicitada su vista, siempre que acrediten interés legítimo para ello o la existencia de un interés público comprometido. Los funcionarios deben formular su dedaración jurada en forma abierta, ante el Escribano General de Gobierno o ante un escribano público del registro, a su elección, quien otorgará un acta en la que constará la entrega de la misma y extenderá el testimonio correspondiente. Debe contener una descripción completa del patrimonio del agente, de su cónyuge, siempre que no medie separación judicial, y de los hijos a cargo. En la misma se consigna: el activo: indicando el carácter de los bienes, fecha y precio de adquisición, valor estimado a la fecha de la dedaración, los bienes inmuebles con ubicación y domicilio y el pasivo: detallando nombres de acreedores, montos y condiciones de las obligaciones.

<sup>57</sup> Para ampliar este tema se recomienda la lectura del artículo, en este libro, de García y Quintans "El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial".

- **Equidad:** implica el logro de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Este atributo reconoce que la oferta de políticas públicas debe adecuarse a las necesidades que establece cada situación problemática sobre la que se intenta operar. Existe una brecha entre la magnitud y características de los problemas y el alcance de intervenciones públicas. Por ello, habitualmente se termina operando sobre las consecuencias de los problemas y no sobre sus causas. Pese a los esfuerzos realizados por las políticas públicas llevadas adelante en las últimas décadas, aún no se logra generar una igualdad de oportunidades y una verdadera equidad para todos los ciudadanos.

Un ejemplo es la autoevaluación realizada por el Ministerio de Salud en el año 2006, en el cual en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud, se realizó un taller participativo con la población beneficiaria llamado “Primeras Jornadas de Evaluación de las Funciones Esenciales de Salud Pública -FESP”. Allí se identificó que solo el 0,15% de los usuarios pensaba que existía equidad en el acceso a los servicios de salud que necesitaba. Esto dio origen entonces, a una serie de acciones y programas destinados a la inclusión de población excluida (Programa de Atención de la Salud de los Pueblos Originarios en Territorio Bonaerense; Programa de Atención a Mujeres Meretrices en conjunto con AMMAR-CTA; Ley de Fertilización Asistida) que pretenden brindar atención y prestaciones de salud a aquellos que las necesitan, aunque queda mucho por realizar en este aspecto.

- **Eficiencia:** es la relación entre los recursos utilizados y las tareas que el Estado debe cumplir. Se relaciona con la conexión entre los medios empleados y los fines conseguidos por el organismo mediante una aproximación cuantitativa de la eficiencia proponiendo su medición desde una perspectiva real, donde cada unidad de decisión pueda ser evaluada en base a sus capacidades técnicas (INDES 2001).

De esta forma, la medida de la eficiencia es un concepto relativo y no absoluto, donde el valor tomado por la eficiencia para cada entidad sub-óptima indica la desviación observada respecto a aquellas consideradas como eficientes. Es decir, se define a la eficiencia como el grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. En ese sentido, se puede considerar a la eficiencia como la relación entre los bienes y servicios consumidos y los bienes y servicios producidos o como los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados.

Así, se puede decir que una institución pública se comporta eficientemente cuando con determinados recursos obtiene el máximo resultado posible (eficiencia en inputs) o cuando se consigue alcanzar objetivos dados o prefijados utilizando los recursos mínimos (eficiencia en outputs). La eficiencia puede ser medida por

indicadores que reflejan la relación existente entre las tareas realizadas y los costos incurridos para su obtención, facilitando, de manera objetiva y homogénea, la cuantificación y evaluación de resultados (Marrón Gómez, 1993). Los nombres que toman estos indicadores son los de eficiencia productiva (o asignativa), la cual se mide en la cantidad de producto obtenido según la asignación de recursos involucrados para lograrlo; los de eficiencia técnica, concepto que se refiere a la medida en que se minimizan los desperdicios de recursos, y la capacidad de generar la máxima cantidad de productos de una cantidad de insumos dada.

El concepto de eficiencia contempla brindar un servicio al menor costo posible y los inputs y outputs determinarán la existencia de eficiencia en la gestión sobre todo para las entidades privadas, en las cuales el indicador de eficiencia suele estar expresados en unidades monetarias. Sin embargo, lo más corriente es que en organismos de gestión pública, estos logros se ponderen en unidades no monetarias.

Como ejemplo de este atributo a nivel provincial podemos mencionar el Programa Integral de Protección Ciudadana, dependiente del Ministerio de Seguridad, el cual con el fin de optimizar el plan de seguridad pública, aporta logística y tecnología (imágenes, comunicaciones) a zonas específicas y delimitadas en cuadrículas, articulando esfuerzos municipales y provinciales, con el fin de brindar una acción precisa y rápida, evitando grandes traslados, gastos en combustible, materiales o recursos humanos.<sup>58</sup>

- Eficacia: es el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar los costos que implicó alcanzarlos. Normalmente, se acepta que la eficacia se relaciona con la posibilidad de lograr el resultado esperado o de cumplir con los objetivos propuestos. Este concepto es importante ya que, mientras la eficiencia puede corregirse optimizando los recursos utilizados en el proceso, la falta de eficacia es más grave en tanto que los resultados obtenidos no se correlacionan con los objetivos institucionales, y por lo tanto existe un fracaso en la gestión, poniéndose en duda la propia razón de ser de la institución, organismo o del propio Estado.

Para ilustrar este atributo se puede tomar un organismo provincial y contrastar sus objetivos y resultados. Por ejemplo en el caso de ARBA, cuya función es la de recaudar impuestos a nivel provincial, durante el año 2014 logró aumentar un 32,2% (más de 88.730 millones de pesos en el año), lo cual teniendo en cuenta la inflación anual (23,9%) resulta favorable y un indicador de eficacia.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecPlanificacion/ProteccionCiudadana/Proteccion>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

<sup>59</sup> Fuente: ARBA Estadísticas de Recaudación, 2015. <http://www.arba.gov.ar/Apartados/>

Otro ejemplo, es el IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública) que desde el 2002 integra la estructura de la Subsecretaría para la Modernización del Estado. Desde su creación, muchas personas han circulado en sus espacios áulicos y han nutrido la construcción de saberes. En efecto, durante el año 2014 más de 30 mil empleados estatales fueron capacitados en el marco de los programas de formación destinados a agentes provinciales y municipales<sup>60</sup>. La capacitación permanente de los trabajadores de la administración pública es decisiva para tener un Estado moderno y eficiente ya que la profesionalización de los recursos humanos permite brindar mejores servicios a los ciudadanos.

Cada uno de los atributos mencionados anteriormente adquiere peso como expresión de la capacidad estatal. No obstante, es el tipo de interrelación y complementariedad entre ellos lo que define la capacidad de dar respuesta a los problemas, así como el desempeño de las políticas públicas. Por ello, es fundamental al iniciar una intervención organizacional (a través de un plan, programa, proyecto o asistencia técnica), realizar un diagnóstico para establecer la línea de base que en definitiva, determinará el alcance y el resultado que puede llegar a tener la posterior intervención. A continuación, se establecen algunas pautas para realizar este diagnóstico.

## **2. Diagnóstico de las capacidades estatales: medición y análisis**

Debido a que ya hemos presentado las características inherentes a las capacidades estatales y sus atributos, en este punto describiremos las metodologías que permiten realizar un diagnóstico inicial (basal) a partir de la medición y análisis de dichas capacidades, tanto administrativas como políticas, antes de proponer cambios en los organismos públicos.

Cabe agregar que se debe tener en cuenta que las organizaciones son sistemas sociales y sus fenómenos son procesos que ocurren en un contexto sistémico complejo (Molina Arenaza, 2004). Por ello para realizar un análisis organizacional se pueden distinguir diferentes niveles: analizar los subsistemas, la estructura, los miembros y subgrupos internos y abordar a la organización en relación a su entorno. También, se puede determinar los procesos que tienen lugar y otros aspectos como por ejemplo el poder, las comunicaciones, la toma de decisiones, la cultura y el clima organizacional, entre otros.

---

Transparencias.asp. Fecha de consulta: 31/03/2015.

<sup>60</sup> Se realizaron 130 actividades en 116 municipios y 436 en organismos de la administración provincial, a las que se sumaron 89 abiertas para todos los agentes, 82 de las cuales estaban enmarcadas en la Diplomatura en Gestión Pública. Para mayor información se recomienda visitarla página web del IPAP: [www.ipap.sg.gba.gov.ar](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar). Fecha de consulta: 31/03/2015.

Una de las primeras actividades del diagnóstico de las capacidades estatales de un organismo es identificar sus actores relevantes, caracterizarlos en términos de recursos de poder disponibles para movilizar la coyuntura; para influir y ejercer presión sobre la política, así como en relación a su posibilidad de detectar oportunidades para llevar adelante acciones estratégicas.

Pero las capacidades estatales exceden una enumeración de características, componentes y atributos que poseen las organizaciones político-administrativas que conforman el Estado. Éstas son, más allá de los atributos enumerados en el punto 1.2 (Atributos de la capacidad estatal), un objetivo del Estado, que busca apoyarse en ellas para brindar solución a las problemáticas de la sociedad, así como para rediseñar y adecuar sus habilidades para intentar ofrecer respuestas a dichas problemáticas.

Por lo tanto, la capacidad estatal es un concepto práctico que se manifiesta en decisiones y acciones que contribuyen al bien general de la comunidad que depositó en el Estado su confianza. Su medición se realiza mediante un diagnóstico organizacional, a partir del cual las organizaciones pueden tener un conocimiento preciso y completo de sus fortalezas y debilidades. El conocimiento que surge de este proceso de diagnóstico y análisis permite identificar cuáles son las necesidades de cambio y abordarlos de forma más eficiente.

Normalmente, al evaluar pretendemos describir, analizar, entender y explicar las capacidades de un organismo público para satisfacer las necesidades y demandas de la población. Es decir, que cuando medimos estos aspectos ponemos a la organización como objeto de investigación.

En este marco desarrollaremos un conjunto de variables a tener en cuenta para realizar el diagnóstico. En cuanto a las capacidades administrativas será necesario analizar los recursos organizacionales (inputs); los procesos organizacionales y los servicios/productos con sus efectos e impactos (outputs) y el clima organizacional. Con respecto a las capacidades políticas tendremos en cuenta variables como el plan estratégico (proyecto institucional, si lo hay); las leyes que dan marco a su actividad; las relaciones con otros actores y sus mecanismos de coordinación/articulación al interior del Estado (a nivel horizontal y vertical, entre las diferentes áreas que lo componen y entre el organismo y la sociedad).

En primer lugar, los recursos organizacionales, que constituyen los insumos (inputs) que utiliza la organización para lograr sus objetivos, pueden ser clasificados en tres tipos: institucionales, materiales y de recursos humanos (Zürbruggen, 2005):

- Recursos institucionales: entendidos como el conjunto de reglas formales e informales que rigen en las organizaciones, así como su lógica de relacionamiento y acción inter e intra-organizativa (desde el punto de vista

funcional, de las relaciones de conducción y coordinación y de los mecanismos de participación establecidos). La estructura y la legislación que rige la organización son recursos que constituyen inputs importantes de cada institución.

- Recursos materiales: están constituidos por la cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de organizaciones.
- Recursos humanos: se encuentran compuestos por la cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo, su distribución entre las distintas organizaciones o entre las distintas sub-unidades que componen la institución.

Estos tres tipos de recursos son insumos que el organismo utiliza en sus procesos para brindar los productos y servicios esperados por la sociedad, transformando estos inputs y outputs (Kabanoff, Waldersee y Cohen, 1995).

Un ejemplo pertinente en este aspecto es el Plan Anual de Vacunación: que tiene inputs (insumos/vacunas) y outputs (personas vacunadas, prevención de una determinada enfermedad, reducción de la incidencia de una determinada patología), o la gestión provincial del Plan Nacional NACER/SUMAR, que toma como beneficiarios a embarazadas y niños entre 0 a 6 años (actualmente extendido a toda la población adolescente y adulta sin cobertura de salud específica) y le asigna dinero (inputs) a los prestadores del sub-sector público de salud, por prestaciones que se le realicen a sus beneficiarios por logros sanitarios alcanzados (outputs).

En relación a los procesos organizacionales, estos pueden ser medidos y analizados mediante variables que contribuirán a conocer las capacidades estatales de la institución. Esas variables pueden comprender: unidades de tiempo (tiempo para la resolución de determinado expediente por ejemplo); cantidad de insumos utilizados para generar dicho servicio en relación al producto (variables relacionadas con la eficiencia); organización del trabajo (asignación de actividades específicas según competencias, responsabilidad nominal para con las tareas a realizar; redes de trabajo) entre otros elementos.

Un diagnóstico de las capacidades estatales debe incluir también una medición en los servicios/productos obtenidos - "outputs" de la organización-, y los cambios que los mismos han logrado en los destinatarios o el medio (efecto/impacto):

- Producto: es un bien producido o un servicio prestado a partir de procesos donde se ponen en juego las capacidades del organismo. Se debe tener en cuenta que los productos pueden lograrse y aún así, no provocar el cambio o efecto esperado y menos aún el impacto propuesto.

Por ejemplo, en el tema de salud, que los hospitales provinciales o municipales realicen un mayor número de ecografías obstétricas (producto), puede no llegar a reducir la tasa de muertes maternas provinciales (que es el objetivo final de la política materno-infantil del organismo y del Estado, cuyo deber es cuidar la salud de las mujeres en edad reproductiva que no deben poner en riesgo sus vidas).

- Efecto: es un cambio directo que las intervenciones (planes, programas, proyectos o asistencia técnica) buscan lograr en los destinatarios. Se relaciona con la misión y el plan estratégico de cada organismo, con el grado de su cumplimiento y con la capacidad de la institución para llevarlo adelante. Por ejemplo, el Ministerio de Salud provincial puede aumentar el número de hospitales en la provincia de Buenos Aires (producto). Este hecho incrementará la cobertura sanitaria de la población bonaerense (efecto 1) y brindará mayores controles de salud a los usuarios del sistema público (efecto 2). Ahora bien, estos dos efectos pueden lograr (o no) una mejora en la salud de la población que habite el territorio provincial (lo cual constituirá un impacto sanitario).
- Impacto: es un cambio mediato y real en el desarrollo humano, medido a partir del grado de bienestar logrado en los beneficiarios de las acciones realizadas por la institución/organismo. Por lo general, un impacto genera un cambio en la vida de las personas (ejemplo: mejora de la calidad de vida de los ciudadanos). Los impactos representan metas subyacentes: mejorar las condiciones sanitarias de la población (impacto). Este impacto, se logrará como consecuencia de una mayor oferta de salud (hospitales/producto) y por ende, una mejora en la cobertura de salud de la población (efecto).

Para resumir los conceptos expuestos anteriormente y acercar una metodología que permita realizar un diagnóstico situacional de la organización, elaboramos una tabla para medir capacidades administrativas que contiene: una descripción de los elementos que demuestran este tipo de capacidad de un organización, las variables e indicadores que corresponden a las formas de expresar y medir los inputs, los procesos y los outputs de una institución pública.

**Capacidades administrativas según input, procesos y output**

Niveles	INPUT	PROCESOS	OUTPUT
Descripción de las variables que conforman la capacidad administrativa	<b>Recursos:</b> Institucionales (estructura)  Materiales (presupuesto)  Humanos (cantidad y perfil de los puestos de trabajo).	<b>Actividades o tareas:</b> que conforman los planes, programas y proyectos del organismo. Se puede medir el tiempo, cantidad de insumos utilizados, organización del trabajo, redes de trabajo, ejecución del presupuesto, dimensión organizacional.	<b>Productos y servicios:</b> bienes producidos o servicios prestados por el organismo y su resultado, efecto e impacto.
Indicadores (ejemplos)	Plantas físicas, equipamientos, herramientas, materiales, plantel de recursos humanos, perfiles, misiones y funciones, reglamentaciones y normas, sistemas de información.	<b>Indicadores de cumplimiento presupuestario.</b>  <b>Coherencia interna:</b> grado de relación de lo conducido respecto a lo iniciado. Ejemplos: gasto ejecutado / gasto programado - proyectos conducidos / proyectos iniciados.  <b>Indicadores de eficiencia:</b> grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. Ejemplos: tiempo promedio para procesar solicitudes de licencia.  <b>Indicadores Económicos:</b> informan sobre la minimización de costos de recursos empleados.	<b>Indicadores de producto:</b> calidad y cantidad de unidades producidas o servicios brindados. Ejemplo: número total de prestaciones realizadas/ número total de prestaciones programadas (cantidad de vacunas aplicadas/programadas a aplicar).  <b>Indicadores de efecto:</b> capacidad de los productos de la institución para influir de manera directa en la mejora deseada. Ejemplo: control de la enfermedad para la cual se administró la vacuna.  <b>Indicadores de impacto:</b> capacidad de transformación de la realidad a partir del producto y del efecto generado.

		Ejemplo: reducción del costo total de la campaña de vacunación a nivel provincial debido a la nueva estrategia de división de tareas del personal de enfermería	Ejemplo: reducción de la mortalidad infantil debido al control de la enfermedad prevenible con el programa de vacunación llevado a cabo.
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el clima organizacional también debe formar parte de la medición y análisis de las capacidades administrativas de la organización ya que es la variable que da cuenta del contexto interno de la organización y que por lo tanto, es capaz de afectar los procesos de trabajo, impactar sobre los comportamientos de los individuos y modificar la eficacia y efectividad de la institución.

El concepto de clima organizacional incluye: el ambiente físico (condiciones de ruidos, calor, contaminación, instalaciones), aspectos estructurales (tamaño de la organización, estructura formal, estilo de dirección), el ambiente social (compañerismo, conflictos entre personas, comunicaciones), variables personales (aptitudes, actitudes, motivaciones, expectativas) y variables propias del comportamiento de la organización (productividad, ausentismo, rotaciones, satisfacción laboral, tensiones, stress). Por lo general los estudios de clima laboral son encarados desde áreas de gestión de los recursos humanos<sup>61</sup>.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, parte de estas temáticas son competencia de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos (Decreto N° 658/12 del 16 de Agosto de 2012) cuya misión es llevar adelante la política en la materia, tendiente al mejor desempeño de las prestaciones y servicios del Estado provincial. Entre las acciones que lleva adelante se menciona: propiciar, ejecutar y supervisar los relevamientos, registros y controles de los recursos humanos de la Administración Pública Provincial y promover la aplicación de instrumentos y herramientas innovadoras en la mejora continua en la gestión de los recursos humanos. En particular, la Dirección Provincial de Condiciones y Servicios Laborales, específicamente relacionada con el clima laboral, debe proponer políticas de optimización de las condiciones laborales de los recursos humanos de la Provincia<sup>62</sup> y determinar las pautas para la conformación y la administración de

<sup>61</sup> Según Longo (2002) el subsistema Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales es el que comprende la gestión del clima organizativo. Profundizar en el artículo de Quintans y García en este libro.

<sup>62</sup> En este sentido, dentro de la provincia de Buenos Aires se creó la Comisión Mixta de Salud

un registro de ámbitos laborales y diagnóstico de las condiciones de labor. Pero, como se dijo, tenemos que tener en cuenta que no sólo se debe medir la capacidad estatal en términos técnico-administrativos, sino también medir la dimensión política de la institución. Por ello, partiendo de la subdivisión de capacidades políticas y administrativas, al cuadro anterior se debe sumar la dimensión política expuesta por Lattuada y Nogueira (2011) que proponen un método con dimensiones e indicadores de las capacidades estatales.

En lo relativo a la dimensión de las capacidades políticas, estas presentan variables relacionadas con un nivel macro que contempla el Plan Estratégico y las leyes marco y, un nivel micro, relativo a dos mecanismos de coordinación/ articulación: uno al interior del Estado, a nivel horizontal y vertical, entre las diferentes áreas que lo componen y otro entre el Estado y la Sociedad (Lattuada y Nogueira, 2011). Las capacidades políticas de los organismos pueden medirse según los parámetros que trasuntan las relaciones del mismo con el sistema político y con los poderes que conforman el Estado y con la manera de implementar las políticas institucionales (Isuani, 2012). También resulta de importancia la relación del organismo con el poder ejecutivo, los demás organismos, la legislatura, y con la sociedad civil.

Asimismo, es preponderante la forma en que los organismos implementan las políticas públicas y desarrollan mecanismos que permitan atender los intereses sociales, así como potenciar la capacidad proactiva del Estado planificando y proyectando el futuro de las instituciones a largo plazo e involucrando de manera creativa a los diversos actores y recursos disponibles en la sociedad (Isuani, 2012).

### **3. Fortalecimiento de las capacidades estatales**

Luego de realizar el diagnóstico situacional inicial de la organización, se podrá, si se utilizan las herramientas y la metodología adecuada, detectar variables que permitirán proponer mejoras institucionales para fortalecer las capacidades estatales a partir del análisis de los déficit institucionales hallados.

En el presente apartado, se propondrán algunos tópicos de utilidad para establecer mecanismos y metodologías para mejorar las capacidades institucionales. En particular será necesario mejorar la articulación y coordinación con los otros

---

y Seguridad en el Empleo Público (CoMiSaSEP) que tiene a su cargo el tratamiento de las políticas públicas vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial, atendiendo a cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas las personas que se desempeñen en las dependencias públicas. Elabora recomendaciones por consenso entre representantes del Poder Ejecutivo y de los sindicatos estatales y está integrada por representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales.

actores que intervienen en la temática y/o competencia de la organización que se quiere fortalecer, así como optimizar la capacitación de los recursos humanos y estudiar los cambios. Ello porque en principio, el fortalecimiento de los atributos que conforman las capacidades estatales está ligado a las características del entramado institucional y al mapa de actores que interactúa en él. Estos actores, con distintos grados de decisión y recursos, son los que tienen que emprender la tarea de reconstruir la capacidad estatal.

Por ello, se propone ante cada problemática a abordar, realizar un análisis de actores donde se deben detallar los organismos y las áreas que intervienen en la materia objeto de estudio, sus competencias, la normativa que las regula, la información que poseen y las relaciones que mantienen con otras áreas. Ello permite elaborar distintos cuadros y gráficos, a los efectos de contemplar la totalidad de los actores involucrados, sus competencias e interrelaciones. También es conveniente realizar un relevamiento normativo de los organismos involucrados y de sus competencias a fin de identificarlos y comprender su injerencia en la temática.

En primer término se puede realizar una representación gráfica de los organismos involucrados, a fin de dar cuenta de la totalidad y diversidad de los actores involucrados que intervienen en una determinada materia. Luego, y para profundizar el análisis, se puede elaborar un cuadro, donde consten las competencias, la información que posee y la relación con otras áreas de cada uno de los actores. Con este cuadro se visualizan las distintas instancias en las que intervienen cada una de los organismos y se identifica la superposición de algunas competencias, así como la falta de acceso formal a la información entre los diferentes actores. El esquema sería el siguiente: área, competencia, normativa, información que posee, relación con otras áreas y observaciones.

Asimismo, se debe tener en cuenta el grado de capacidad administrativa y política de la institución en la que se procura realizar la mejora, las formas en las cuales se relacionan o combinan esas capacidades, los obstáculos institucionales que afectan sus capacidades administrativas y políticas, las fortalezas y debilidades existentes en el organismo, las restricciones de la institucionalidad (endógenas y exógenas) en el campo de la administración y la política social (Repetto, 2003).

La construcción de capacidad estatal requiere que las instituciones tengan estrategias adaptativas para reasignar recursos materiales y cognitivos, transformando las reglas de ser necesario, y generar un cambio institucional "marginal", en donde se afecten sólo los aspectos formales, sin que cambien los principios de la institución (Lanzara, 1999).

Otro aspecto a tener en cuenta cuando se propone un fortalecimiento de las capacidades estatales, es la velocidad con la cual se intentan efectuar las

modificaciones, pudiendo ser de forma “rápida” o “lenta” en el tiempo.

En la provincia de Buenos Aires, existen ejemplos de ambos tipos de cambios institucionales. En el caso del ARBA, a partir de su ley de creación se originaron cambios institucionales amplios y rápidos tanto a nivel formal como informal. Es así que anteriormente, en el Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Ingresos Públicos, cumplía la tarea recaudadora en el ámbito provincial; y a través de una reforma normativa, se creó una Agencia moderna, con una estructura más funcional y una lógica de funcionamiento innovadora, totalmente distinta a la organización preexistente, este cambio produjo en un lapso corto de tiempo.

Por otra parte, en el caso de la policía local (creada por el Decreto N° 373/14) el cambio institucional en el área de seguridad se dio a partir de un proceso gradual basado en la capacitación del nuevo personal, que comenzó hace varios años y cuyos resultados no serán inmediatos. Se plantea una progresividad en la implementación de dicha política pública, que hoy ya se ha plasmado en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires.

Pero estas modificaciones destinadas a mejorar el nivel y el desempeño de las instituciones en particular, y del Estado en general, necesitan entre otros elementos, de cuadros técnico-políticos capaces de realizar los cambios pertinentes. La profesionalización, la capacitación del recurso humano existente y la conformación de equipos meritocráticos en el Estado, son entre otras alternativas, potenciales caminos para mejorar las capacidades estatales, tanto en lo relativo a la preparación de los recursos humanos para las acciones que el organismo debe llevar adelante, como en lo referente a la red de trabajo, a la cultura o las características organizacionales.

Además, es fundamental la existencia de un funcionariado altamente calificado, con conocimientos pertinentes y que se caractericen por ser probos al momento de administrar el Estado. El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como la conformación de una conducta profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público<sup>63</sup>. Al respecto, puede citarse como ejemplo en la provincia de Buenos Aires, una experiencia de profesionalización a partir de la creación del cuerpo de Expertos en Gestión Pública. El Poder Ejecutivo provincial, creó este equipo con el propósito de consolidar una gestión pública moderna que cuente con equipos técnicos especializados preparados para la implementación de procesos de mejora e

---

<sup>63</sup> Para ampliar este tema se recomienda la lectura del artículo, en este libro, de García y Quintans “El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial”.

innovación de la gestión. El proceso de selección fue a partir de una evaluación que tuvo diversas etapas, entre la que se destaca la realización de un posgrado de Especialización en Gestión Pública, que estuvo a cargo de una Universidad Nacional.<sup>64</sup>

Asimismo, al realizar una intervención destinada a fortalecer la institución hay que fijar objetivos, resultados a lograr, productos y plazos que integrarán un plan de trabajo compuesto básicamente por acciones de mejora. El fortalecimiento de las capacidades debe lograrse correlacionando los objetivos, la misión y la visión, la integración horizontal y vertical al interior de la institución, la concordancia entre su estrategia y su estructura, los procesos que se llevan a cabo, la optimización de la utilización del tiempo y el incremento en la calidad y cantidad de productos y servicios producidos en relación a los esperados para la organización. Dicho plan de trabajo, denominado Plan de Fortalecimiento Organizacional, guiará los cambios para mejorar definitivamente las capacidades estatales de la organización.

### **3.1. Evaluación de grado de fortalecimiento de las capacidades estatales a partir de una intervención**

En este apartado, nos referiremos a la evaluación que se debe realizar con posterioridad a una intervención implementada en una organización, para fortalecer sus capacidades estatales. Será necesario elaborar pautas que permitan determinar si la intervención que se realizó en la organización con el fin de fortalecer sus capacidades, alcanzó su cometido y en qué medida se ha logrado dicho fortalecimiento.

En principio, debe realizarse una evaluación que involucre todas las áreas exploradas inicialmente en el diagnóstico situacional, haciendo foco en aquellas detectadas como susceptibles de ser mejoradas. Como insumo fundamental se deberá tener en cuenta los datos obtenidos en el diagnóstico inicial (variables e indicadores que permiten medir y analizar las capacidades estatales enumeradas en el apartado 2: Diagnóstico de las capacidades estatales: medición y análisis). Tal como expresamos anteriormente, de dicho diagnóstico surge el Plan de Fortalecimiento Organizacional que va a ser objeto de evaluación en esta instancia. De esta manera, los datos que surjan de la evaluación del Plan de Fortalecimiento Organizacional, servirán de insumo para ser comparados con los resultados del diagnóstico inicial. Así comenzará un nuevo ciclo de diagnóstico, propuesta, intervención e implementación y evaluación de la intervención que colaborará en el camino de la mejora continua del organismo.

---

<sup>64</sup> Para mayor detalle remitirse al artículo de Galinelli y Migliore: "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?".

En definitiva, para fortalecer las capacidades organizacionales, es preciso realizar un análisis inicial del organismo, determinar aspectos deficitarios o susceptibles de ser fortalecidos (estructura, recursos humanos, uso del tiempo, cultura, clima, etc.), realizar un Plan de Fortalecimiento Organizacional para potenciar las capacidades estatales y solucionar los problemas detectados. Luego, será necesario medir y analizar los resultados del mismo para determinar si se cumplieron los objetivos planteados y en qué medida se fortalecieron las capacidades del organismo a partir de la intervención realizada.

Pero en función de la definición de capacidades estatales resulta fundamental también, analizar el rol que los actores políticos tuvieron durante el proceso de intervención, en particular, el interés del sistema político en fortalecer las capacidades estatales y en jerarquizar el funcionamiento del Estado (Isuani, 2011). Dicho interés debe plasmarse en acciones de apoyo concreto durante todo el proceso de intervención (diseño, implementación y evaluación) a los actores involucrados en el mismo. Ello porque, para Sotelo Maciel, la capacidad es una dimensión crucial que refleja la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la resolución de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo de las organizaciones estatales (citado en Bernazza y Longo, 2014).

Consideramos que no alcanza solo con un análisis inicial de las capacidades tanto administrativas como políticas, ni con realizar acciones tendientes a su fortalecimiento, sino que es fundamental evaluar en qué medida luego del proceso de intervención éstas fueron mejoradas. Pero a su vez, como entendemos que la mejora es un proceso continuo, la evaluación se transformará en un nuevo diagnóstico que dará pie a un nuevo Plan de Fortalecimiento que como tal deberá ser evaluado.

### **Conclusiones y reflexiones finales**

En función de lo expresado en el presente trabajo, consideramos que el camino para enfrentar los problemas y desafíos de la política pública es mejorar las capacidades estatales provinciales. Sin embargo, este artículo no pretende agotar los debates acerca de la capacidad estatal, sino realizar aportes para continuar la discusión sobre el tema, en especial considerando la importancia que tiene su análisis y fortalecimiento en el ámbito de provincia de Buenos Aires.

Para ello, se intentó proponer indicadores para medir y analizar las capacidades del Estado a través de sus organismos, pero sin descuidar la dimensión política del concepto. En este sentido, compartimos el criterio de incorporar “los fines” en el análisis de las capacidades estatales, alejándonos del criterio gerencialista que solo enfoca en los resultados. Creemos que entre los fines de un organismo público, se

encuentran los compromisos del Estado para con la sociedad, a fin de lograr beneficios colectivos y garantizar acceso a derechos. El Estado debe entonces fortalecer sus capacidades para brindar un desarrollo incluyente y una mejora de la calidad de vida de la población.

En la evolución histórica de la concepción del Estado, el modelo weberiano fue desplazado por el denominado *New Public Management* que puso el acento en nuevos instrumentos, operatividades y medios trasladando el modelo gerencial privado al sector público, despolitizando al Estado a partir del principio de eficacia y de eficiencia. Pero con la crisis de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales del Estado, emergió el enfoque neoinstitucional que se centró en la calidad institucional y en los procesos de modernización del sector público- estatal. Entendemos al Estado, no como un problema sino como una solución a las problemáticas de la sociedad<sup>65</sup>, para lo cual se requiere fortalecer las capacidades estatales a partir del aumento de la profesionalidad, la transparencia y la articulación entre los distintos organismos (dimensión horizontal) y niveles (dimensión vertical) que lo conforman.

Para ello es necesario robustecer todas las capacidades ligadas a la gestión de las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad, legitimidad y equidad pertinente), no sólo las administrativas sino también las políticas.

En tanto, como desarrollamos anteriormente, las capacidades estatales son una expresión combinada de capacidad técnico administrativa y capacidad política, siendo cada una de ellas condición necesaria para un correcto desempeño de un organismo público. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las expresiones y grados de las capacidades estatales pueden variar según las áreas de acción pública, así como dentro de una misma área en distinto momento temporal, por lo cual, se sugiere analizar, medir, fortalecer y evaluar ambos tipos de capacidades (administrativas y políticas) en los organismos públicos de la provincia de Buenos Aires de manera continua.

Lo cierto es que las capacidades estatales están asociadas a un proceso político caracterizado por la interacción entre actores que movilizan sus recursos de poder dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer intereses e ideologías.

Pero la capacidad estatal no implica “capacidad para hacer cualquier cosa”, sino para ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población. Por su parte, los cambios institucionales necesarios para construir capacidades

---

<sup>65</sup> En alusión a la mesa de políticas públicas de las jornadas en sociología de la UNLP, que lleva como nombre el título del libro de Evans, *El Estado como problema y como solución*.

(tanto para reformas como para la gestión cotidiana) son difíciles y costosos e implican nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores que están sujetos a restricciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales.

En suma, construir una institucionalidad para hacer frente a los actuales problemas y desafíos de la gestión pública no es tarea fácil y de resolución inmediata. Del modo en que se combinen los cambios burocráticos y políticos dependerán las respuestas que las capacidades estatales puedan aportar a la mejora en la calidad de vida de la población.

Asimismo, entre las responsabilidades del Estado identificamos la de formular una visión y un proyecto de gobierno, liderarlo mediante la transformación de las instituciones para el logro de los objetivos, así como la de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar las capacidades propias de las organizaciones estatales y gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política. Por lo cual, para analizar, medir y evaluar la capacidad pública se debe tener en cuenta la capacidad de formular un proyecto y liderarlo. La gestión debe dedicar su energía a aumentar el compromiso de los actores estatales y sociales con la visión sobre el futuro común y sobre el rol del Estado en ese contexto.

Por ello, los sistemas administrativos transversales de planificación y control, empleo público, innovación tecnológica y gestión de los recursos económicos, sólo son eficaces si van acompañados del liderazgo, comunicación y movilización que son, en definitiva, los aspectos que le otorgan sentido y direccionalidad a los esfuerzos sociales y a los aportes de la tecno-burocracia.

El presente trabajo intentó realizar aportes para pensar en conjunto la gestión pública provincial y el rol estatal, así como reflexionar acerca de para quién se gestiona, de manera de poder mejorar y brindar más y mejores productos y servicios a todos los ciudadanos bonaerenses. Por su importancia relativa y específica, la provincia de Buenos Aires debe estar a la vanguardia en materia de desarrollo y gestión, fortaleciendo políticas públicas como el juicio por jurados, las reformas en Salud y Educación, las reformas fiscales, la policía judicial o la implementación de instrumentos innovadores como la Firma Digital, que permiten simplificar trámites, transparentar procesos y mejorar la eficiencia administrativa. También se fortalecen las capacidades poniendo en marcha herramientas para ampliar los mecanismos de gestión, comunicación y participación para mejorar el vínculo entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, el desarrollo tecnológico y la creación de nuevas aplicaciones son de gran utilidad para generar una horizontalidad en los procesos, mejorar la democracia y fortalecer la calidad institucional.

Por último, se intentó propiciar el debate acerca de la temática de las capacidades estatales entre todos los efectores de políticas públicas, porque es fundamental para impulsar mecanismos que permitan mejorar la vida de los ciudadanos. Ello porque entendemos que el Estado debe ser el espacio común para la construcción e integración de proyectos e ideas.

## Bibliografía

- Alonso Guillermo (2001). "Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad". En Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: FLACSO /UNAM/Plaza y Valdés.
- Andrews Rhys; Van de Walle Steven (2002). *New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*. European Commission, COCOPS Working paper no. 7.
- ARBA (2015). "Transparencia en la gestión". Estadísticas de Recaudación. Disponible en: <http://www.arba.gov.ar/Apartados/Transparencias.asp>
- Bemazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte". En *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3.
- Bertranou, Julián. (2013). "Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual". En *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*". Mendoza, Setiembre.
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998). "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional". Washington D.C: Banco Mundial.
- Charnes Abraham; Cooper, William y Rhodes, Edwardo L. (1979). "Short communication: Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research*" 3, 339.
- Hintze, Jorge (2002). "Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH". En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*". Lisboa.
- Hildebrand, Mary E. y Grindle, Merilee S. (1997). "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?". En Merilee S. Grindle (ed.) *Getting Good Government*. Harvard University Press, Boston.
- INDES (2001). "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?". Documento de Trabajo I-24. Washington, D.C: BID.
- Isuani, Fernando J. (2012). "Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales". En *Documentos Aportes Administración Pública Gestión. Estatal*. 19: 51-74. Disponible en: [http://biblioteca.virtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/Documentos\\_y\\_Aportes/artide/view/1286](http://biblioteca.virtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/Documentos_y_Aportes/artide/view/1286).
- Kabanoff Boris, Waldersee Robert and Cohen Marcus (1995). Espoused values and organizational change themes. "*Academy of Management Journal*", 38(4), 1075-1104.
- Lanzara, Giovan Francesco (1999), "Por qué es tan difícil construir las instituciones". En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 152, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)". En *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 1.
- Marrón Gómez, Ángel (1993). "Medición y mejora de la calidad en los servicios públicos

en el ámbito de los departamentos ministeriales, con especial referencia al ministerio de economía y hacienda”. Ministerio de Economía y Hacienda INAP Madrid, España.

- Matus, Carlos. (1987). “Política, planificación y gobierno”. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Migdal, Joel (1988). “Strong Societies and Weak States”, Princeton, Princeton University Press.
- Molina Arenaza Eugenio (2004). “Constructivismo sistémico y diagnóstico organizacional”. En *Gestión Tercer Milenio*, 13 (7) : 79-86.
- Pérez-López Gemma, Zafra-Gómez José, Prior-Jiménez Diego (2013). “Determining the Relationship between Efficiency and NPM-Delivery Forms and the Impact of Global Crisis. Evidence from Spanish Local Governments, 11th Public Management Research Conference, Madison, Wisconsin”.
- Pichardo Muñoz, Arlette (1993). *Planificación y Programación Social; Desarrollo Histórico de la Planificación*. Buenos Aires: Ed. Lumen/Humanitas.
- PNUD (2010). *Medición de la capacidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD. Ed. Kanni Wignaraja- PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library>
- Repetto Fabián (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31.
- Repetto, Fabián. (2004). “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. Documentos de Trabajo Del INDES. Serie Documentos de Trabajo I-52 Washington, D.C.
- Repetto Fabián (2010). “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Rodríguez Mansilla, Darío (2008). *Diagnóstico Organizacional: elementos para su estudio*. Chile: Ed Universidad Católica de Chile. Impresores Salesianos.
- Weber, Max (1998). *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.
- Zürbruggen, Cristina (2005). “Las capacidades estatales en la política comercial uruguaya”. Documento, Universidad ORT, mimeo.



# “Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires”



**María Laura Pagani.** Licenciada en Sociología (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (UNLP). Docente en la Licenciatura en Sociología y en la Maestría en Políticas del Desarrollo (UNLP). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



**Mariel Alejandra Payo.** Licenciada en Sociología (UNLP). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. (UBA). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Magister en Políticas Sociales (UBA). Docente Licenciatura en Trabajo Social (UNLP). Docente Tecnicatura Superior Gestión Cultural (ISFDyT N°8). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires**

Este artículo tiene el propósito de abordar la articulación del Estado con la sociedad, a través de los procesos de participación ciudadana y de reflexionar sobre la articulación hacia el interior del propio Estado. Ambos implican repensar la dinámica del funcionamiento de las organizaciones públicas hacia un modelo de cooperación entre áreas estatales y con las organizaciones sociales.

Si bien la participación tiene una larga trayectoria en América Latina<sup>66</sup>, en los años '90 se la promovió como una práctica novedosa en el marco de los principios de la Nueva Gestión Pública<sup>67</sup> y en los últimos años bajo el enfoque de Gobierno Abierto. Según el artículo de Oszlak (2012) la concepción del gobierno abierto<sup>68</sup> responde a tres orientaciones diferentes: el desarrollo de las herramientas informáticas, el creciente rol de la sociedad civil en la gestión pública y los trabajos más tradicionales sobre la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, que enfatizan su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional. En tanto, Calderón y Lorenzo (2010) mencionan tres ejes centrales que están en relación con los anteriormente planteados: transparencia (respecto de los datos generados por las administraciones públicas), participación (referida a la actividad legislativa) y colaboración (entre gobiernos nacionales, provinciales y locales, con la ciudadanía y con el sector privado). En este trabajo se abordarán las

---

<sup>66</sup> Entre las primeras experiencias de participación en las políticas públicas, en las décadas del '50 y '60, se citan las asociadas al "Desarrollo de las Comunidades" en el ámbito rural y en el sector salud (Ugalde, 1987; Menéndez, 1995; Cortazzo, 1996; Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

<sup>67</sup> En el marco de la Nueva Gestión Pública se incluye, entre otros, a la participación ciudadana especialmente en instancias de control. Según López (2007: 18) "las propuestas e iniciativas conocidas como de 'orientación al diente' se asumen como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de deducción en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se deduce, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos".

<sup>68</sup> Para ampliarla concepción de Gobierno Abierto se recomienda la lectura, en este libro, del artículo de Migliore y Pau "El Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires. Prácticas concretas de gestión".

dos últimas dimensiones: la de participación ciudadana y el concepto de articulación entre distintas áreas del Estado.

### **Participación ciudadana**

#### - Definiciones y alcances

La participación ciudadana es un concepto polisémico y existen diversas definiciones. En este trabajo utilizaremos la de Cunill Grau (1991) que denomina como participación ciudadana a un tipo de práctica social y política que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos “penetran en el Estado”. Otra autora que define la participación ciudadana es Bolos (2003), para quien la relación entre Estado-sociedad se inicia como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales, en espacios institucionales que éstos designan o crean para involucrar a actores de la población en alguna actividad específica.

Además de ser un término que admite variantes y que se superpone con otros (participación comunitaria, popular, social) sus orientaciones y significados han cambiado en diferentes etapas históricas, por lo que algunos autores prefieren hablar de una “idea de participación”, que tiene la ventaja de sugerir que el concepto está en elaboración, por lo tanto, abierto a cambios y nuevas formulaciones. La “idea de participación”, según Sánchez (2000), implica que se refiere a un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman y forman a otros en los conocimientos y destrezas que se elaboran a partir de la experiencia participativa.

La participación puede impulsarse en distintos ámbitos o etapas de la política (Cunill Grau, 1997): en la formación de políticas públicas, a través de facilitar la intervención de intereses de la comunidad en su elaboración y evaluación; en la prestación de servicios públicos, a través de su transferencia a la sociedad civil o la cogestión con ella y en la acción legislativa, permitiendo su ejercicio directo mediante la iniciativa, consulta, referéndum y revocación de mandato de autoridades electas.

Por otra parte, se identifican distintas modalidades o niveles que varían de acuerdo al tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos u organizaciones sociales que participan y en función del poder y control que estos últimos ejercen. Existe un acuerdo en diversos autores (Robirosa et. al., 1990 y Dávalos Domínguez, 2005) que plantean que los distintos niveles de la participación son:

- Participación informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad. Además de ser el primer nivel de la participación, los

ciudadanos tienen el derecho a ser informados de todos los proyectos relacionados con su territorio.

- Participación consultiva: es la expresión de la opinión y voluntad de la ciudadanía acerca de un problema o decisión.
- Participación decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.

Otros autores agregan un cuarto nivel, la “participación en la gestión, cogestión o gestión asociada” (Poggiese, 2000) que se refiere al ejercicio compartido entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y gestión de proyectos, como en la implementación y monitoreo de las políticas. Este es el máximo grado de participación, el Estado no sólo convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además produce una transferencia de poder a lo largo de todo el ciclo de la política pública.

Otras dimensiones a tener en cuenta para analizar las modalidades que asumen las políticas de participación son las que señalan Bronfman y Gleizer (1994):

- La característica o etapa del programa en la que la comunidad participa: discusión, toma de decisiones, entrenamiento, ejecución de tareas, evaluación o sólo en la utilización de los servicios.
- El horizonte temporal de la participación: permanente o circunscrito a períodos de tiempo limitados.
- El tipo de acciones que realiza la comunidad: la variedad es amplia y depende de los objetivos de cada programa, entrecruzándose con los niveles y siendo distintas si la sociedad interviene para opinar, decidir o ejecutar una política.

- Supuestos de la participación: la trama de los fundamentos

La participación ciudadana en las políticas estatales se ha convertido en los últimos tiempos en una temática presente en todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos procesos socio-políticos. Se da por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena” y que promueve “buenas causas” (Oszlak, 2009) o, como sostiene Poggiese (2005), se ha convertido en un “metarrelato”, que nadie discute, del que todos se apropian y adhieren. Esta concepción se asocia con una perspectiva que enfatiza los argumentos y efectos positivos de la participación, que adquirió en los últimos años mayor relevancia. Sin embargo, no es la única postura.

Por un lado, ubicamos los argumentos que remarcan aspectos y efectos positivos de la participación y recorre variadas perspectivas. Desde un punto de vista técnico se remarca la eficiencia en cuanto a la sostenibilidad de las políticas. Esta visión

está ligada a los organismos internacionales (Rabotnikof, 2001).

Asimismo, desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la asocia a distintos supuestos: al mejor funcionamiento de la democracia, de las políticas públicas y de la gestión estatal, a la recuperación del carácter público del Estado (Carmona, 2012), al fortalecimiento y autonomía de la comunidad (Cunill Grau, 1991) y a la transparencia de la gestión pública (Di Pietro, 2001).

Sin embargo, desde otras perspectivas se advierten algunas críticas en el sentido de que el Estado podría trasladar sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y contribuir a la construcción artificial de consensos (Pírez, 2000). Las consecuencias antes mencionadas pueden interpretarse como una participación de tipo “simbólica” que se contrapone con una “participación real” (Sirvent, 1999).

Otra tipología similar es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998) que se refieren a una participación “creadora de sentido”, cuando la intención es modificar la estructura de oportunidades vigentes; la “ampliada” cuando se participa en el proceso decisorio y la “restringida” cuando es meramente instrumental y está orientada a la ejecución de proyectos.

En algunas de estas definiciones se entrecruzan los significados que asume la participación con sus niveles, por ejemplo, es “real” o “ampliada” si se participa en la toma de decisiones. Pero por otra parte, también se enfatiza sobre qué cuestiones se participa y las implicancias de este proceso. En consecuencia, las posturas más críticas se cuestionan los procesos participativos que se promueven en la ejecución de políticas o programas.<sup>69</sup>

#### - Desafíos en los procesos de participación

Los procesos de participación requieren de algunas condiciones y parten de dos argumentos claves (Oszlak, 2012): que el gobierno abre canales de diálogo e interacción con los ciudadanos para aprovechar su potencial contribución a lo largo del ciclo de las políticas públicas y que la ciudadanía confluye en la apertura de esos nuevos canales participativos. Sin embargo, ambas situaciones no se producen en forma “natural”.

Desde el gobierno, la apertura de canales con la ciudadanía implica algunas condiciones:

- La formalización/institucionalización de los canales y procedimientos de

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, Trinchero (1996: 41) señala que la participación se promueve como “una forma de abaratar los costos del programa, asegurar la eficiencia y sobre todo garantizar el control social y político durante la implementación de los mismos, evitando un excesivo poder de decisión por parte de los vecinos y las organizaciones comunitarias”.

participación: para otorgar mayores posibilidades de continuidad de la política. La institucionalización se refiere a la jerarquía normativa (en relación a la jurisdicción gubernamental) y se relaciona con el reconocimiento de la legitimidad a la que se puede apelar en caso de incumplimiento (García Ceñal, 2000). Asimismo, también da cuenta del grado de reglamentación de la política: “por la creación de un espacio de interacción regular y regulada entre las autoridades públicas y los participantes, en el que los diferentes actores debaten, exponen sus puntos de vista y toman decisiones” (Landau, 2009:112).

- Voluntad política: para generar espacios y promover la participación pero también para sostenerlos en el tiempo. Los alcances de “la voluntad” se visualizan en la generación de ámbitos específicos de participación, el estímulo a la iniciativa de las organizaciones sociales y a la creación de instituciones apropiadas a la representación de los intereses de la sociedad. También incluye la capacidad para generar apoyo político y la articulación de recursos. Un parámetro en relación con la voluntad política, es la ubicación que alcanzan las áreas que tienen a su cargo las políticas de participación en la estructura estatal. Para García Ceñal (2000) la importancia de registrar esta categoría está dada por el compromiso que el Estado asume, cuanto más alto en el organigrama, mayor cuota de poder formal se le otorga, incluso si se precisa demandar acciones concretas a otras áreas gubernamentales.
- Capacidad en las propias organizaciones estatales: como bien establecen Catenazzi y Chiara (2009) la apertura de la participación implica necesariamente la disposición de las organizaciones estatales a cambiar sus propios modos de funcionamiento. En este sentido, incluyen el tema de las capacidades estatales que se ponen en juego en los procesos participativos como un elemento central para el análisis de los procesos de gestión que requieren su puesta en marcha -que también podemos relacionar con la voluntad política- y, agregamos, de la administración para llevarla a cabo. En un sentido similar, Isuani y Agoff (2008) analizan las capacidades a las que denominan de gestión a partir de la disposición de recursos en un sentido amplio (en cantidad y calidad), la institucionalización, la profesionalización, el financiamiento y el uso de tecnologías. Desde una perspectiva más amplia otros autores utilizan el concepto de capacidad estatal, a partir de dos componentes: las capacidades administrativas y las políticas (Repetto, 2003)<sup>70</sup>. De las capacidades estatales que mencionan los distintos autores,

---

<sup>70</sup> Para ampliar la concepción Capacidades Estatales en este libro se encuentra el artículo de Giroto y Marin “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial”.

luego se abordará la de coordinación.

Asimismo, desde el lado de la ciudadanía también deberían generarse una serie de condiciones:

- La incorporación heterogénea de los actores sociales y que éstos logren cierta capacidad de organización, de presencia social y política, de lo contrario se legitimaría la propia corporativización del aparato estatal y “la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas” (Cunill Grau, 1995: 9). También es fundamental enfatizar no solo en la oportunidad de la participación de los actores sociales sino en la generación de promotores o líderes para promover los procesos de participación.
- Condiciones que garanticen la participación de diversos actores sociales: principalmente la bibliografía se refiere al análisis en las circunstancias que posibilitan la participación en relación a la posición social que ocupan los actores y su capacidad de influencia en los procesos políticos. Diferentes estudios demuestran que los sectores que más participan son aquellos con mayores recursos, los que ocupan una mejor posición en la estructura socio-económica (CEPAL, 1985) o los que poseen más conocimiento profesional (Cunill Grau, 2008). Mientras que los sectores con menos recursos tienen mayores dificultades en la capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de política pública. Además, Font (2004) señala que los recursos<sup>71</sup> que favorecen la participación aparecen estrechamente relacionados y como resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y esta desigual

---

<sup>71</sup> Cuando mencionamos la cuestión de los recursos, tomamos la concepción de Repetto (2009), para quien los actores requieren de dotaciones importantes de poder para adquirir un protagonismo real y concreto en la esfera pública y participar de modo activo en ciertas políticas públicas estratégicas. Si bien para el autor no existe consenso en la literatura acerca de cuáles son esos recursos relevantes que definen a un actor, propone una perspectiva que amplía la de los recursos económicos, reconociendo la existencia de otros tales como: los políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés, de las autoridades políticas); autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar; técnico-administrativos (mandato legal, organización, información y habilidad para procesarla, expertise burocrática y capacidad para descifrar contextos de incertidumbre) e ideológicos (ideas y valores con legitimidad social y prestigio). Esta visión sobre los recursos, además, requieren concebirllos en sus relaciones y expresiones concretas en un espacio caracterizado por la confluencia de actores estatales y no estatales.

distribución también influye en la intensidad de la participación con grupos de personas muy activas frente a la pasividad de otros sectores.

- Considerar la representatividad de las organizaciones sociales: De Piero (2006) y Villar (2003) se interrogan acerca de las fuentes de legitimidad de estas organizaciones para actuar en las políticas públicas, sobre su propia rendición de cuentas y el alcance de la eficacia.
- Tener en cuenta los “costos de la participación”: Cunill Grau (1991) identifica tres tipos de costos: a) los de información, que también constituyen un requisito para poder participar; b) los de oportunidad, se participa si se tiene expectativas de que existe una probabilidad de generar los resultados esperados y c) los de fracaso, las personas evalúan al momento de involucrarse en el proceso participativo los riesgos que pueden generarse, la frustración derivada de experiencias fallidas anteriores y la desconfianza ante la eventual manipulación que puede desarrollarse por la institución que convoca. En este mismo sentido, Ferrando (1994) afirma: “para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (citado en Noboa et al 2013: 60).
- Liderazgo y compromiso comunitario: otra problemática es el esfuerzo y desgaste, que muchas veces implica para los referentes de las organizaciones sociales, ejercer el liderazgo comunitario y el compromiso que exige asumir la participación (Montero, 2003). En este punto podemos retomar la preocupación de Cunill Grau (1991) sobre los “costos de la participación” anteriormente citados.

## **2. La articulación de las políticas públicas**

### - Definiciones y alcances

Una cuestión importante en el contexto actual para entender la complejidad de las demandas sociales, es la necesidad de pensar en las organizaciones del Estado como partes integrantes de un todo y no como compartimentos estancos. La dinámica que adquiere la administración, requiere que las organizaciones puedan responder a las demandas siendo la articulación un requisito común a ambas.

Según Acuña (2010: 9) es necesario hablar de coordinación e integralidad de las políticas públicas. En este sentido refiere que “las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada”.

De este modo, el Estado es parte de un entramado de redes y siguiendo a Martínez

Nogueira (2010), la metáfora de “estado relacional” muestra una forma de trabajo en la cual se consideran diversos entramados que ponen en juego capacidades, contribuciones y relaciones entre los diversos ámbitos y niveles del gobierno y con otras organizaciones sociales, con el objetivo de generar acuerdos, diálogos y organización. Entonces, para poder llevarlo adelante se necesitan diversos recursos, entre ellos los analíticos, de información, de capacidades y de iniciativas. En el mismo sentido, podemos decir que “la coordinación de políticas debe satisfacer en primer lugar un principio elemental: la clara delimitación de competencias. Ello hace que la estructura del gobierno pase a ser una cuestión que si bien tiene elevados componentes técnicos, es de naturaleza estratégica. Por cierto, esta estructura (unidades que la componen y sus relaciones, líneas de autoridad, misiones y funciones asignadas, planteles predefinidos, etc.) suele ser el resultado de decisiones discretas, cristaliza modos de atención, conceptualización, decisión y resolución de problemas, conforma inercias institucionales, genera sus propias clientelas y tiene una capacidad de supervivencia más allá de la vigencia de gobiernos y políticas” (Martínez Nogueira; 2010: 32).

En los últimos años, el Estado ha comenzado a volver a su lugar principal, generando políticas de cara al ciudadano y encarando la resolución de los problemas sociales. En este contexto surge una reformulación sobre el modo y los alcances que se sucedieron en la década pasada en los cuales hubo un predominio de la participación centrada en la implementación, asignación y focalización de los recursos. Surge una nueva visión sobre los derechos de participación en las distintas etapas del ciclo de política pública, la definición de cuáles son las prioridades, la asignación de recursos, la toma de decisiones y la evaluación. Así, en esta nueva etapa se generan nuevas posibilidades en función de cómo se relacionen el Estado conjuntamente con la sociedad civil, acerca de los distintos elementos propuestos en lo referente a la participación y a la manera en que sus demandas son canalizadas. En consecuencia, es preciso generar nuevas articulaciones entre las estructuras estatales y la sociedad que procuren promover la institucionalidad de las mismas con abordajes de tipo integral y coordinaciones que superen los viejos formatos sectoriales.

Esta problematización sobre el modo de funcionamiento de la lógica estatal comenzó a dar lugar a un cambio de enfoque que promueve la articulación de políticas a partir del trabajo en red.

Algunos autores, como Goncalves de Freitas y Montero (2003) definen a las redes como una estrategia vinculatoria, de articulación e intercambio entre grupos, instituciones y personas con un objetivo común y compartido que sirve de hilo conductor de las relaciones. Además de ser el resultado de esa estrategia, constituye una modalidad organizativa y de gestión. El aspecto distintivo es la

relación social que permite la formación de una trama, que tiene como características: ser un sistema abierto, no responder a una autoridad superior, tener una estructura horizontal, de relación entre pares, flexible y dinámica. Asimismo, supone una cierta comunidad de creencias o de valores. En este mismo sentido, Dabas (1999) y Fleury (2002) agregan que las redes posibilitan potenciar los recursos, generar respuestas alternativas a las diversas problemáticas, permitiendo distintos aprendizajes que son socialmente compartidos. La finalidad del trabajo en red es aunar esfuerzos, y alcanzar por complementariedad una mayor capacidad resolutive, ser más eficaces y eficientes en lo que se hace como producto del intercambio y la colaboración.

El trabajo en red es un proceso construido a partir de las relaciones entre actores: de la sociedad civil (a través de sus organizaciones), las empresas privadas y actores estatales (nacionales, provinciales o municipales). Estas construcciones deben incluir una mirada conjunta y objetivos acordados (Rovere y Tamargo, 2005; Acuña, 2010).

Por otro lado, se identifican distintos niveles del trabajo en red y, en este sentido, retomamos a Rovere (citado en Sánchez, 2007):

- “Reconocer”, es decir, saber que los otros existen y tienen entidad propia (organizaciones, actores de la sociedad civil);
- “Conocer”, implica tener interés por lo que el “otro” hace;
- “Co-laborar”, se presta ayuda de modo esporádico, estableciendo relaciones de reciprocidad;
- “Co-operar”, conlleva acciones de solidaridad;
- “Asociarse”, es el nivel más alto en la articulación e implica la confianza en el sostenimiento de acciones de manera conjunta.

#### - Fundamentos de la articulación

Teniendo en cuenta que los problemas públicos no son estáticos y tocan distintas esferas de la administración pública, acordamos que su abordaje deberá ser en determinadas cuestiones conjuntas, tanto con distintas áreas como niveles de gobierno. En este sentido, coincidimos con Oszlak (2012: 8) en que “los problemas sociales son transversales, suelen atravesar los ‘sectores’, pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales”.

En este sentido, es necesario resaltar que se requiere de un “accionar coherente, integral y sostenido en el tiempo sobre los problemas estructurales que minan la equidad y el desarrollo en nuestras sociedades” (Acuña; 2010: 9).

Así, el atravesamiento y el trabajo conjunto de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, requieren que sean flexibles teniendo en cuenta cuáles son los destinatarios de las mismas. Estas modalidades de gestión articuladas con la ciudadanía y con otras áreas del Estado precisa del desarrollo de capacidades estatales. Repetto (2004), sostiene que uno de los modos en que éstas se expresan, es la coordinación, que se define como la forma en que los distintos actores y órganos pertenecientes al Estado generan correlaciones en las cuales se tienen en cuenta las tareas que se asignan a cada uno de ellos. La articulación de las políticas, programas y acciones, facilitarían un mejor servicio al ciudadano y formarían parte de las buenas prácticas de la gestión gubernamental.

Respecto a las articulaciones, siguiendo a Zibecchi y Paura (2013), el campo de las políticas públicas se ha ido tornando cada vez más vasto y complejo como parte de los diversos entramados interinstitucionales e intersectoriales. Las distintas relaciones que se establecen al interior de una organización como entre las diversas que componen el Estado, intentan dar respuestas a estas políticas sociales complejas donde, en la mayoría de los casos, no pueden ser realizadas únicamente desde un organismo. Este escenario se complejiza si pensamos en políticas localizadas, donde los límites del territorio, no necesariamente son los límites que definen las instituciones, existiendo cruces de diversas políticas (con sus planes, programas y proyectos) que se adaptan a las diversas necesidades de los destinatarios de las acciones del Estado.

De este modo, lo territorial se compone de dos dimensiones, la dimensión espacial y la dimensión político-institucional. La interjurisdiccionalidad es la relación entre el Estado nacional, provincial y municipal, y en diversas ocasiones, también participan las organizaciones de la sociedad civil. La intersectorialidad de la política pública se relaciona en cómo los diversos sectores (salud, educación, justicia) y/u organizaciones articulan sus acciones.

- Desafíos en los procesos de trabajo conjunto

La posibilidad de pensar el funcionamiento del Estado de forma articulada no implica dejar de lado las particularidades de cada organización que la componen, sino por el contrario, conociendo como es la otra parte, promover acuerdos de trabajo que permitan obtener los resultados deseados. Por lo tanto, asumir la posibilidad de acciones conjuntas puede redundar en encontrar soluciones más adecuadas, con “otros” que tienen problemáticas similares o al menos que comparten algunas cuestiones que les permiten pensar en objetivos compartidos. Como toda relación social, la organización no está exenta de las disputas de poder que se originan al interior y en función del cumplimiento de los objetivos, la forma que se encuentre para poder encaminarlos, irá en detrimento o acompañamiento

del logro de las metas previstas. Según Rovere, entiende que “abordar cualquier tipo de gestión conjunta con un sentido de construcción necesita explicitar cuáles son los obstáculos que se presentan en las organizaciones ante la posibilidad de co-gestionar o aunar esfuerzos con otros. Esto es así, puesto que en el campo de lo social se experimentan asimetrías de poder y de recursos disponibles y situaciones de cooperación y competencia. Sin embargo, lo más común es que estos obstáculos no se expresen” (Rovere; 2007: 12). No expresarlos implica no contar con toda la información disponible y no prever la viabilidad de las acciones. Ello conllevaría a la emergencia de problemas que podrían haber sido anticipados y a la posibilidad de planificar posibles soluciones.

Siguiendo a Martínez Nogueira (2010) un desafío para la coordinación es la posibilidad de que los propósitos sean convergentes, como así también los contenidos y los impactos de las políticas que se buscan implementar. Se deberá tener en cuenta las decisiones de tipo estratégicas, de gestión y operativas. Por eso, es fundamental enmarcar la toma de decisiones en reglas de juego explícitas, identificando las prioridades, asignando los recursos necesarios e identificando los acuerdos que aseguren una adecuada coordinación en la implementación.

El neologismo acuñado por Nalebuff y Brandenburger (citado en Rovere y Tamargo, 2005: 4), que se denomina “*co-opetencia*”, hace referencia a que “cooperación y competencia no son dos polos irreconciliables entre sí, sino que en los juegos sociales ambas siempre se combinan en diferentes proporciones. En el campo de lo social, la mayoría de los juegos son abiertos, dado que no hay un capital físico o simbólico fijo en disputa, sino que más bien sucede que eso que se disputa se transforma en función de las acciones de los actores, y aún esa interacción en juegos de cooperación y competencia puede hacer crecer ese stock de capital”. En este sentido, dejar en claro estas dos cuestiones, habilita a pensar el modo en el cual se trabaja en red.

De este modo, más allá de los distintos niveles o categorías de trabajo en red es importante tener en cuenta la complejidad que requiere trabajar en conjunto, remarcando la importancia de sostener acuerdos que permitan concretar los objetivos previstos. En esta misma línea Martínez Nogueira (2010) advierte que las mayores probabilidades de conflicto surgen en el momento de la implementación de las acciones acordadas por la red y es donde se precisa coherencia y coordinación.

Considerando lo planteado anteriormente, se sugieren algunos desafíos que podemos retomar de Isuani y otros (2005) sobre la promoción de la conformación de redes intergubernamentales:

- Proponer incentivos a los actores primordiales que deben constituir la red,

posibilitando su adhesión y compromiso a través de diversos estímulos para pensar los objetivos de trabajo.

- Acordar estrategias que permitan un avance escalonado en los compromisos que se generan en la red, identificando las responsabilidades y acciones de cada actor.
- Trabajar con la identidad de la red, sin perder de vista las singularidades de cada organización. Siguiendo a Fleury (2002), las distintas culturas organizacionales implican distintas problemáticas y adquieren un carácter dinámico. En este sentido, un aspecto a considerar es no replicar lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con interpretaciones de la realidad centradas en el punto de vista de cada organización (Martínez Nogueira, 2010).
- El trabajo horizontal y articulado precisa para funcionar de cierta institucionalidad. Ello requiere pensar estructuras adecuadas, las cuales no se dupliquen con las ya existentes. Asimismo, su consolidación lleva un tiempo, más allá de las urgencias o los hechos que las provocaron o demandaron su respuesta.

### **3. Algunos ejemplos de la situación en la provincia de Buenos Aires**

- Caso 1: Panorama de la administración pública provincial

En un estudio realizado a inicios del 2014 se relevaron las páginas web institucionales de distintas dependencias del ejecutivo provincial<sup>72</sup> y se identificó que el 38% de las políticas y programas tenían algún tipo de articulación: entre organismos de la propia provincia (57%), con municipios (38%), con organismos de la administración pública nacional (26%) y/o con organizaciones de la sociedad civil (26%)<sup>73</sup> (por ejemplo: cooperativas, sector empresario, organizaciones de base, entre otras).

Así, se observa que en algunos casos las articulaciones se generan con más de un organismo y, es necesario aclarar, que éstas son dinámicas, con lo cual pueden

---

<sup>72</sup> Estudio realizado por el equipo de Expertos en Gestión Pública que incluyó un relevamiento de 31 organismos provinciales y de más de 250 políticas y programas publicadas en sus portales web.

<sup>73</sup> En algunos casos las políticas articulaban con más de un organismo razón por la cual, las categorías no son excluyentes. Además, es necesario aclarar que cuando nos referimos a articulaciones, son las explícitas en la descripción que realiza cada organismo en su página web institucional respecto a sus programas y políticas, lo que no implica que otras políticas realicen articulaciones en pos de dar respuesta a las problemáticas y no estén difundidas en sus portales.

existir variaciones en el período transcurrido desde el relevamiento.

Una tendencia sobresaliente es que el área que más articula es el Ministerio de Desarrollo Social, lo que evidenciaría que en su diseño y a nivel discursivo se contempla la necesidad de trabajar conjuntamente con otros organismos para la atención de ciertas problemáticas sociales complejas.

Finalmente, respecto de las temáticas sectoriales de las políticas que presentan interrelaciones: un 40% se refieren a educación, un 18% a salud, 12% seguridad y trabajo respectivamente. En relación a los destinatarios el 30% corresponde a niñez, 45% a juventud, 21% sector productivo, 20% adultos mayores y 15% organizaciones sociales y mujeres, respectivamente.

- Caso 2: Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública / Subsecretaría de la Modernización de Estado

Este Premio se implementa desde el 2004, dependiendo de la Dirección Provincial de Gestión Pública. El premio contribuye a consolidar una política de Estado en materia de modernización, como también a generar un estímulo para el desarrollo de experiencias y elaboración de proyectos para la mejora de procesos organizativos. El objetivo explícito que se menciona en la página web es: desarrollar capacidad de innovación y contribuir a alcanzar las metas de las políticas públicas, a través de una acción que hace visibles las ideas, proyectos y experiencias del ámbito público, otorgándole al trabajador del Estado el rol de agente de cambio; potenciando transformaciones sustanciales en lo que refiere a los servicios que se le brinda al ciudadano y fortaleciendo a las organizaciones públicas.<sup>74</sup>

Este Premio específicamente ha realizado convocatorias sobre el tema de participación ciudadana:

- 2007. Gestión por participación y cooperación: 28 proyectos presentados.
- 2011 – 2012. Gobierno abierto: “Implementación de nuevas tecnologías en la gestión pública y en las organizaciones de la sociedad civil, para propiciar la participación ciudadana y la mejora de los productos y servicios destinados los ciudadanos”: 40 proyectos.
- 2014. Participación Ciudadana, Colaboración y Nuevas Herramientas de Gestión: 36 proyectos.

Asimismo, en otras ediciones se presentaron 20 proyectos orientados a la promoción de la participación.

---

<sup>74</sup> [http://www.gpublica.sg.gba.gov.ar/premio\\_provincial\\_la\\_innovación%3%B3n\\_en\\_la\\_gestión%3%B3n\\_p%3BAblica\\_convocatoria\\_abierta\\_10%C2%B0\\_ediación%3%B3n](http://www.gpublica.sg.gba.gov.ar/premio_provincial_la_innovación%3%B3n_en_la_gestión%3%B3n_p%3BAblica_convocatoria_abierta_10%C2%B0_ediación%3%B3n). Fecha de consulta: 29/05/2015.

- Caso 3: Violencia Familiar

Un ejemplo de la articulación intersectorial -tal como venimos sosteniendo en este artículo es aquella política pública en la cual se relaciona en cómo los diversos sectores gubernamentales y/u organizaciones sociales- y de participación ciudadana, lo constituye la creación de la Oficina Provincial para la Lucha Contra la Trata de Personas, la Explotación Sexual Infantil y la Protección y Asistencia de las Víctimas<sup>75</sup>, creada mediante la Ley N° 14.453. En función de la temática abordada por el presente trabajo, es importante saber que en el artículo 8 se manifiesta la creación de ésta Oficina, que tiene como objeto “constituir un ámbito permanente de acción y coordinación interinstitucional e interdisciplinario para la elaboración de las políticas públicas”. Así, en su espíritu, se observa claramente la necesidad de la articulación para el abordaje de éste flagelo.

La Ley, en su artículo 14, determina que estará integrada por el Poder Ejecutivo con un representante por cada uno de los organismos: Justicia, Seguridad, Trabajo, la Dirección General de Cultura y Educación, Salud, Desarrollo Social, Procuración General ante la Suprema Corte de Justicia, Consejo Provincial de la Mujer, Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia, Fiscalía de Estado, Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia. Asimismo, sostiene que participarán tres miembros de la Cámara de Diputados de la Provincia y tres miembros de la Cámara de Senadores, en representación de las respectivas bancadas; y además se deberá respetar las mayorías y minorías legislativas. Además, el artículo 16, determina que integrarán la Oficina representantes de la Sociedad Civil mediante aquellas organizaciones que trabajen en la temática de trata, con perspectiva de Derechos Humanos.

Ante una problemática tan compleja, y donde la Ley tiene por objeto “adoptar medidas de prevención, la lucha y la erradicación tanto del delito de ‘trata de personas’ como así también los delitos conexos, y la protección y asistencia para las víctimas y posibles víctimas, ya sea que su residencia y/o traslado se produzca dentro del territorio provincial, o que desde esta Provincia se detecten maniobras para trasladarlas fuera de la misma, dentro del territorio nacional o hacia el exterior. Asimismo, pretende fortalecer la acción del Estado Provincial y Municipal frente a este delito”, es imprescindible afrontarla desde una articulación con los distintos niveles y entre las jurisdicciones a fin de contribuir a poner fin a este flagelo, coordinando acciones de política pública para contribuir a que no haya más

---

<sup>75</sup> Según el sitio web de la Oficina de Trata, “el antecedente de este ámbito de articulación de políticas públicas, es la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación de la Trata de Personas creada por Decreto N° 978/10” <http://noalatrata.gba.gob.ar/?q=oficina-provincial> fecha de consulta: 07/08/2015.

víctimas de trata. En este sentido, y respecto a las atribuciones de esta Oficina, la normativa expresa las coordinaciones que debe realizar tanto con organismos nacionales, provinciales e internacionales, como así también con los poderes Legislativo y Ejecutivo tanto a nivel Nacional, Provincial, y Municipal.

A su vez, propone dentro de la Oficina Provincial, la creación del Programa Provincial para la Lucha Contra la Trata de Personas la Protección y Asistencia de las Víctimas, y del Observatorio de Trata de Personas.

- Caso 4: Presupuesto Participativo (en adelante PP)

A nivel municipal, si observamos las políticas y programas manifiestas en las páginas web institucionales (Pagani y Pau, 2014), se identifica que: en 35 casos se realiza difusión de alguna política participativa (el 26% de los municipios), entre las que se destacan el presupuesto participativo (13 casos) entre otros<sup>76</sup>.

El presupuesto participativo es una herramienta de participación ciudadana que posibilita la jerarquización y destino de los recursos locales. Se somete a decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades, dónde y cuándo realizar inversiones y acciones de gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas. Es decir que si tomamos los niveles de participación que expusimos anteriormente (Robirosa et. al., 1990; García Ceñal, 2000; Dávalos Domínguez, 2005) identificamos a esta política en el nivel de la toma de decisiones. Existen distintos diseños institucionales para llevarlos a cabo en cuanto a: formalización, actores habilitados a participar, formas de participación, instancias previstas de participación, tipo de propuestas, existencia de algún tipo de priorización, alcance territorial, etc (Ramella, 2013) y son múltiples los argumentos que se exponen para su implementación<sup>77</sup>. También se han recogido críticas en cuanto a su alcance territorial y monto presupuestado. En cuanto a la primera, se sostiene que las propuestas incluidas en los PP, casi exclusivamente, canalizan demandas de un ámbito territorial acotado a una determinada zona y que sólo permiten trabajar cuestiones de pequeña escala. Respecto del monto presupuestado Cabannes (2005) señala que en América Latina, los recursos destinados, no han sido superiores al 3% del presupuesto local. En el caso de las experiencias argentinas, la tendencia registrada hasta el momento confirma la media latinoamericana y Ramella (2013: 115) los denomina como “experiencias de

---

<sup>76</sup> Varios municipios poseen sistema de gestión de redamos (34 casos), algunos cuentan con encuestas de opinión (13 casos), otros tienen banca 25 o del pueblo (8 casos).

<sup>77</sup> Mejorar el sistema democrático; socialización de la política y gobernabilidad; mayor equidad social, eficiencia y transparencia de las acciones de gobierno; revalorización de los servicios públicos; fortalecimiento en la organización de la comunidad, etc.

montos simbólicos”.

Más allá de los interesantes debates respecto de los fundamentos y alcances de esta política, exponemos, a modo de ejemplo, algunos resultados publicados por la municipalidad de La Plata:

<b>Indicadores</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Porcentaje del Presupuesto general	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%	9,2%	7,9%
Cant. de Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142	131
Cant. de Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40	30
Cant. de vecinos que asistieron a las asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528
Cant. de vecinos que votaron en la consulta popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198
% sobre población de la ciudad	(3,8)	(6,3%)	(9,6%)	(9,9%)	(10,2)	(10,4)	(6,5)

Fuente: Municipalidad de La Plata<sup>78</sup>

Por otra parte, esta política requiere para su funcionamiento la articulación no sólo con la ciudadanía sino también hacia el interior del propio Estado local (articulación intrajurisdiccional e intersectorial, por ejemplo para proyectos que requieren acciones conjuntas entre distintas áreas) pero también con provincia o nación (interjurisdiccional). Esta característica es reconocida tanto por los gestores de la política, como por los analistas de ellas, como una de las dificultades que debe atravesar el PP. En el caso citado, desde el propio municipio platense se reconocen algunas problemáticas para su ejecución: a) población sin cubrir; b) que algunos mecanismos de funcionamiento no son claramente comprendidos y c) el derrotero administrativo, financiero y técnico que debe atravesar cada proyecto (Consejo del PP, 2010). El último punto se refiere a “problemas burocráticos” y se ejemplifica que para realizar una apertura de calle se necesita la aprobación de una Ordenanza o para pavimentar una calle, la instalación previa de cloacas (que depende de ABSA y del gobierno provincial). El tema de las dificultades al interior del Estado, para funcionar de forma articulada, es motivo de reflexión de distintos autores que analizaron diferentes casos de políticas participativas (Tecco y López, 2009 y Ford, 2013). Las reglas y prácticas en las dependencias gubernamentales se cristalizan en

<sup>78</sup> <http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/files/Indicadores.pdf>. Fecha de consulta: 1/5/2014.

rutinas que reproducen un funcionamiento interno y el PP requiere procedimientos distintos de la lógica tradicional de ingreso de demandas a la agenda estatal, implementación y evaluación de políticas públicas, a partir de que incorpora a actores de la sociedad que intervienen en distintas etapas y porque implica un funcionamiento transversal en una gestión que, habitualmente tiende a funcionar como compartimentos estancos. Contrariamente, esta política necesita del trabajo conjunto con el resto de las dependencias municipales (infraestructura, salud, medioambiente, etc) para organizar la ejecución de los proyectos elegidos en la consulta popular. Recuperando las categorías planteadas por Rovere (2007) el presupuesto participativo es un ejemplo de “asociación” ya que promueve el nivel más alto de articulación para su concreción y sostenibilidad.

### **Reflexiones finales**

En este artículo se abordaron las concepciones sobre participación y articulación institucional, dos ejes centrales de la concepción de Gobierno Abierto. Recorriendo el trabajo hemos problematizado distintas definiciones, los fundamentos de ambos procesos, como así también los desafíos que implica su puesta en marcha. Asimismo, se presentaron cuatro casos como ejemplos de la participación y articulación que se desarrollan en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. De dicho análisis surgen una serie de consideraciones que entendemos oportunas porque favorecerían la sostenibilidad de dichos procesos.

Es esencial que tanto la participación ciudadana como la conformación de redes estén acompañadas por políticas de comunicación y una adecuada convocatoria a la que se sumen distintos sectores. Las primeras instancias deben ser de sensibilización y difusión de la actividad, explicando cuáles son los objetivos y mediante qué actividades se las llevarían a cabo. De lo contrario, tienden a tener mayor participación los grupos que cuentan con mejor acceso a la información y recursos.

En relación a lo anterior, y teniendo en cuenta el reconocimiento de las asimetrías de información, formación y poder, se requieren acciones de capacitación específica y asesoramiento técnico para que todos los sectores puedan participar con cierta capacidad de organización y continuidad. En este sentido, Font (2004) destaca la necesidad de ampliar los tejidos asociativos, promoviendo mecanismos que mejoren la capacidad interna de las organizaciones sociales para generar mayor representatividad, pero también se refiere a la posibilidad de incentivar la participación de los ciudadanos no organizados.

Para lograr articulación entre áreas y compromiso de los distintos sectores es conveniente que las acciones de capacitación también se orienten al propio equipo de gestión y administración. Es primordial fortalecer las capacidades estatales para

garantizar la sostenibilidad de los espacios de participación y de articulación entre distintos actores. En este caso, el Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública, viene incluyendo entre las experiencias que distingue, a los proyectos y políticas que promueven instancias participativas y reconoce por medio de una distinción a los equipos de trabajo que promueven tales experiencias.

Respecto a las políticas de participación ciudadana consideramos importante que se impulsen no sólo instancias de información sino también de deliberación. Y en el caso específico del trabajo en red, que se conozcan las reglas, los desafíos, los obstáculos y las potencialidades del mismo. Ambos, requieren procedimientos metodológicos que garanticen que el resultado final del proceso refleje las preferencias de los actores intervinientes, tanto de las áreas del Estado y de la Sociedad Civil, y que las propuestas tengan viabilidad política, técnica y económica. En el caso de que alguna propuesta no pueda concretarse, es recomendable que el equipo que coordina la política reconozca obstáculos y motivos que impiden su puesta en marcha.

También es importante avanzar en la sistematización de datos y elaboración de indicadores a fin de realizar informes, a partir de monitoreos y evaluaciones, que permitan conocer la evolución de las experiencias. Contar con este tipo de datos posibilitaría comunicar los resultados tanto hacia el interior de las áreas de gobierno como hacia la comunidad. Un ejemplo de ello es la difusión de indicadores sobre resultados del PP de la municipalidad de La Plata a través de la página web y de documentos elaborados específicamente para su conocimiento. La difusión de información respecto de la marcha de las políticas públicas otorga transparencia y credibilidad, por ello una cuestión pendiente es implementar el uso de nuevas tecnologías para posibilitar la accesibilidad a la información, aspectos fundamentales para avanzar hacia el Gobierno Abierto.

Otra cuestión es que cada actor debe tener competencias específicas y acordadas por el resto de los integrantes de la red y en el caso de la participación ciudadana por los actores involucrados a fin de no superponer funciones y de evitar conflictos en el momento de la implementación. Un ejemplo de una problemática que requiere una atención transversal, de articulación entre distintas áreas del Estado y del trabajo conjunto con las organizaciones sociales, es el de la violencia familiar. En este sentido, el tercer caso expuesto, detalla las distintas dependencias y recursos involucrados, según la legislación, para dar respuesta a una política de prevención, sanción y eliminación de la violencia.

Por último, destacamos la presencia actual que la participación ciudadana y la articulación interinstitucional tienen en las políticas públicas, sin embargo consideramos que éstas requieren un análisis particularizado sobre los objetivos y niveles propuestos ya que como hemos reflexionado a lo largo de este trabajo, su

implementación implica un proceso de construcción social, múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales que surgen en un determinado momento. Por ello, es que hemos planteamos una serie de desafíos y consideraciones a fin de propiciar una mejor relación entre el Estado y la sociedad civil.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos (2010) "Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción" en Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. Edición, corrección y composición general: Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Bolos, Silvia (2003). Participación y espacio público. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bronfman, Mario y Gleizer, Marcela (1994). "Participación comunitaria: necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria". En: Cad. Saúde Pública. Vol. 10, Nº 10, Río de Janeiro. Pp 111-122.
- Cabannes, Yves (2005). "Presupuesto Participativo y finanzas locales". Documento base red URBAN Nº 9. Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre.
- Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián (2010). Open Government. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cardarelli, Graciela, y Rosenfeld, Mónica (1998). Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, Rodrigo (2012). "Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia Argentina reciente". En Revista Chilena de Administración Pública. N º 19. Pp. 169-185
- Catenzzi, Andrea y Chiara, Magdalena (2009). "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (Org) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 201-214.
- CEPAL (1985). Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo. División de Desarrollo social, LC/L. 363, Santiago de Chile.
- Cortazzo, Inés; Cuenca, Adriana y Nathanson, Graciela (1996). "Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?". En Revista Escenarios, Año 1, Nº 1. Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Dabas, Elina; Perrone, Nestor (1999) Redes en salud. Material elaborado por FUNCER. S/D.
- Grau, Nuria (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista del CLAD Reforma y Democracia, N º 4. Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Nueva Sociedad. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (2008). "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada" en Mariani Rodolfo (Coord) Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. Lima, PNUD.
- Dávalos Domínguez, Roberto (2005). "La participación y la comunidad". En Hernández,

- Carmen Nora (Comp.) Trabajo comunitario. La Habana: Editorial Caminos.
- Di Pietro, Paolo (2003), "Hacia un desarrollo integral y equitativo: una introducción al desarrollo local". En Burín, David y Heras, Ana Inés (Comps) Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Buenos Aires: CCCUS-La Crujía.
  - De Piero, Sergio (2005). Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción. Buenos Aires: Editorial Paidós.
  - Fleury, Sonia (2002) El desafío de la gestión de las redes de políticas. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. Pp. 221-247.
  - Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". En Ziccardi, Alicia (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I. México: IIS – UNAM – Miguel Ángel Porrúa. Pp. 23-42.
  - Ford, Alberto (2013). "Políticas participativas, representación y profundización democrática". En XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y UNER, Paraná.
  - García Ceñal, María Dolores (2000). "Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado-sociedad civil". Revista Administración Pública y Sociedad, Nº 13. UNC.
  - Goncalves De Freitas, Maribel y Maritza Montero (2003). "Las redes comunitarias", en Montero, Maritza. Teoría y Práctica de la Psicología comunitaria. La tensión entre la comunidad y sociedad. Buenos Aires: Paidós.
  - Isuani, Fernando (2005). Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003). Washington, D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
  - Isuani, Fernando y Agoff, Sergio (2008). "Capacidad de gestión, transparencia y participación ciudadana. Ejes para la reforma de la gestión en gobiernos locales". En Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (Comp). La Gestión Local en la Argentina. Situación y perspectivas. Los Polvorines: UNGS. Pp. 221-237.
  - Landau, Matías (2008). Política y Participación Ciudadana. Buenos Aires: Miño y Dávila.
  - Martínez Nogueira, Roberto (2010) "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias" en Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. Edición, corrección y composición general: Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
  - Montero, Maritza (2003). Teoría y Práctica de la Psicología comunitaria. La tensión entre la comunidad y sociedad. Buenos Aires: Paidós.
  - Nardacchione, Gabriel (2011). "La planificación estratégica de los años noventa: ¿una nueva ágora institucional". En Nardacchione, Gabriel (Comp) Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 185-284.
  - Noboa, Alejandro; Bisio, Natalia; Suárez, Mariano y Robaina, Natalie (2013). Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte – Udelar
  - Oszlak, Oscar (2009). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". En Belmonte, Alejandro (et. al.). Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II. OPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

- Oszlak, Oscar (2012). "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos". En VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa". San Juan de Puerto Rico.
- Pagani, M. Laua y Pau, Valeria (2014). "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web". En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata.
- Payo, Mariel (2014). "Violencia de género: abordaje desde la política social en la Provincia de Buenos Aires". Tesis de Maestría en Políticas sociales, UBA.
- Pérez Brito, Carlos (2004). "Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas". En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 30, Caracas.
- Pérez, Pedro (2000). "La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional". En Revista de Ciencias Sociales, N° 11, UNQ.
- Poggiese, Héctor (2000). "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo 'saber-hacer' en la gestión de la ciudad". En Seminario Desarrollo urbano: velho tema ou exigência do presente?. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: [www.flasco.org.ar/areas/proyectos/proyectos](http://www.flasco.org.ar/areas/proyectos/proyectos) (Fecha de consulta: 26/5/2005).
- Poggiese, Hector (2005). "Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico". En Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional. La Plata: Dirección de Asuntos Municipales, UNLP.
- Rabotnikof, Nora (2001). "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". En Nueva Sociedad N° 171, Caracas: CLAD.
- Ramella, Sonia (2013). Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina. Tesis de Maestría en Administración Pública, UBA.
- Repetto, Fabián (2003). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (octubre). Panamá. Pp. 28-31.
- Repetto Fabián (2009). "El marco institucional de las políticas sociales" en Chiara, Magdalena y Di virgilio, María Mercedes (Org) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 141-168.
- Robirosa, Mario, Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio (1990). Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado. Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI.
- Rovere, Mario; Tamargo, María del Carmen (2005). Redes y coaliciones o cómo ampliar el espacio de lo posible. Documento de la colección Gestión Social en el marco del Proyecto SEKN/Argentina Círculo II dirigido por el profesor Gabriel Berger. La realización de este proyecto es posible gracias al apoyo de la Fundación AVINA. Universidad de San Andrés.
- Sánchez, Eudides (2000). Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sánchez, María Isabel (2007). Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las políticas sociales. Documento de Trabajo para la elaboración de un Manual Metodológico para el Fortalecimiento de Redes Territoriales. Versión Preliminar. Fundación INCLUIR Asociación Civil.
- Sirvent, María Teresa (1999). Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos. Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.

- Tecco, Claudio y López, Silvana (2009). "Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba". En X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Buenos Aires, UNLaM.
- Ugalde, Antonio (1987). "Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica". En Cuadernos Médicos Sociales, Rosario, N° 41, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Villar, Rodrigo (2003). "Introducción". En González Bombal y Villar (comp) Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Zibecchi, Carla y Paura, Vilma (2013). "Políticas sociales y territorio: lógicas Institucionales y lógicas de los actores. Abordajes, hipótesis y debates vigentes". Avances de investigación en curso. Ponencia presentada en XXIX Congreso ALAS: "Crisis y emergencia sociales en América Latina". Santiago de Chile.

#### **Marco Legal**

- Ley N° 12.569 de Violencia Familiar
- Ley N° 14.509 modificatoria de Violencia Familiar
- Ley N° 14.657 de Régimen Provincial de Amas de Fuego
- Resolución Ministerio de Justicia N° 780/12



# “El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial”



**María Elina García.** Ingeniera Industrial (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Especialista en Gestión de Salud y Seguridad en el Empleo Público (Gobierno de la provincia de Buenos Aires). Docente en la carrera de Ingeniería Industrial (FRLP-UTN). Integrante del Grupo "RESIN-UTN FRLP"- investigación de Responsabilidad Social (UTN). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires .



**Noelia Bettina Quintans.** Licenciada en Psicología (UNLP). Diplomada Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Especialista en Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo (IPAP). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires.



## **El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial**

En el marco de los procesos de fortalecimiento y recuperación del Estado, uno de los ejes fundamentales es el empleo público y dentro de este concepto la gestión de los Recursos Humanos (en adelante RRHH) tomada –justamente– como un sistema que permite aumentar la capacidad administrativa estatal.

A pesar de ser uno de los elementos más complejos de toda organización, el capital humano al mismo tiempo agrega valor y constituye una de las claves del éxito de las mismas. La virtud estratégica que tienen los RRHH para la obtención de los resultados esperados es cada vez más reconocida. En este contexto resulta necesario diseñar políticas orientadas no sólo a la administración del personal, sino a una estrategia de gestión de los agentes públicos, considerándolos como uno de los factores más importantes para la consecución de los objetivos institucionales y, en consecuencia, de la gestión estatal en términos de los procesos que sus organizaciones deberían poner en marcha para poder responder a las exigencias y necesidades de la ciudadanía.

El propósito del presente artículo es reflexionar sobre la gestión estratégica de RRHH, caracterizándola como un sistema enfocado hacia la profesionalización y la flexibilidad, componentes necesarios para el acompañamiento de las políticas de empleo en la Administración Pública Provincial (en adelante APP).

Por último, se presentarán algunas consideraciones y aportes que permitan repensar al empleo público y su gestión, tratando de contribuir a la posibilidad y el desafío de impulsar nuevos diseños de gestión estratégica de RRHH que tomen en cuenta el contexto y las particularidades de desarrollo de las prácticas de personal que se encuentran instaladas culturalmente en este ámbito.

El recorrido presentado se centrará en nuestra propia experiencia y práctica laboral en la provincia de Buenos Aires donde nos desempeñamos, enfocando el análisis en el régimen estatutario general del empleado estatal, Ley N° 10.430 y sus modificaciones.

### **Contexto Situacional: hacia las nuevas políticas de empleo público**

La gestión estratégica de RRHH se ubica dentro del paradigma de la nueva gestión pública (en adelante NGP) como un modelo de gestión y administración del aparato estatal que tiende a lograr la efectividad en sus servicios.

La NGP comprende un conjunto de principios y acciones orientados a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados y servicios que el sector público brinda para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido, destaca

la incorporación de modelos donde la relación entre los funcionarios políticos, los agentes públicos y la sociedad, coadyuvan en la búsqueda de la efectividad de las prestaciones.

Las prácticas de gestión que tienden a fortalecer el sistema de función pública e incrementar la productividad de los empleados públicos se basan necesariamente en una revisión de procesos, procedimientos, roles y funciones, donde la profesionalización de los recursos humanos en la administración pública, es un aspecto fundamental. Por ello, las normas, políticas, procesos y acciones que integran un sistema de función pública deben desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) define a la función pública como el conjunto de arreglos institucionales (normas, estructuras, pautas culturales, políticas, procesos, prácticas) a través de los cuales se gestiona el empleo público<sup>79</sup>, con el fin de garantizar una óptima conducción de los RRHH y una administración pública profesional y eficaz.

Así mismo, la Carta del CLAD considera - en su preámbulo- que la profesionalización de la función pública implica la posesión por parte de los agentes públicos de una serie de características como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño, la responsabilidad y la honestidad, entre otros, además de expresar que es un instrumento indispensable para la consecución de un mejor Estado.

Aún cuando en la bibliografía en general y estudios en la materia podamos encontrar conceptualizaciones y modalidades de gestión con un enfoque de servicio, lo que aparece en la actualidad es la convivencia de viejos y nuevos paradigmas y, con respecto a los nuevos paradigmas de gestión, una ausencia de relación entre lo discursivo y lo realmente puesto en práctica.

Nótese que los conceptos enunciados refieren a los dispositivos que permiten gestionar y regular la relación de empleo público de manera tal de intentar asegurar la adquisición de tales atributos. Desde el punto de vista técnico, esto se logra extrapolando los modelos y/o herramientas instrumentados en el ámbito privado al sector público con la consecuente consideración de los factores específicos que el mismo requiere. En la aplicación de tales modelos deben respetarse las características o lógicas correspondientes de cada sector, como por ejemplo, en la definición del destinatario final desde el Estado es el ciudadano en

---

<sup>79</sup> Entendemos por empleo público como la relación laboral entre el Estado y el Agente Público.

cambio para la empresa es el cliente; el objetivo final de la administración pública es aportar al bien común por sobre los objetivos competitivos del mercado; así como sus valores se enmarcan en la imparcialidad, justicia, transparencia, equidad y responsabilidad, por sobre la racionalidad económica e individual para ordenar el comportamiento organizacional de las empresas privadas.

En este sentido, tal como expresa Longo (2002) a la hora de plantear políticas (y prácticas) de personal en el sector público deberían considerarse una serie de factores situacionales que diferencia entre:

- *Factores de contexto interno:* situación política interna, contexto presupuestario, tecnología, sistemas de trabajo, estructuras organizativas y cultura organizacional.
- *Factores de contexto externo:* situación sociopolítica, economía, evolución tecnológica, expectativas de la sociedad, medios de comunicación, marco jurídico y mercado de trabajo.

Ambas series de factores pueden convertirse en limitaciones, presiones y/o influencias que afecten a la organización y condicionen el éxito en la gestión estratégica de RRHH.

Dentro de los factores que menciona el autor, distinguimos como los más influyentes en el diseño y funcionamiento del sistema de gestión estratégica de RRHH en las organizaciones públicas, los siguientes:

- *Estructuras organizativas:* se refiere a aquellos datos estructurales relevantes para la gestión de las personas, como ser el grado de estandarización del comportamiento mediante normas o descripción de tareas, el tamaño de la pirámide jerárquica, el funcionamiento de los sistemas de planificación, los tipos de control, el grado de centralización/descentralización en la toma de decisiones.
- *Cultura organizacional:* con sus principios y valores implícitos, es uno de los factores situacionales más influyentes en las organizaciones públicas y de suma importancia. Los valores interiorizados en el contexto organizativo constituyen una clave explicativa del comportamiento humano así como de las propias políticas y prácticas de gestión estratégica de RRHH.
- *Marco jurídico:* del marco legal derivan algunas de las principales restricciones que la gestión estratégica de RRHH debe asumir en los sistemas públicos. Este factor es un poderoso elemento de entorno, dada las características que presentan las normas legales que conforman la regulación en el ámbito público por su extensión e intensidad, y sobre todo la complejidad de las mismas.

Este desarrollo propuesto por Longo (2002), nos permite pensar cuales serían o deberían ser los cambios necesarios en las políticas y prácticas de administración

de personal, que permitan avanzar hacia un sistema integral de gestión estratégica de RRHH adaptado al contexto interno y externo que condicione el accionar de las organizaciones públicas y orientado a la flexibilidad y eficiencia. En este marco, consideramos que es necesario clarificar a qué nos referimos -en el presente artículo- con el concepto de flexibilidad, en donde retomamos la idea de Longo (2005: 24): “la flexibilidad apunta a la capacidad de los sistemas de gestión de las personas en el sector público, para que el comportamiento humano se haga receptivo a las prioridades políticas y a las necesidades ciudadanas”.

Asimismo, el autor indica que la flexibilidad en el empleo público implica que sus relaciones pueden conjugarse de distintas maneras alejándose de la rigidez tradicional, tomando la incorporación del paradigma de competencias en la planificación de puestos (cargos en los sistemas públicos), en los procesos de selección, en los intentos de evaluación de desempeño, en los diseños de incentivos y reconocimientos según rendimiento, en el movimiento del sistema de carrera; todo lo cual redundará en un mayor aprovechamiento y redistribución de las personas hacia las tareas, según las estrategias que diseñan las organizaciones para aumentar el valor del servicio público.

Debe entenderse que la orientación hacia la flexibilidad no es al costo de la pérdida de estabilidad. Las organizaciones para poder adaptarse al contexto tienen que combinar tanto elementos rígidos como flexibles. Richards nos recuerda a su vez que “flexibilidad no es sinónimo de carencia de una estrategia de recursos humanos. Por el contrario, deben tomarse en consideración las necesidades de la política de personal a largo plazo, e integrar las diferentes partes de una gestión estratégica de RRHH más flexible. Flexibilidad y estrategia no se contraponen: se dan la mano” (Richards, 1995: 16 - en Longo; 2001: 27).

Es así que las organizaciones estatales necesitan focalizar y conjugar flexibilidad y profesionalización, para contar con personal altamente competente. Donde el éxito de la gestión estratégica de RRHH va a depender de la capacidad de los organismos para realizar una constante renovación y transformación en los procesos de toma de decisiones en relación a la estrategia de gestión de sus RRHH, así como de la capacidad de los agentes para adaptarse a estos cambios requeridos, permitiéndoles aplicar mejor sus competencias, involucrarse más en los procesos de trabajo y jugar un papel más activo.

Para cerrar este apartado, concluimos que los conceptos expuestos orientan las tendencias y los nuevos desarrollos en materia de empleo público, por lo tanto se convierten en el desafío que la gestión estratégica de RRHH – en este ámbito - debe afrontar en todo su sistema, exigiendo un consistente esfuerzo de innovación, cuyos ejes prioritarios apuntamos a continuación.

### **Marco Conceptual de la Gestión Estratégica de RRHH**

A continuación identificaremos los elementos centrales sobre los que debemos trabajar, comenzando por el concepto de gestión de recursos humanos sobre el cual no existe una definición estándar, por lo que siguiendo los lineamientos presentados por Longo (2002), podemos definir a la gestión estratégica de RRHH como el diseño e implementación de políticas y prácticas de personal que consideren la optimización, el mantenimiento y el enriquecimiento del plantel, orientadas según un conjunto de prioridades básicas de la organización. Es decir, la configuración de estrategias de gestión de personal que deben ponerse al servicio de la institución y su razón de ser para poder lograr sus objetivos.

El autor describe al sistema integral de RRHH a partir de 7 (siete) subsistemas o componentes básicos:

- **Planificación de Recursos Humanos**

La planificación es el componente de la gestión estratégica de RRHH que permite arribar a la coherencia estratégica ya que conecta al sistema con el resto de la organización, poniendo en juego todos los dispositivos y permitiendo de esta manera, que las políticas y prácticas de personal respondan a objetivos previamente definidos.

Una buena planificación debe aportar: objetivos y funciones para la dotación de personal, equipos de trabajo constituidos adecuadamente desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo y acciones de coordinación que garanticen el desempeño conjunto de los trabajadores.

Planificar en esta temática implica: realizar un estudio de necesidades de RRHH en función de los objetivos de la organización y/o área (análisis de necesidades de RRHH, tanto cuantitativa como cualitativa), comparar las necesidades detectadas con la capacidad actual de la organización (análisis de los RRHH reales con que cuenta la organización) y en función de los resultados, realizar la identificación y planificación de las medidas necesarias para cubrir las diferencias que se encuentren. Estas medidas pueden abarcar cualquier componente del sistema, por ejemplo, puede detectarse que la cantidad de personal no sea el óptimo para realizar las tareas y cumplir con los objetivos mínimos del área, en este caso puede planificarse un proceso de reclutamiento y selección para ingreso o estudiarse la posibilidad de trasladar personal de otras áreas que se encuentren capacitados para realizar las labores correspondientes y así subsanar el déficit identificado.

- Organización del Trabajo

Implica la definición de las características y condiciones de trabajo por medio de la descripción de puestos como también los requerimientos de idoneidad de las personas que deben desempeñarse en él, a través de la identificación y definición del perfil del puesto.

Un puesto de trabajo se define por las actividades significativas que deben realizarse y se encuentra integrado por la explicitación de los objetivos, tareas, procedimientos, responsabilidades, recursos, relaciones y especificaciones del mismo. La descripción del puesto es el documento que comprende la definición escrita de las características del puesto.

Sobre la base de tal descripción se debe definir el perfil del puesto, que significa especificar las competencias necesarias para llevar adelante la tarea. Las competencias se refieren siempre a situaciones laborales y conducen a un desempeño exitoso en el puesto de trabajo, ya que implica un dominio real de la tarea. En un documento elaborado por la Subsecretaría para la Modernización del Estado (Subsecretaría para la Modernización del Estado, 2011: 14) se define a las competencias como “el conjunto de saberes que las personas expresan en situaciones laborales y sociales, lo que involucra valores, conocimientos y actitudes”.

Desde la perspectiva de la gestión estratégica de RRHH, el diseño, valoración e implementación de los puestos de trabajo y de las competencias requeridas constituyen el proceso fundamental del que dependen la mayoría de sus actividades, incluso la planificación para el estudio de sus necesidades de RRHH.

- Gestión del Empleo

Se refiere a la gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Comprende los procesos relacionados con la incorporación, en tanto búsqueda y atracción de candidatos, selección de los aspirantes más idóneos y acompañamiento de los agentes en sus primeros pasos en la organización. Otro de los procesos es la movilidad que implica que las personas transiten entre distintos puestos, esta puede ser tanto geográfica (cambio de un lugar a otro) como funcional (cambio de tarea por necesidades organizacionales) y por último, la desvinculación de la organización por diferentes motivos (disciplinarios, mal desempeño, cuestiones tecnológicas, económicas u organizativas).

- Gestión del Rendimiento

Se relaciona con la planificación, seguimiento y evaluación sobre el rendimiento de las personas en el desarrollo de su trabajo, para lograr una mejora sostenida de su

contribución al logro de los objetivos organizacionales. Para ello, se deben establecer: estándares u objetivos de desempeño acordes a las estrategias organizacionales, de los cuales se pretende sean aceptados por los agentes de tal manera que ajusten su comportamiento a lo requerido; el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación acordes a los estándares que se pretenden medir y; finalmente, la retroalimentación con los agentes evaluados que permitan establecer nuevos objetivos de desempeño y planes de mejora o desarrollo.

- **Gestión de la Compensación**

Implica el conjunto de compensaciones retributivas y no retributivas en concepto del trabajo realizado en una organización para el logro de sus objetivos. Comprende los procesos referidos al diseño de estructuras salariales (fijas y variables), beneficios extrasalariales, el diseño de mecanismos de evolución (tanto globales como individuales), administración de salarios (centralización o descentralización de las decisiones sobre el tema) y reconocimientos no monetarios ligados al reconocimiento de logros individuales pero sin resultados salariales.

- **Gestión del Desarrollo**

Este componente del sistema de gestión estratégica de RRHH busca estimular el crecimiento profesional de las personas de acuerdo con su potencial, fomentar los aprendizajes necesarios y definir itinerarios de carrera. Comprende tanto las políticas de promoción y carrera como las políticas de formación/capacitación.

La carrera administrativa se define como el trayecto que realizan las personas desde que ingresan en la organización hasta que se desvinculan. Las políticas y prácticas de carrera son las que logran articular los procesos y mecanismos por los cuales los agentes progresan en este recorrido.

La formación/capacitación debería garantizar la adquisición de los aprendizajes y el desarrollo de competencias necesarias para poder desempeñar las tareas correspondientes al puesto, por lo cual debe cubrir los déficits de competencias pero también acompañar las transformaciones de la organización.

- **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**

Es el subsistema referido a la gestión de las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal, cuando las mismas comprenden a todo el personal o un grupo vinculados a identidades laborales o profesionales que se extienden más allá del puesto de trabajo específico. Comprende la gestión del clima organizativo (percepción

positiva o negativa que los agentes tienen de la organización), la gestión de las relaciones laborales (negociaciones colectivas de salarios y condiciones de trabajo – relaciones entre los representantes de los trabajadores y representantes de la organización) y por último, la gestión de las prácticas sociales (especialmente la salud y seguridad laboral y otros beneficios extensivos a grupos o individuos especialmente necesitados).

Cabe recordar que todos estos componentes corresponden a un único sistema de gestión estratégica de RRHH, por lo cual necesariamente se encuentran interrelacionados, algunos en forma más directa que otros -por ejemplo la gestión del rendimiento le proporciona información a la gestión del desarrollo para definir necesidades de capacitación-. En este sentido, el autor presenta un esquema de relaciones entre los subsistemas que denotan un sistema integrado y una racionalidad intrínseca.

Para que este sistema logre la coherencia y la eficacia en su funcionamiento, es necesario contar con información actualizada, sistematizada y accesible, de manera tal que permita tomar las decisiones con respecto a las prácticas y políticas de personal que acompañen a la organización en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y proyecto político, así como a las transformaciones acontecidas en la misma.

### **La Gestión Estratégica de RRHH en la provincia de Buenos Aires**

Hasta ahora enunciamos los conceptos para la implementación de un sistema ideal de gestión estratégica de RRHH, en este apartado comenzaremos a pensar las situaciones y desafíos de su instrumentación en los organismos públicos de la Provincia, considerando su contexto particular.

#### **- El ordenamiento del empleo público en la Provincia**

Para el funcionamiento e implementación de las políticas y objetivos propuestos en cada gestión de gobierno, se establecen carteras ministeriales y secretarías, que en la provincia de Buenos Aires se aprueban a través de la llamada Ley de Ministerios. Asimismo, podemos encontrar diferentes leyes de creación de organismos descentralizados y autárquicos, empresas del Estado y la Constitución de la Provincia que completan el nivel organizativo del Poder Ejecutivo Provincial.

En cuanto al marco normativo que regula la relación de empleo público, se sistematiza en distintos regímenes estatutarios de personal, encontrando así la Ley N°10.430<sup>80</sup>, como norma general, y 18 estatutos especiales. Esta división normativa

---

<sup>80</sup> Ley N° 10.430 - Estatuto y escalafón para el personal de la APP, (Texto Ordenado Decreto

se debe a la heterogeneidad de servicios que brinda y desarrolla la APP y del tamaño del universo de empleo público que presenta.

Se define “estatuto” al conjunto orgánico de normas legales que regulan la relación entre la administración pública y sus agentes, el cual especifica los derechos, deberes y prohibiciones, como también disposiciones relativas a la estabilidad, la carrera y la disciplina.

Este modelo de organización del personal que presenta la Provincia está sustentado en ciertos principios rectores, entre los cuales pueden señalarse: el ingreso por mérito, la estabilidad basada en el buen comportamiento, el rendimiento satisfactorio y el ascenso por concursos. Cumpliendo a su vez con lo establecido en el artículo 103° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) que establece la facultad de la Legislatura para organizar la carrera administrativa en base al acceso por idoneidad; escalafón; estabilidad; uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades.

La Ley N° 10.430 es el estatuto general de aplicación a la mayoría de los agentes de la APP dependiente del Poder Ejecutivo, con la excepción de los Ministros, el Asesor General de Gobierno, el Asesor Ejecutivo de la Asesoría General de Gobierno, el Escribano General de Gobierno, entre otros, como también a aquellos funcionarios cuyo nombramiento y/o remoción es estipulado por la Constitución fijando procedimientos especiales, como ser el Presidente del Tribunal de Cuentas y los Vocales, el Tesorero y Subtesorero de la Provincia, Contador y Subcontador de la Provincia y el Fiscal de Estado.

En cambio los regímenes especiales fueron aprobados debido a la especificidad de las actividades que deben regular, como los casos de la Carrera Profesional Hospitalaria (Ley N° 10.471), Servicio Penitenciario (Decreto -Ley N° 9.578/80), Policía (Leyes N° 13.201 y N° 13.202) y Docentes (Ley N° 10.579). En su mayoría, los mismos remiten expresamente a la Ley N° 10.430, estableciendo que es de aplicación supletoria en los temas no contemplados en ellos.

Ahora bien, vamos a considerar algunos datos numéricos que muestran la composición y organización de los RRHH en el Estado provincial, contando actualmente con 583.073<sup>81</sup> cargos o puestos de trabajo, en los que revistan los agentes públicos, con carácter permanente o temporario, lo cual representa el 38% de empleados públicos cada mil habitantes<sup>82</sup>.

---

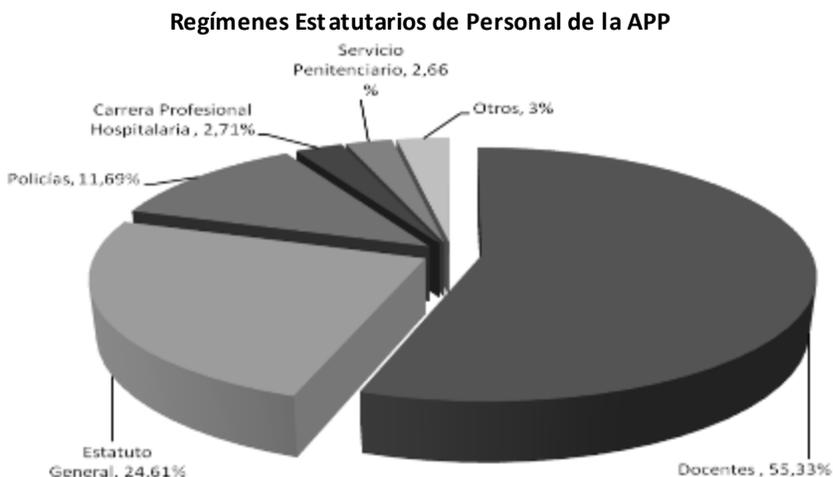
N° 1.869/96 y modificatorios).

<sup>81</sup> Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior – 2013.

[https://www.cofefup.gob.ar/index.php?option=com\\_remository&Itemid=681&func=stardto wn&id=523](https://www.cofefup.gob.ar/index.php?option=com_remository&Itemid=681&func=stardto wn&id=523). Fecha de consulta: 29/5/2015.

<sup>82</sup> La provincia de Buenos Aires posee una población total de 15.594.428 habitantes según

De dicha dotación, el 97% de los cargos se encuentran comprendidos en 5 de los 19 regímenes estatutarios de personal de la siguiente manera:



Fuente: Subsecretaría de la Gestión Pública<sup>83</sup> (2005)

Donde “Otros” comprende al Personal de: Dirección de Vialidad Ley N°10.328, Actividades Artística Ley N°12.268, Ex Obras Sanitarias Ley N° 10.384, Personal Gráfico Ley N°10.449, CIC Decreto-Ley N°9688/81, Personal de Apoyo a la Investigación Ley N°13.487, Clero Oficial Decreto-Ley N°8815/77, Docentes de Minoridad Ley N° 10.648, Personal de Casinos Ley N°22.140, OCEBA Ley N°11.769 y por Convenios Colectivos de Trabajo a Ex EPRE, Personal Astilleros, Personal de Puertos, Personal Ferroviario.

Asimismo, acompaña a este ordenamiento legal, la Ley N°8.721 que aprueba el Nomenclador de Cargos en el año 1977 y detalla para cada uno de los cargos que conforman el escalafón la definición de sus tareas, requisitos exigidos y responsabilidades asignadas. Desde su creación ha adquirido muy pocas modificaciones, actualizaciones e incorporaciones, solo se apoya en la diferenciación por tareas y nivel de escolarización formal alcanzado de acuerdo a los distintos agrupamientos definidos en la Ley N°10.430 (jerárquico, profesional, técnico, administrativo, obrero y servicio) y es utilizado para el cálculo de las diferencias salariales. Este nomenclador está bajo las competencias del organismo central de administración de personal, actualmente bajo la Dirección Provincial de

---

datos preliminares del censo 2010

<sup>83</sup> Actual Subsecretaría para la Modernización del Estado.

Personal de la Provincia dependiente de la Secretaria de Personal y Políticas de RRHH.

La Provincia cuenta también con un sistema de evaluación de desempeño y capacidades aprobado por el Decreto N°4.608/93 reglamentando lo establecido por la Ley N°10.430 que tiene la finalidad de ser un instrumento idóneo para que la APP conozca los niveles de eficiencia laboral, así como jerarquizar la profesión administrativa.

Además, es de destacar la implementación del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (en adelante SIAPE) aprobado por Decreto N°1.643/07<sup>84</sup>, sistema de gestión estratégica de RRHH para todo el ámbito de la Provincia, actualmente bajo la órbita de la Secretaria de Personal y Políticas de RRHH. El SIAPE tiene el objetivo de gestionar y mejorar las políticas de personal, teniendo especial consideración por las prácticas vigentes, las particularidades de cada organismo, sus experiencias y conocimientos para planificar su incorporación en la solución informática integral. La implementación del sistema, pretende repensar las formas de trabajo, simplificándolas y, por lo tanto, facilitándolas: pasando del trabajo por áreas y sectores a trabajar en procesos integrados que se caracterizan por compartir información.

Por último, es necesario aclarar que el uso de estas herramientas y ciertos aspectos establecidos en las disposiciones legales mencionadas, no se aplican o han sido distorsionadas, cayendo en desuso por cuestiones de orden operativo, restricciones presupuestarias y periodos declarados de emergencia, cuestiones que serán consideradas a continuación.

#### - **El sistema de Gestión Estratégica de RRHH para la provincia de Buenos Aires**

Retomando las categorías de Longo antes expuestas analizaremos brevemente algunas situaciones en la provincia de Buenos Aires:

- **Planificación de RRHH**

Si bien la Provincia tal como mencionamos anteriormente, cuenta con la Ley de Ministerios que establece las competencias de cada organismo y el diseño de sus estructuras<sup>85</sup>, se evidencia que la mayoría de las organizaciones no tienen una práctica en el diseño de sus planes estratégicos, institucionales y operativos, con lo

---

<sup>84</sup> Decreto N°1.643/07- Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE).

<sup>85</sup> En la actualidad las estructuras organizativas van modificándose sólo a nivel superior (hasta Dirección de Línea o su equivalente), manteniendo la desagregación de los niveles inferiores a través de los cambios de gestión.

cual acontecen situaciones tales como que los objetivos de los organismos y/o áreas no están claramente definidos. Además, por lo general, no se realizan estudios de necesidades reales de los destinatarios y puede ocurrir que los límites entre las jurisdicciones aparezcan difusos superponiéndose sus competencias. Por lo general, Habitualmente, no suelen realizarse relevamientos o identificación de procesos de trabajo, salvo en algunos organismos que certifican calidad.

Si la planificación ayuda a alinear las políticas y prácticas de personal a la estrategia del organismo, se visualiza que estos factores internos a la organización provincial, se constituyen como una de las principales dificultades en el diseño del sistema de gestión estratégica de RRHH y por tanto, en el primer eslabón a tener en cuenta a la hora de planificar en esta materia.

La Ley N°10.430 define al plantel básico como la dotación<sup>86</sup> de personal cuantitativa y cualitativamente necesaria para la consecución de las misiones y para el ejercicio de las funciones inherentes a esta. Sin embargo, se observan ciertas debilidades en la conformación real de las estructuras de personal de las organizaciones públicas, ya que los planteles básicos se caracterizan por contar con personal excedente en ciertos agrupamientos y escasez en otros, agentes con buen nivel de instrucción pero poco calificados para las actividades que deben desarrollarse, conformación anómala de los actuales cuadros de personal, reestructuraciones discrecionales de la misma, heredando dotaciones preexistentes inadecuadas para el funcionamiento racional del organismo.

Por lo tanto, la determinación de los planteles de personal debería implicar un estudio de necesidades de RRHH para el logro de los objetivos o realización de dichas funciones y su posterior comparación con la capacidad actual, ajustándose en cada caso a las particularidades de cada organismo. En este marco, proponemos el desarrollo de diseño de planes, programas, procesos y procedimientos de trabajos, cargas de trabajo en ejecución y necesarias para la producción y rendimiento esperado en función de la demanda manifiesta, identificación de actividades/tareas y medición de tiempo de las mismas, abriendo de esta forma un proceso que guíe hacia una adecuada distribución, profesionalización y jerarquización de las dotaciones de personal.

- Organización del trabajo

Como se describió en el apartado anterior, la Provincia tiene una definición de los cargos que componen el escalafón con la identificación de sus tareas y requisitos, a

---

<sup>86</sup> La dotación de personal es el conjunto de personas que se desempeñan efectivamente en la organización, tanto de planta permanente como temporaria, de tiempo completo o parcial.

través del Nomenclador de cargos. El mismo fue diseñado en otro contexto histórico – social, formulado de manera muy general y rígida en relación a la heterogeneidad estructural de la Provincia, perdiendo de vista la especificidad de sus organizaciones y la posibilidad de una mayor efectividad en el desarrollo de sus acciones.

La descripción de los puestos y la definición de sus perfiles de competencias para cada jurisdicción, permitiría lograr estos resultados. Este componente del sistema de gestión estratégica de RRHH, ha comenzado en los últimos años a practicarse en algunos organismos en forma aislada y por lo general en relación a algún otro subsistema en juego como los procesos de selección de personal o la capacitación u otras actividades de gestión como la certificación del sistema de gestión de la calidad. Por ejemplo la Provincia definió en el año 2005 el término competencia diferenciándolas en tres campos (las ético-institucionales, las técnico-profesionales y las actitudinales) con el objetivo de ser utilizadas en los Procesos de Selección de Personal (en adelante PSP) para poder evaluar cada una en función de los objetivos del puesto en cuestión.

Con el diseño, desarrollo, valoración e implantación de los puestos de trabajo y los perfiles para cada unidad organizativa, se sientan las bases para la planificación de la gestión estratégica de RRHH en su totalidad, y por lo tanto, sería necesario que dicha actividad se realice entonces de forma sistemática y continua, como la apropiación del concepto de “competencias” que en la actualidad es tomado por todos los organismos que implementan sus PSP.

En este sentido, las ventajas de tener los puestos identificados y descriptos son las siguientes: constituye una guía de trabajo para el personal y directivos, ya que ambos roles conocen los alcances y responsabilidades del puesto y optimiza el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación; mejora el sistema organizacional al explicitar los procedimientos, disminuir las demoras y los errores en la realización de las tareas; implica un insumo para los procesos de RRHH y permite determinar el perfil que deberá tener la persona que ocupe cada puesto.

- Gestión del Empleo

El reclutamiento y la selección de personal idóneo para el ingreso a la APP, no es una práctica común, si bien el marco legal se sustenta de ciertos principios rectores como el ingreso por mérito (lo cual implicaría la implementación de procesos de selección/ concurso). Muchas de estas disposiciones legales, ya mencionadas, no se aplican o han sido virtualmente congeladas o suspendidas por los motivos

expuestos anteriormente<sup>87</sup> llevando a la supresión y/o congelamiento de las vacantes, por lo que, el ingreso y los ascensos, han sido soslayados, fomentando en algunos casos formas de relación de empleo sin estabilidad (becas, pasantías, contratos), aún cuando en el tiempo, pasan a integrar la planta permanente.

Más allá de la situación descrita, encontramos algunas experiencias de reclutamiento y selección para ingreso en casos relacionados con el diseño e implementación de políticas específicas para abordar ciertas situaciones que se constituyeron en agenda de gobierno y que requirieron la creación de unidades específicas de organización, como fue el caso de la central de emergencias 911 en el año 2006 y en el año 2014 con la creación de las unidades de policía de prevención local coordinadas por la Superintendencia de Seguridad Local dependiente del Ministerio de Seguridad.

Con relación a la movilidad, tanto geográfica y/o funcional, las llamadas comisiones de servicio, donde la legislación prevé los mecanismos para tal fin, no se encuentran criterios de gestión establecidos y, por lo general, se producen a beneficio de la formación y/o necesidad del agente que lo solicita. A su vez, en el año 2012 la aprobación del Decreto N°3 de restricción en materia de RRHH limitaba los pases en comisión y el pronto acceso a las funciones alcanzadas por los PSP.

Con respecto a la desvinculación, la Provincia cuenta con la Dirección de Sumarios dependiente de la Secretaría de Políticas de Personal y RRHH, quien debe ejecutar el procedimiento sumarial que podría culminar con la desvinculación del agente por cuestiones disciplinarias basándose en las normas que así lo regulan. Aun así en la mayoría de los casos, la desvinculación se presenta al momento de jubilación o renuncia personal.

Como se observa ninguno de los tres mecanismos del presente subsistema responden a una planificación adecuada, perdiendo así la oportunidad de utilizar dispositivos como el ingreso por mérito o la movilidad funcional para optimizar los RRHH del organismo en base, además, a criterios de eficiencia tan necesarios en el manejo de los recursos en general dentro de una organización.

- Gestión del Rendimiento

El principal instrumento que encontramos en la Provincia para el seguimiento y evaluación del rendimiento, elemento esencial de este subsistema, es la evaluación de desempeño establecida en la Ley N° 10.430 y reglamentada por Decreto N°4.608/93. Este último fue delineado con la intención de determinar la eficiencia individual y colectiva y tomar decisiones acerca del mejor aprovechamiento de los RRHH y, asimismo, a partir de planes de rendimiento, definir sistemas de incentivos

---

<sup>87</sup> Enunciados en el apartado: El ordenamiento del empleo público en la Provincia.

y retribuciones para conseguir la mejora sostenida de la contribución de los agentes al logro de los objetivos de la organización. La intención de contar con una herramienta de este tipo, acompañaba el sistema de calificaciones contemplado en la Ley.

Sin embargo, la instrumentación de esta herramienta como las disposiciones legales del sistema de calificaciones, fueron vagamente utilizadas desde su aprobación y - podemos suponer - que algunas de sus causas se debieron a las restricciones presupuestarias así como al contexto organizacional del ámbito público, el cual se caracteriza por la dificultad de conseguir y sostener la motivación de los agentes en el trabajo.

La evaluación del desempeño no debe constituir un instrumento aislado, sino que debe ser acompañado de metodologías como las enunciadas en los restantes subsistemas, conjugando y articulando sus funciones y propósitos, ya que la misma tiene la intención de servir para modificar expectativas, motivar al personal y resolver problemas desde un punto de vista global dentro de la organización.

Este subsistema es uno de los más complejos de poder instituir en los organismos públicos, con lo cual constituye uno de los desafíos mayores para lograr la integralidad del sistema de gestión estratégica de RRHH.

- Gestión de la Compensación

El régimen salarial y las políticas de remuneraciones y compensaciones en la Provincia se establecen de acuerdo al diseño del escalafón, el cual diferencia los salarios de acuerdo a las categorías y grados que lo componen según la complejidad y aplicación de conocimientos, relacionándose de esta manera, con la escala de ascenso. En los últimos tiempos, ha sucedido que los valores de los módulos salariales para cada categoría se encuentran comprimidos encontrándose el gran salto de diferenciación para los cargos jerárquicos (a partir de la categoría 21 del escalafón).

Asimismo, la normativa establece otras compensaciones tales como: asignaciones por merito (en su momento se implementaron las unidades retributivas por productividad y eficiencia-URPES-); horas extras; viáticos; movilidad; subsidios; adicional por destino, función, disposición permanente; entre otros. Por otra parte, encontramos los beneficios marginales como son: premios, becas, doble aguinaldo. La administración salarial en la Provincia es gestionada en forma global para todas las dependencias del Poder Ejecutivo, de acuerdo al diseño escalafonario ya mencionado, considerando las condiciones impuestas por el mercado de trabajo (como ser los índices de inflación, el crecimiento de la economía, los salarios del sector privado), como también los presupuestos asignados a cada uno de los

organismos para el cumplimiento de sus actividades.

Ahora bien, con respecto a las asignaciones complementarias como viáticos, movilidad, horas extras, otras, se visualiza cierta libertad. En este sentido, hallamos organismos con bonificaciones propias y la utilización de conceptos como horas extras a modo de bonificación que denota una decisión propia, utilizándola como retribución variable.

Se observa, en la mayoría de los casos, que las compensaciones terminan por convertirse en complementos del sueldo, constituyéndose en resarcimientos por causa de los desajustes salariales que permanecen en el tiempo, distorsionando su verdadero propósito.

- Gestión del Desarrollo

Pudimos observar que la Provincia cuenta con un ordenamiento legal de personal por intermedio de los distintos regímenes estatutarios. Los estatutos se dividen en dos partes: una jurídica, (es decir la parte normativa), donde se encuentran establecidos los derechos y obligaciones, disposiciones relativas a la estabilidad, la carrera y disciplina; y otra que plantea el programa de desarrollo de la carrera administrativa de aquellos agentes que se encuentren bajo dicho régimen: el escalafón y la carrera.

La Ley N°10.430 presenta un diseño escalafonario organizado en seis agrupamientos (jerárquico, profesional, técnico, administrativo, obrero y de servicio) cuyos principios organizadores son la diferenciación por tareas y el nivel de escolarización formal alcanzado. Cada uno de los agrupamientos está dividido en cinco clases y éstos, a su vez, en tres grados, las clases constituyen niveles de complejidad establecidos con base en distintos factores determinados para la evaluación de tareas y responsabilidades asociadas con su ejercicio, conducción de personal y manejo de técnicas. Los grados son subdivisiones de las clases y definen las distintas instancias que conforman la complejidad de clase a la que pertenecen en forma creciente en el ejercicio de la tarea, responsabilidad y autoridad, de esta manera se relacionan con las veinticuatro categorías salariales del escalafón.

Por lo tanto, el sistema de carrera del personal muestra, por un lado, un desarrollo horizontal (denominado promoción) en el puesto de trabajo a través de los grados dentro de una misma clase y un desarrollo vertical (denominado ascenso) por cambio de puesto en diferentes clases dentro de un mismo agrupamiento o por cambio de agrupamiento.

Este sistema establecido normativamente, se ha encontrado suspendido por largo tiempo y hasta la actualidad en muchos aspectos aún continúa así, dado los mencionados periodos de emergencia económica. Se puede destacar como excepción que desde el año 2005 se comenzó a negociar y diseñar políticas para

revertir algunas de estas situaciones, como fue el caso de recategorización y reubicación del personal de planta permanente de los años 2007 y 2015, la implementación de los PSP para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y, posteriormente, con igual tratamiento para cargos vacantes por cese definitivo. En la actualidad, la mayoría de los PSP que se llevan adelante son los primeros.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, destacamos el programa de Especialización en Gestión Pública impulsado por el Gobierno Provincial a través de la Subsecretaría para la Modernización del Estado, con el propósito de contar con un cuerpo de profesionales interdisciplinarios especializados en Gestión Pública que asista, promueva y colabore en la implementación de prácticas de gestión orientadas a incrementar las capacidades estatales con un enfoque estratégico y adecuado a los requerimientos de los distintos organismos que componen la cartera ministerial provincial<sup>88</sup>. Cabe destacar que la convocatoria contó con la postulación de 660 agentes, de los cuáles se seleccionaron 50 aspirantes a realizar el Programa mencionado. Posteriormente, el ciclo de capacitación se desarrolló en el período de agosto de 2010 a julio de 2011, con una carga de 440 horas distribuidas en cursos y seminarios teórico-prácticos incluyendo el trabajo final integrador. Finalmente, la designación de los expertos se efectivizó mediante el dictado del Decreto N° 209 el 13 de mayo de 2013, comenzando en esta fecha con el cumplimiento y desarrollo de sus funciones. Actualmente el cuerpo está conformado por 23 profesionales Especialistas en Gestión Pública sumadas a sus títulos de grado específicos, conformando así un equipo heterogéneo.

Estas políticas de personal tiene relevancia como antecedente para la incorporación e instrumentación del sistema de gestión estratégica de RRHH que venimos presentando, pero aún hace falta el desarrollo de otras políticas así como la definición de instrumentos, que acompañen y se articulen a los distintos subsistemas que lo componen.

Con respecto a las políticas de formación, la Provincia cuenta - hace más de 20 años - con el Instituto Provincial de Administración Pública (en adelante IPAP), órgano rector en la materia, el cual brinda distintos niveles de formación y capacitación para todos los agentes de la APP y Municipal. Por lo general, la actividad del IPAP se organiza a través de programas destinados a los empleados públicos con modalidad permanente, como también programas específicos para los distintos organismos provinciales y municipales diseñados de acuerdo a sus necesidades. Estos programas se enmarcan en el desarrollo de las tres áreas de competencias

---

<sup>88</sup> Para ampliar la información respecto del Programa de Especialización en Gestión Pública se recomienda la lectura, en este libro, del artículo de Galinelli y Migliore "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?"

mencionadas anteriormente. Sin embargo, muchas veces se observan situaciones donde los agentes– alumnos toman las capacitaciones que el Estado les brinda por interés personal, sin analizar las necesidades reales para el desarrollo de sus competencias en el desempeño de las tareas que su puesto demanda. Por lo tanto, los encargados del diseño de estas actividades formativas deben centrarse en que las ofertas se alineen al servicio de la estrategia de la organización, fortaleciendo las competencias necesarias para el desarrollo eficaz de sus tareas.

Más allá de esta observación, cabe destacar que algunos organismos poseen sus propias áreas de capacitación o plantean un programa de formación para atender sus necesidades particulares vinculadas al seguimiento de sus proyectos organizacionales. Por ejemplo, podemos destacar la Escuela de Salud del Ministerio de Salud, IOMA, IPS, Secretaría Legal y Técnica, entre otros.

- Gestión de relaciones humanas y sociales

En este punto lo que se puede destacar en la gestión provincial es el establecimiento del diálogo entre el Estado y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal, a través de las negociaciones colectivas de trabajo. Respecto a las negociaciones podemos mencionar que la Provincia cuenta con regulación para llevar adelante las mismas a partir de la reforma de la Constitución provincial en el año 1994 que en su artículo 39° establece el derecho de los trabajadores del sector público a negociar colectivamente. La disposición trae como consecuencia fundamental que todo cambio de las condiciones de trabajo (remuneraciones, carrera, régimen de licencias, condiciones de salud y seguridad, etc.) deberá ser acordado por el Estado empleador con los representantes de los trabajadores.

En este sentido, para ordenar tales negociaciones, se aprueba en el año 2004 el Decreto N°3.087/04 y, posteriormente en el año 2006, se convierte en Ley registrándose bajo el número N°13.453. Los acuerdos que se suscriben en las Negociaciones Colectivas constan en las actas firmadas en cada encuentro. Estas Negociaciones pueden revestir el carácter de general o sectorial (donde se tratan los temas remitidos expresamente por el nivel general y/o los específicos a cada sector).

Dentro de este marco podemos mencionar entre los logros más importantes, el acuerdo en la búsqueda de un nuevo sistema de carrera administrativa (donde se elaboró un proyecto que contemplaba un nuevo esquema de carrera para los empleados estatales, basándose en la valoración de competencias -éticas, técnicas y actitudinales- como requisito para ingresar, progresar dentro de la administración pública, o asumir funciones ejecutivas) y el logro de la designación de funciones jerárquicas interinas a través de PSP como para cubrir cargos no jerárquicos por

cese definitivo permitiendo así el ascenso de los empleados públicos. Además, se puede destacar, que para subsanar la problemática del detenimiento de la carrera administrativa de los agentes públicos, se aprueba la recategorización en forma automática en el año 2007 y se replica en el año 2015, para reubicar (por vía de excepción) al personal de la planta permanente de la Ley N° 10.430.

Con relación a estudios de clima organizativo, no se encuentran estadísticas ni prácticas de manera global, salvo de forma aislada en ciertas jurisdicciones y dentro de éstas en algunas áreas, pero las mismas no son diseñadas e instrumentadas con la lógica de gestión estratégica de RRHH sino por cuestiones particulares de necesidades del organismo. En esta misma línea, se ha observado que la implementación de los PSP ha contribuido a mejorar el clima laboral de aquellas organizaciones en las cuales fueron instrumentados, (en muchos casos ha favorecido al organismo por la generación de oportunidades y fortalecimiento de las relaciones interpersonales), sin embargo este fenómeno se presentó espontáneamente sin haber sido consecuencia de la planificación adecuada requerida por el sistema.

Por último, y con respecto al elemento de gestión de prácticas sociales, podemos encontrar que la Provincia cuenta con el Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad ( en adelante SECLAS) bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y tiene la misión de planificar, establecer y diseñar acciones y políticas tendientes a lograr la inserción laboral del discapacitado cumpliendo de este modo con Ley N°10.592 que garantiza la inclusión al cupo laboral de aquellas personas con discapacidades que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo de la APP representando una proporción no inferior al 4% del plantel en cada jurisdicción.

Asimismo, en este campo se ha ido desarrollando una política de Salud y Seguridad en el empleo público para tratar las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y de la salud de los trabajadores en el ámbito de la Provincia acorde a las recomendaciones de la OIT, órgano rector en la materia, conformándose a través de una resolución interministerial en el año 2008, la comisión mixta de salud y seguridad en el empleo público (en adelante CoMiSaSEP) que favoreció la instrumentación y continuidad de esta política. En este sentido, se aprueba la Ley N°14.226 en el año 2010 para regular las políticas vinculadas a las condiciones y medio ambiente del trabajo de los empleados públicos, con la particularidad de involucrar la participación y responsabilidad de distintos actores pertenecientes a los organismos públicos a través de las asociaciones sindicales.

Finalmente, entendemos que esta configuración presentada sobre los componentes del sistema de gestión estratégica de RRHH, responde a la influencia de los factores relacionados con el contexto interno y externo a la organización estatal. En este sentido, se observa que la Provincia cuenta con un ordenamiento

legal específico para la gestión de los agentes públicos que ha tenido el espíritu de convertirse en un sistema integral de gestión, pero por diversos escenarios se ha ido desvirtuando, constituyéndose una estructura informal de gestión que pasó a formar parte de la cultura organizacional. Otra cuestión que se pone en juego es la rigidez con que se realiza el tratamiento de algunos procesos de RRHH, en este punto resulta de difícil implementación - por ejemplo - la movilidad de tipo funcional que permite el aprovechamiento de las competencias en función de las verdaderas necesidades de las áreas.

Es de destacar la creación en el año 2012 de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos, creada por Decreto Nº 658/12, que tiene la misión de afrontar el desarrollo de una política en materia de recursos humanos tendiente al mejor desempeño de las prestaciones y servicios del Estado provincial, con la aprobación de las unidades estructurales necesarias para llevar adelante la misma, según consta en las acciones presentadas en el Anexo 4 a y b del Decreto Nº666/12, que aprueba tal desagregación estructural. Esto abre una ventana de oportunidad para ordenar las cuestiones visualizadas en una verdadera política integral y estratégica a nivel provincial, ya que denota un grado de voluntad política, tan necesaria para lograr los cambios buscados.

### **Reflexiones finales**

La idea rectora del artículo ha sido analizar algunas situaciones sobre las políticas y prácticas de personal de la provincia de Buenos Aires en el sentido de un sistema integral de gestión de RRHH. Consideramos que éste es el desafío en el marco de empleo público para lograr una organización estatal más eficaz y eficiente al servicio de la ciudadanía. Para ello se han tratado de identificar algunos escenarios reales que nos permite aproximarnos a un panorama del estado de situación en la temática.

De tal recorrido puede observarse variados escenarios que, más allá del subsistema en el que nos posicionemos para realizar la mirada, presentan similitudes o puntos en común. Aún cuando las prácticas de personal deben responder a una racionalidad otorgada por el establecimiento de una estrategia de gestión, que además debe encontrarse alineada a la estrategia institucional, lo que se visualiza son acciones aisladas que se van instalando, permanecen en el tiempo y se convierten en respuestas reparatorias de otras situaciones que se han venido sucediendo en el desarrollo de los RRHH en la Provincia o en base a necesidades propias de las jurisdicciones. De esta manera, se han ido potenciando comportamientos que se corresponden con la historia, las variables culturales y las características organizacionales de los últimos períodos.

Ahora bien, nuestra intervención como Expertas en Gestión Pública nos ha

permitido identificar que son los organismos y las jurisdicciones quienes requieren soluciones a problemas y necesidades propias relacionadas a las prácticas de gestión de RRHH. Estas demandas se orientan en la búsqueda de optimizar las formas de desarrollar las tareas y de fortalecer la participación, profesionalización y flexibilidad orientadas al logro de los objetivos y resultados establecidos. En este sentido, se observa el intento de los organismos provinciales y municipales de sortear las rigideces normativas y culturales por distintos medios y lo que se repite es la implementación de metodologías y herramientas de gestión nuevas pero diseñadas y utilizadas con diferentes criterios.

Por lo cual, todo lo expuesto hasta aquí evidencia y refuerza el desafío enunciado y nos permite considerar que se debe articular el diseño de las políticas de empleo público con la instrumentación de los subsistemas desarrollados, lo cual conlleva un esfuerzo de innovación, que permitiría arribar así a la racionalidad deseada en la gestión de RRHH.

## Bibliografía

- Alles, Martha Alicia (2008). *Dirección Estratégica de Recursos Humanos: Gestión por Competencias*. 2da edición. Buenos Aires: Editorial Gránica.
- Cabral, Pablo y Schreginger, Marcelo (2009). *El Régimen de Empleo Público en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
- 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.
- Villarroel, Amalia (coord.) (2013). “El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino”. Editó Jefatura de Ministros de la Nación/ COFEFUP.
- Expertos en Gestión Pública (2014). “Memoria Anual 2013-2014”. En <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/sites/default/files/Memoria%20Anual%20Expertos%20en%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%B3blica%202013-2014.pdf>. Fecha de Consulta: 02/5/2015.
- Feminis, Carlos (2006). “El capital humano en el sector público”. En Jorge Luis Bastons, (Director) *Empleo Público*. 1era edición. La Plata: Librería Editora Platense.
- la coviello, Mercedes y Iturburu, Mónica (2014). “Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos”. En Jorge Walter y Diego Pando (comp.) *Planificación Estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. 1era edición. Buenos Aires: Editorial Sociedad Argentina de Análisis Político Buenos Aires.
- Longo, Francisco (2000). “Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad”. En V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- Longo, Francisco (2001). “La reforma del Servicio Civil en las Democracias avanzadas: Mérito con Flexibilidad”. Documento de Trabajo. Washington, D.C.: BID.
- Longo, Francisco (2002). “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistema del servicio social”. Barcelona: ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- López, Andrea (2003). “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual” en Documento n° 68. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.

INAP. Argentina.

- Oszlak, Oscar (2013). "La Gestión Pública post-NGP en América Latina: balances y desafíos pendientes". En *Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE*— Santiago de Chile.
- Quintans, Noelia y García Ma. Elina (2013). "Procesos de Selección de Personal como política de empleo público: la experiencia de la provincia de Buenos Aires". En *2das. Jornadas de RRHH en Instituciones Públicas*. Córdoba.
- <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/PSP%20como%20politica%20de%20EP%20La%20experiencia%20de%20la%20Pcia.%20de%20BA%20-Quintans-Garc%C3%ADa.pdf>. Fecha de consulta: 29/5/2015.
- Randazzo, Florencio (2004). *Modernizar el Estado para fortalecer la democracia*. 1era edición. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Richino, Susana (2000). *Selección de Personal*. 2da edición. Buenos Aires: Paidós.
- Sistemas, Xavier (1999). "Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión". En Carlos Losada i Marrodan (Ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.
- Subsecretaría de la Gestión Pública – IPAP (2005). "Cartilla de inducción para la Administración Pública: Panorama del Estado y la provincia de Buenos Aires. Provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría para la Modernización del Estado (2011). "Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración pública provincial". Aprobado por Resolución N° 30/11. Provincia de Buenos Aires.

#### **Marco Normativo:**

- Constitución de la provincia de Buenos Aires. 1994.
- Ley N° 10.430. Estatuto y Escalafón para el personal de la Administración Pública Provincial. Texto Ordenado Decreto N° 1869/96 y modificatorios. Provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 13757 y modificatorias. Ley de Ministerios. Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 658/12. Crea la Secretaría de Personal y Políticas de RRHH. Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 666/12. Aprueba la desagregación estructural para la Secretaría de Personal y Políticas de RRHH. Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 2133/09. Creación de Cargos de Expertos en Gestión Pública, requisitos y procedimientos para la convocatoria, selección y evaluación de aspirantes al Programa de Especialistas en Gestión Pública.
- Decreto N° 209/13. Designación del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.



# “Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación”



**Laura Verónica Diazzi.** Contadora Pública (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Perito Contador de Oficio, Departamento Judicial La Plata. Asesora Contable e Impositiva. Auditora, Registro de Auditores Internos de Sistemas de Gestión de la Calidad en la Administración Pública Provincial. Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado,

Provincia de Buenos Aires.



**Emilce Milito.** Profesora en Ciencias de la Educación (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación**

### **Situación actual de las organizaciones públicas**

Las organizaciones públicas se enfrentan al desafío de responder a las exigencias de la sociedad. Estas exigencias se generan por las demandas de una ciudadanía más informada, más atenta, espera recibir productos de calidad y que, por otra parte, cuestiona el funcionamiento de la prestación de los servicios en cuanto a su calidad (Villoria, 1997).

Al mismo tiempo, la falta de transparencia, el fracaso de los procesos de privatización, liderazgos poco consistentes y las diferencias entre el discurso y la acción, fortalecen esta percepción de la ciudadanía.

Para responder a los requerimientos y cambiar la imagen que de ellas se tiene, las organizaciones públicas deben adoptar nuevas estrategias de gestión y de comunicación, en un contexto político y socioeconómico cada vez más complejo y cambiante en el que desarrollan su accionar.

La amplia bibliografía que aborda la temática de las organizaciones públicas, revela que existe consenso generalizado acerca de que los Estados deben adecuar sus organizaciones y su funcionamiento a la naturaleza del actual contexto, siendo necesario realizar cambios profundos en la gestión gubernamental y adoptando un nuevo modelo de gestión que recupere la capacidad de las administraciones públicas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común (Villoria, 1997; Krieger, 2009, entre otros).

Esta situación obliga a generar un proceso que fortalezca sustancialmente la capacidad de gestión del sector público, a través de la incorporación de prácticas que mejoren la calidad y promuevan la innovación.

Las organizaciones públicas deben ser capaces de entablar un diálogo constante con el ciudadano, para escuchar y conocer sus demandas, de manera tal de tomar las decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, tal como lo propone la concepción del gobierno abierto expuesto por Oszlak y Kaufman (2014)<sup>89</sup>. Actualmente se concibe la ciudadanía como la protagonista en el desarrollo de los servicios que el Estado presta y debe prestar, que exige que se le comunique todo lo que se decide y se hace de manera transparente (Calderón y Lorenzo, 2011).

Los gobiernos y sus administraciones están, entonces, bajo presión para adaptar sus formas de trabajo, sus estrategias de actuación y sus modos de organización a

---

<sup>89</sup> Sobre el tema de Gobierno Abierto se sugiere la lectura del artículo, en este libro, de Pau y Migliore "El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión".

las nuevas demandas sociales. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes, tuvieron en un primer momento un significativo impacto en los procesos de construcción de políticas públicas y en la actualidad abarcan todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales.

Así, las administraciones estatales, se ven envueltas en procesos de cambio. En la década del 90, la corriente denominada “nueva gestión pública” proponía reformas inspiradas en las transformaciones organizacionales del sector privado (López, 2002), intentando modificar la forma burocrático-piramidal tradicional de administración del modelo weberiano, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de los niveles de dirección.

Estas reformas no han podido alcanzar las expectativas anteriormente mencionadas si bien en algunos casos se logró mejorar la eficiencia, resta aún implementar mecanismos que permitan resolver problemas más complejos como la transparencia, la participación, la colaboración, la rendición de cuentas, etc. Un ejemplo de estas reformas son los sistemas de la calidad adoptados por algunas organizaciones públicas.

En este marco, se entiende a la calidad como la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, resultando necesario que éstos expliciten su impresión sobre los servicios recibidos, para que luego la organización adopte las mejoras correspondientes, lo cual es un proceso que debe realizarse de forma continúa. De esta manera, las organizaciones deben estar enfocadas a los beneficiarios o destinatarios de sus servicios y procurar mejorar su eficacia.

En respuesta a los problemas detectados en los modelos impulsados por la corriente de la Nueva Gestión Pública y para resolver las nuevas demandas de la sociedad, que identifica en su análisis Ramíó Matas (2001), han surgido nuevos paradigmas basados en la innovación.

La innovación implica que todo cambio supone una novedad, una serie de prácticas consideradas totalmente nuevas que logran modificaciones tanto en el ámbito económico como social. Pero no cualquier variación se convierte en innovación, sino aquellas que proponen mejores soluciones a las necesidades de la sociedad. Se puede mencionar además, distintos tipos de innovación:

- la organizacional: hace referencia a la introducción de nuevos productos o servicios que se proveen, como así también en los modelos de organización y gestión,
- la tecnológica: supone la creación de nuevos dispositivos, en muchos casos a partir de la modificación de elementos ya existentes.

El origen de estas innovaciones o nuevas ideas suelen ser la investigación, el desarrollo, la competencia, las demandas, iniciativas de los miembros de la

organización, etc. que pueden convertirse en mecanismos de inducción del proceso de innovación.

Von Hippel (2005) referente en la temática de la innovación, explica la innovación centrada en el usuario y en el modo en que las compañías y las organizaciones pueden adaptarse y obtener beneficios. En su opinión el desarrollo de los bienes y servicios se está desplazando del proveedor de los mismos a los usuarios líderes. La innovación impulsada por estos usuarios exige cambios en los modelos organizacionales y en la creación de políticas gubernamentales. La innovación es entonces el motor de los cambios organizacionales y servirá de marco para implementar nuevos modelos de gestión. Cabe mencionar que el enfoque de la innovación convive y podrían ser complementarios temporalmente con los sistemas de gestión de la calidad.

Por lo tanto, es valioso observar algunos aspectos positivos de ambas herramientas de manera de visualizar en qué medida éstos se complementan para la mejora de las organizaciones públicas e identificar algunos requerimientos de los Sistemas de Gestión de la Calidad que son capaces de generar alternativas innovadoras.

### **¿Qué se entiende por calidad?**

En su acepción más vulgar, decir que un bien o servicio es de calidad, equivale a afirmar que posee unas cualidades que lo apartan de lo común, que, de algún modo lo aproximan a la excelencia, en el sentido que le dan una cierta distinción o excepción respecto de lo corriente o cotidiano.

La buena o mala calidad de un bien o servicio puede determinarse por tres cuestiones básicas: la dimensión técnica, que abarca aquellos aspectos tecnológicos y científicos que afectan a un producto; la dimensión humana, que hace hincapié en cuidar la relación empresa-cliente y la dimensión económica, que buscará equilibrar y minimizar los costos, tanto para el cliente como para la organización. Cabe mencionar que cuando se analiza la situación en el ámbito de las organizaciones públicas la relación empresa-cliente debe entenderse como la relación administración-ciudadano<sup>90</sup>.

Por su parte, la Real Academia Española define a la calidad como un conjunto de cualidades que constituyen la manera de ser de una persona o cosas.

---

<sup>90</sup> Cabe agregar que el término "cliente" referido al destinatario de los bienes y servicios de las organizaciones gubernamentales, es más amplio que propio de las organizaciones privadas. Los destinatarios de los servicios públicos se preocupan no sólo del consumo de valores materiales, como en el primer caso, sino también de la prestación de otros valores, tales como los sociales y normativos. Por ello, las organizaciones públicas deben responder también a estos otros requerimientos (Vieytes y Saudino, 2009).

Existen diversas perspectivas desde las cuales se puede definir qué es la calidad, ya que el concepto ha evolucionado a través del tiempo. En la primera parte del siglo XX, la calidad se medía a través de inspecciones al producto terminado. En la década del 50 surge la idea del control de calidad en los productos en función de normas técnicas especificadas previamente. En los años 60 y 70, comienza a emerger el concepto de aseguramiento de la calidad, por lo que las organizaciones deben centrarse en asegurar la calidad en el proceso de fabricación. En la década del 80, aparece la gestión de la calidad total, centrada en adecuar el producto o servicio a los requerimientos del usuario. Al final de los 90, surgen los modelos de calidad para evaluar el desempeño y rendimiento de las organizaciones, tanto en el sector público como en el privado. Esta evolución ha determinado que los distintos teóricos de la calidad que han abordado el tema durante el siglo pasado, la hayan definido desde distintas perspectivas. Para ello tomaremos definiciones de autores como Juran, Deming y Crosby según el enfoque de Muños Machado (1999).

Juran<sup>91</sup> explica a la calidad en relación al uso del producto o servicio que brinda una organización. Tiene en cuenta la calidad del diseño a partir de características que potencialmente debe tener un producto para satisfacer las necesidades de los usuarios y la medición del grado en que el producto es conforme con dicho diseño.

Otra visión es la planteada por Deming<sup>92</sup>, quien estima que el principal objetivo de una organización es mantenerse en el mercado, proteger la inversión, ganar dividendos y asegurar los empleos, y considera que para alcanzar esos objetivos la única alternativa a seguir es la implementación de la calidad, a través de la mejora de los productos y la adecuación de los servicios.

Finalmente, Crosby<sup>93</sup> define la calidad como la conformidad con las especificaciones o el cumplimiento de los requisitos del producto y entiende que la principal motivación de la organización es alcanzar la cifra de cero defectos. Su idea es que la calidad no cuesta, cuesta trabajar sin calidad.

Debido a la complejidad para definir la calidad, quienes abordan esta temática han preferido enunciar definiciones instrumentales como las antes mencionadas, en lugar de definiciones esenciales. Las definiciones instrumentales sirven para implantar la calidad, poder medirla, controlarla y establecer lo que el sujeto reconoce como calidad y lo que no.

Así, en síntesis, la calidad es:

---

<sup>91</sup> Joseph Moses Juran consultor de gestión del siglo pasado, experto de la calidad y la gestión de la calidad, que ha publicado varios libros sobre esos temas.

<sup>92</sup> William Edward Deming, estadístico estadounidense, profesor universitario, consultor y difusor del concepto de calidad total.

<sup>93</sup> Philip Crosby pensador y empresario estadounidense, autor que contribuyó a la teoría gerencial y a las prácticas de la gestión de la calidad.

- Cumplir las especificaciones, según Crosby.
- Adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente, según Juran.
- Un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo, adecuado a las necesidades del mercado, según Deming.

Por otra parte, la norma ISO 9000 -que abordará con mayor profundidad en el apartado 4 del presente trabajo-, la define como “el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”, entendiendo a los requisitos como una necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria. Entre ellos se encuentran aquellos especificados por el cliente o destinatario, los necesarios para el uso previsto del producto, los requerimientos legales y reglamentarios aplicables y todo otro requisito adicional que la organización considere necesario.

La definición de calidad más difundida, y que tomamos en este artículo, es la que compara las expectativas de los clientes con su percepción del bien o servicio. La nueva óptica del concepto de calidad se focaliza hacia la visión de los clientes o destinatarios de los productos.

Por lo tanto, la calidad depende de cómo es percibida y está relacionada con las percepciones de cada individuo para comparar una cosa con cualquier otra de su misma especie y diversos factores como la cultura, las necesidades y las expectativas influyen directamente en esta percepción.

En igual sentido, la Asociación Española de la Calidad resume la evolución durante el siglo pasado. Indica que la calidad nació con la “inspección” en la que se verificaban los artículos producidos para asegurar que cumplían con los requisitos; posteriormente se inició el “control estadístico de procesos” mediante el cual se medían las tendencias de los procesos, fundamentalmente para ahorrar costos, ya que se evitaba inspeccionar todos los productos; posteriormente nació el “aseguramiento de la calidad”, que conllevaba un enfoque preventivo y estaba orientado a asegurar que los productos se producirían de manera conforme a los requisitos, por último, surgió la “gestión de la calidad” según la cual la calidad debería tratar de satisfacer los requisitos del cliente y mejorar continuamente la eficacia y eficiencia de la organización.

### **Los sistemas de gestión de la calidad como herramientas de gestión en las administraciones públicas**

La implementación de la calidad en la provisión de los servicios públicos constituye una alternativa para la consolidación y el fortalecimiento de la gestión pública. Implica considerar a la organización como un sistema, que interactúa con el medio,

que capta insumos, los procesa (agregando valor) y entrega productos (bienes o servicios) para satisfacer determinadas necesidades del destinatario. Se concibe así a las organizaciones como una cadena de procesos orientados al ciudadano. Por consiguiente, mejorar de forma permanente la calidad de dichos procesos, contribuye a un resultado final satisfactorio, cumpliendo así con la misión de la organización.

La calidad se basa en la mejora continua y tiene como fin obtener un producto o servicio de valor para el ciudadano, buscando satisfacer sus expectativas. La capacidad de las organizaciones públicas de adaptarse a los requerimientos de los ciudadanos les permitirá incrementar la credibilidad y confianza en las diversas prestaciones y servicios que realiza.

La adopción de un Sistema de Gestión de la Calidad, es una decisión estratégica de la organización y como tal requiere de un cambio significativo de la cultura organizacional, ya que actúa como sistema de control sobre los miembros de una organización, en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos en función de los valores y tradiciones.

En este sentido, gestionar con calidad es el resultado de la puesta en marcha de una programación que implica desarrollar un conjunto de acciones destinadas a medir, evaluar y realizar las modificaciones pertinentes para alcanzar objetivos claramente definidos, reconociendo asimismo la necesidad de contar con la participación, capacitación y compromiso de los recursos humanos involucrados.

Corresponde destacar que gestionar con calidad en una organización del Estado implica realizar todas las acciones pertinentes para garantizar calidad en los bienes y servicios que brindan a la ciudadanía. Como por ejemplo especificar las condiciones que deberán cumplir los bienes y servicios, los tiempos de proceso de obtención de los mismos, definir estándares que deberán alcanzar los productos, adoptar la cultura de la mejora continua en la organización y establecer los mecanismos de capacitación necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Para profundizar la adopción de los sistemas de calidad en las administraciones públicas, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008) propone adecuar el funcionamiento de las administraciones públicas de manera tal que se constituyan en instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. En tal sentido, se vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático. En primer término, que toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social. En segundo término, que la gestión pública tiene que orientarse a los resultados, por lo que

debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

La Carta Iberoamericana promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes administraciones públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. Entre los principios inspiradores de una Gestión Pública de Calidad, se pueden mencionar los siguientes:

- Servicio Público: las administraciones públicas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán satisfacción de sus necesidades y expectativas. La orientación a la calidad supone maximizar la creación de valor público.
- Legitimidad democrática: en la gestión pública este concepto proviene del hecho de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía.
- Transparencia y participación ciudadana: organizaciones transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerante a las críticas y permeables a las propuestas de mejora y de cambio procedentes de la ciudadanía.
- Acceso universal: comprende el esfuerzo por lograr la universalización de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos.
- Eficacia: entendiendo la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.
- Responsabilización: rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos y control social sobre la gestión pública.

### **Las normas ISO: la serie de las ISO 9000**

Las series de normas ISO 9000 constituyen un conjunto de normas que abarcan distintos aspectos relacionados con la calidad. Han sido publicadas en 1987 por la Organización Internacional de Estandarización (ISO) con el objetivo de llegar a un consenso sobre estándares internacionales que aseguran la calidad de los productos y servicios (tanto para los clientes como para los usuarios). Estas normas son de cumplimiento voluntario, ya que la Organización Internacional de Estandarización, al ser una entidad no gubernamental, no cuenta con la autoridad para exigir su cumplimiento.

La serie de normas ISO 9000, que se citan a continuación, se destinan para asistir a las organizaciones, de todo tipo y tamaño, en la implementación y la operación de sistemas de gestión de la calidad. A continuación explicamos brevemente los puntos centrales que establecen en estas normas:

- La norma ISO 9000 (2000) describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología para los sistemas de gestión de la calidad.
- La norma ISO 9001 (2008), es certificable y especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios que le sean de aplicación y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente.
- La norma ISO 9004 (2009) proporciona directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de la calidad. El objetivo de esta norma es la mejora del desempeño de la organización y la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas.
- La norma ISO 19011(2011) proporciona orientación relativa a las auditorías de sistemas de gestión de la calidad y de gestión ambiental.

Por otra parte, a principios del 2014 fue publicada la norma ISO 18091, ésta es la primera norma dirigida específicamente al sector público, que proporciona directrices para la aplicación de la norma ISO 9001 en el gobierno local.

Todas estas normas forman un conjunto coherente de reglas y pautas referidas a los sistemas de gestión de la calidad. Son de cumplimiento voluntario por parte de las organizaciones que desean incorporar la filosofía de la calidad, pero para el caso de la ISO 9001, se convierten en obligatorias en el momento de la certificación.

El sistema de calidad en el modelo ISO norma 9001, tanto en su versión 2000 como en la 2008, pone énfasis en el recurso humano dentro de la gestión de calidad. Lo considera el eje del sistema, entendiendo que la calidad se hace en el trabajo de cada persona y es la base de la mejora continua, propósito central de la norma. Remarca además, la importancia del compromiso de la Alta Dirección<sup>94</sup> como el eje de la transformación. Además, las normas obligan a poner orden en los procesos, lo que incide en la cultura de trabajo de los mandos medios a cargo de la gestión de los mismos. Otra ventaja del modelo es su sistema de auditoría externa periódica, que obliga a la organización a sostener el sistema y mejorarlo en el tiempo.

Cabe agregar que la versión 2008 estuvo en revisión y al presente se prevé su publicación para septiembre de 2015.

El Sistema de Gestión de la Calidad es un sistema de gestión que reúne el conjunto

---

<sup>94</sup> El término Alta Dirección se refiere a las máximas autoridades de la organización.

de elementos de una organización para establecer y lograr el cumplimiento de la política y los objetivos de calidad, generando productos y servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de sus clientes y, en el caso de las organizaciones del Estado, de los ciudadanos. El Sistema de Gestión de la Calidad propone que las organizaciones analicen los requisitos de clientes, usuarios o beneficiarios, según se trate y definan los procesos mediante los cuales se elaboran los productos, ya sean bienes o servicios, “y que logren mantenerlos bajo control”.

La Norma ISO 9000 establece principios directrices para la gestión, que permiten alcanzar una mejora en su desempeño, ellos son:

1. Organización enfocada a los clientes: las organizaciones dependen de sus clientes. Éstas deben comprender sus necesidades actuales y futuras para responder a ellas, ya que el éxito de una institución es superar las expectativas de los clientes.
2. Liderazgo: los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Deben crear y mantener un ambiente interno para que el personal se involucre en el logro de los objetivos organizacionales.
3. Compromiso del Personal: es la esencia de la organización en todos los niveles porque un personal comprometido posibilita que sus habilidades y competencias sean utilizadas en beneficio de la institución.
4. Enfoque de Procesos: los resultados deseados son alcanzados más eficientemente si las actividades y recursos se gestionan como procesos.
5. Enfoque de sistemas para la gestión: el criterio sistémico permite identificar las actividades, procesos y su interrelación dentro de la organización y actuar buscando el equilibrio, como un todo.
6. Mejora Continua: debe ser un objetivo permanente de la organización, para alcanzar el crecimiento, la motivación y la satisfacción de los integrantes de la misma.
7. Decisiones basadas en hechos: las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información, lo que posibilita actuar con mayor índice de certezas, evitando el accionar errático.
8. Relaciones de mutuo beneficio con los proveedores: las organizaciones actúan en un medio social y dentro de este tienen una especial vinculación con los proveedores, que le permiten obtener los recursos para su accionar. Los proveedores y las organizaciones son interdependientes y esto permite crear una red de mayor valor agregado<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Norma ISO 9000. Sistemas de gestión de calidad. Fundamentos y vocabulario.

## **La implementación de sistemas de gestión de la calidad en la Provincia de Buenos Aires**

La nueva generación de reformas del sector público (Oszlak, 1999) hizo hincapié en transformaciones internas, por la influencia de las ideas provenientes de las ciencias de gestión o del management, entre las que puede mencionarse la adopción de sistemas de gestión de la calidad, propuestos por las normas ISO 9000 como herramienta de gestión de las organizaciones estatales. Acompañando el influjo de estas corrientes modernizadoras, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha emprendido un conjunto de iniciativas y esfuerzos, llevando adelante una serie de transformaciones que contribuyen a la implementación de esta herramienta, sustentadas en valores y principios que hacen a la calidad de la gestión, con el fin de colaborar en la mejora de la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.

En este marco, se establecieron vínculos con el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) y el 20 de agosto de 2003 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto Argentino de Normalización para promover la implementación de modelos de gestión propuestos en las normas internacionales de la serie IRAM-ISO 9001:2000, luego actualizada como 9001:2008.

El IRAM es parte integrante del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación y miembro permanente del Consejo Nacional de acuerdo con las funciones asignadas por Decreto N° 1474/94 del Poder Ejecutivo Nacional. Es el representante de ISO en Argentina e integrante de su Consejo Directivo. Representa al país en otros foros internacionales y regionales de formalización. Ha sido acreditado por el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) y otros organismos extranjeros como Organismo de Certificación de Productos y Sistemas de Gestión de la Calidad<sup>96</sup>.

Para garantizar la adopción de estos sistemas, en una primera instancia, se conformó un equipo de profesionales, denominados Agentes de Modernización<sup>97</sup>, capacitados en la temática de calidad para asesorar y asistir en las actividades que requerían la implementación de los sistemas de gestión calidad en las organizaciones que integran la Administración Pública Provincial.

Surge así la realización de asistencias técnicas como producto de la Administración y propio de la actual Subsecretaria para la Modernización del Estado, definidas como un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento de las organizaciones a través de la actuación de equipos de trabajo interdisciplinarios que recuperan,

---

<sup>96</sup> IRAM Página Oficial del <http://www.iram.org.ar/>

<sup>97</sup> Función creada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 540/04.

fortalecen y proponen buenas prácticas de gestión, con un marco estratégico centrado en las necesidades de la organización y alineados a los planes y programas de gobierno<sup>98</sup>.

En igual sentido, a través del dictado del Decreto N° 2133/09 se crea la figura del Experto en Gestión Pública, que reemplaza a los Agentes de Modernización anteriormente mencionados.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo de actividades específicas en el ámbito de Administración Pública Provincial, cabe destacar que se implementaron, desde el año 2003 más de cuarenta (40) sistemas de gestión de la calidad en distintas dependencias del Estado Provincial, con diversos grados y modalidades de colaboración y participación por parte de los equipos de profesionales pertenecientes a la Subsecretaría para la Modernización del Estado. El asesoramiento por parte de estos equipos contribuye a garantizar una mayor adecuación del modelo propuesto por las normas ISO a la cultura de las organizaciones del Estado. Actualmente, los Expertos en Gestión Pública se encuentran asesorando en el diseño y la implementación de nuevos sistemas de calidad en:

- el Centro Único Coordinador de Ablación e Implante Provincia de Buenos Aires (CUCAIBA), en el proceso de gestión, fiscalización y conducción operativa de la procuración de órganos y tejidos en la Provincia de Buenos Aires,
- la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías (DPSIT), en el proceso de gestión de los certificados digitales,
- la Secretaría de Turismo en los procesos de: detección, definición y validación de las acciones de fortalecimiento en el territorio de la Provincia de Buenos Aires; implementación de programas de calidad turística; y, diseño e implementación acciones de capacitación presencial y virtual.

Además se han realizado auditorías internas en el Tribunal Fiscal de Apelación y en la Tesorería General de la Provincia para mantenimiento de los sistemas que se

---

<sup>98</sup> Estos compromisos adoptados, se refuerzan y se ratifican con el mantenimiento de las competencias asignadas en materia de sistemas de gestión de la calidad a la Subsecretaría para la Modernización (antes denominada Subsecretaría para la Gestión Pública y luego Subsecretaría de Modernización del Estado). Tal es así que, con el dictado del Decreto N° 666/12, que aprueba la estructura orgánico-funcional de la Secretaría General de la Gobernación, se menciona que le concierne a la Subsecretaría para la Modernización del Estado ser el organismo rector en “la formulación, diseño, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y proyectos que tengan por objeto la modernización del Estado provincial, promoviendo la transparencia en la información y la eficiencia en la gestión”.

encuentran actualmente en funcionamiento.

Estas asistencias técnicas, se realizan en virtud de que la Subsecretaría de Modernización del Estado es el órgano rector de la coordinación integral de los mecanismos necesarios que correspondan instrumentar para implementar Sistemas de Gestión de Calidad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N° 666/12).

### **La gestión de la Calidad y los procesos de Innovación**

En la búsqueda de respuestas adecuadas a los requerimientos de sus destinatarios, las organizaciones, tanto privadas como estatales o del tercer sector, han adoptado distintas herramientas que permitan potencializar sus fortalezas y mejorar el desarrollo de las mismas. Así, la gestión de la calidad ha tenido significativa adopción en las últimas décadas y actualmente se han incorporado los sistemas de innovación como herramienta útil para el cambio estructural y el crecimiento en las organizaciones.

La innovación es un concepto abarcador de todas las actividades en las que se aplica conocimiento y tecnología para la implementación y el funcionamiento de mejoras en las formas de hacer las cosas sobre la base de ideas creativas y transformadoras. Aparece entonces como sinónimo de cambio.

Cabe mencionar que se utiliza frecuentemente el concepto de innovación en el ámbito de las empresas y muy poco en relación con la eficiencia de la administración pública o la mejora de los problemas sociales. La innovación debería ser una prioridad para los gobiernos, ya que es importante por su contribución al bienestar de la sociedad y porque los enfoques innovadores deberían incorporarse a nivel de política y práctica gubernamental, como en la prestación de los servicios públicos.

En el ámbito de la literatura especializada, se cuestiona si los sistemas de calidad apoyan o inhiben la innovación en las organizaciones. La tensión se basa en el propio concepto de innovación y de calidad que se adopta. Es importante señalar que los resultados de una organización no sólo están determinados por las actividades de mejora e innovación, ya que otros factores tanto endógenos como exógenos influyen en la misma y en consecuencia, pueden ocultar o al menos modificar los beneficios que proporciona la innovación y la mejora.

Esta apreciación indica que los esfuerzos en mejora o en innovación a veces generan frustración en las personas que integran la organización en sus distintos niveles, ya que la relación causa-efecto no es inmediata y visible, por lo que no ven resultados en forma rápida. Esto hace que a veces, la visión hacia la calidad o la innovación se perciba como algo relacionado con la adopción de nuevas opciones y cuyo resultado no es tangible en lo inmediato.

Un concepto de calidad muy orientado hacia la conformidad con los requisitos en sentido amplio de la Norma ISO parece no orientar a las organizaciones hacia la innovación. Un sistema de calidad muy orientado hacia la eliminación de actividades innecesarias, en cambio, promocionará innovaciones de procesos. Asimismo, cuando un sistema de calidad está orientado hacia las necesidades del usuario puede promocionar innovaciones de bienes y servicios de forma incremental.

La cuestión a identificar es hasta qué punto la aplicación de los principios y prácticas de la gestión de la calidad facilitan u obstaculizan la innovación, y establecer la relación entre la gestión de la calidad y la innovación. Si bien parece que se trataran de circuitos diferentes, los sistemas de calidad y los procesos de innovación se apoyan mutuamente.

En el análisis de las relaciones entre la gestión de la calidad con la innovación se encuentran argumentos que consideran que el impacto de la gestión de la calidad puede favorecer los resultados de innovación, así como por el contrario, razones para valorar con prudencia o incluso negativamente la influencia que tiene la implantación de la gestión de la calidad en organizaciones innovadoras (Gil Marques y Moreno-Luzon, 2009). Las conclusiones a las que arriban los autores se agrupan en base a tres principios y prácticas centrales de toda organización: la gestión de procesos, el compromiso de las personas y la satisfacción de los destinatarios. Cada una de estas prácticas se analiza a continuación:

a) La gestión de los procesos

En una primera aproximación parece que la necesidad de llevar a cabo procesos predeterminados que se controlan a través de mediciones, puede impedir que surjan ideas más creativas, ya que se crea un entorno de precisión, certidumbre, aversión al riesgo y falta de experimentación, que expulsa las posibilidades de innovación. La gestión de los procesos al reducir la ambigüedad y crear un entorno analítico y cierto, puede frenar la flexibilidad, la variación y la asunción de riesgos. La estandarización y formalización propia de los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) propone el seguimiento de ciertas rutinas que llevan al cumplimiento de unos estándares mínimos y evitan los errores. Esto expulsa de la organización toda innovación y capacidad emprendedora, conduciendo a un comportamiento orientado a la pequeña mejora poco ambiciosa.

Sin embargo, existen otras posturas que resaltan las ventajas que supone disponer de sistemas de gestión de los procesos para la obtención de resultados de innovación. Una organización que gestiona y mejora continuamente sus procesos es más productiva y fiable, por lo que está en mejor posición para innovar, ya que dispone de mayores recursos para invertir en proyectos innovadores.

En igual sentido, Vila y Muñoz Najar (2007: 3) señalan que "...no cesa de crecer el número de empresas sensibilizadas con la innovación, conscientes de la necesidad de traducir en ideas en nuevos lanzamientos. Se establecen procesos ordenados que, como tales pueden ser gestionados, y se fijan objetivos, tareas, personas y responsabilidades en cada una de las etapas del proceso...". Asimismo, estos autores proponen una metodología para implantar un sistema de generación de iniciativas estratégicas basadas en tres ejes: un comité de innovación, un proceso sistemático de etapas a seguir (diagnóstico, reflexión estratégica, generación de iniciativas, selección y definición de proyectos, lanzamiento) y la conformación de equipos de innovación.

Se visualiza entonces que la gestión de los procesos, al impulsar la mejora continua, introduce en la organización el interés en llevar a cabo esfuerzos constantes y sistemáticos dirigidos a la implementación de cambios para satisfacer mejor a los destinatarios. Se deben organizar los procesos y adoptar soluciones teniendo en cuenta los datos que surgen de la medición de los mismos, promoviendo de este modo que las personas sean propensas a generar innovaciones para resolver demandas de la comunidad.

#### b) El compromiso de las personas

Se ha señalado críticamente que el trabajo en equipo de las personas que impulsan los SGC lleva a una innovación poco ambiciosa, que comprende solo pequeñas mejoras y que para obtener cambio de mayor envergadura se requieren de individuos emprendedores, competitivos e individualistas, dispuestos a romper moldes e impulsar transformaciones radicales en productos, procesos o formas organizativas.

Contrariamente, otros argumentos juegan a favor del papel positivo del compromiso y participación de las personas en relación con la innovación. La gestión de la calidad mejora la comunicación interdepartamental, la cooperación y la conexión entre los miembros de la organización, lo cual favorece la innovación. Del mismo modo, se sostiene que el trabajo en equipo ayuda al generar actitudes favorables al cambio y alimentar la creatividad y el surgimiento de nuevas ideas. La capacidad de los SGC para potenciar la innovación depende de su configuración. Si se orientan al aprendizaje, facilitan la comunicación, el compromiso y la colaboración, así como el trabajo en equipo y la formación de las personas para fomentar la creatividad, influirán positivamente en la innovación.

#### c) La satisfacción de los destinatarios

Se afirma que las organizaciones que tienen una dirección basada en la gestión de la calidad para adaptarse a la evolución de las necesidades de sus destinatarios,

generan innovaciones incrementales, en lugar de proyectos radicales. Pero un principio de orientación al usuario bien entendido requiere un esfuerzo innovador continuo, la predisposición a aceptar nuevas ideas, incluso anticipando necesidades latentes, para lograr su satisfacción. Cuando la orientación al usuario se entiende así, se convierte en un antecedente de la inquietud innovadora, pues supone un comportamiento proactivo de búsqueda continua de nuevas oportunidades y experimentación ante los cambios que demanda la sociedad.

Desde esta perspectiva, se les reconoce a las herramientas de calidad su capacidad de trasladar hacia el interior de la organización los deseos de los usuarios e impulsar una colaboración de todas las áreas para satisfacerlos mejor. Este esfuerzo de coordinación interna debe hacerse compatible con la agilidad necesaria para adoptar las innovaciones requeridas para el desarrollo de las estrategias.

En concreto, el liderazgo, el trabajo en equipo, la gestión de los procesos de desarrollo de nuevos bienes y servicios y las relaciones con los usuarios y beneficiarios, son las prácticas que promueven los SGC y que tienen efecto beneficioso en la rápida adopción de innovaciones, ya que las organizaciones aprenden a actuar proactivamente, de forma creativa y de manera flexible.

Las herramientas tradicionales de calidad se utilizan como base para gestionar la innovación, pero deben adaptarse para incluirla y utilizarla junto a nuevas técnicas para favorecer la creatividad.

En igual sentido, coincidimos con los resultados de los estudios de Gil Marqués y Moreno-Luzón (2009) en que a mayores niveles de innovación, más alto el de mejora continua; y al mismo tiempo, en un estudio posterior, los autores además advierten sobre la utilización de la gestión de la calidad como facilitadora de la innovación.

Los sistemas de gestión de la calidad deben evolucionar y adaptarse cuando la organización asume un proceso de innovación, y para ello deberán:

- adoptar la flexibilización de los sistemas de gestión,
- otorgar el máximo interés a la mejora continua,
- gestionar las demandas de la sociedad con mayor rapidez,
- reducir la utilización de enfoques formales y burocráticos,
- adquirir mayor tolerancia al conflicto y enfatizar el liderazgo y la formación del personal.

### **La innovación en la Provincia de Buenos Aires**

En la Administración Pública Provincial de Buenos Aires para estimular los procesos de adopción de innovaciones se creó la Dirección de Innovación en la Dirección Provincial de Gestión Pública, en el ámbito de la Subsecretaría para Modernización

del Estado. Esta dependencia es la responsable de administrar, desde el año 2004, el Banco de Proyectos de Innovación, que incorpora las prácticas destacadas, presentadas en las distintas convocatorias del Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública<sup>99</sup> que la misma Dirección convoca. Este es un premio que incentiva y reconoce a los servidores públicos del gobierno provincial y municipal y a las organizaciones de la sociedad civil, que de forma original y dinámica, diseñan e implementan iniciativas tendientes a incrementar el valor público y la calidad institucional.

La convocatoria se realiza una vez al año y es difundida por diversos medios y publicada en la página web de la Subsecretaría, en la cual pueden consultarse las bases y condiciones para las distintas presentaciones, ya sean proyectos o experiencias innovadoras. Aquellas presentaciones que reúnen las condiciones de admisibilidad, son evaluadas y presentadas a un jurado con trayectoria en la temática que determinan los ganadores en ambas categorías. Las presentaciones, que superan más de 60 puntos, se incorporan al Banco de Proyectos de Innovación<sup>100</sup> que a inicios del 2015 cuenta con 301 experiencias y proyectos registrados y, en el curso del corriente año se conocerán los resultados de la convocatoria 2014. Por último, la publicidad de los mismos en la página web institucional de dicha la Subsecretaría permite la libre consulta de los interesados, contribuyendo a la replicabilidad de las presentaciones en otros ámbitos de la administración pública.

### **Reflexiones finales**

En el contexto actual se exige a las organizaciones públicas optimizar la prestación de los bienes y servicios, mejorar la transparencia, satisfacer las demandas de la sociedad, aumentar la credibilidad y confianza del ciudadano y superar las estructuras tradicionales burocráticas. Para responder a estas demandas, se adoptan en las dependencias del Estado provincial nuevas y diversas herramientas de gestión, entre ellas los SGC y la generación de innovaciones.

En este sentido, en los últimos años es creciente el número de organizaciones estatales bonaerenses que implementan SGC y generan innovaciones relacionadas, por lo general, con la adopción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Del análisis realizado anteriormente, surge que es beneficiosa la convivencia de los

---

<sup>99</sup> Para una mayor información se recomienda consultar: <http://www.gpublica.sg.gba.gov.ar/node/79>. Fecha de consulta: 26/3/2015.

<sup>100</sup> Disponible en: <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion/>. Fecha de consulta: 26/3/2015.

SGC y procesos de innovación, ya que las prácticas propias del primero promueven espacios para la adopción de innovaciones.

Es posible constatar que la mejora continua, principio básico de los SGC, es precursora de la innovación y pueden obtenerse beneficios al aplicarlas simultáneamente. Asimismo, los aprendizajes institucionales, el trabajo en equipo y el ordenamiento de los procesos que promueven los SGC, influyen positivamente para la adopción de innovaciones. Además, la identificación de no conformidades en los procesos, la evaluación del desarrollo de las tareas y la medición de la satisfacción del ciudadano, también contribuyen con la innovación. Estos mecanismos detectan las inconsistencias en la gestión que, en muchos casos deben ser solucionados en forma innovadora.

Pero la capacidad de los SGC para potenciar la innovación dependerá de su configuración, debiendo orientarse a la capacitación permanente, a facilitar la comunicación, el compromiso y la colaboración entre las personas, así como también el trabajo en equipo y la creación de espacios formativos y estímulos para que las personas incrementen su potencial creativo.

La adopción de los SGC en las dependencias estatales se promovió formalmente desde el año 2003, a través de, la firma de convenios con el IRAM, la difusión de las ventajas de la calidad, la formación de recursos humanos a través del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y, en la actualidad, mediante el asesoramiento de los Expertos en Gestión Pública<sup>101</sup>. En tanto que la innovación ha sido abordada a través del mencionado Premio Provincial a la Innovación.

Al mismo tiempo, para intensificar la innovación en el Estado sería adecuado generar en las distintas dependencias estatales grupos específicos de trabajo para el impulso sistemático de proyectos innovadores, que se ocupen de la gestión de los procesos de innovación y de su seguimiento, a fin de generar experiencias sostenibles y que promuevan aprendizaje organizacional. Estos grupos serían responsables de encausar la innovación, su implementación y de desarrollar procesos de evaluación y medición de su impacto, para verificar el verdadero alcance de las innovaciones.

Para promover la generación de procesos de innovación en las organizaciones estatales, la implementación de los SGC constituye un antecedente válido, a partir de la creación de comités de la calidad y la manifestación explícita del compromiso de la dirección.

En consecuencia, la Subsecretaría para la Modernización del Estado de la Secretaría

---

<sup>101</sup> Para ampliar la información respecto del Programa de Especialización en Gestión Pública se recomienda la lectura, en este libro, del artículo de Galinelli y Migliore "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?".

General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, como organismo rector respecto del diseño, implementación y ejecución de planes programas y acciones referidas al mejoramiento de la calidad de la gestión, la atención de los ciudadanos y la aplicación de modalidades administrativas innovadoras, continúa con su misión de colaborar en la sustentabilidad de los SGC implementados, promover y acompañar el desarrollo de nuevos sistemas y estimular la adopción de Sistemas de Innovación en las organizaciones estatales que, a semejanza de los anteriores, promuevan y acompañen la evolución de organismos innovadores.

## Bibliografía

- Asociación Española de la Calidad (2015). "Calidad". En: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/calidad>. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008). "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública". En: <http://old.dad.org/documentos/dedaciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Gil Marqués María y Moreno-Luzón María (2009). "Innovación y gestión de la calidad. Análisis de su compatibilidad y efectos sinérgicos". En: <http://www.uv.es/motiva2/Ponencias%20Motiva2009/docs/71.pdf>. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Krieger, Mario (2009). "Los desafíos de cambio en la Administración Pública Argentina". En: Schweinheim, Guillermo (compilador), *Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, pág. 71-93.
- López, Andrea (2002). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". INAP, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento Nro 68. En: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estragetico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estragetico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF). Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Muñoz Machado, Andrés (1999). *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Editorial Díaz de Santos, Madrid, España.
- Oszlak, Oscar (1999). "Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)". Revista Aportes para el Estado y Administración Gubernaamental, Año 6, N° 14.
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*. Editorial OEA-Red GEAL-IDRC. En: <http://www.gobie.moabierito.gob.ar/multimedia/files/kaufman-oszlak.pdf>. Fecha de consulta: 11/06/2015.
- Ramíó Matas, Carles (2001). "Los problemas de la implantación de los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional: modelo de estado y cultura institucional", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, Caracas, Venezuela. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIOMATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20i%20mplantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>. Fecha de consulta: 04/03/2015.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2011). "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de

innovación en el Sector Público: Estado del arte, alcances y perspectivas". En *Revista Circunstancia*, Año IX, N° 26. En: [http://www.academia.edu/924848/Sobre\\_la\\_aplicaci%C3%B3n\\_y\\_desarrollo\\_del\\_concepto\\_de\\_innovaci%C3%B3n\\_en\\_el\\_sector\\_p%C3%BAblico\\_Estado\\_del\\_arte\\_alcances\\_y\\_perspectivas](http://www.academia.edu/924848/Sobre_la_aplicaci%C3%B3n_y_desarrollo_del_concepto_de_innovaci%C3%B3n_en_el_sector_p%C3%BAblico_Estado_del_arte_alcances_y_perspectivas). Fecha de consulta: 04/03/2015.

- Vieytes, Rut y Saudino, Martina (2009). "Sistema de calidad basado en clientes/ciudadanos en organizaciones de ciencia y tecnología de la administración pública argentina. Ponencia presentada en IIIº Congreso Argentino de Ingeniería Industrial, Misiones, Argentina". En: [http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/870/SISTEMA\\_DE\\_CALIDAD\\_Vieytes.pdf?sequence=3](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/870/SISTEMA_DE_CALIDAD_Vieytes.pdf?sequence=3). Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Villoria, Manuel (1997). "Modernización administrativa y Gobierno Postburocrático". En: Rafael Bañón, Ernesto Carrillo (compiladores), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Von Hippel (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA: The IT Press.

### **Fuente Normativa**

#### **Nacional**

- Decreto N° 1474/94

#### **Provincia de Buenos Aires**

- Decreto N° 540/03. Crea la figura y función de los Agentes de Modernización. Fecha de publicación: 23/5/03.
- Decreto N° 2133/09. Crea la Figura de Experto en Gestión Pública.
- Decreto N° 666/12. Aprueba la estructura orgánico-funcional de la Subsecretaría para la Modernización del Estado. Fecha de publicación: 16/08/2012

#### **Normas ISO**

- Norma ISO 9000:2005. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.
- Norma ISO 9001:2008. Sistemas de gestión de la calidad.
- Norma ISO 9004:2009. Sistemas de Gestión de la Calidad. Directrices para la mejora del desempeño.
- Norma ISO 90011:2011. Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental.





# “Atención al ciudadano en el ámbito municipal”



**María Gabriela Arrupe.** Contadora Pública (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Diplomatura en Administración y Gestión Pública (UCALP). Docente Tecnicatura Superior Administración Financiera (ISFDyT N°12). Docente Tecnicatura Superior Administración Contable (ISFDyT N°12). Docente Tecnicatura Superior en Higiene y Seguridad en el Trabajo (ISFDyT N°12). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



**Emilce Milito.** Profesora en Ciencias de la Educación (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Atención al ciudadano en el ámbito municipal**

El objetivo del presente trabajo es reflexionar acerca del vínculo entre la organización municipal y los ciudadanos e identificar algunas herramientas de gestión, con la finalidad de contribuir a la mejora en la relación entre el municipio y sus vecinos.

La selección del ámbito local obedece a que, es allí donde el ciudadano recurre en virtud de su cercanía, en búsqueda de información, solución a sus problemas y expresión de sus demandas. Según Cravacuore (2009), las competencias municipales históricamente abarcaban tres grandes campos: la infraestructura urbana, la asistencia social y la regulación y fiscalización de actividades en el ámbito local. Desde los años noventa, los municipios asumen nuevas responsabilidades dado que suman a las anteriores competencias la preservación del medio ambiente, seguridad ciudadana, acceso a la justicia, la implementación en el ámbito local de planes y programas sociales provinciales y nacionales, entre otras. Esto último obedece a la desconcentración administrativa de las jurisdicciones provinciales y nacionales y al interés de la política local por abordar nuevas competencias que amplíen su marco de influencia.

En este contexto los municipios se convirtieron en organizaciones estatales receptoras de las demandas de la comunidad y en los responsables de implementar acciones de fortalecimiento y cambios internos destinados a mejorar la atención y hacer efectivo el acercamiento entre la administración y los vecinos.

En este esquema, el Estado municipal mantiene su importancia en el reparto de servicios públicos con una gestión más eficiente, en red y con gobierno electrónico, asumiendo funciones regulatorias y de control en economías altamente interrelacionadas e intenta propiciar una nueva generación de políticas centradas en los derechos ciudadanos. Esto significa una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que los vecinos requieren.

El enfoque de este artículo se orienta a considerar al ciudadano en su relación con el Estado, cuando éste asiste al municipio a fin de plantear demandas y hacer valer sus derechos para cubrir sus necesidades. Así, aborda consideraciones teóricas y algunas observaciones prácticas acerca de la atención al ciudadano en la escala local, tomando ciertos antecedentes sobre estudios en la temática y conclusiones sobre abordajes empíricos.

### **El concepto de la atención al ciudadano**

Se define la “atención al ciudadano” como el conjunto de procesos, tareas, herramientas y canales, a través de los cuales se desarrolla el contacto con éste. El objetivo puede ser diverso: brindar información, recibir consultas, ofrecer y prestar servicios, recibir pedidos, quejas, reclamos, sugerencias, etc.

Entre el planteo de una situación que realiza un ciudadano y la solución que brinda la organización, hay un proceso que tiene que ser guiado por el agente público y que se denomina tal como ya dijimos, “atención al ciudadano”. Este proceso se inicia cuando el vecino realiza el contacto con la dependencia administrativa con una finalidad concreta.

La atención al ciudadano tiene dos componentes básicos:

- La atención propiamente dicha: que es el momento preciso de la comunicación entre el ciudadano y los agentes públicos. Este tipo especial de comunicación está condicionada por las habilidades comunicativas, actitudes, conocimientos, contextos socioculturales, preconceptos, cultura, creencias y valores de las personas que intervienen.
- El servicio o producto que se brinda: que es el resultado de uno o varios procesos internos que se desarrollan en la organización y como tal, la involucran en su totalidad. Por lo tanto el momento de la atención debería ser la resultante de un trabajo en equipo de varias áreas y de muchas personas que integran una institución.

Es frecuente que las acciones de atención a los ciudadanos se perciban sólo como responsabilidad del conjunto de agentes encargados de esta tarea, sin comprender que es toda la organización la que se presenta ante los ciudadanos en el momento de la atención. Si ocurriese que un agente público brinda información errónea sobre un trámite a realizar, la responsabilidad no recae sólo sobre el agente sino también sobre su inmediato superior y habría que repensar los mecanismos de capacitación, los procesos de trabajo, etc.

De lo expuesto, se observa que en el momento en que se desarrolla la atención de un ciudadano intervienen tres elementos constitutivos que se desarrollan a continuación:

- la organización, que determina las normas y procedimientos que rigen el desarrollo de las tareas;
- los agentes públicos y funcionarios, responsables de la ejecución de las tareas;
- el ciudadano que requiere buena atención, disposición y eficiencia para el abordaje de sus intereses.

## Elementos constitutivos en la “atención al ciudadano”



Fuente: Elaboración propia

### 1-La organización

La municipalidad vista desde la perspectiva de las ciencias de la administración tiene diversos elementos comunes con otras organizaciones, pero por ser un ente público, los recursos a administrar son *públicos*, es decir provienen en su mayor parte del dinero de los ciudadanos contribuyentes, y el interés general o el bien público es la base fundamental de sus actuaciones. Para poder cumplir con esta finalidad, la actividad administrativa se desarrolla en un contexto definido por un ordenamiento jurídico y reglas de juego que intentan combinar de manera armónica y equilibrada los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia, entre otros.

Asimismo, la visión sistémica de las organizaciones, entre las que se incluye a los municipios, permite visualizarlas como un conjunto de procesos que se desarrollan con una secuencia lógica y determinada, a partir de la entrada de insumos o recursos, con la finalidad de obtener productos. Estos, en el caso de los municipios, son los bienes y servicios que poseen un determinado valor para los vecinos, y que son el resultado de un proceso de trabajo del cual queda registro o constancia asociada, esto es, la evidencia de lo actuado.

Estos procesos se desarrollan en el marco de una cultura organizacional propia, determinada por la suma de valores, normas y hábitos que son compartidos por las personas y grupos de la organización. Éstas motivan o limitan las prácticas de los agentes y funcionarios, estructuran la descripción mental de lo que es el “buen gobierno” y la “administración apropiada” y establecen criterios y reglas de acción para un mejor desempeño. Blutman (2003) define a la cultura de las organizaciones como un modelo de presunciones básicas que permite enfrentarse a los problemas

de adaptación externa e integración interna y que influyen en los miembros en el modo de percibir, pensar y sentir esos problemas. Por ello, la cultura de una organización, controla la manera que interaccionan unos con otros y la interacción con el entorno, es decir la comunidad en la que está inmersa y define la identidad que permite distinguir a cada organización municipal como singular, particular y distinta de las demás. Puede indicarse claramente que, cada municipalidad procesa las influencias de su entorno de manera particular preservando su coherencia interna según su cultura organizacional y que por lo tanto cada una adopta mecanismos diferentes de relación con su ciudadanía.

El ámbito de intervención de las organizaciones es cada vez más complejo, y con cierto grado de incertidumbre. El entorno se encuentra en crisis y ante este cuadro de situación, surge la necesidad de implementar cambios, diseñar nuevas herramientas para intervenir en la comunidad y gestionar las relaciones en este contexto dinámico y complejo.

#### 1-1. El cambio

Uno de los retos al cual se enfrentan las organizaciones públicas en general y las municipalidades en particular, es el cambio interno que se debe producir para alcanzar la adaptación a las exigencias de la comunidad. Estos cambios responden a las modificaciones en el entorno organizacional con respecto al protagonismo de la ciudadanía, el surgimiento de los nuevos derechos del ciudadano y las nuevas visiones de la administración pública.

El ciudadano ha evolucionado, ya no es un sujeto simple receptor de bienes y servicios públicos. En la actualidad es protagonista principal de asuntos de interés general, está más informado, más atento y es más exigente, pretende servicios y productos de calidad. Para responder a estas demandas, las organizaciones deben adoptar nuevas estrategias de gestión y de comunicación que garanticen un acercamiento efectivo entre la administración y la ciudadanía.

Dentro de la corriente renovadora de la Administración Pública, que surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar "anglosajona", se identificaron diferentes estrategias que se agrupan en dos corrientes: una mayoritaria, las corrientes neoempresariales, que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y otra minoritaria, las corrientes neopúblicas, que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. A partir de la década de los años noventa, la visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos sin muchas

resistencias y gestó cambios significativos en las organizaciones públicas (Ramírez Matas, 2001).

Asimismo, surge el respaldo legal para la adopción de cambios, la reforma de 1994 incorporó a la Constitución de la Nación Argentina nuevos derechos individuales y colectivos en los artículos 41, 42 y 43. También estableció nuevas formas de participación ciudadana y dio jerarquía constitucional a los acuerdos o pactos internacionales sobre derechos. Se amplían la gama de derechos, entre otros los derechos humanos, derechos ambientales, derechos económicos, y la concepción del ciudadano como consumidor. Esta nueva visión responde a las necesidades del ciudadano en relación a su vinculación con el Estado en cuanto a las prestaciones y trámites.

En esta misma línea debe considerarse la Carta Iberoamericana de los Deberes y Derechos del Ciudadano (CLAD, 2013) que en su capítulo segundo, hace referencia a los principios que rigen la relación entre el ciudadano y la Administración y que constituyen la base del derecho fundamental de la buena Administración Pública. Estos principios son superadores del tratamiento tradicional que sólo exigía comunicación y respeto.

Por otra parte, en el capítulo tercero se hace referencia al derecho fundamental a la “buena administración pública” estableciendo que “que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”. De este derecho fundamental derivan otros, entre los que se mencionan:

- El derecho a la información de los ciudadanos, que destaca la importancia de suministrar a los vecinos información adecuada y veraz para asegurar la transparencia de las acciones de las organizaciones públicas y garantizar la participación ciudadana.
- El derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad, a un trato digno por quienes trabajan en las dependencias públicas y de recibir un trato especial y preferente, por parte de las autoridades, agentes y demás personal cuando se trate de ciudadanos que se encuentren en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores.
- El derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.

Para dar respuesta a las exigencias normativas mencionadas, las administraciones deben efectuar ciertos cambios. La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el principio de servir al interés general, y

cuenta con medios materiales y personal preparado para efectivizarlo de la mejor manera.

Otra situación que motivó la adopción de cambios fueron los aspectos técnicos. Los avances tecnológicos posibilitan gestionar con más información en tiempo y en forma, y la conectividad permite interactuar entre las distintas dependencias y con los ciudadanos en forma directa.

Por último, es necesario mencionar especialmente al Gobierno Abierto<sup>102</sup> que es un concepto que en los últimos años ha cobrado gran importancia. "Se trata de un conjunto de técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, donde las nuevas tecnologías de la información juegan un rol trascendental"<sup>103</sup>. Implica una nueva manera de ver y de gestionar en la administración pública. En virtud de la incorporación de la tecnología, es probable que en un futuro se reduzca la modalidad presencial y sea prioritaria la comunicación entre el ciudadano y el Estado a través de los sistemas web, la telefonía móvil, etc., por lo tanto las organizaciones municipales deben prepararse para esta realidad.

Castells (1998) define al Estado moderno como el "Estado de red", caracterizado por compartir la capacidad asociativa de atribuir decisiones a lo largo de una red de instituciones. Dicho concepto resulta apropiado para procesar la complejidad creciente, en la era de la información, de las relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, por un lado, y la economía, la sociedad y la política, por el otro. Es precisamente el desarrollo de nuevas tecnologías de información y de comunicación lo que permite una articulación cotidiana de una red de instituciones y organizaciones que se hacen manejables gracias a la interactividad informática. Asimismo, mejora la eficiencia de las administraciones estatales en sus distintos niveles dado que permite una mayor capacidad para procesar información y tomar decisiones compartidas, lo cual requiere capacidad tecnológica, recursos humanos adecuados y una estructura administrativa apta para asimilar este funcionamiento flexible.

Se considera que la tecnología colaborará con la resolución de los problemas de gestión, ya que una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, solo podrá operar con un cierto nivel de complejidad, si cuenta con un nuevo sistema tecnológico.

---

<sup>102</sup> Para ampliar la concepción de Gobierno Abierto se recomienda la lectura, en este libro, de los artículos de Migliore y Pau "El Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires. Prácticas concretas de gestión"; y Pagani y Pau "Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales".

<sup>103</sup> <http://www.infomedigital.com.ar/secciones/politicas/63711-gobierno-abierto-buscan-facilitar-la-interaccion-con-los-ciudadanos.htm>. Fecha de consulta: 12/05/2015.

Queda claro entonces que, en el contexto descripto el eje central de la gestión municipal y de las organizaciones públicas en general, se ha desplazado. Ya no es la organización la que establece las pautas unilateralmente de acuerdo a sus intereses, ahora el centro es el ciudadano y se debe gestionar pensando en él, facilitándole las cosas y adecuando las tareas y procesos a sus requerimientos. Esto es un cambio cultural muy importante y significativo que altera la gestión en las municipalidades.

Cabe mencionar que, conscientes de la necesidad de estos cambios, algunos de los municipios han colocado sus recursos en el fortalecimiento de su desarrollo interno. La lógica que sustenta este accionar ha sido potenciar el interior para ser más eficiente hacia fuera. Sin embargo, esto deja pendiente abordar el mejoramiento de los sistemas al servicio de la ciudadanía y de los mecanismos de comunicación con ella, para la identificación de sus demandas.

Por las características propias de la cultura organizacional del sector público, los cambios se producen en forma lenta y gradual. Por lo tanto la reorganización de los procesos internos, la modificación de los sistemas rígidos e inflexibles en mecanismos adaptativos, la organización del funcionamiento hacia la eficiencia y la adopción de nuevos métodos de trabajo se ven demoradas.

## **2- Los agentes y funcionarios públicos**

Gestionar es alcanzar los resultados previamente fijados utilizando recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, a través de procesos de trabajo determinados. Quienes organizan los procesos de atención al ciudadano son los funcionarios responsables de la gestión, en tanto que los agentes públicos son responsables de la ejecución de las tareas.

### **2-1. Funcionarios públicos**

La gestión directiva en la administración pública requiere determinadas competencias, habilidades y actitudes, así como conocimientos profesionales específicos. Entre ellos deben mencionarse:

- Las capacidades para analizar y diagnosticar su organización, tanto en los aspectos organizativos como funcionales, los procedimientos de actuación, los recursos y por supuesto el contexto global y las circunstancias en las que se inserta dicha organización.
- Capacidades para estructurar los problemas derivados del análisis y establecer las acciones a seguir.
- Habilidad para seleccionar a sus colaboradores, potenciar sus capacidades, definir las necesidades de capacitación en forma precisa y fomentar el trabajo

en equipo.

- Liderazgo, actitud innovadora y objetividad.
- Poseer conocimientos sobre comunicación a fin de enviar mensajes claros y efectivos sobre cómo alcanzar los resultados planificados.
- Conocimientos específicos sobre resolución de conflictos y negociación en el ámbito laboral.
- Conocimientos técnicos específicos sobre mecanismos de planificación, organización, administración de recursos y los procedimientos necesarios para la generación de los bienes y servicios que brinda la organización.

La responsabilidad del personal jerárquico, específicamente en los procesos de atención al ciudadano, está directamente vinculada con su compromiso en la planificación de las tareas. De forma tal que organizará horarios de atención, modalidades y herramientas a adoptar, funcionamiento y coordinación de los distintos canales de comunicación, disposición de personal en relación a los flujos de demandas, y las mediciones que garanticen el seguimiento de las mismas.

Asimismo, son los encargados de diseñar y coordinar las estrategias de servicio al ciudadano y realizar los ajustes pertinentes a las normas, reglamentos o procedimientos, para garantizar la atención y el acceso a la información de todas las personas.

Para garantizar el buen desempeño de las actividades inherentes a su área, el funcionario deberá asegurarse que su personal reciba la capacitación<sup>104</sup> necesaria para el desarrollo de las tareas en temas vinculados con la comunicación y con las habilidades personales, así como también en el conocimiento del desarrollo de los procesos operativos para la obtención de los bienes y servicios que brinda la organización, pudiendo así atender adecuadamente los dos componentes básicos de la atención al ciudadano. Además, asegurará una comunicación efectiva sobre las pautas establecidas para el cumplimiento de las tareas, evitando así la falta de coordinación, asegurando el desarrollo del trabajo en equipo y otorgando autonomía al personal bajo su coordinación.

Cuando los agentes públicos conocen las pautas definidas para el cumplimiento de las tareas, han recibido la capacitación necesaria, saben trabajar en equipo y pueden realizar las tareas en forma autónoma, el responsable de la gestión puede respaldar a su equipo de trabajo y supervisar el desarrollo de las actividades en

---

<sup>104</sup> La provincia de Buenos Aires, a través del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), realiza actividades de capacitación para la formación de los agentes responsables de los procesos de atención al ciudadano, fundamentalmente en el ámbito municipal. En los últimos tres años se han dictado 26 cursos en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires en los que se formaron 1045 agentes. En tanto en la Administración Central se formaron 127 agentes de diversas jurisdicciones en la temática.

forma eficiente.

## 2-2. Los agentes públicos

El ciudadano en su relación con las organizaciones tiene que satisfacer distintos tipos de necesidades en relación a la atención. Por una parte las necesidades operativas, vinculadas con los bienes y servicios que demanda, como: información, asesoramiento, pronta resolución y respuesta a su demanda; y por otra parte, las necesidades sociales de las personas en esta situación, entre ellas: buen trato y claridad, seguridad, confianza, comprensión y empatía.

Responder a las necesidades operativas y sociales del ciudadano requiere de agentes públicos responsables del proceso de atención con competencias que les permitan desarrollar esta tarea correctamente. Es decir, un conjunto de actitudes, conocimientos y habilidades específicas que garanticen un buen desempeño.

Las actitudes están directamente relacionadas con la satisfacción de las necesidades sociales. Por ello un agente público debe tener:

- una actitud positiva que se manifiesta en el interés por resolver los inconvenientes,
- flexibilidad para la adopción de distintas alternativas en pos de la solución de los problemas,
- accesibilidad y disponibilidad ante los ciudadanos, ya que él es la cara visible de la organización,
- capacidades necesarias para comprender las distintas situaciones en que se ven involucradas las personas y los distintos tipos de necesidades,
- actitudes empáticas que mejoren el proceso de atención,
- creatividad para adoptar las alternativas más efectivas ante las situaciones que plantea el ciudadano,
- iniciativa para encarar la resolución de los problemas,
- responsabilidad en el desarrollo de sus tareas, para adoptar el compromiso con la resolución de los problemas, con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y con la imagen de la institución que representa,
- conocimientos sobre comunicación, distinguiendo entre la comunicación verbal que permite informar, expresar, apelar y crear acuerdos y la no verbal que posibilita complementar las palabras, expresar emociones, transmitir actitudes. Las habilidades comunicativas mejoraran su relación con las personas,
- un conjunto de estrategias para la atención de personas con diversas discapacidades,
- conocimientos específicos sobre las técnicas que permitan el manejo de situaciones difíciles que pueden presentarse en su tarea cotidiana,

- conocimientos técnicos específicos sobre los procesos utilizados para la obtención de los bienes y servicios que brinda la organización como así también sobre la participación de otros organismos que confluyen en éstos, para poder brindar toda la información vinculada con ellos y orientar adecuadamente al ciudadano. Esto está directamente vinculado con las necesidades operativas que debe satisfacer.

### 3- Los pasos del proceso de atención al ciudadano

En forma genérica se pueden identificar cuatro pasos en el proceso de atención al ciudadano, ya sea en forma presencial o virtual, ellos son:



Fuente: Manual de Atención a la Ciudadanía (2002). Gobierno de Cantabria. España

El primero de los pasos, es el momento en el cual se da el primer contacto con el ciudadano y es muy importante para la generación de empatía. Si se trata de atención presencial es necesario que el agente público haga contacto visual con el vecino, lo atienda solícitamente y se interese por él, es decir personalizar la atención. Es el momento de ofrecer ayuda, adoptar una expresión facial y corporal distendida y, además, usar un tono de voz amistoso y cálido. Si se trata de atención telefónica, es necesario identificarse claramente y aunque no haya contacto visual, hay que tener presente que la voz humana deja traslucir la actitud de las personas que se comunican.

Posteriormente, la identificación de la demanda requiere por parte del agente público, atención, interés, a fin de identificar necesidades manifiestas y no manifiestas de las personas, es decir mantener una escucha activa. Una actitud empática es fundamental en el desarrollo de este paso.

Habiéndose cumplido los dos pasos anteriores es menester responder en forma específica a la demanda y centrarse en el problema e informar al ciudadano sobre los medios que se adoptarán para responder a la cuestión. Es el momento donde intervienen los conocimientos técnicos del agente público sobre desarrollo de los procesos organizacionales. Es necesario centrarse en la solución, intentando ser eficaz en el menor tiempo posible y brindando la información sobre el trámite en

cuestión. Cuando no sea viable la solución del problema, se deberá informar al ciudadano donde debe presentarse y cuáles son las alternativas para resolverlo. La conclusión, es el último de los pasos en donde se realiza la terminación y el cierre del proceso de atención, y debe verificarse que el ciudadano haya solucionado la demanda y sino cual es el circuito de seguimiento y posteriores pasos para la solución a sus problemas.

### 3-1. Los Subsistemas que confluyen en el proceso de atención

Si se analiza el proceso de atención al ciudadano desde una visión sistémica, se observa que en él interviene el municipio como un todo. Para facilitar su abordaje es posible identificar la confluencia de por lo menos cuatro sub sistemas:

El primero de ellos es el *subsistema de procesos internos* para la generación de productos organizacionales. Es el conjunto de procesos que se llevan a cabo dentro de la organización municipal, en sus distintas dependencias o en muchos casos articulando además con otros organismos públicos o privados. En términos cotidianos se los identifica como "trámites". Estos procesos responden a un conjunto de normas que establecen cómo se realizarán, cuáles serán los insumos necesarios para el inicio y desarrollo de los mismos, que áreas intervendrán, quiénes son los responsables y cuáles son los tiempos aproximados.

El segundo, es el *subsistema de información y registro* que posibilita el seguimiento de un trámite en particular dentro del desarrollo de los procesos internos. Está compuesto por todos los mecanismos establecidos para la identificación de los distintos trámites como por ejemplo el sistema de seguimiento de expedientes, las constancias de actuación en archivos y registros, las bases de datos, etc.

El tercero es el correspondiente al *subsistema de reclamos y sugerencias*, importante para el mejoramiento del desarrollo de los procesos. Está conformado por los distintos procedimientos establecidos para conocer la opinión del ciudadano sobre el funcionamiento de la organización y sus dependencias administrativas, como por ejemplo las encuestas de opinión, el libro de quejas y sugerencias, el seguimiento de la mención de la organización en la prensa y secciones de carta de lectores, etc. Estos tienen como finalidad dejar constancia de las quejas, reclamos, iniciativas o sugerencias, que los ciudadanos consideran convenientes. Esta participación será debidamente procesada, analizada y verificada, se tomarán las medidas correspondientes y se informará de lo actuado al ciudadano involucrado o a la ciudadanía en general, cuando corresponda.

Por último, el cuarto es el *subsistema de comunicación organizacional*, que está compuesto por el conjunto de mensajes de una organización para dar a conocer su imagen institucional, su misión y su visión. Se comunican diversos tipos de mensajes, los de difusión general, emitidos por las áreas de prensa, los cuales están

destinados a informar sobre los actos de gobierno, la imagen institucional, los objetivos de gobierno, etc.; y los de difusión específica, destinados a informar sobre los sistemas de gestión para la prestación de bienes y servicios, estos intervienen en forma directa en la atención a los ciudadanos y están directamente vinculados con los tres sistemas anteriormente mencionados.

#### **4- Líneas Estratégicas y Herramientas de atención al ciudadano**

Tal como ha sido abordado, brindar un servicio al ciudadano oportuno y de calidad es uno de los deberes centrales de la organización municipal. En esta medida, garantizar el acceso a los trámites y servicios, en condiciones de igualdad, legitima la acción estatal y contribuye al goce efectivo de los derechos del ciudadano ya mencionados.

En consecuencia, es fundamental diseñar estrategias que permitan la materialización de estos principios y la mejora de la atención al ciudadano. En este sentido, se exponen los principales elementos que tanto los agentes y funcionarios públicos, deben contemplar a la hora de desarrollar su labor, reconociendo además la importancia de realizar adecuaciones con el fin de garantizar que todos puedan acceder a los bienes y servicios en igualdad de condiciones.

En la interacción entre los ciudadanos y el estado municipal existen diversas líneas estratégicas que facilitan el acceso a la información y a la obtención de los productos institucionales. Éstas son:

- atención presencial en oficinas o puntos de atención y orientación, centros y/o áreas de servicios estáticos y móviles;
- atención telefónica a través de 0-800, telefonía móvil de voz y datos, centrales telefónicas;
- atención virtual a través de páginas web, correo electrónico, chat y redes sociales, entre otros.

Es importante tener en cuenta que independientemente de la estrategia utilizada, los ciudadanos deben ser atendidos de manera incluyente y en condiciones de igualdad, sin importar su condición.

##### **4-1. Atención presencial**

La atención presencial implica una comunicación inmediata: el agente público y el ciudadano intercambian mensajes de manera continuada que les permiten informarse y crear acuerdos, utilizando, además, la comunicación corporal que posibilita complementar las palabras, expresar emociones y transmitir actitudes. En términos generales podemos definir la comunicación no verbal como la “comunicación mediante expresión o lenguaje corporal desprovisto de palabras” (Pease, 1997). Es decir, es un conjunto de signos, de movimientos, de olores, de

expresiones del rostro; es mucho más complejo que el lenguaje oral y con mayor contenido en cuanto a lo que expresamos tanto voluntaria como involuntariamente.

Por otra parte, los lugares de atención al ciudadano deben ajustarse a las necesidades y características actuales de la ciudadanía y del territorio. Los espacios de atención deberán responder al tipo de servicio que se preste, a la dispersión territorial, densidad poblacional y al modo de ofrecer la prestación. Los mismos deberán disponer de un buen acceso, instalaciones adecuadas y dotación de personal necesaria. Cuando el ciudadano se acerca al municipio se debe facilitar la localización, acceso a las instalaciones y acceso a la información.

Para optimizar el espacio de atención al ciudadano se deberán cuidar los siguientes elementos:

- El local: preferentemente con una ubicación adecuada a su función y tipo de servicio; contar con la superficie necesaria para prestar adecuadamente los servicios y tener posibilidades de efectuar una buena distribución; preferentemente debe tratarse de una planta baja, accesible a todas las personas<sup>105</sup>, cómodo, disponer de una iluminación adecuada y con el equipamiento necesario. En caso de no cumplimentar los requisitos anteriormente descritos intentar orientar la prestación del servicio al ciudadano hacia la atención telefónica y/o telemática.
- La señalización, interna y externa, es otro de los elementos a tener en cuenta. Las organizaciones deberán tener un cartel o panel con la identificación correspondiente en el exterior del edificio donde aparezca el nombre del municipio y/o dependencia/delegación, además de las unidades que en él tienen su sede. De este modo, el ciudadano podrá identificar en todo momento el edificio público al que va a asistir y qué dependencias son las que en él se encuentran.

Respecto a la señalización interna, los puntos de atención al ciudadano deben estar claramente identificados mediante carteles en los mostradores y carteles para asegurar la visibilidad de los puestos de atención. También deberán estar señalizadas e identificadas la existencia de libros o formularios donde los ciudadanos puedan presentar sus reclamos y sugerencias ante el municipio. De acuerdo con la normativa vigente, deberán estar indicadas claramente las salidas de emergencias y extintores contra incendios.

Asimismo, se deberá disponer de guías, documentos, folletos y publicaciones informativas editadas o anuncios que brinden información interesante para el

---

<sup>105</sup> En apartado 5.3 se señalará las características físicas de los espacios para personas con capacidades diferentes.

ciudadano.

- De ser posible, en los espacios anexos se ubicarán otros servicios que permitan el buen funcionamiento de las oficinas, tales como: cajeros o pagos rápidos; baños públicos; zona de archivo, etc.

#### 4-2. Atención móvil

Este tipo de intervención por parte del municipio es útil en territorios extensos, los centros móviles deben recorrer los barrios de las diferentes localidades donde debe prestarse el servicio o brindarse los productos planificados, dotados de los recursos necesarios para la atención. En la página web del municipio y en otros medios de comunicación local se deberían detallar las fechas, lugares, ubicación y horarios de atención.

Se trata de una forma de comunicación directa entre la comunidad y su gobierno. Ésta posibilita por un lado acercar al municipio a la población, facilitando la comunicación de demandas y por otro lado se logra la inclusión de aquellos ciudadanos que se ven imposibilitados de acercarse al municipio logrando así un Estado municipal cada vez más resolutivo e inclusivo.

#### 4-3. Ventanillas Únicas

La ventanilla única es el agrupamiento en una sola instancia de todos los trámites que el ciudadano debe realizar ante la administración, evitando el desplazamiento físico a distintas oficinas.

La implementación de la atención del ciudadano bajo un sistema de Ventanilla Única implica:

- la revisión y adecuación de los procesos organizacionales,
- la implementación de un modelo comunicacional efectivo, tanto interno como externo,
- la generación de instancias de medición y evaluación de su funcionamiento.

## Ventajas de la aplicación de las Ventanillas Únicas

Permite al ciudadano	Permite a las dependencias públicas
<ul style="list-style-type: none"><li>• Disponer de más información sobre el uso de los recursos públicos.</li><li>• Reducir costos y tiempo para realizar los trámites.</li><li>• Evitar desplazamiento físico por distintas oficinas.</li><li>• Aumentar el acercamiento con el gobierno.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Disminuir las colas en las oficinas públicas.</li><li>• Simplificar los trámites.</li><li>• Disminuir los gastos operativos en materiales y suministros como papel, combustible y alquileres.</li><li>• Hacer transparente el uso de los recursos del Estado.</li><li>• Mejorar clima laboral de los empleados públicos.</li><li>• Aprovechar mejor los recursos humanos.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia

La puesta en marcha de las Ventanillas Únicas no es sólo una reformulación de la atención al ciudadano, si no que se trata, por sobre todo, de una modificación de la cultura organizacional. Requiere de la adaptación de aplicaciones informáticas a la nueva forma de trabajo y el desarrollo de nuevas aplicaciones; el uso de una base de datos común y la colaboración entre las distintas áreas de modo que garanticen la obtención de los productos.

### 4-4. Atención telefónica

La atención telefónica es un medio de comunicación importante para la organización y un elemento de difusión frecuente, rápido y continuo que permite potenciar la imagen institucional, de allí su valor estratégico.

Uno de los grandes cambios que impactó en la relación administración-ciudadano es la aparición del teléfono como medio de vinculación con las organizaciones públicas. En éstas aparecieron los Centros de Atención Telefónica (en adelante CAT) o el conocido 0-800.

Los CAT están integrados por un grupo de personas previamente capacitadas que recibe las llamadas y que generalmente utilizan un sistema automático de distribución de las mismas. Los agentes disponen de un soporte específico para prestar el servicio.

La garantía del buen servicio de un CAT se basa en cuatro aspectos:

- un proceso de atención optimizado,
- la motivación y formación del personal,

- un sistema de gestión operativo integral,
- los medios técnicos apropiados.

Para definir las estrategias de atención telefónica es necesario tener presente: planificar el flujo de llamadas, el momento en que se realiza y sus finalidades. Sino la demanda se convierte en incierta.

La atención telefónica tiene los siguientes componentes<sup>106</sup>:

- La voz: es el instrumento básico de la comunicación verbal a través del cual transmitimos y damos forma a nuestros mensajes. Sus rasgos son: la entonación que permite la adaptación del tono a las distintas situaciones (cálido, seguro o tranquilo); la articulación que da claridad a las palabras y la elocución que es el modo de elegir y distribuir las palabras y los pensamientos en un discurso.
- El silencio: permite subrayar la importancia de ciertas palabras, sirve para aislar ideas importantes y es útil para percibir a nuestro interlocutor. Sin embargo, los espacios que genera el silencio también pueden facilitar la aparición de objeciones eventuales.
- El lenguaje: debe ser claro, preciso, breve y correcto, contener palabras positivas, confirmativas, descriptivas -evitando palabras muy técnicas, imprecisas, diminutivas o superlativas inútiles-.
- La sonrisa: es una forma consciente de relajarse y comunica un tono amistoso y cordial, se oye por teléfono y es síntoma de demostrar interés, de predisposición a la ayuda y crea un clima empático. Refleja actitud positiva y reclama una actitud semejante en el interlocutor. En la presentación y despedida crea un buen clima e impresión favorable.

Al igual que la atención presencial, la secuencia de atención telefónica al ciudadano se lleva a cabo en las siguientes fases:

1º Identificar la unidad y saludar: al descolgar el teléfono indicar la dependencia o centro al que el vecino se está dirigiendo y luego saludar e identificarse para que el ciudadano sepa quién es su interlocutor.

2º Escuchar el mensaje: escuchar con interés y sin interrupciones y cerciorarse de haber comprendido bien la demanda.

3º Indagar hasta haber conseguido toda la información y repreguntar cuando sea necesario.

4º Reformular la pregunta, para asegurar la comprensión correcta.

---

<sup>106</sup> <http://es.slideshare.net/juanmaovw/manual-de-atencion-telefonica-1344245> Manual de excelencia telefónica. Fecha de consulta: 12/05/2015

5º Dar respuesta explícita, clara concisa e inteligible para el ciudadano. Mientras el ciudadano siga al teléfono evitar ruidos y conversaciones paralelas.

6º Despedirse: la despedida es la última imagen que el ciudadano se lleva del servicio recibido por ello, es importante dejar una buena impresión.

Para la organización del CAT es preciso responder a un conjunto de requisitos que se presentan a través de los siguientes interrogantes:

- ¿Están estructuradas las áreas que prestan servicios mediante el teléfono con un volumen de llamadas importante como para organizar un CAT?
- ¿Dispondrá el CAT de los medios técnicos adecuados para gestionar el volumen y la complejidad de llamadas que debe atender?
- ¿Se ha analizado el proceso de atención y desarrollado el soporte óptimo?
- ¿Recibirán los agentes la formación adecuada respecto a los procesos organizacionales y a la atención telefónica?
- ¿Dispondrá el CAT de responsables capaces de gestionarlo activamente, de realizar un seguimiento correcto de la formación de los agentes y mantenerlos motivados?
- ¿Se establecen previsiones de los volúmenes de llamadas y franjas horarias para adecuar la cantidad de personal?
- ¿Existen objetivos claros para el servicio del CAT y se genera la información necesaria para las acciones correctivas ante las desviaciones que aparezcan?
- ¿Se medirá la satisfacción de los clientes que hacen uso del servicio del CAT?

En caso de no poder responder positivamente a las preguntas anteriores, debe tenerse en cuenta que es probable que al implementar un CAT se genere insatisfacción en la ciudadanía.

#### 4-5. Asistencia electrónica o virtual

Las páginas web institucionales tienen entre sus propósitos facilitar el acceso de la ciudadanía a la oferta de servicios que brinda el estado municipal, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y brindarles los elementos necesarios para la realización de trámites, obtener servicios y adquirir información relevante<sup>107</sup>.

La comunicación organizacional ha encontrado en Internet el mejor canal para desarrollarse y optimizar resultados. Internet posibilita la interactividad entre emisor y receptor, lo que abre un amplísimo abanico de opciones que rebasa el

---

<sup>107</sup> Pagani, M. Laura y Pau, Valeria. (2014). "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultado de un estudio sobre los portales web". En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

objetivo comunicativo de los medios tradicionales. Uno de sus efectos más destacados radica en la desaparición de la necesidad de contar con un intermediario para hacer llegar al receptor el mensaje deseado.

El servicio de correo electrónico municipal se ofrece bajo la modalidad conocida como correo web o webmail, donde los mensajes se envían y reciben a través de la página web oficial. Los mensajes de correo electrónico posibilitan el envío, además de texto, de cualquier tipo de documento digital, como imágenes, videos, audios, etc.

En la actualidad, cada institución, organización, asociación o cada individuo puede crear, y poner en marcha su propia página o portal web, con el que dará a conocer a una masiva audiencia potencial los contenidos que considere adecuados, sin necesidad de efectuar grandes inversiones.

Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (en adelante TIC) permiten abordar otras formas para la gestión de la información, los procesos de consulta y la prestación de servicios en las administraciones públicas. Especialmente Internet posibilita prestar servicios públicos de una forma más adecuada y diferente, orientada al destinatario.

Es en el nivel local donde el potencial de la administración en línea es mayor, son numerosos los servicios prestados en este nivel.

Existen cuatro fases para la consecución de la administración en línea:

- La primera es la información: incluye la publicación en la red de informaciones administrativas, como por ejemplo leyes, reglamentos, actos, formularios, estadísticas y datos económicos.
- La segunda etapa se vincula con la interacción en línea. Se trata de ampliar la participación de los ciudadanos como por ejemplo votar, emitir opiniones, consultar, bajar planillas.
- La tercera es la de las transacciones en línea. Con esta denominación hace referencia a la oferta de servicios administrativos en línea como por ejemplo pagar tasas.
- La cuarta etapa se corresponde con la digitalización de los servicios. Las administraciones pueden ampliar su política electrónica creando sitios de Internet que permiten a los usuarios efectuar gestiones totales en línea.

## **5- Herramientas**

Existen diversas herramientas que son útiles para aplicar en las distintas estrategias implementadas en el proceso de atención al ciudadano entre ellas se mencionan: las guías de trámites y los mapas de trámites.

### 5-1. Guía de Trámites

Esta herramienta propone acercar a la comunidad el desarrollo de los trámites para la obtención de bienes y servicios. La Guía de Trámites es una herramienta que mejora la calidad de la atención al público y persigue como resultado simplificar y aclarar la información sobre la oferta de servicios al ciudadano, por medio de una herramienta a disposición tanto en una plataforma web como en soporte papel.

El interesado dispondrá de información referida a: el proceso del trámite; la documentación requerida, los costos más relevantes asociados, los lugares y horarios de atención y ampliación de información, entre otros datos básicos para facilitar la comunicación entre el Estado y el ciudadano. En la provincia de Buenos Aires 58 municipios cuentan con esta herramienta.<sup>108</sup>

### 5-2. Mapa de trámite

Este mapa grafica el proceso total que implica la realización de cada trámite. Tanto la Guía de Trámites como el Mapa, surgen del manual de procedimientos que narra el desarrollo de las tareas a realizar para la producción de bienes y servicios. Suelen utilizarse como información interna y permite a los integrantes de las distintas áreas de atención, virtuales o presenciales, tomar conocimiento acabado de lo que implica cada trámite y por las áreas que va pasando.

## 6- El conocimiento para la atención incluyente

Para brindar un servicio incluyente que respete a todos los ciudadanos, se requiere que los agentes públicos posean un conocimiento general de cómo abordar los diferentes tipos de discapacidad y las particularidades de los distintos colectivos.

Es importante tener en cuenta que estas personas, necesitan ser reconocidas y respetadas al igual que el resto de los ciudadanos. Por lo tanto, se debe entender que una discapacidad no es sinónimo de enfermedad y que todos los individuos, sin importar su condición, tienen necesidades en relación a la atención al ciudadano y los mismos derechos, requieren oportunidades para poder realizarse y participar activamente en la sociedad.

En el año 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional de Derechos de la Personas con Discapacidad<sup>109</sup>, estableciendo las condiciones para el goce pleno y efectivo de parte de las personas con capacidades

---

<sup>108</sup> Pagani, M. Laura y Pau, Valeria. (2014). "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultado de un estudio sobre los portales web". En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

<sup>109</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas, 2006. Disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/convention.html>. Fecha de consulta: 12/05/2015.

diferentes. Dicho instrumento cambia la perspectiva de consideración hacia dichas personas, basado en los pilares de ciudadanía, no discriminación, respeto por la diversidad e inclusión. Se incluyen a aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. Nuestro país ratificó la Convención en el año 2008 mediante la Ley N° 26.378.

La provincia de Buenos Aires sanciona la Ley N° 10.592 del régimen jurídico básico integral para personas discapacitadas, en el año 1987. Esta Ley define a la discapacidad “como toda restricción o ausencia debida a una deficiencia en la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano”. Este concepto fue modificado por las definiciones elaboradas por la OMS en el año 2001 y corroboradas en la Convención del 2006.

La información que se brinde debe presentarse en formatos comprensibles, facilitando el uso de dispositivos técnicos o tecnológicos de apoyo y otras formas de asistencia, como por ejemplo la inclusión en páginas web de videos tutoriales en lenguaje de señas argentinas destinado a personas hipoacúsicas. Esta herramienta tiene como objetivo propiciar el acercamiento de las personas con discapacidad sensorial auditiva a las páginas oficiales que brindan ayuda al ciudadano en la gestión de sus trámites.

Respecto a la atención virtual, se deberá realizar el diseño de la página web de la comuna bajo lineamientos que establecen los requisitos para garantizar el acceso universal a las mismas. Por otro lado se deberían incluir apoyos técnicos en función a las diversas discapacidades: adaptaciones acústicas, teléfonos para sordos, intérpretes, entre otros y dotar con materiales y equipo tiflotécnico específico para ciegos y deficientes visuales, táctiles y parlantes, software, periféricos específicos y audio-guías.

Cualquier exclusión o restricción que impida a una persona ejercer sus derechos a causa de su imposibilidad, puede constituir un acto de discriminación. De allí la importancia de seleccionar agentes preparados para cubrir un puesto que implique a la atención de personas con discapacidad, o formar a alguno de los agentes que ya prestan servicios en esta temática.

Otro sector social que requiere una atención especial es el de las personas mayores, que es un colectivo creciente en nuestra sociedad. Para atenderles de la forma más adecuada, se deben destacar algunos aspectos como:

- recibirlos con actitud educada y siempre optimista; mostrarles nuestra comprensión ante los problemas que exponen, respetando su ritmo de expresión, utilizar un lenguaje claro y responderles de forma sosegada,

vocalizando correctamente y, si fuese necesario, con un tono de voz más elevado.

- en el caso de entregarles documentación, realizar una breve explicación de la información que se le facilita y entregar una descripción en papel.

Para la atención de los extranjeros se debe tener presente las posibles dificultades de comprensión y expresión, en el caso de que tengan otro idioma, además de tomar en consideración que sus costumbres, educación y cultura pueden ser muy distintas a las nuestras. Se recomienda en estas situaciones:

- hablar con un ritmo moderado y vocalizar correctamente,
- ser exhaustivos a la hora de dar instrucciones,
- si se hace entrega de documentación escrita, realizar una explicación detallada de la información que contiene.

### **Reflexiones finales**

El ciudadano es la persona más importante para las organizaciones estatales, ya que las mismas están a su servicio. Cuando el ciudadano se acerca a una organización estatal no implica una interrupción en la tarea, sino por el contrario su atención es la prioridad de las distintas oficinas. Su atención no es un favor, es una obligación para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Por otra parte, la organización necesita de su presencia y sus sugerencias para medir y mejorar los procesos internos. El juicio que emite el ciudadano al recibir un bien o servicio es la mayor fuente de información que tiene la organización para mejorar. Por ello, es indispensable conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos para optimizar la calidad de los servicios que se prestan.

Cabe mencionar que las organizaciones en función del paradigma burocrático tienden a centralizar sus acciones y a establecer una organización del trabajo que se centra en el cumplimiento de la norma y en los procesos internos y ello muchas veces termina siendo más importante que alcanzar los resultados en beneficio de los ciudadanos. Esta premisa errónea tiene como consecuencia que las estrategias, sistemas y agentes se dirijan al interior.

Actualmente el paradigma burocrático está en revisión y ha sido cuestionado tanto desde la nueva gestión pública como desde el gobierno abierto, los usuarios pasan a ser el objetivo de las instituciones, son los que definen que tipo de servicio quieren, cuándo y para qué lo quieren. Conocer lo que más valoran los ciudadanos y lo que mejorarían de los servicios que se prestan es otro de los puntos claves para avanzar en el proceso de modernización y mejora de las organizaciones públicas y específicamente en los municipios, objeto del presente abordaje y que son la cara

más próxima del Estado a la ciudadanía.

Para contar con una administración local moderna y receptiva, los municipios deben responder a las necesidades de los ciudadanos, fomentar la participación activa y ser accesibles. Para ello es fundamental conocer las verdaderas necesidades y expectativas de la ciudadanía en relación con los servicios que el gobierno municipal ofrece en este marco. Se requiere por parte de la administración local un esfuerzo de las distintas unidades en la utilización de indicadores y sistemas de medición como parte del desarrollo de sus funciones, el análisis de la información le permitirá planificar y poner en marcha acciones oportunas para modificar los aspectos de mejora concretos detectados. Pero además, la mejora en el proceso de atención al ciudadano requiere también contar con agentes públicos dispuestos a servir a la sociedad y que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Deben estar comprometidos con la resolución de los asuntos que interesan y afectan a la sociedad.

Para que el proceso de atención al ciudadano, alcance un adecuado nivel de calidad, se debe trabajar en base a tres pilares fundamentales: la gestión de los procesos internos de la organización en cuanto a tiempos y tareas, la comunicación con la ciudadanía y el trabajo en equipo de los agentes públicos capacitados y concientizados de su responsabilidad. En forma sintética, el objetivo final de toda iniciativa institucional centrada en el ciudadano debe ser armonizar estos tres componentes: la estrategia de la organización, los funcionarios y agentes públicos y los sistemas, en torno a la satisfacción los ciudadanos.

Para conseguir un cambio real en la naturaleza de la prestación de los servicios a la ciudadanía es necesario modificar en profundidad la actual cultura administrativa y convertirse en un municipio receptivo.

### **Bibliografía**

- Blutman, Gustavo Edgardo (2003). "Estado y política públicas después de los 90-La cultura de las organizaciones públicas en el contexto de la reforma del estado". En *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración Pública. Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad"*. Córdoba, Argentina.
- Castells, Manuel (1998). "Sociedad y reforma del Estado". Seminario organizado por el Ministerio de Administración Federal de Reforma del Estado, República Federativa de Brasil.
- Crava cuore, Daniel (Dir.) (2009). "Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales a partir de la Cooperación entre Nación, Provincias y Municipios". Estudio de Base Gobernabilidad Local para el armado del proyecto Gestión XXI. Documento elaborado para el Programa FOSIP (BIRF 3958 AR – Proyecto N° ARG 97/025) de la Dirección Nacional de Programas con Organismos Internacionales de Crédito de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Buenos Aires (Argentina).

- CLAD (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Aprobada por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Caracas.
- Decker, Bert (1992). *El arte de la comunicación*. México: Grupo Editorial Iberoamericana.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). "Guía para Entidades Públicas Servicio y Atención Induyente". Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, Colombia.
- Hall, Richard (1980). *Organizaciones: Estructura y proceso*. Madrid: Editorial Prentice Hall Internacional.
- Kast, Fremont y Rosenzweig, James (1981). *Administración en las organizaciones*. México: Editorial Mc Graw Hill.
- López, Andrea (2003). "La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual". Documento N° 68. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. INAP. Argentina.
- Manual de Atención al ciudadano (2002). Ayuntamiento de Alcobendas. España.
- Manual de Atención a la Ciudadanía (2002). Gobierno de Cantabria. España.
- Ramíó Matas, Carles (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°. 21. Caracas-Venezuela.
- Ramíó Matas, Carles (1999). "Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical". En *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 5.
- Ramos Ramos, Benito y Sánchez Naranjo, Consuelo (1998). El método del caso en la formación de directivos públicos. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid. España.
- Schein, Edgar (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona: Plaza y Janes Editores.
- Summerfield, Steil y otros (1988). *Cómo escuchar bien y entender mejor*. Bilbao: Ed Deusto.

### Marco Normativo

- Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto - Ley N° 06769/1958.

### Sitios webs

- <http://webfacil.tinet.org/jfmartin/5868#Asociaciónfuncionarioslocales-formaciónipromoción-auxiliaradministratiu-tema23atenciónalciudadano>. Fecha de consulta:12/05/2015.
- <http://relinguistica.azc.uam.mx/no010/a04.htm>. Lenguaje corporal como medio de comunicación de Mendoza Reyes, Lucila. CELEX, UAM-A. Fecha de consulta: 12/05/2015.





# “Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales”



**María Laura Pagani.** Licenciada en Sociología (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (UNLP). Docente de la Licenciatura en Sociología y de la Maestría en Políticas del Desarrollo (UNLP). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



**Marta Valeria Pau.** Ingeniera en Sistemas de Información (UTN). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (TOP-UNL) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (OEA). Tutora curso “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” (OEA). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires.



## **Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales**

La aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante NTIC) en parte de los gobiernos locales y la relación de éstos con la sociedad, es actualmente objeto de análisis desde ámbitos académicos y de gestión, por representar la mínima escala de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, este artículo tiene dos ejes centrales. Por un lado, se presentan datos de un relevamiento de los sitios web de los 135 Municipios de la Provincia y de los Honorables Consejos Deliberantes (en adelante HCD), realizados durante abril de 2013 y marzo de 2014, respectivamente, donde se analizan el grado de desarrollo de las páginas web municipales, políticas y herramientas de modernización, búsqueda de información, utilización de redes sociales, entre otros. Por otro lado, se proponen una serie de herramientas tecnológicas que podrían fortalecer el rol de los ediles, a la vez que promueven la participación ciudadana, la colaboración y la transparencia.

Para abordar la aplicación de las tecnologías es necesario comprender conceptos tales como NTIC, Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto, que a su vez posibilitará enmarcar desde qué lugar y con qué instrumentos fueron observadas las páginas web.

### **Conceptos generales alrededor de las Tecnologías de la Información y Comunicación**

Existe en la bibliografía abundante referencia en el tema de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC). Para comprender su evolución hacia las NTIC podemos definir a esas “viejas” TIC como el conjunto de sistemas y recursos necesarios para administrar la información digitalizada, y los medios necesarios para convertirla, almacenarla, administrarla, transmitirla y encontrarla. En este sentido, hace un par de décadas, al hablar de TIC los medios electromagnéticos referenciados lo constituían el disco duro o *hard disk*, el disco magnético o *diskettes* de  $3^{1/2}$  o  $5^{1/4}$  pulgadas, el disco compacto (en adelante CD-ROM), la unidad central de procesamiento (en inglés *Central Processing Unit*, CPU), entre otros. En el campo de las comunicaciones, se contaba primordialmente con el teléfono, el fax, la radio y la televisión.

Sin embargo, y en general, no se tenía en cuenta tanto a los casetes y reproductores de audio como a las filmadoras o videograbadoras como TIC, mientras que estos soportes también eran utilizados en el marco de estas tecnologías.

Con la evolución de la tecnología tanto de *hardware*<sup>110</sup>, *software* y de telecomunicaciones, se produjeron avances impactantes gracias a la vinculación e integración de las versiones mejoradas respecto a sus antecesoras, en una “nueva” configuración física. Ésta incluye a la electrónica como tecnología base que soporta el desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual.

Las NTIC se valen de la interactividad como fuente de comunicación entre individuos, objetos, conocimiento y la forma de procesar la información. En este sentido, González Oñate (2009: 2) describe “Hemos pasado, por tanto, de la cultura de los media, caracterizada por la transmisión e intercambio de información, a la cultura de la tecnología de la comunicación, donde el individuo ha adaptado el rol de protagonista dentro de la cadena de la información, ha adquirido nuevos hábitos en el uso de las nuevas tecnologías y, como consecuencia de este conocimiento adquirido, se ha vuelto mucho más exigente a la hora de recibir información”.

De esta manera, las NTIC aportaron un valor fundamental en la forma de comunicar y comunicarnos. El impacto se produjo en múltiples esferas generando nuevas territorialidades digitales. Sin embargo, la globalización sigue reproduciendo fronteras, no sólo territoriales, sino relacionadas con las capacidades en el acceso a las NTIC.

Apoyando lo anterior, Castells (1996:5) expresa: “En efecto, la capacidad o falta de capacidad de las sociedades para dominar la tecnología, y en particular las que son estratégicamente decisivas en cada periodo histórico, define en buena medida su destino, hasta el punto de que podemos decir que aunque por sí misma no determina la evolución histórica y el cambio social, la tecnología (o su carencia) plasma la capacidad de las sociedades para transformarse, así como los usos a los que esas sociedades, siempre en un proceso conflictivo, deciden dedicar su potencial tecnológico”. No debemos olvidar que estas capacidades que se encuentran vinculadas a factores culturales, sociales, políticos, educativos, entre otros. En este sentido, surgen concepciones como el de brecha digital, que comienza a nombrarse en el año 1995<sup>111</sup>, como la diferencia socioeconómica entre aquellos individuos y comunidades que tienen acceso a Internet, y aquellos que no.

---

<sup>110</sup> El término *hardware* (parte dura) se refiere a todas las partes tangibles de un sistema informático: cables, gabinetes, periféricos de todo tipo y cualquier otro elemento físico involucrado. Contrariamente, el soporte lógico es intangible y es llamado *software* (parte blanda). <http://es.wikipedia.org/wiki/Hardware>. Fecha de consulta: 2/12/14.

<sup>111</sup> Una de las definiciones más sencillas y tempranas fue formulada por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones e Información. Esta institución gubernamental estadounidense enunció en 1995 el término *digital divide* para referirse a la desigualdad entre los que tienen un ordenador y los que no lo tienen (Lacruz y Clavero Galofré, 2010).

Actualmente esta concepción se encuentra mejor representada por la denominación de estratificación digital, dado que la brecha existente está sesgada por las siguientes características:

- Geográfica: aparece debido a las diferencias de acceso a las TIC que puede tener un mismo territorio o entre zonas de un país.
- Generacional: refiere al distanciamiento que se presenta en cuanto al uso y apropiación de las tecnologías, entre diferentes grupos de usuarios según su rango de edad: nativos digitales (15-25 años); inmigrantes digitales (26-55 años) y analfabetos digitales (más de 56). Es de destacar que estas categorías son a modo de ejemplo y que se van modificando constantemente y según las características de las distintas regiones.
- Calidad de uso: limitación/posibilidad para utilizar los recursos de la red. Implica la diferencia entre tener acceso a las TIC y saber cómo usarlas.

Siguiendo a Ramírez Plascencia (2011) coincidimos en que la brecha digital está intrínsecamente relacionada con el acceso de oportunidades en el área educativa, económica y social, por lo tanto no es una mera clasificación de individuos con acceso o no a Internet, sino que se vincula con condiciones más estructurales como las referidas a la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades. Así, denota un fenómeno social que está presente siempre en mayor o menor medida en todas las sociedades y que, generalmente, afecta a personas y grupos vulnerables. En esta misma línea, Kaufman (2013) afirma que la brecha en la actualidad termina siendo de tipo socio-económico o analógica, más que digital y que, en este sentido, se requiere desarrollar innovaciones complementarias (no técnicas) con pretensiones de universalidad e impacto entre los sectores más desfavorecidos.

Por otro lado, tal como se comentó anteriormente, la revolución tecnológica fue más allá de los medios físicos, también se produjeron importantes y determinantes avances en cuanto al desarrollo de las web. En este sentido, en los inicios de internet se hablaba de la web 1.0 que se trataba de una web de sólo lectura, la cual no podía ser modificada más que por su autor, y en la que no se podían hacer comentarios ni respuestas. Su objetivo era informar al usuario con lecturas sistemáticas y en función de las siguientes características:

- Existencia de pocos productores de contenidos y muchos lectores.
- Páginas estáticas.
- La actualización de los sitios no se realizaba en forma periódica.
- Los sitios eran direccionales y no colaborativos.
- Los usuarios eran lectores consumidores.

Ejemplos de desarrollos web 1.0 fueron los sitios tipo Double Click (servicios de

publicidad en internet), Terra (servicios de contenidos a portales de internet), Netscape (navegador web) y las enciclopedias Británica y Encarta.

Con la evolución hacia la web 2.0 llegó una web basada en comunidades de usuarios, posibilitada a través de una serie de aplicaciones y páginas de internet que proporcionan servicios para que éstos puedan tener el control de sus datos. La base del 2.0 es brindar información al usuario para que interactúen entre sí, en función de dos características principales: 1) se pasa de una web informativa, creada por expertos, a una web social donde cualquiera puede participar fácilmente; y 2) aparecen aplicaciones web muy potentes y sencillas de manejar enfocadas al usuario final. Ejemplos de estos desarrollos lo constituyen las redes sociales Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, LinkedIn, y los entornos colaborativos o comunidades como Wikipedia, Google y Yahoo, entre otros.

Actualmente, nos encontramos en la etapa de la web 3.0 de los “agentes inteligentes” que por medio de técnicas de inteligencia artificial mejoran la obtención de conocimiento. Muestra de esto lo representan las web semánticas, en la que a través de avanzados motores de búsqueda se interpreta las palabras que usamos para crear y mostrarnos contenido relevante afín a los criterios más utilizados.

Las NTIC brindan la posibilidad de modificar el modo en que los gobiernos y los ciudadanos interactúan debido a que permiten la comunicación “desde cualquier lugar y a cualquier hora”, favorecen la transparencia, colaboran con la mejora en el manejo de la información y optimizan la gestión y los procesos de las administraciones.

En ese sentido, y particularmente en los gobiernos locales, la aplicación de las NTIC promueve la rapidez, gracias a la existencia de los procesos online y procesos en móviles; la eficiencia, ya que si todos los elementos de los sistemas de información de los municipios están integrados y son simples en su operatoria, facilitan la interconexión entre los diferentes departamentos municipales; el seguimiento, porque contar con un sistema de gestión documental o con herramientas tipo Ventanilla Única Municipal, permitirá al municipio conocer en cada instante el estado de una determinada solicitud ciudadana y, finalmente, la participación ciudadana, dado que a través de esta instancia se genera una mayor y más fluida comunicación con los ciudadanos.

Es decir, las NTIC posibilitarían una nueva interacción entre los gobiernos (en todos sus niveles) y sus ciudadanos, organizaciones y empresas. De esta manera, hace algunos años se viene desarrollando el concepto de Gobierno Electrónico o Administración Electrónica. Para estas denominaciones existe abundante bibliografía desde ámbitos públicos, técnicos y académicos (UNESCO, 2003; Del Brutto, 2003; Finquelievich, 2005; CLAD, 2007; Kaufman y Piana, 2007; Tesoro,

2008; entre otros). Sólo para contextualizarlas, decimos que comprenden la utilización de las TIC en la gestión interna de las administraciones públicas, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información, las transacciones con el gobierno, la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana.

Se espera a través del Gobierno Electrónico, y la aplicación de las NTIC, la continua optimización en las relaciones internas de la administración pública (es decir, entre áreas de gobierno y del gobierno con sus empleados) y externas (del gobierno con la ciudadanía), en pos de la optimización en la entrega de productos y servicios gubernamentales.

En otras palabras, el Gobierno Electrónico tiene dos campos de acción: uno hacia dentro de la administración, el *Back Office*, representado por los programas, acciones e iniciativas relacionadas con la aplicación de las NTIC a la organización y sus procesos internos y; otro hacia afuera, el *Front Office*, referido a las iniciativas en las cuales las tecnologías son aplicadas para brindar servicios y mejorar la relación con los actores externos a la administración. Con la implementación de estas iniciativas se promueve una nueva interacción entre el gobierno y otros actores, ya sean ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

En este sentido, para el *Back Office* existen instrumentos específicos que permiten su desarrollo como lo son los sistemas verticales y horizontales (o transversales). Los primeros están preparados para cubrir áreas concretas y de forma independiente del resto de los sistemas verticales de las demás áreas de la organización. En esta categoría se encuentran los sistemas de recaudación tributaria, de gestión hospitalaria y de gestión de planes de sociales, entre otros. Mientras que los horizontales o transversales tienen la característica de cubrir en una misma y única plataforma los requerimientos de diversas áreas de la organización. Así, todos los ámbitos organizativos, de procedimientos, registros, controles, etc., de las diferentes áreas se gestionan desde un único sistema, con un aspecto homogéneo. Ejemplo de esto son los sistemas de recursos humanos, de gestión de expedientes, de administración financiera, etc.

Otra de las tecnologías que permitió avances importantes en la gestión interna de las organizaciones son los denominados "servicios web". Esta es una tecnología que utiliza un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones. De esta manera, distintas aplicaciones de software desarrolladas en lenguajes de programación diferentes, y ejecutadas sobre cualquier plataforma, pueden utilizar los servicios web para intercambiar datos en redes de clientes y servidores como lo es internet. Así, la interoperabilidad se consigue mediante la adopción de estándares abiertos.

Pero las NTIC, además del soporte instrumental que aportaron al desarrollo de las áreas internas de las administraciones, también dieron un gran impulso en función

del *Front office*. En este sentido, existen una serie de herramientas asociadas que permiten, particularmente a los municipios por ser la “última milla<sup>112</sup>” de cara al ciudadano, generar una constante relación y comunicación con la ciudadanía y abrir nuevos canales de interacción, a través de:

- Páginas Web: para el contacto online entre el municipio y la ciudadanía;
  - Portales de servicios digitales: para resolver trámites a través de la web;
  - Correo electrónico: de carácter institucional y que efectivamente responda las consultas, solicitudes, saludos, etc., por parte de los ciudadanos;
  - Listas de distribución: permite la entrega de información a suscriptos;
  - Foros web y foros de noticias: generan y posibilitan espacios de interacción y participación;
  - Chat en línea: para el intercambio de opiniones de manera instantánea;
  - Encuestas: mostrando una situación municipal en un momento determinado obtenida a través de las respuestas ciudadanas solicitadas en la página web.
- Entonces, para alcanzar las potencialidades que suelen asociarse a las NTIC, el Estado debe aplicarlas en función de:

- mejorar la gestión interna;
- facilitar el acceso ciudadano a diferentes tipos de información;
- gestionar las demandas de la ciudadanía ante el Estado;
- agilizar la óptima prestación de servicios públicos; y
- promover la participación ciudadana.

Pero lo anterior no debe quedar en meras declaraciones de interés, debe constituirse en hechos concretos para satisfacer las expectativas ciudadanas en cuanto a:

- acceder a más y mejor información;
- ejercer control a las autoridades;
- aumentar espacios de influencia;
- aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos, a través de la obtención de productos y servicios de calidad.

Pero detengámonos un momento, ¿todo lo anterior es así?, con la aplicación de las NTIC conseguiremos: ¿rapidez?, gracias a la existencia de los procesos online y

---

<sup>112</sup> El término “última milla” es muy usado en informática, especialmente en telecomunicaciones. Define al tramo final de una línea de comunicación que llega al usuario final.

procesos en dispositivos móviles; ¿eficiencia?, ya que si todos los elementos de los sistemas de información de la administración pública están integrados y son simples en su operatoria, facilitarían la interconexión entre las diferentes dependencias provinciales o municipales; ¿seguimiento?, dado que contar con un sistema de gestión documental o con herramientas tipo ventanilla única, permitiría a la administración conocer en cada instante el estado de una determinada solicitud ciudadana y; finalmente, ¿participación ciudadana?, dado que a través de esta instancia generamos una mayor y más fluida comunicación con los ciudadanos.

Vale tratar de responder a esos interrogantes expresando que sólo por la aplicación de tecnologías no se alcanzarán los objetivos buscados. Las NTIC representan un medio y no un fin en sí mismo para alcanzarlos. Es tentador caer en el esnobismo de transpolar prácticas que han resultado exitosas en otras instancias o informatizar procesos *per se*, con el pensamiento mágico que sólo sucederá. La acción misma del Estado debe estar alineada para concretar en la práctica los objetivos buscados, ya sea a través de la reingeniería de procesos administrativos, la adecuación de las estructuras organizativas, la capacitación y profesionalización de sus recursos humanos y, fundamentalmente, la decisión política de las máximas autoridades acompañada de una buena gestión de la comunicación interna. Y lo prioritario, todo ello debe ser parte de un proyecto más amplio de gobierno.

En síntesis, el gran desafío para la implementación de proyectos que involucren la aplicación de NTIC y que transversalicen a la organización, es alcanzar el compromiso político de sus decisores, promover el cambio cultural y organizacional, obtener y generar recursos humanos calificados y, finalmente, integrar a todos los actores de la misma.

Todas estas acciones del Gobierno Electrónico convergen y agregan valor en un nuevo modelo de gestión, el Gobierno Abierto<sup>113</sup>. Éste parte de la idea del empoderamiento ciudadano en la gestión de los asuntos públicos y se hace posible en la actualidad por la existencia de internet y las NTIC. El mismo se sustenta en tres principios básicos (Calderón y Lorenzo, 2010): Transparencia, Colaboración y Participación, los cuales, en líneas generales y de acuerdo a la Declaración de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprenden:

- aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. En este sentido, los gobiernos recopilan y generan información, y los ciudadanos tienen el derecho a solicitarla.

---

<sup>113</sup> Para ampliar la concepción de Gobierno Abierto se recomienda la lectura, en este libro, del artículo de Migliore y Pau "El Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires. Prácticas concretas de gestión"

- apoyar la participación ciudadana. En un modelo de gestión abierto se valora la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas.
- aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos. Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos.
- aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración.

Asimismo, el Gobierno Abierto tiene asociados nuevos conceptos que hoy día y de manera incipiente, están imbricando nuevas formas de gestionar por parte de los gobiernos. En esta línea convergen en el modelo cuatro ejes constitutivos:

- la “Democracia 2.0” como una forma de democracia directa posibilitada a través de las TIC, Internet y el voto electrónico, en la medida en que posibilita el debate y la deliberación política sobre asuntos de interés general de modo interactivo a través de la web.
- la “Política 2.0” entendida como la aplicación de herramientas de comunicación social, y en particular las redes sociales (Facebook, Twitter, blogs, wikis y foros, etc.), a la relación que se establece entre políticos (y gestores públicos) y ciudadanos.
- los Datos Abiertos que representan una tendencia que tiene por finalidad la apertura pública de datos, que deben ser accesibles y reutilizables. Implica la difusión y liberación de los datos acumulados en las administraciones públicas con fundamentos vinculados a la equidad, la transparencia, la participación y la colaboración.
- el Gobierno Electrónico o Administración electrónica que implica la inclusión de las NTIC en los procesos administrativos internos de los organismos públicos y en la relación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

### **Las NTIC en los gobiernos locales**

Antes de avanzar con la parte sustantiva de este artículo, las NTIC aplicadas a los Cuerpos Deliberativos y la actividad de los Concejales, conviene detenerse y contextualizar la situación de los municipios de la provincia de Buenos Aires entendiendo que la realidad de los Honorables Concejales Deliberantes no se encuentra escindida del entorno y el anclaje territorial que tienen.

A tal fin nos apoyaremos en un estudio realizado por las autoras en el año 2013

sobre las 135 webs municipales de la provincia de Buenos Aires<sup>114</sup>. Ya en ese momento, expresábamos nuestra coincidencia con la valoración de las mismas a partir de lo expresado en el trabajo de Fernández Arroyo, Pando, Boix y Calamari (2009:2): “sin pretender limitar el gobierno electrónico a las potencialidades de Internet, las páginas web constituyen el instrumento más evidente del grado en que los gobiernos aprovechan las tecnologías de la información y la comunicación”. La metodología de trabajo utilizada fue cuali y cuantitativa a partir del análisis de contenido de las páginas web respecto de:

- Utilización de dominios.
- Grado de desarrollo de las páginas web municipales. Para identificarlo se relevaron los siguientes indicadores:
  - *Fase 1. Información:* Autoridades; Organigrama (áreas); Teléfono y dirección; Datos generales del Municipio (superficie, población, etc.); Teléfonos útiles; Digesto municipal (acceso a normas); Agenda municipal y campañas; Servicios (información básica); Transporte y accesos; Buscador; Noticias; Servicios (información detallada); Fotos /Galería de fotos ciudad; Mapa/plano (imagen); Formularios para descargar (PDF/Word)
  - *Fase 2. Interacción:* GIS/enlaces dinámicos; Solicitud de turnos; Trámites y servicios (instancia presencial).
  - *Fase 3. Transacción:* Seguimiento de expedientes; Consulta de deuda en línea; Pago electrónico; Trámites en línea; Gestión de reclamos; Acceso mediante celulares.
  - *Fase 4. Transparencia y Participación Ciudadana:* Informes de gestión; Publicación del Presupuesto y/o ejecución del gasto; Información de licitaciones; Listado de empleados; Declaraciones juradas; Encuestas para conocer opinión; Políticas de participación para la toma de decisiones; otras modalidades de contacto (email, chat, foro).
- Políticas y herramientas de modernización referidas a la gestión pública: Guía de trámites, Gobierno digital/electrónico, Transparencia, Planes (de Gobierno, estratégico, etc.), Presupuesto Participativo, Organigramas, Boletín de comunicación, Calidad, Concursos de personal y otros.
- La búsqueda de información sobre la apropiación de la web 2.0, como por ejemplo la utilización de las redes sociales (Facebook y Twitter) que constituyen canales bidireccionales de comunicación con el ciudadano.

Al respecto, los datos más relevantes que hacen al interés de este artículo fueron:

---

<sup>114</sup> Para profundizar este tema se recomienda la lectura de Pagani y Pau (2014).

- Del total de municipios se pudieron relevar 124 páginas (91,8% sobre el total de municipios). De los 11 casos restantes, 5 municipios tenían sus portales de servicios digitales en construcción y 6 no contaban con página oficial o institucional. Si se compara esta última cifra con datos anteriores, se observa que la cantidad de municipios sin páginas web va disminuyendo: en el año 2010 los municipios en fase 0 (no presencia en la web) representaban el 16%, mientras que en el año 2012 desciende a 12% y en el 2013 a 4,4%.
- En función de los indicadores relevados se destaca:
  - los porcentajes de mayor utilización corresponden a indicadores de la fase 1.
  - en una situación intermedia se encuentran los municipios en los que, si bien tienen un peso significativo los indicadores de la fase 1, también se observa la utilización de tres indicadores de la fase 4 “Transparencia y participación ciudadana”, específicamente los inherentes a transparencia: Publicación de presupuesto y/o ejecución del gasto, Informe de gestión e Información de Licitaciones (40%, 31% y 28% respectivamente).
  - los valores más bajos en los indicadores medidos se centran en las fase 3 y 4, especialmente los relacionados a la publicación de Listado de empleados (9%) y de Declaraciones juradas (7%), y el indicador de uso de la tecnología móvil “e-móvil” (6%).
- A nivel cualitativo se evidenció una diversidad de situaciones en cuanto a la cantidad de información que brindan las páginas web, el nivel de interacción con el ciudadano que posibilitan, el nivel tecnológico, el diseño, etc. En esta línea, coincidimos con Nacke, Calamari, Fernández Arroyo y Pando (2011) en que no se puede perder de vista que poner a disposición del ciudadano mucha información sin un ordenamiento o facilitando el acceso, puede redundar en un ciudadano desinformado, tornando disfuncional la funcionalidad de un portal web municipal.
- Respecto a las políticas y herramientas referidas a modernización del Estado, el 61,4% de los municipios comunican en sus páginas web este tipo de iniciativas (este dato es superior al del 2012 que reunía al 38,6% de los municipios). La herramienta más generalizada, al igual que el año anterior, es la Guía de Trámites (58 casos), seguida de Transparencia y Gobierno digital/electrónico (31 y 26 casos respectivamente), finalmente 23 municipios cuentan con algún mecanismo de participación.

En la categoría gobierno digital/electrónico es conveniente hacer una aclaración ya que bajo esta denominación se identificaron municipios en distintas situaciones. Algunos manifestaban en la web que se trataba de un Gobierno o Ciudad Digital o

Electrónico y no presentaban herramientas características del mismo (trámites en línea, digesto municipal, sistema de reclamos, etc.); y otros que, aunque no se reconocían en esa denominación, sí presentaban estas herramientas.

- El 55% de los municipios (74 casos) tienen cuentas de Facebook y el 43% (58 casos) de Twitter.
- Sólo 60 municipios difunden sus cuentas en la web institucional, de los cuales 43 utilizan ambas cuentas (Facebook y Twitter), 53 sólo tienen Facebook y 46 sólo Twitter. Respecto a la difusión de las cuentas en la web institucional, se observó una leve variación respecto al año 2012, correspondiendo un 46% ese año y 48% en 2013.

Un dato particular es que las páginas web brindan poca información sobre políticas de profesionalización del empleo público municipal, como la capacitación o la posibilidad de concursos. En pocos casos detectamos listado de empleados, sus categorías escalafonarias y, en contadas situaciones, los sueldos correspondientes a las categorías<sup>115</sup>. Esta característica evidencia que los portales están más orientados a las relaciones externas que a las internas. Es decir, las páginas web brindan pocos contenidos que den cuenta del empleado público como destinatario de las acciones de gobierno, así como posibilidades de un uso hacia el interior de la administración pública (Back Office, en términos de Kaufman y Piana, 2007).

Anteriormente hemos expuesto que el uso de las tecnologías permite simplificar el acceso a la información, controlar más adecuadamente el desempeño de los gobiernos y participar cotidianamente de las cuestiones que conciernen a los miembros de la sociedad (Abal Medina, 2010). Sin embargo, con el relevamiento realizado, si bien observamos avances en la apropiación social del uso de las NTIC, aún queda un camino por recorrer, no sólo en cuanto a las posibilidades de los municipios en ofrecer más y mejores servicios e información por estos medios digitales, sino también en cuanto a su impacto en la sociedad. Por ejemplo, es incipiente el uso del Gobierno Móvil o m-Gobierno (como extensión del E-Gobierno a plataformas móviles), que como explica Finquedievich (2012), se basa en el uso de los dispositivos móviles para la relación digital en las administraciones, entre sí, y de las administraciones hacia la ciudadanía. Esta modalidad de aplicación tecnológica puede facilitar el acceso a la información y los servicios gubernamentales desde cualquier lugar y en cualquier momento. En este relevamiento, se detectó que la mayor parte de las aplicaciones de Gobierno Móvil corresponden a la utilización del servicio de mensajes de texto (sms: "Short

---

<sup>115</sup> Este indicador está vinculado además a la transparencia.

*Message Service*”) para el pago del estacionamiento medido. Pero esta tecnología tiene otras potencialidades que aún no están siendo aprovechadas. En el mismo sentido, se evidencia un casi nulo uso de foros y/o chat en línea para la comunicación con el ciudadano.

### **Las NTIC en los Honorables Concejos Deliberantes**

Cuando hablamos del Concejo Deliberante y de los Concejales, debemos considerar que este cuerpo actúa como caja de resonancia de todos los problemas, manifestaciones e inquietudes de los vecinos. En este sentido, la comunidad continuamente demanda al Concejo que actúe en situaciones que van desde problemas particulares de salud hasta reclamos generalizados por cuestiones de transporte, educación, trabajo, etc.

La cantidad y variedad de problemáticas que se ponen a consideración de los ediles, plantea un escenario de potencial uso de herramientas y mecanismos de concertación y vías de comunicación que faciliten y optimicen su tarea cotidiana. De esta manera, el rol del Concejal se ve continuamente imbricado por el cumplimiento de diferentes expectativas, es decir, las propias, en función de su actividad política; la de los vecinos, en función de que se concreten sus demandas y; finalmente, las de la organización, en el marco de su pertenencia a un cuerpo colegiado.

Para ser más precisos, de acuerdo a la publicación sobre el Rol del Concejal de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires (2012:19) “El concejal, edil, regidor – como se lo denomina en algunos ordenamientos jurídicos comparados – es ante todo un representante político del vecindario, definido éste por su pertenencia a un espacio territorial y a un Gobierno existente en el mismo, como tal electo para canalizar las demandas de los representados, en un cuerpo deliberante en el que se deciden las políticas locales. Asimismo, y en el marco de la división de poderes propias de un sistema republicano, es además quién tiene a su cargo vigilar la ejecución de la gestión y particularmente del presupuesto, por parte del Departamento Ejecutivo.”

De lo anterior se desprenden tres funciones básicas de los concejales: representar, legislar, controlar. Para cada una de estas funciones las NTIC pueden potenciar un rol de soporte y catalizador, coadyuvando a su cumplimiento y, como expondremos a continuación, aportan características específicas para cada una esas funciones:

Representar: la aplicación de las NTIC posibilita la ampliación y apertura de canales de diálogo e interacción entre el concejal y la ciudadanía, fortaleciendo el proceso de representación ya que permite que se efectúe con una mayor transparencia y participación ciudadana.

Para llevar adelante estas funciones encontramos servicios o instrumentos

tecnológicos que rápidamente pueden ofrecerse como valor agregado para los ciudadanos interesados en acceder a la información. En este sentido puede/n implementarse: oficina virtual de formulación de iniciativas populares; servicios de información hacia los vecinos (boletines electrónicos); noticias enviadas desde el HCD directamente al celular de los ciudadanos; mecanismos digitales de consulta acerca de proyectos de ordenanzas o reglamentos; y comunicación electrónica a concejales para presentar quejas, comentarios y/o sugerencias.

Legislar: en esta función las NTIC juegan dos roles, la producción de legislación en vanguardia con estas tecnologías para su aplicación por parte del Departamento Ejecutivo y su empleo en el proceso de generación, aprobación y difusión de la normativa emanada del HCD.

Las NTIC facilitan el acceso y la utilización de bases de datos, estadísticas y estudios de legislación comparada y de impacto social, económico, financiero, ambiental, etc., fortaleciendo el proceso de formulación de ordenanzas y disposiciones para mejorar su calidad en términos de rigurosidad y validez.

Entre las posibles aplicaciones podemos mencionar: bases de datos; comunidades virtuales de especialistas y sistemas expertos de consulta.

Controlar: mediante la aplicación de las NTIC puede fortalecerse el ejercicio de las facultades de control que surgen de la Ley Orgánica de las Municipalidades, entre las más significativas se encuentran las relacionadas al presupuesto municipal, la aprobación de las cuentas, la presentación de informes del Intendente y el control sobre distintos actos del Departamento Ejecutivo (prestar acuerdo, aprobar o autorizar).

Posibles aplicaciones: sistema de información financiera; sistemas de gestión online y acceso a información. Otras surgen de la utilización de las redes sociales para, por ejemplo, realizar el seguimiento en vivo de las sesiones del HCD a través del canal del Concejo en Youtube.

Cabe señalar que algunas de los servicios o instrumentos tecnológicos señalados anteriormente, no son exclusivos de una función específica y pueden utilizarse en el cumplimiento de más de una de ellas. Ejemplo de esto, es el uso de las redes sociales en todas estas actividades.

Teniendo en cuenta las posibilidades de las NTIC y de los principios del gobierno abierto en los Concejos Deliberantes, Belbis (2010) denomina a este fenómeno como gobernanza legislativa o gestión legislativa abierta y afirma que su constitución conlleva a un cambio de práctica, a una modificación cultural "en lo que suele implicar el modelo de gestión tradicional de un despacho". En su opinión, por ejemplo el uso de redes sociales logra un vínculo efectivo en la relaciones entre los legisladores y los electores. Menciona que la comunicación en tiempo real de la gestión, junto a otras iniciativas como balances semanales de la gestión,

conferencias periódicas en vivo, etc, son formas de ir achicando la brecha entre representantes y votantes. También se hace eje en la utilización de herramientas colaborativas de trabajo en red para la elaboración de normas, lo que facilitaría que distintos grupos de gente participen en un mismo proyecto de ley, integrando posiciones que incluyen las necesidades de todos los actores involucrados.

### **Resultados del estudio de páginas web de los Honorables Concejos Deliberantes**

Los datos que a continuación se presentan, que constituyen el segundo eje de este artículo, surgieron de un relevamiento realizado durante el mes de marzo del 2014 sobre los sitios webs de los 135 HCD de la Provincia. A tal fin, definimos una serie de indicadores que brindaron un diagnóstico exploratorio acerca del estado de situación de los mismos en internet. Fueron considerados aquellos más relevantes de cara al ciudadano:

Presencia web

Sitio web HCD: Tipo (propio, sitio en web municipal, información en web municipal); Enlace desde el portal municipal

Estado de funcionamiento de la web (si es o no alcanzable el sitio a partir de la url)

Información acerca de autoridades e integrantes

Información de funcionamiento del HCD (reglamento interno, preguntas frecuentes; tipo y cronograma de sesiones; composición del Concejo, etc.)

Búsqueda avanzada de normas

Presencia de mecanismos de interacción con el ciudadano (teléfono, email, formulario de contacto)

Uso de Facebook (en este caso se investigó en los sitios institucionales de los Concejos y en las redes sociales la existencia de cuentas de los HCD, además de corroborar el funcionamiento de las cuentas)

Uso de Twitter (idem anterior)

Uso de otras redes sociales

Presencia de mecanismos de participación

A continuación se exponen los datos más significativos obtenidos en el relevamiento:

- Presencia y canales de contacto en web

Del total de sitios relevados (135) surge que la mayoría (64%) tenía el sitio web en funcionamiento. Siguen con un 18% los HCD sin sitio web. Finalmente, en el 9% (12 casos), se encuentran: 1) los HCD que si bien tenían página web, esta no funcionaba y; 2) los que coincidían en no tener sitio web el HCD ni el Municipio.

Respecto a los canales de contacto en la web, tomamos para la descripción como 100% los sitios en funcionamiento de los HCD. En este sentido, surge como dato

relevante que, aproximadamente, la mitad de los sitios tenían datos de contacto tanto por email como telefónicamente. Inversamente, un margen importante (35%) de los sitios, no tenían ningún tipo de información de contacto disponible. Finalmente, los resultados obtenidos de la consulta sólo por email o sólo por teléfono fueron de 5% y 11%, respectivamente.

- Características de los sitios e Información de enlace desde la web municipal  
Respecto a las características de los sitios, la mayoría de los HCD (56%) tiene un sitio propio, los siguen los que no tienen sitio y sólo hay información del Concejo en el sitio del municipio (26%), como un apartado más. Mientras que el resto, 19%, tiene sitio dentro del portal municipal, diferenciado en contenido, pero con el marco institucional del municipio.

Del los HCD con sitio propio diferenciado del municipio, la mayoría (64%) no tiene información de enlace desde el sitio municipal. Es decir, entrando por el portal local no es alcanzable el sitio del Concejo.

- Características observadas en los sitios en funcionamiento de los HCD (64%)  
En general (94%) tienen información acerca de sus autoridades y composición. Un poco menos de la mitad (42%) brinda información acerca del funcionamiento del Concejo, como ser, período de sesiones, características de las mismas, cómo se conforman los distintos bloques, etc.

Respecto a la búsqueda avanzada de normas, por tema o período o fecha o responsable de su presentación, entre otros, observamos que se puede encontrar en la mitad de los sitios relevados. Esta información podía o no estar identificada como *Digesto*.

La interacción con el ciudadano, ya sea a través de formularios de consulta o emails de contacto específicos, se encuentra presente en el 65% de los sitios de los HCD.

Un dato relevante es que sólo un 10% de los sitios relevados visualiza información de los proyectos que se están tratando.

- Uso de redes sociales (sobre los 135 HCD)

Es contundente (81%) el dato que visualiza que la mayoría de los HCD no tienen presencia en las redes sociales.

El 8% sólo usan Facebook.

El 7% sólo usan Twitter.

Sólo el 4% tiene presencia en ambas redes sociales.

- Mecanismos de participación. En 28 HCD existen distintos mecanismos de participación:

- Formularios de contacto: es el mecanismo más difundido con el 13,3% de las páginas.
- Banca veinticinco, banca ciudadana: 6%
- Parlamento Juvenil, HCD en escuela: 6%
- Audiencias Públicas: 2%
- Otros: 4,4%

### **Reflexiones finales**

Lo expuesto hasta aquí permite reconocer que las potencialidades y usos de las NTIC pueden desplegarse en múltiples niveles gubernamentales e involucran a distintos actores, con impactos significativos no sólo sobre el funcionamiento interno de la administración pública sino también, y muy especialmente, sobre la modalidad de relación que establece el Estado con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos.

Respecto a los resultados del relevamiento, se puede concluir que los Departamentos Ejecutivos cuentan con mayor presencia en la web (91,8%) que los HCD (64%). A nivel general, en ambos casos se relevó que los portales son heterogéneos en cuanto a la cantidad y calidad de información disponible, desarrollo tecnológico, diseño y mecanismos de participación que posibilitan. En el caso de los portales web de los Ejecutivos se observaron avances respecto al uso de Guía de Trámites e, incipientemente, el uso de la tecnología móvil (e-móvil).

El uso de redes sociales (Facebook y Twitter) y las herramientas de transparencia tienen mucha mayor presencia en las páginas web del Ejecutivo. En contraposición, la mayoría de los Concejos no tiene presencia en la web a través de las redes sociales y, como otro dato significativo, sólo el 10% visualiza información de los proyectos que se están tratando, cuestión necesaria para cumplir con el principio de transparencia promovido hoy día por el paradigma de Gobierno Abierto.

En el caso de las páginas web del Ejecutivo, se visualizó información respecto a la Publicación del Presupuesto y/o Ejecución del Gasto, de Informes de Gestión y de Licitaciones. Por otro lado, las páginas web de los HCD ofrecen más alternativas de participación. En este sentido, los Concejos comenzaron a implementar bancas ciudadana, parlamentos juveniles, sesiones del Cuerpo en los barrios, entre otros. Sin embargo, las experiencias son recientes y tienen un alto potencial de aplicación. Consideramos que mucho se ha hablado de los beneficios de la aplicación de las NTIC. Sin embargo, creemos que no se debe simplificar bajo el “pensamiento mágico” de que la tecnología por sí misma resolverá todos los problemas de la gestión, ni contrariamente, en el escepticismo. Respecto a la aplicación de las NTIC, el principio es la decisión política enmarcada en un proyecto de gobierno, después saber que oferta hay respecto de las herramientas y servicios tecnológicos,

potenciar su utilización a través de las personas o áreas que tienen el conocimiento para hacerlo, mantener las aplicaciones activas y trabajar con programas y propuestas para que los bienes y servicios que brinda el Estado, a través de las tecnologías, sean accesible para todos. Siguiendo a Vilas (2009) se requiere que se inicien acciones de políticas encaminadas a facilitar su uso en escuelas, organizaciones sociales, etc. En este marco, la bibliografía advierte sobre la llamada “brecha digital” y “estratificación digital”. En este sentido, desde el CLAD (2007) se reconoce un derecho al ciudadano, al abrirse múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas, promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos puedan acceder a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento (cualquiera que sea su situación territorial o social) y participar activamente en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

No hay nada que desanime más que el diálogo de “hablar solo”. Esto es así tanto para el funcionario o edil que quiere interactuar con los vecinos como para los vecinos que se expresan y no son escuchados. Si bien todas las propuestas de los vecinos no se traducen en acciones concretas, es necesaria una respuesta a la demanda realizada.

No basta con la aplicación de soluciones tecnológicas al interior de los gobiernos locales, sino que además, se requiere de: una integración vertical entre los diferentes niveles de administración (nacional, provincial y municipal); recursos para desarrollar las aplicaciones tecnológicas; capacitación de los agentes del Estado; etc.

Asimismo, la utilización de las NTIC de ninguna manera reemplaza las relaciones presenciales, sino que éstas ofrecen una serie de alternativas complementarias para facilitar el contacto. Por último, compartimos la concepción de que la tecnología no debe presentarse como una finalidad en si misma sino como un medio para mejorar la gestión y los servicios que brinda el Estado.

## **Bibliografía**

- Agustín La cruz, María y Clavero Galofré, Manuel (2010). Indicadores Sociales de Inclusión Digital: Brecha y Participación Ciudadana. Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento. Premsas Universitarias de Zaragoza. Book chapter disponible en: [http://eprints.rdis.org/14264/1/Indicadores\\_brecha.pdf](http://eprints.rdis.org/14264/1/Indicadores_brecha.pdf). Fecha de consulta: 9/12/14
- Belbis, Juan Ignacio (2010). “Gobernanza Abierta en espacios legislativos”. En Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián (Coord) Open Government. Gobierno Abierto. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián. “Open Government / Gobierno Abierto”. 1° Edición. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Castells, Manuel. (1996). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1

- México: Editorial: Siglo XXI. Disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/lecturas/inae3/castellsm.pdf>. Fecha de consulta: 4/12/14
- Gonzalez Oñate, Cristina (2009). Estrategias de comunicación entre el medio televisivo e Internet. Nuevos aliados, nuevos negocios en la era digital. Disponible en <http://www.bocc.ubi.pt/pag/gonzalez-onate-cristina-estrategias-de-comunicacion-tv-internet.pdf>. Fecha de consulta: 4/12/14
  - Kaufman, Ester (2013). "Gobierno Electrónico y la Sociedad del Conocimiento. Modelos de gestión, sistemas emergentes y comunidades de práctica". Bonifacio, José Alberto (comp.) Reformas administrativas y políticas públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
  - Pagni, María L. y Pau, Valeria (2014). "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web". En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.
  - Ramírez Plascencia, David (2011). "Brecha digital. La complejidad de un término". Paakat. Revista de tecnología y sociedad. Nuevos espacio, mismas inquietudes: el gobierno electrónico. No. 1. Año 1. Disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/artide/view/161/215>. Fecha de consulta: 9/12/14.
  - Semeria, Federico (2010). "Tecnologías aplicadas a la gestión pública: inclusión digital y reforma administrativa". En XV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: [http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/dad\\_XV\\_pme1.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/dad_XV_pme1.pdf). Fecha de consulta: 5/01/2015.
  - Vilas, Carlos (2009). "El Síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". En Schweinheim, Guillermo (comp.) Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.



# “Las ciudades inteligentes y la desigualdad”



**Tomás Lohlé.** Licenciado en Ciencia Política (UBA). Director del Sistema de Información sobre Políticas Públicas Prioritarias y Descentralización, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## Las ciudades inteligentes y la desigualdad

¿Qué es una ciudad inteligente? En primera instancia, se puede decir que es un término asociado al desarrollo tecnológico de las grandes metrópolis, que a través de la medición de ciertas variables permite confeccionar diversos rankings de ciudades inteligentes, y suele ser intercambiado con otras denominaciones como ciudad digital, innovadora o conectada. Su uso también está relacionado a la forma en que las empresas de tecnología pueden ofrecer sistemas o aplicaciones, organizando conferencias y exposiciones anuales en las que los sectores público y privado intercambian sus experiencias. A pesar del incremento en su uso como término, aún no existe una definición clara y consistente en el ámbito académico respecto de las ciudades inteligentes.

La tecnología en general, y sobre todo las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), se presentan muchas veces como una solución mágica para las distintas problemáticas que afrontan las sociedades actuales. Ante la multiplicidad de definiciones, no resultaría útil esbozar una más para agregar a la lista, sino intentar analizar algunos aspectos que muchas veces se ignoran cuando se habla de ciudades inteligentes.

### ¿Ciudades inteligentes, sostenibles o habitables?

Un estudio presentado en la *International Conference of System Science* del 2012 por investigadores de EEUU, Canadá y México compila distintas definiciones, según las cuales una ciudad inteligente cuenta con las siguientes características:

- Un buen desempeño en su visión hacia el futuro en materia de economía, población, gobernabilidad, movilidad, medio ambiente y calidad de vida, con base en las actividades de ciudadanos independientes, conscientes y capaces de decidir por sí mismos.
- Monitoreo e integración de condiciones para todas sus estructuras críticas, incluyendo caminos, puentes, túneles, vías, subterráneos, aeropuertos, puertos marítimos, comunicaciones, agua, energía eléctrica y edificios. De esta manera, puede optimizar sus recursos, planificar su mantenimiento y controlar la seguridad al mismo tiempo que maximiza los servicios brindados al ciudadano.
- Combinación de TIC y tecnología de red 2.0 con otros esfuerzos de organización, diseño y planeamiento para acelerar los procesos burocráticos y ayudar a identificar nuevas e innovadoras soluciones para la complejidad de la gestión de la ciudad, con el objeto de mejorar su sostenibilidad y su

habitabilidad.

- El uso de la informática para que la estructura crítica de una ciudad (administración, educación, salud, seguridad, inmuebles, transporte y utilidades) sea más inteligente, interconectada y eficiente. Se refiere a una nueva generación de tecnología en hardware, software y redes que proveen información en tiempo real sobre lo que pasa en el mundo y análisis avanzados para optimizar los procesos de negocios.
- Conexión entre la infraestructura física, tecnológica, social y empresarial para potenciar su inteligencia colectiva. Esto requiere de instrumentos que permitan la captura e integración de datos en tiempo real, a través del uso de sensores, medidores, dispositivos personales, cámaras, teléfonos celulares, implantes médicos, internet, y cualquier otro sistema de adquisición de datos, incluyendo las redes sociales. Interconexión significa la integración de estos datos en una plataforma informática y la comunicación de esta información a los servicios de la ciudad. Esto supone además un trabajo de inteligencia en la realización de análisis complejos, modelos, optimizaciones y visualizaciones en cuestiones operativas que permitan tomar mejores decisiones.

A estas definiciones se pueden agregar algunos conceptos de la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales de España (AMETIC), que conforman una definición más amplia pero con un sentido común a las anteriores:

“Las ciudades inteligentes son ciudades sostenibles, que ofrecen una serie de servicios y prestaciones que elevan la calidad de vida de sus habitantes, y que al mismo tiempo permiten a la ciudad incrementar su competitividad y su capacidad para crecer económicamente. El elemento común que permite desarrollar cada uno de estos ejes es el uso y aplicación de las TIC, que constituyen un instrumento esencial para garantizar un futuro sostenible, en el que los recursos sean aprovechados de manera eficiente, y la minimización del impacto en el medio ambiente de las actividades humanas” (AMETIC: 2012).

Esta última definición asemeja la concepción de ciudad inteligente con la de ciudad sostenible. Por su parte, la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que una ciudad sostenible es aquella que “ofrece una alta calidad de vida a sus habitantes, que minimiza sus impactos al medio natural, y que cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para mantener su crecimiento económico y para llevar a cabo sus funciones urbanas, con la participación ciudadana”. Así como muchas ciudades buscan posicionarse como inteligentes, como se verá más adelante en este artículo, otras hacen esfuerzos por mostrarse como sostenibles, realizando una evaluación metodológica sobre el estado de sostenibilidad de la ciudad, la identificación de

problemáticas claves, su priorización y el desarrollo de soluciones específicas relacionadas.

Por otra parte, Aoun (2012) provee una definición desde el ámbito empresarial que utiliza términos más generales, definiéndolas sintéticamente como una comunidad que es eficiente, habitable y sostenible. La eficiencia está dada por la optimización del rendimiento de los sistemas de agua, gas, electricidad, transporte, edificios, hospitales, emergencias y servicios públicos, gestionando integralmente los mismos. La habitabilidad se refiere al esfuerzo de las ciudades por convertirse en lugares donde se pueda vivir y trabajar, que sean atractivas para nuevos residentes e inclusivas desde el punto de vista social, creando oportunidades para todos sus habitantes. Por último, la sostenibilidad reduce las consecuencias ambientales de la vida urbana, implementando operaciones eficientes, más limpias y sostenibles que reduzcan al mínimo la huella ambiental, ya que son las ciudades las que generan las mayores emisiones de carbono.

El elemento común de las definiciones anteriores es la aplicación de tecnología, o NTIC en un sentido más específico, a distintos servicios o procesos que se desarrollan en las ciudades. Se incorporan también los conceptos de sostenibilidad, eficiencia y habitabilidad; conceptos que si no son explicados con anterioridad pueden resultar ambiguos para intentar definir una ciudad como inteligente.

Por lo general, plantean que el objetivo principal es mejorar la calidad de vida de las personas, y este es un concepto que puede englobar distintos aspectos de la vida en sociedad. Sólo una de ellas hace referencia a la equidad y a la inclusión social. Casi como un ítem adicional, una definición menciona la individualidad y la capacidad de los sujetos para tomar sus propias decisiones. Evidentemente, se encuentran enfocadas en cómo la tecnología puede usarse para mejorar las estructuras de una ciudad, pero no hacen énfasis en las personas que viven en ellas y que son quienes en definitiva usan la tecnología como herramienta para mejorar su calidad de vida. Ninguna de las definiciones hace hincapié en los aspectos esenciales que resaltan las Naciones Unidas sobre las ciudades en la actualidad:

“El crecimiento de las ciudades significa que deberán prestar servicios a cantidades de personas sin precedentes; servicios como vivienda y educación a costos accesibles, agua potable y alimentos, aire puro, un entorno libre de delincuencia y transportes eficientes” (ONU, 2012: 1).

En esta definición quedan expresadas claramente las prioridades que deberían tener las ciudades actuales en su planificación, crecimiento y desarrollo: salud, vivienda, alimentación, seguridad, educación y transporte. La crítica que se puede hacer a esta definición es que muchos de estos servicios son en realidad derechos,

que pertenecen al conjunto de la población y deben ser garantizados por los estados. Una ciudad tiene que ponerse como objetivo principal garantizar el acceso de toda su población a estos derechos, y sus progresos en estos aspectos determinarán la verdadera mejora en la calidad de vida de sus habitantes. El concepto de calidad de vida no tiene una única definición, aunque suele medirse a partir del índice de desarrollo humano, el cual incorpora además del ingreso de la población de un país un conjunto de variables muy diversas, tales como la educación, la salud, la seguridad, la descentralización y la discriminación por género (Montesino Jerez, Nusbaum y Sen, 1998).

### **¿Ciudades inteligentes = gobiernos inteligentes?**

Las definiciones citadas se ocupan especialmente de la infraestructura y los servicios pero no hacen referencia al aspecto gubernamental de las ciudades, es decir a las decisiones o conjunto de políticas que tienen una influencia importante en todos los aspectos de la vida en las ciudades. Al respecto, la Guía del Pacto Mundial para Gobiernos Locales, iniciativa de las Naciones Unidas (2000), afirma que “los gobiernos locales tienen un valor estratégico cada vez mayor para ayudar en la búsqueda y aplicación de soluciones a los grandes retos de la globalización como el cumplimiento de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la vida digna con acceso a servicios de sanidad, educación, agua potable, y energía. Los gobiernos locales son empleadores, consumidores, proveedores, distribuidores y sobre todo son ejemplo de buenas, y a veces no tan buenas, prácticas hacia sus ciudadanos y las empresas que actúan en ese territorio.”

Una ciudad que se defina a sí misma como inteligente debería tener un gobierno inteligente. Este último no es un concepto que se haya desarrollado teóricamente, sino que proviene de la forma de describir avances tecnológicos por parte de las empresas, por ejemplo Endesa, que hace foco en la optimización del uso de la energía a través de los trámites en línea. Desde aquí, proponemos que la definición de la inteligencia de un gobierno debería estar asociada a la idea de un gobierno abierto<sup>116</sup>, transparente y participativo. Asimismo, un gobierno inteligente debería planificar, monitorear y evaluar sus políticas públicas, implementando modelos de gestión por objetivos y resultados que permitan un funcionamiento más eficiente de la administración pública. ¿Qué rol cumple aquí el uso de la tecnología como herramienta de gestión?

---

<sup>116</sup> Sobre el tema de Gobierno Abierto se sugiere la lectura del artículo, en este libro, de Pau y Migliore “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión”.

Una de las tareas principales de los gobiernos locales es contribuir al desarrollo de las ciudades, y llegar a tener un gobierno que organice la gestión de manera inteligente muchas veces no depende sólo de la tecnología. Al respecto, Finkielevich (2014: 1) afirma que “la utilización extensiva, intensiva y estratégica de las tecnologías de la información, Internet y las telecomunicaciones (...) a las actividades del Gobierno y la Administración Pública prometen eficiencia, transparencia, y mayor participación. (...) Muchas de estas promesas dependen, no tanto de ‘lo digital’, de la tecnología, sino y más fuertemente de la reinención de procesos y modelos organizacionales. Pero dependen mucho más aún de los valores imperantes en una comunidad, de las creencias compartidas, y de la calidad institucional”. El gobierno electrónico es otro concepto asociado a las ciudades inteligentes, pero nuevamente, no es útil como concepto si se lo reduce únicamente al aspecto tecnológico. “Más que de tecnologías, el gobierno electrónico se trata de construir y mantener redes, entre los distintos niveles del gobierno, entre gobernantes y gobernados, entre los diversos actores sociales.” En otra definición, Piana (2012: 4) sostiene que el concepto de gobierno electrónico “engloba por lo menos los siguientes elementos: a) TIC; b) relación entre actores públicos y privados; c) prestación de servicios; d) optimización y modernización; y e) gobernabilidad. En efecto, no es posible hablar de Gobierno Electrónico sin incluir, al menos, la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, una amplia/transparente relación del gobierno con los distintos actores sociales y una nueva legitimidad.”

La transformación de los procesos organizacionales y modelos de gestión aparece como elemento fundamental para avanzar hacia un gobierno inteligente, pero ésta no puede partir únicamente de la aplicación de tecnología. Sobre este tema, Jolías (2014) afirma: “Sin negar su potencial transformador, la posibilidad de impulsar un verdadero cambio en la manera de gestionar la cosa pública depende de factores no digitales, es decir, modificar los patrones culturales e instalar nuevos modelos de gestión que utilicen a las TIC como herramientas para lograr los objetivos deseados y no como un fin en sí mismo. Por ello, es necesario pensar a las tecnologías sobre la base de criterios de gestión y subordinar sus usos a los requerimientos de las políticas públicas y no a la inversa.”

Con respecto a la relación entre gobierno abierto y ciudades inteligentes, Díaz Méndez (2014) sostiene: “hay que hablar del ‘modelo de gobernanza’ en las ciudades (actualmente en crisis), de la capacidad de generar una estrategia compartida (proyecto ciudad) construida con participación de todos los actores, de sistemas de gestión eficientes en los Ayuntamientos (en los servicios urbanos y en los servicios a las personas), de equipos y directivos profesionales, y por supuesto, de transparencia y tecnología, de permitir la rendición de cuentas on line a los

ciudadanos y de construir modelos y bases de datos mucho más integradas desde el ámbito público, que permitan esa gestión ágil, amigable y cómoda para el ciudadano.” Estos conceptos, en palabras del mismo autor, conducen a un enfoque distinto sobre las ciudades inteligentes: la gestión inteligente de las ciudades. La tecnología, por sí sola, no resuelve las problemáticas, y si se pretende reformar la gestión de las ciudades para acercarla más a las necesidades de los ciudadanos, hay que hacerlo de manera abierta y transparente. Esto significa fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, lograr una verdadera interacción: que los ciudadanos vean que los gobiernos tienen en cuenta sus prioridades, sus opiniones, sus propuestas. Es necesario abrir canales de comunicación para avanzar hacia la cogestión de la cosa pública: que los ciudadanos sean sujetos activos y participantes de la dirección y acción del Estado. En sintonía con estas ideas, algunos autores plantean la necesidad de reformular el concepto de ciudad inteligente, al menos para las ciudades de América Latina. Prince y Jolías (2014) sostienen que “el camino es encontrar una definición de *Smart City*, en donde la tecnología sea un factor necesario pero no suficiente para alcanzar los parámetros de una ciudad inteligente. Conceptualizamos a una *Smart City* como aquella que puede adaptarse y autoproducir las condiciones para resolver los problemas y desafíos que la afectan.” Desde luego, se trata de un concepto que está en constante cambio y redefinición, principalmente por la velocidad de los avances tecnológicos. Cada ciudad, según sus características demográficas, socioeconómicas y geográficas, tiene distintas prioridades y problemáticas a resolver, que muchas veces son similares entre sí pero otras veces no.

Para lograr una definición más útil y duradera, es necesario alejarla un poco de las particularidades técnicas y orientarla hacia las ideas rectoras y los valores de la vida en comunidad. Robinson (2014) sostiene que eficiencia, resiliencia, crecimiento y vitalidad son características “deseables” por parte de las ciudades y son regularmente citadas como objetivos de programas relativos a *Smart Cities*. Pero lo que muchas veces no se aclara es que hay un objetivo fundamental que trasciende a cualquier otro: la equidad. En este sentido, se puede citar la obra de Stiglitz (2013) quien sostiene la necesidad de priorizar la equidad como política y objetivo de inversión en un mundo que en muchos lugares se está volviendo cada vez más inequitativos.

### **La equidad en las ciudades**

A pesar de esta tendencia mundial a la inequidad, la última década ha visto una reducción de la desigualdad justamente en la región más desigual del planeta: América Latina. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos

Humanos (2014) ha publicado un informe sobre la construcción de ciudades más equitativas en América Latina que enumera tres principios fundamentales para que los gobiernos locales promuevan la equidad. En primer lugar, una estrategia de planeación urbana sustentable que reduzca las desigualdades espaciales y promueva una prosperidad compartida para todos, a través del uso mixto del suelo (comerciales, oficinas y viviendas en una misma área de la ciudad), la conectividad y la dotación de bienes públicos. Es importante también el aspecto legal del desarrollo urbano: mediante códigos y reglamentos que regulen la producción, distribución y consumo del espacio puede promoverse un crecimiento urbano que brinde oportunidades a toda la población. El derecho urbanístico puede promover valores universales de justicia y equidad, guiando una acción individual y colectiva fundada en los derechos y las oportunidades compartidas. Por último, las ciudades deben contar con una estrategia local que ofrezca oportunidades económicas para todos, planificando y dirigiendo su potencial dinámico a través de la colaboración entre gobiernos locales y actores privados y no estatales, que permite a las ciudades identificar y capitalizar sus características distintivas para generar nuevas oportunidades. Por ejemplo, la captura e intercambios de valor de suelo son formas efectivas para la recaudación de ingresos y financiación de infraestructura y del desarrollo económico local.

Según este informe, entre las ciudades latinoamericanas que más han reducido la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, se destacan Lima, Monterrey y Guadalajara. Mientras que entre las que más aumentaron su desigualdad figuran Medellín, Cali, Curitiba y Bogotá. Por supuesto que estos datos no son determinantes, y tanto estas ciudades como muchas otras de América Latina realizan enormes esfuerzos por reducir la desigualdad, pero lo que se observa es que muchas ciudades catalogadas como inteligentes no se destacan principalmente por ser ciudades que hayan reducido la desigualdad.

### **Los rankings de ciudades inteligentes y la desigualdad**

Existen en internet numerosos rankings de ciudades inteligentes. Entre ellos puede mencionarse el *Cities In Motion Index*, elaborado por el *IESE Business School* de la Universidad de Navarra (2014). Para establecer este ranking, los investigadores del Centro de Globalización y Estrategia estudian 135 ciudades a partir de un modelo teórico que tiene en cuenta 50 indicadores de 10 áreas diferentes, lo que según sus autores permite realizar una comparación global y objetiva entre las ciudades. Se analizan indicadores específicos para cada una de las siguientes temáticas: gobernanza, gestión pública, planificación urbana, medio ambiente, proyección internacional, cohesión social, movilidad/transporte, capital humano y economía.

El ranking del año 2014 según este índice muestra en sus primeros tres lugares a

Tokio, Londres y Nueva York. No es casualidad que éstas sean exactamente las mismas grandes metrópolis que definió Sassen (1991) como ciudades globales: un concepto centrado en el aspecto económico de las ciudades, que se basa en la importancia de estas en la economía global en su rol de centros financieros y comerciales preponderantes a nivel mundial.

Si se analizan los resultados más específicos de las ciudades en las áreas antes mencionadas, se observan algunos detalles relevantes. Tomando el ranking antes mencionado, en el indicador de cohesión social<sup>117</sup> Tokio aparece en el puesto 125, Londres en el 96 y Nueva York en el 110. Esta observación demuestra el poco peso que tiene la cuestión de la desigualdad social en la elaboración de este ranking. Al seleccionar los indicadores se equiparan, por ejemplo, la tecnología y la proyección internacional con la cohesión social, el medio ambiente o el capital humano (medido a través de indicadores de educación y acceso a la cultura), siendo estas últimas tres categorías más adecuadas para intentar medir la calidad de vida de una población. A su vez, el informe provee un análisis gráfico que permite observar las diferencias entre las distintas temáticas analizadas. Se observa que la ciudad de Zúrich, 4° en el listado, muestra un mayor equilibrio entre las variables, con menor proyección internacional y tecnología que las 3 primeras ciudades, pero con valores más armónicos en el resto de las dimensiones. Se podría decir que esta es una ciudad más inteligente, en un sentido de armonía entre las variables, que las primeras 3. Sin embargo, esto no se ve reflejado en el ranking general.

Con respecto a América Latina, las ciudades que figuran en el índice elaborado por la Universidad de Navarra son 25<sup>118</sup>, de las cuales 8 se encuentran dentro de los primeros 100 puestos respecto del indicador sobre cohesión social (Rosario, Córdoba, Guadalajara, Montevideo, Lima, Medellín, Caracas y La Paz), pero a la vez aparecen más relegadas en el ranking general.

En cuanto al indicador de capital humano, el número de ciudades que figuran entre las 100 primeras es 7 (Monterrey, Curitiba, Cali, Rosario, Córdoba, Lima y Medellín). Respecto del indicador sobre medio ambiente, la ubicación de las ciudades latinoamericanas es mucho más auspiciosa: todas se encuentran entre los puestos 18 y 53 de la tabla. No obstante, la ponderación junto a las otras dimensiones de

---

<sup>117</sup> Para medir la cohesión social se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores: el número de muertes cada 1.000 habitantes; el coeficiente de Gini; la tasa de desempleo, y el gasto en vivienda en millones de dólares constantes por habitante en el 2013.

<sup>118</sup> Santiago de Chile (83°), Monterrey (92°), Sao Paulo (94°), Curitiba (97°), Cali (98°), Rosario (100°), México DF (101°), Guadalajara (102°), Córdoba (103°), Medellín (105°), Buenos Aires (106°), Bogotá (107°), Montevideo (108°), Lima (109°), Río de Janeiro (116°), Quito (121°), Caracas (126°), Salvador de Bahía (127°), Porto Alegre (128°), Belo Horizonte (129°), La Paz (130°), Brasilia (131°), Recife (132°), Fortaleza (133°) y Santo Domingo (135°).

análisis les ha impedido a estas ciudades ubicarse más arriba en el ranking general. En definitiva, si se pudiera hacer un ranking de calidad de vida en las ciudades haciendo foco en cohesión social, capital humano y medio ambiente, la posición de las ciudades latinoamericanas con respecto al resto del mundo sería muy diferente a lo que se observa en este ranking global de ciudades inteligentes.

Haciendo un análisis más detallado de la ubicación de las ciudades de América Latina en el listado, llama la atención que Rosario sea la ciudad con mayor cohesión social de las tres argentinas que figuran en el ranking (Buenos Aires y Córdoba son las otras dos).

En el año 2013, esta ciudad santafesina encabezó los índices de homicidios del país con 21 muertes cada 100.000 habitantes. Por supuesto que este dato se diluye cuando se lo incorpora entre las otras variables que hacen a la cohesión social según el ranking anteriormente citado de ciudades inteligentes. Pero esto no hace más que generar dudas sobre la validez de los datos que se utilizan para elaborar el listado, y si estos fueran correctos, cabe cuestionarse la utilidad de un ranking que equipara variables tan disímiles.

### **Las ciudades inteligentes en la Provincia de Buenos Aires: tres casos**

En la provincia de Buenos Aires, algunos gobiernos municipales han avanzado en la aplicación de tecnología, generando espacios dentro de sus gobiernos especialmente dedicados a la innovación tecnológica. En este apartado se analizarán tres municipios: Tigre, San Isidro y Bahía Blanca. Se ha tomado como criterio de selección el posicionamiento de estos distritos como ciudades inteligentes, tanto a nivel mediático como gubernamental. En los dos primeros casos, la propia postulación como ciudad inteligente fue manifestada por sus gobernantes; en el tercer caso no se encontraron declaraciones de ese tipo, pero el gobierno municipal ha adoptado la idea de gobierno abierto como uno de los ejes de su gestión y ha participado de exposiciones internacionales sobre *Smart Cities*.

En primer lugar, se describirán las concepciones de cada gobierno municipal con respecto a ciudades inteligentes y cómo actuaron en materia de innovación tecnológica, haciendo hincapié también en problemáticas específicas de cada distrito, referidas al desarrollo urbano y medioambiental. En el segundo apartado se analizarán distintos indicadores de cada municipio, principalmente de nivel educativo de la población, uso de tecnología, infraestructura básica de las viviendas, hacinamiento y necesidades básicas insatisfechas, comparándolos además con los indicadores del total de la provincia de Buenos Aires.

**Cuadro I: Información comparada de los municipios**

<b>Resultados Censo Nacional 2010</b>	<b>Tigre</b>	<b>San Isidro</b>	<b>Bahía Blanca</b>
<b>Población Censo Nacional 2010</b>	376.381	292.878	301.572
<b>Presupuesto municipal 2014 (en pesos)</b>	1.817.487.039,00	1.689.470.000,00	1.212.694.669,46
<b>Presupuesto per cápita 2014 (en pesos)</b>	4.828,85	5.768,50	4.021,44
<b>Presupuesto agencia de innovación</b>	14.275.540,00	No tiene agencia de innovación	6.316.142,99
<b>Porcentaje del presupuesto destinado a agencia de innovación</b>	0,79%	--	0,52%

Fuentes: elaboración propia en base a resultados del Censo Nacional 2010 y presupuestos publicados en las respectivas páginas web de los tres municipios.

- El municipio de Tigre, localizado en la zona norte del conurbano bonaerense y perteneciente al consorcio intermunicipal Región Metropolitana Norte, ha utilizado el lema “Tigre Ciudad Inteligente” para promocionar sus avances en tecnología, incluso a través de la creación de una Agencia de Innovación Tecnológica. En el acto de lanzamiento de esta agencia, el intendente expuso su concepto de ciudad inteligente:

“¿Qué es una ciudad inteligente? es administrar mejor el tiempo de la gente y en lugar de estar esperando 20 o 40 minutos el colectivo, tener en su celular la información de cuánto va a tardar. Es aquella que permite a quienes la visitan, al momento de ingresar, que puedan hacer un relevamiento de cuáles son los lugares de estacionamiento ocupados y libres, es aquella ciudad que les permite a sus vecinos saber exactamente las condiciones meteorológicas, si el río está bajo o alto. Una ciudad inteligente es la que permite ahorrar energía y tener de acuerdo al horario en el que se desarrolla la actividad graduado el nivel del alumbrado público para gastar menos y ahorrar los recursos de los vecinos. Una ciudad inteligente es aquella que permite a aquel vecino que tiene un problema de salud, tener

mecanismos de inmediatez, como el sistema de turnos. Es aquella que tienen la posibilidad para quienes viven en ella de no tener que andar en una delegación o una oficina municipal para que le corten un árbol o le arreglen un bache, sino que pueda simplemente transformar un pedido en una orden al gobierno municipal.”<sup>119</sup> En el año 2011, el municipio fue premiado en el foro *Smarter Cities*, llevado a cabo en Río de Janeiro y organizado por la empresa IBM. Según describieron varios medios digitales, se destacó el desarrollo de Tigre en materia de prevención en seguridad pública con el sistema de monitoreo inteligente del Centro de Operaciones y los restantes servicios que se ofrecen a los vecinos. Ese mismo año, el municipio recibió el VII Premio Iberoamericano de Ciudades Digitales otorgado por la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (en la categoría de ciudades entre 100 mil y 700 mil habitantes); por su plataforma Tigre 2.0, que contiene los siguientes desarrollos tecnológicos: turnos de manera telefónica para centros de salud y renovación de licencias de conducir (también vía página web); boleta electrónica de seguimiento de pagos y pago de tasas en línea; monitoreo interconectado de la ciudad mediante cámaras de seguridad; botones de pánico en escuelas y colectivos. Asimismo, se destacó la capacidad de brindar una respuesta integral y automática, a partir de denuncias de posibles delitos por todos los medios tecnológicos, como redes sociales, servicios de policía, bomberos, ambulancias y defensa civil. La página web del municipio cuenta con un mapa informativo en tiempo real de accidentes y arreglos de calles, además de los recorridos y horarios del transporte público y la posibilidad de monitorear en vivo a través de cámaras la actividad en las puertas de locales nocturnos y bailables. Una de las innovaciones más recientes es la utilización de “cuadrícópteros drones telecomandados” para actuar en situaciones de emergencia.

El mayor presupuesto asignado a innovación se ve reflejado en los desarrollos anteriormente mencionados, pero la realidad muestra que Tigre aún mantiene a amplios sectores de su población sin recibir una mejora en su calidad de vida, exceptuando por supuesto a las personas que gozan de los “aparentes” beneficios de vivir en urbanizaciones cerradas de construcción privada. Éstas cuentan con servicios básicos, seguridad, centros de salud y educación propios; en síntesis, ofrecen una mejor calidad de vida, al menos desde el punto de vista del acceso a los servicios básicos, a sus habitantes. Además, su planificación contribuye a un desarrollo urbano armónico y equilibrado, pero sólo hacia el interior de estas

---

<sup>119</sup> Declaraciones del Intendente Municipal en la página web del municipio. Fecha de fecha: 12/11/2014

urbanizaciones. Hacia afuera lo único que hacen es contribuir al desequilibrio urbano y medioambiental del resto del distrito, profundizando la desigualdad entre los que viven dentro y fuera de ellas. Otro dato que resulta significativo con respecto a la planificación urbana es que en Tigre los barrios cerrados o ciudades privadas ocupaban en el año 2007 el 40% del territorio continental del distrito, pero en ellos reside sólo el 10% de la población (Vidal-Koppmann, 2007: 239). Por supuesto esta realidad no escapa a la generalidad de la Ciudad de Buenos Aires y su Conurbano, donde las urbanizaciones cerradas situadas en la conurbación ocupaban 360 kilómetros cuadrados para una población de 250 mil personas. En contraste, dentro de los límites administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, viven 3 millones de personas en la mitad de la superficie.

El reciente desarrollo urbano de amplias zonas de Tigre no ha sido planificado contemplando a la mayoría de la población residente en el distrito, incluso desde antes de la proliferación de urbanizaciones cerradas comenzada en la década de 1990: “a través de la expansión de las urbanizaciones cerradas no sólo se ven profundizados los procesos de privatización de la planificación urbana, sino también los del manejo de desastres de inundación, y en consecuencia se amplían notoriamente las diferencias entre los que habitan las urbanizaciones cerradas polderizadas y los pobladores de los alrededores (de mayor antigüedad comparativa en el área).” (Ríos, 2005: 66) La polderización es la construcción de terraplenes o diques perimetrales rellenos con tierra o lodo para que los sedimentos decanten y el agua sea expulsada del predio en caso de inundación, comúnmente hacia las zonas aledañas habitadas por poblaciones que sufren las situaciones de inundación.

- El municipio de San Isidro, también perteneciente a la Región Metropolitana Norte, tampoco ha dudado en autocalificarse como ciudad inteligente. Su intendente sostiene que San Isidro es una ciudad inteligente porque tiene un código de ordenamiento urbano que se respetó en los últimos 30 años, teniendo en cuenta sus sucesivas modificaciones, y cuyo objetivo es lograr un “crecimiento armónico de cada una de las seis localidades que componen el partido”. Se destacaron las obras hidráulicas, la cobertura de cloacas del 99%, el sistema de monitoreo de seguridad conectado por fibra óptica y el programa de reciclaje de plásticos. Resumiendo su argumentación, una ciudad inteligente es aquella que planifica, respeta el código de ordenamiento urbano, tiene densidades poblacionales controladas, equilibrio entre desarrollos urbanos e infraestructura pública. Estos planteos resultan interesantes porque no reducen la caracterización de una ciudad inteligente al aspecto tecnológico, como la mayoría de las definiciones que se vienen analizando en este artículo, sino que hace énfasis en el

desarrollo poblacional y de infraestructura de la ciudad. No obstante, dos de los elementos destacados por el municipio pueden ser cuestionados: el porcentaje de cobertura de cloacas que informa el municipio (99%) es distinto al que marca el Censo Nacional del 2010 (81,66%). Además, el programa de reciclaje de plásticos resulta insuficiente teniendo en cuenta que San Isidro sigue siendo el municipio que más basura genera (casi 2 kg diarios por habitante) de los 33 distritos que envían sus residuos al Ceamse.<sup>120</sup>

El municipio de San Isidro no ha tenido un desarrollo tecnológico al mismo nivel que los otros dos casos analizados, al menos desde el punto de vista de aplicaciones orientadas al ciudadano. Aunque cuenta con algunos trámites que se pueden hacer a través de internet, como la impresión de boletas para el pago de tasas municipales (alumbrado, limpieza, servicios generales, comercios e industrias, patentes de motos y automotores, puertos), la obtención de turnos para tramitar la licencia de conducir y los reclamos sobre luminarias, podas, semáforos o reparación de calles (que además pueden hacerse a través de una aplicación móvil), no se observan intenciones de avanzar en materia de gobierno abierto, transparencia o participación ciudadana. Con respecto a la utilización de los servicios municipales (hospitales, campos de deporte, casas de cultura, asistencia social), el municipio implementó la “Tarjeta Ciudadan@ de San Isidro”, la cual puede aparecer como una innovación tecnológica, pero oculta una contradicción en términos de ciudadanía: es incorrecto denominar a los vecinos del distrito “ciudadanos de San Isidro”, ya que estos son ciudadanos de una nación, no de un municipio.

Por otra parte, si bien es cierto que el municipio realiza obras para evitar inundaciones, como los extensamente publicitados reservorios, desagües y sumideros, éstas siguen ocurriendo, incluso en zonas que antes no se inundaban (sobre todo en la localidad de Beccar), y aún no se ha implementado un sistema de alerta meteorológica que permita a los vecinos de zonas inundables prevenirse en caso de una fuerte tormenta. Un ejemplo paradigmático es el barrio de La Cava, una de las villas de emergencia más antiguas del conurbano bonaerense, donde viven más de 8 mil personas en 1.854 viviendas. Este barrio tiene muy poco acceso a las redes de servicio público de agua potable y electricidad, y no cuenta con desagües de alcantarillado ni pluviales. Uno de los sectores de La Cava, conocido como El Pozo, se ubica en un desnivel de cinco metros por debajo del nivel de la calle, por lo que indefectiblemente se inunda en caso de lluvias persistentes. Antes de estar totalmente ocupada, la superficie de la villa recibía las aguas de lluvia de

---

<sup>120</sup> Residuos urbanos: los que más basura generan son los vecinos de San Isidro. Nota del diario La Nación. Fecha de fecha: 29/06/2015.

otros sectores del distrito a través de distintos zanjones y arroyos, por lo que siempre fue una zona de tierras bajas anegadas por las lluvias, que al ser desechadas por los sectores de mayor poder adquisitivo de la población fueron ocupadas por familias humildes. Estas provenían del interior del país o de países limítrofes y se alojaban de manera provisoria para trabajar en fábricas de la zona, obras sanitarias y la construcción de la Autopista Panamericana. Los programas del gobierno nacional, Renovación Urbana de la Cava (1984) y Arraigo (1991), permitieron relocalizar a parte de los habitantes de la Cava y otorgarles títulos de propiedad (Tedeschi, 2005: 112 y 113). Si bien el municipio ha cambiado su postura en los últimos años, con la construcción de un jardín maternal, un centro de salud y una plaza con juegos para niños en el barrio, durante mucho tiempo abandonó toda obra de infraestructura y mantenimiento de los servicios básicos, para desalentar la permanencia de los vecinos. Además, rige una prohibición, a través de las fuerzas de seguridad municipales, de ingresar materiales de construcción al barrio para mejoramiento de las viviendas.

Según datos del Censo Nacional 2010, en el municipio de San Isidro existen 3.555 hogares con al menos un indicador de necesidades básicas insatisfechas (que implica un 3,66% del total de los hogares, lo que representa un porcentaje menor a la media provincial) pero si se cruzan los datos de cantidad de personas por hogar con los hogares que tienen NBI, el resultado es que más de 14 mil personas viven en condición de pobreza. Por lo tanto, hay que analizar qué políticas lleva a cabo el gobierno municipal para que esas personas mejoren sus condiciones de vida. En lugar de integrar a los vecinos que viven en barrios con viviendas más precarias, sin acceso a los servicios básicos, o que aún no han podido regularizar el dominio de las viviendas donde habitan, la respuesta es su expulsión fuera de los límites del distrito. Así intentó resolver el municipio la situación de supuesta irregularidad del barrio Uspallata, localizado en Beccar y habitado por 62 familias, a las cuales se les ofreció un subsidio a cambio de que desocupen sus casas. Estas viviendas están habitadas en algunos casos desde hace 30 años, tiempo en el cual han podido realizar mejoras en su infraestructura. Se trata de un barrio consolidado, no un asentamiento precario como lo definen las autoridades municipales. El principal problema de los vecinos de Uspallata pasa por su aislamiento, ya que muchos no son atendidos en las dependencias municipales por la supuesta irregularidad del barrio, dificultándose su acceso a los servicios de salud y la falta de servicios básicos como cloacas. Al igual que en el caso de La Cava, el municipio impide el ingreso de materiales de construcción al barrio para el mejoramiento de viviendas. En el caso de Uspallata, la intención manifiesta del gobierno municipal era desocupar la zona para luego vender los terrenos: “resuelta la cuestión habitacional de los vecinos de este asentamiento, se recuperaría el dinero invertido

en este proceso de solución habitacional que incluye la compra del predio por parte del municipio con una venta posterior del terreno” (Ordenanza 8806, Municipio de San Isidro). Al mismo tiempo, se encontraba en tratamiento, en los últimos meses del 2014, una ley de expropiación del predio en la legislatura provincial, que finalmente fue sancionada en el 2015. Una de las condiciones iniciales para el otorgamiento del subsidio que ofrecía el municipio era su utilización para adquirir una vivienda fuera de los límites del partido de San Isidro; esta condición finalmente sería reformulada permitiendo comprar dentro de los límites del distrito. Esto significaba una actitud claramente discriminatoria y contraria a la Ley provincial N° 14.449, también conocida como la Ley de acceso justo al hábitat. En su artículo 5°, esta Ley sostiene que “el Estado Provincial será el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población”. ¿Puede sostenerse que una ciudad es inteligente, aún reduciendo esta categoría al “crecimiento armónico”, cuando en lugar de incluir a la población de menores recursos se impide el mejoramiento de su calidad de vida o se intenta expulsarlos fuera del territorio municipal?

- Por último, el municipio de Bahía Blanca cuenta con su propia Agencia de Innovación y Gobierno Abierto en el ámbito del ejecutivo municipal. Su ordenanza de creación afirma que es objeto de la agencia “diseñar, proponer y coordinar las políticas de innovación municipal en las distintas secretarías y direcciones del gobierno municipal, investigando y analizando experiencias internacionales de innovación gubernamental y proyectos de ciudades inteligentes a fin de evaluar su incorporación” y “Proponer, diseñar e implementar proyectos de gobierno abierto con el objetivo de transparentar información municipal, promover la participación y la colaboración con los diferentes actores de la sociedad civil”. Cabe resaltar la incorporación del gobierno abierto como eje central de la política de innovación por parte del municipio, concepto que se encuentra ausente en los dos casos anteriores. En este sentido, más allá de que no haya una definición concreta de ciudad inteligente, la orientación de las acciones de gobierno hace suponer que en este caso no se trata sólo del desarrollo de aplicaciones tecnológicas, sino que además hay una intención de lograr un gobierno más abierto, transparente y participativo.

La página web del municipio define al gobierno abierto con las siguientes

características: gestión de los recursos para emplearse en acciones y políticas que contemplen los intereses y el bienestar de todos los ciudadanos; publicidad de la información para asegurar la transparencia; utilización de medios tecnológicos eficaces para todas las posibilidades de comunicación, que a su vez debe ser clara, sencilla y apuntada a los receptores del mensaje, contemplando su diversidad; accesibilidad a la información a través de distintos medios, asegurándose que los ciudadanos estén capacitados para utilizarlos; contacto y cercanía del gobierno con sus ciudadanos para que estos puedan plantear sus inquietudes e ideas, buscando dar respuesta a las mismas.

El gobierno de Bahía Blanca ha desarrollado distintas aplicaciones móviles y páginas web, principalmente referidas al transporte público y estacionamiento, monitoreo ambiental, seguridad ciudadana, obras de infraestructura y participación ciudadana. Entre ellas se destaca el botón de alerta que permite enviar un mensaje inmediato al Centro Tecnológico de Monitoreo, donde operadores calificados reciben los datos geolocalizables para dar curso e intentar resolver cualquier situación de emergencia médica, de seguridad, incendios o siniestros. Se aclara que este dispositivo no reemplaza al 911 (Sistema Provincial de Emergencias) y debe ser utilizado únicamente como complemento en caso de no poder comunicarse con dicho número. La aplicación Bahía Parquímetros funciona como un sistema de estacionamiento medido a través de teléfonos celulares, mientras que Bahía Transporte permite visualizar en tiempo real la ubicación de las unidades de transporte público y la disponibilidad de espacios de la zona de estacionamiento medido, además de fechar el saldo, los movimientos y los lugares de recarga de la tarjeta Bahía Urbana. Una de las aplicaciones más novedosas es Aire Bahía Blanca, que informa en tiempo real sobre la calidad del aire en la ciudad, accediendo a las mediciones de la Estación de Monitoreo Continuo del Aire y sugiriendo acciones para el cuidado de la salud.

Con respecto a la página web del gobierno bahiense, se ofrece gran cantidad de información sobre el gobierno municipal, empezando por las páginas de datos abiertos sobre compras del municipio, declaraciones juradas de funcionarios, sueldos, atención ciudadana, medio ambiente, decretos y ordenanzas, tasa ambiental, fondo educativo, observatorio de salud y condiciones de vida. El portal Qué Pasa Bahía Blanca ofrece las mediciones históricas y en tiempo real de calidad del aire de la ciudad, así como efluentes líquidos, nivel de ruidos de origen industrial, e información general de las diferentes industrias. La página web Despacho Abierto permite enviar preguntas directamente al intendente municipal, cuya respuesta se da a través de un video.

Teniendo en cuenta este listado de innovaciones tecnológicas, podríamos identificar que Bahía Blanca está camino a convertirse en una “ciudad inteligente”,

aunque el municipio no se haya manifestado en este sentido. No obstante, al igual que en los otros dos casos analizados, investigando más profundamente surgen elementos que muestran un deterioro en la calidad de vida de la población bahiense. En este caso, existe un estudio de Ramborger y Lorda (2009) que analiza la cuestión medioambiental en Bahía Blanca, en particular la localidad de Ingeniero White, que cuenta con 10 mil habitantes. En esta localidad se halla ubicado el Polo Petroquímico, que cuenta con una alta concentración de industrias en un espacio reducido, lo cual convierte a la localidad en una “zona de alto riesgo, atendiendo a la gravedad de los conflictos que la afectan y a la población involucrada.” Estos problemas ambientales incluyen la contaminación atmosférica y sonora, los anegamientos debido a la escasa pendiente del terreno, y la degradación del humedal. De esta forma, se ve afectada la población de Ingeniero White que se localiza a una escasa distancia de las industrias que emiten los contaminantes y producen los ruidos. Muchos de los elementos contaminantes que producen estas industrias se acumulan en el ambiente, planteando serios problemas de reversibilidad de esta situación, que sólo se aliviarían en el largo plazo. La respuesta del gobierno municipal a esta problemática aparece como adecuada, con la plataforma web de monitoreo ambiental y la creación de una Agencia Ambiental dentro del ejecutivo municipal, pero es aún muy reciente como para evaluar resultados. Como afirma el informe citado anteriormente, la reversión de los efectos nocivos en la calidad de vida de los habitantes tardará varios años en hacerse efectiva.

**Cuadro II: Indicadores de infraestructura básica, hacinamiento, educación y acceso a la tecnología**

<b>Resultados Censo Nacional 2010</b>	<b>Tigre</b>	<b>San Isidro</b>	<b>Bahía Blanca</b>	<b>Provincia de Bs. As.</b>
<b>Hogares con al menos un indicador NBI</b>	11,04%	3,66%	3,73%	8,15%
<b>Hogares con más de 3 personas por cuarto</b>	4,34%	1,55%	2,09%	3,60%
<b>Hogares con calidad constructiva de vivienda insuficiente</b>	17,97%	4,02%	5,29%	15,53%
<b>Calidad de conexiones a servicios básicos insuficiente</b>	59,22%	8,91%	10,74%	39,90%

<b>Casa tipo B</b> <sup>121</sup>	14,89%	3,81%	5,44%	12,51%
<b>Hogares con desagüe a red pública (cloaca)</b>	17,60%	81,68%	81,11%	48,42%
<b>Hogares con gas de red</b>	54,51%	88,51%	84,94%	64,94%
<b>Población que utiliza computadora</b>	58,96%	72,35%	64,04%	55,61%
<b>Población que no sabe leer ni escribir</b>	6,80%	4,52%	5,02%	6,16%
<b>Población con estudios universitarios cursados</b>	8,90%	21,99%	13,95%	9,04%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2010, base de datos REDATAM

En los indicadores básicos (hogares con NBI, calidad de conexiones a servicios básicos insuficiente, acceso a gas y cloacas) el municipio de Tigre muestra serias deficiencias, tanto con respecto a los otros dos casos analizados como en comparación a la media provincial. Tratándose del municipio que más esfuerzos ha hecho por posicionarse como ciudad inteligente, queda en evidencia que se han detenido únicamente en el aspecto tecnológico del término.

Por su parte, San Isidro y Bahía Blanca muestran indicadores similares: exceptuando el uso de computadora y la población que cursó estudios universitarios (completos o no), las diferencias entre ambos nunca superan los 4 puntos porcentuales. Se trata de dos gobiernos municipales que no se han centrado únicamente en la tecnología a la hora de abordar cuestiones relativas a ciudades inteligentes o gobierno abierto, pero que sin embargo presentan problemáticas específicas para sectores importantes de sus respectivas poblaciones, al igual que Tigre.

Teniendo en cuenta la clasificación que hace el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires a partir de la tasas de mortalidad infantil, alfabetismo y escolarización por edad, población en viviendas de tipo A y jefes de hogar desocupados, el desarrollo humano de estos dos distritos es de nivel alto, mientras que el de Tigre es de nivel bajo. Si el término ciudad inteligente abarcara la

<sup>121</sup> Casa tipo B: la que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. Fuente: [http://www.indec.mecon.ar/textos\\_glosario.asp?id=70](http://www.indec.mecon.ar/textos_glosario.asp?id=70).

infraestructura y los servicios básicos, salud y educación, midiendo indicadores más relevantes en lo que hace a la calidad de vida de una población, podría decirse que San Isidro y Bahía Blanca son ciudades más inteligentes que Tigre. Pero el objetivo aquí no es determinar cuál de los tres municipios es más inteligente, sino indagar en el contraste y las desigualdades que se observan cuando se analizan en profundidad las realidades de los distritos, más allá del discurso de sus gobernantes, el posicionamiento mediático, el marketing político, los premios obtenidos o el desarrollo de una marca para la ciudad.

### **Comentarios finales**

Muchas de las definiciones que se proponen sobre ciudades inteligentes parecen circunscribirse al sentido más elemental de la palabra inteligencia: la capacidad de resolver problemas. Y aquí es donde entra en juego el aspecto tecnológico: la tecnología nos permite, en muchos casos, resolver problemas de manera más rápida y eficiente. Pero asociar estrechamente inteligencia con tecnología puede ser peligroso, ya que la tecnología no es inteligente por sí sola. Se la puede usar de manera inteligente, pero la verdadera inteligencia proviene de las personas que usan la tecnología, y no al revés.

Intentando aplicar las definiciones que abren el artículo a la realidad de las ciudades latinoamericanas, queda claro que la gran mayoría de ellas quedarían fuera del análisis. No obstante, el ranking que se analiza posteriormente muestra 25 ciudades de América Latina entre las 135 estudiadas, figurando del puesto 83 en adelante. Las ciudades que lideran este ranking mundial se encuentran en países que han podido dar respuesta, en mayor o menor medida, a problemáticas relacionadas con el acceso a derechos y servicios básicos, al menos en un porcentaje mayoritario de sus respectivas poblaciones. Los casos prácticos en los que se basan esas definiciones provienen en su mayoría de países desarrollados de Europa, Norteamérica, Oceanía o Asia. Naciones con un alto índice de desarrollo humano, donde el acceso a una vivienda digna, una correcta alimentación o la seguridad ciudadana no son problemáticas acuciantes para amplios sectores de la población, como sí lo son en las 25 ciudades latinoamericanas que figuran en el ranking.

Por lo tanto, el concepto de ciudad inteligente en América Latina pierde su universalidad, porque se trata de ciudades inteligentes “para pocos”, o al menos no “para todos”. Esa es la principal crítica que se puede hacer al uso del término ciudad inteligente para clasificar a un gobierno local, porque parte de una idea que pocas veces se comprueba en la realidad.

Tomando como ejemplo los 3 casos de ciudades de la Provincia de Buenos Aires, podríamos llegar a la conclusión de que inteligente es cualquier ciudad que se

autodefina como tal. Lo que estos casos también revelan es que no alcanza sólo con eso, con etiquetarse como ciudad inteligente, ni con utilizar esto como punto de partida para una organización de la ciudad. Como se analizó anteriormente, que una ciudad sea inteligente o no depende de procesos más complejos que el simple hecho de encontrar una marca o un eslogan para la ciudad. Ciudades como Tigre, San Isidro y Bahía Blanca deberían apuntar primero a reducir sus desigualdades, que se manifiestan sobre todo en el acceso de la población a derechos y servicios básicos. Entre ellos se encuentra el acceso a la tecnología, pero hay otros que deberían ser prioritarios. No se puede suponer que por el solo hecho de implementar tecnología, o decir que el municipio es inteligente, se resuelven automáticamente las problemáticas del distrito.

Cuando se piensa en una ciudad inteligente únicamente teniendo en cuenta la generación de aplicaciones móviles o páginas web, se está dejando de lado a la población que no accede a esos servicios. Los datos del Banco Mundial para el año 2013 muestran que los países de América Latina se encuentran bastante rezagados en comparación a los países desarrollados.<sup>122</sup> Por supuesto que la respuesta no es dejar de producir este tipo de herramientas, sino buscar que el acceso a la tecnología y a las redes llegue a toda la población. Y en este sentido, no sólo enfocarse en desarrollar aplicaciones para teléfonos celulares *smartphone*, sino extender el acceso a los mismos servicios por teléfono celular común o mensaje de texto. Un aumento de la igualdad en materia de acceso a la tecnología estaría dado por la reducción de la brecha digital. Si bien crece día a día la población que accede a nuevos dispositivos tecnológicos, esto no asegura por sí mismo la reducción de la desigualdad de acceso a los mismos y la disminución de la brecha digital. Al respecto, Oszlak y Kaufman (2014: 28) afirman: “la mayor cantidad de contenidos, la difusión de sus ventajas, el creciente volumen de servicios disponibles en la web y los menores costos relativos de los equipos y servicios, han contribuido por sí solos a reducir la brecha digital. El número de hogares conectados a través de dispositivos fijos o móviles viene creciendo geométricamente. Pero aún así, la dinámica de este proceso no basta para asegurar la inclusión digital de las poblaciones marginadas de estas ventajas, brecha que ha creado un nuevo frente de desigualdad social.”

---

<sup>122</sup> El primer país en la lista es Islandia con 96,5 usuarios de internet cada 100 personas. El primer país latinoamericano es Chile, en el puesto 51 con 66,5 usuarios, mientras que Argentina figura en el puesto 67 con 59,9 usuarios. En la provincia de Buenos Aires, para el tercer trimestre de 2011, habían utilizado un teléfono celular en los últimos tres meses un 86,7% de la población urbana económicamente activa, mientras que en el uso de computadora e internet ese porcentaje baja a 62,4 y 58,5 respectivamente. Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2>.

Al mismo tiempo, pocas veces se mide el impacto de la utilización de estas herramientas, es decir, cuánta gente las utiliza, o qué cambios reales producen estas en la vida de las personas que las utilizan. Por ejemplo, en el caso de los botones de alerta o pánico que han lanzado tanto el gobierno provincial como distintos gobiernos municipales, sería útil saber, en primer lugar cuánta gente los ha usado efectivamente, para después analizar los índices delictivos y observar si estos han variado o no desde el lanzamiento de la aplicación. Las aplicaciones móviles pueden provenir de excelentes ideas, pero pocas veces se hace énfasis en su aspecto funcional; normalmente se piensa que una ciudad es más inteligente en la medida en que multiplica las aplicaciones o dispositivos tecnológicos, o sea, teniendo en cuenta el aspecto cuantitativo, sin abordar su aspecto cualitativo, es decir, que las mismas sean útiles para los usuarios.

Está claro que el objetivo esencial de transformar las ciudades para que sean más inteligentes es mejorar la calidad de vida de las personas que viven en ellas, pero habría que tener en cuenta que en muchos casos esa mejora estaría dada por la satisfacción de las necesidades relativas a vivienda, agua potable, alimentación, educación, salud, medio ambiente y cultura. La tecnología en general, y las TIC en particular, son sin duda herramientas importantísimas, pero no generan transformaciones por sí solas sin un factor humano que las ponga al servicio de las personas.

## Bibliografía

- Aoun, Charbel (2012). “La piedra angular de la ciudad inteligente: la eficiencia urbana”. Disponible en: [http://www2.schneider-electric.com/documents/support/white-papers/smart-cities/998-1185469\\_smart-city-cornestone-urban-efficiency\\_CO.pdf](http://www2.schneider-electric.com/documents/support/white-papers/smart-cities/998-1185469_smart-city-cornestone-urban-efficiency_CO.pdf) Fecha de consulta: 4/6/2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Municipalidad de General Pueyrredón (2013). “Plan de Acción Mar del Plata Sostenible”. Disponible en: <http://goo.gl/juA8lv> Fecha de fecha: 4/6/2015.
- Centro Regional de Apoyo para América Latina y el Caribe, ICMA y Fundació Forum (2011). “Guía del Pacto Mundial para Gobiernos Locales”. Disponible en: [http://www.centroregionalmal.org/web-pacto/esp/sites/default/files/GuiaPactoMundialparaGobiernosLocales\\_0.pdf](http://www.centroregionalmal.org/web-pacto/esp/sites/default/files/GuiaPactoMundialparaGobiernosLocales_0.pdf) Fecha de consulta: 10/06/2015.
- Chourabi, Gil-García, Nam, Walker, Pardo, Nahon, Scholl (2012). “Understanding Smart Cities: An Integrative Framework. 45th Hawaii International Conference on System Sciences”. Disponible en: [https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss\\_2012\\_smartcities/hicss\\_2012\\_smartcities.pdf](https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss_2012_smartcities/hicss_2012_smartcities.pdf). Fecha de consulta: 4/6/2015.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable, Rio de Janeiro (2012). “El futuro que queremos las ciudades”. Disponible en: [http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20\\_FS\\_Cities\\_SP.pdf](http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20_FS_Cities_SP.pdf) Fecha de consulta: 4/6/2015.
- Congreso Iberoamericano de Innovación Pública (2014). “Entrevista: Antonio Díaz

- Méndez". Disponible en: <http://congresonovagob.com/web/noticias/97> Fecha de consulta: 18/11/2014.
- Endesa (2014). "Smart city, hacia un gobierno inteligente [infografía]". Disponible en: <http://twenergy.com/a/smart-city-hacia-un-gobierno-inteligente-infografia-1070>. Fecha de consulta: 10/11/2014.
  - Finkelievich, Susana y Prince, Alejandro (2011). "El Gobierno Electrónico como factor de desarrollo urbano-regional". AVATARES de la comunicación y la cultura N° 2. <http://ppct.cai.cyt.gov.ar/index.php/avatares/artide/download/2239/2035>. Fecha de consulta: 4/6/2015.
  - Gobierno Local (2011). "Premio a Tigre como ciudad digital". Disponible en: <http://www.gobiernolocal.gov.ar/?q=node/3084>. Fecha de consulta: 12/11/2014.
  - IBM (2011). "Foro Smarter Cities de IBM Rio de Janeiro 2011". Disponible en: [http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter\\_cities/artide/rio.html](http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/artide/rio.html) Fechado El 12/11/2014
  - IESE Business School, Universidad de Navarra (2014). "IESE CITIES IN MOTION ÍNDICE 2014". Disponible en: <http://www.ieseinsight.com/doc.aspx?id=1582&dioma=1> Fecha de consulta: 18/11/2014.
  - INDEC (2010). "Resultados del Censo 2010". Disponible en: <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl>. Fecha de consulta: 11/11/14.
  - Infobae (2011). "Tigre, distinguida como una 'ciudad inteligente'". Disponible en: <http://www.infobae.com/2011/11/13/616654-tigre-distinguida-como-una-ciudad-inteligente> Fechado el 12/11/2014.
  - Irisarri, Patricio (2014). "Argentina, entre los países con menos homicidios de la región". Blog de notas de la Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://www.unr.edu.ar/noticia/7786/argentina-entre-los-paises-con-menos-homicidios-de-la-region>. Fecha de consulta: 26/11/14.
  - Jolías, Lucas (2014). "Tres formas de entender el gobierno electrónico". Disponible en: <https://medium.com/@lucasjolias/tres-formas-de-entender-el-gobierno-electronico-c4f701d60818> Fecha de consulta: 4/6/2015.
  - Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (2013). "El enfoque de Desarrollo Humano". Disponible en: <http://www.ms.gba.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/EnfoqueDesarrolloHumano.pdf> Fecha de consulta: 25/11/2014.
  - Montesino Jerez, Leopoldo, Nusbaum, Martha y Sen, Amartya (1998). *La Calidad de Vida*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
  - Municipio de Bahía Blanca (2014). "Decreto de creación de Agencia de Innovación." Disponible en: [http://gabierto.bahia blanca.gov.ar/wp-content/themes/bahia\\_blanca/Decreto\\_Creacion\\_Agencia.pdf](http://gabierto.bahia blanca.gov.ar/wp-content/themes/bahia_blanca/Decreto_Creacion_Agencia.pdf) Fecha de consulta: 04/11/2014.
  - Municipio de Bahía Blanca (2014). "10 ideas para conectamos mejor". Disponible en: <http://gabierto.bahia blanca.gov.ar/10-ideas-para-conectamos-mejor/> Fechado el 04/11/2014
  - Municipio de San Isidro (2014). "Posse disertó sobre ciudades inteligentes". Disponible en: [http://sanisidro.gov.ar/posse-diserto-sobre-ciudades-inteligentes/#.VEE7G\\_mUfY](http://sanisidro.gov.ar/posse-diserto-sobre-ciudades-inteligentes/#.VEE7G_mUfY) Fecha de consulta: 12/11/2014.
  - Municipio de San Isidro (2014). "Solución sustentable para la villa Uspallata." Disponible en: [http://hcd.sanisidro.gov.ar/solucion-sustentable-para-la-villa-uspallata/#.VW2z9dJ\\_Oko](http://hcd.sanisidro.gov.ar/solucion-sustentable-para-la-villa-uspallata/#.VW2z9dJ_Oko) Fecha de consulta: 2/6/2015.
  - Municipio de San Isidro (2015). "Boletín oficial edición extra N° 9 o 8, Ordenanza N° 8806: Plan De Realojamiento Habitacional - Barrio Uspallata." Disponible en:

<http://sanisidro.gov.ar/media/2015/01/Bolet--n-EXtra-N--908-PLAN-DE-REALOJAMIENTO-HABITACIONAL-Barrio-Uspallata.pdf>

- Municipio de Tigre (2012). “Tigre, ciudad inteligente”. Disponible en: [http://servicios.tigre.gov.ar/prensa/1311\\_tigre\\_ciudad\\_inteligente\\_massa\\_lanzo\\_la\\_agencia\\_de\\_innovacion\\_y\\_tecnologia\\_.htm](http://servicios.tigre.gov.ar/prensa/1311_tigre_ciudad_inteligente_massa_lanzo_la_agencia_de_innovacion_y_tecnologia_.htm). Fecha de consulta: 10/06/2015.
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Esther (2014). “Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional.” IDRC, REDGEALC, OEA.
- Piana, Ricardo Sebastián (2012). “Reformando la reforma. Idas, frenos y venidas en torno a las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires”. Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Piana2.pdf>. Fecha de consulta: 3/6/2015.
- Prince, Alejandro y Jolías, Lucas (2014). “Hacia un modelo (posible) de Smart City latinoamericana. (Prince Consulting)”. Documento difundido en el XI Foro de Ciudades Digitales, Buenos Aires, 31/10/2014.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU Hábitat, CAF – Banco de Desarrollo de América Latina (2014). “Construcción de Ciudades Más Equitativas – Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina”. Disponible en: [http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion\\_de\\_ciudades\\_mas\\_equitativas\\_web0804.pdf](http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf). Fecha de consulta: 10/06/2015.
- Provincia de Buenos Aires (2015). “LEY 11959”. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11959.html>. Fecha de consulta: 2/6/2015
- Proyecto Estudio SMART TIC (2012). “Informe Smart Cities 2012”. Disponible en: <http://es.slideshare.net/coneledigital/smart-cities-informe-ametic>. Fecha de fecha: 4/6/2015
- Ramboerger, María Alejandra y Lodra, María Amalia (2009). “La situación ambiental del área costera de la Bahía Blanca: un análisis cualitativo a través de sus paisajes.” Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur.
- Ríos, Diego Martín (2005). “Planificación urbana privada y desastres de inundación: las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre”. Sociedad y Territorio, vol. V, núm. 17.
- Robinson, Rick (2014). “12 simple technologies for the cities that are Smart, open and fair”. Disponible en: <http://theurbantechnologist.com/> Fechado el 3/6/2015.
- Rocha, Laura (2015). “Residuos urbanos: los que más basura generan son los vecinos de San Isidro”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1795847-residuos-urbanos-los-que-mas-basura-generan-son-los-vecinos-de-san-isidro> Fecha de consulta: 29/06/2015.
- Stiglitz, Joseph (2013). “Inequality Is a Choice”. Disponible en: [http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/10/13/inequality-is-a-choice/?\\_r=1](http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/10/13/inequality-is-a-choice/?_r=1) Fecha de consulta: 3/6/2015.
- Tedeschi, Sebastián (2005). “El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)”. Disponible en: <http://www.habitatunlp.com.ar/system/application/adjuntos/3-Tedeschi.pdf>. Fecha de consulta: 12/11/14.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2007). “Transformaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia”. FLACSO.





# “Espacio público y ciudad”



**Marcela Mirtha Zanzottera.** Arquitecta (UNLP). Especialista en Proyecto Urbano (UBA). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Docente Planificación Territorial, Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP). Auditora, Registro de Auditores Internos de Sistemas de Gestión de la Calidad en la Administración Pública Provincial. Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Espacio público y ciudad**

En este trabajo se pretende abordar la importancia del espacio público como elemento de integración y articulación social, física y simbólica, por cuanto el mismo expresa la democracia en su dimensión territorial, es decir, un espacio expresivo, signifiante, accesible y evolutivo (Jorda, 2014). Es un espacio que relaciona a las personas, marca el perfil propio de los barrios o áreas urbanas y la continuidad de las distintas partes de la ciudad. La diversidad y el intercambio son dimensiones fundamentales de la ciudad, por lo tanto ésta debe garantizar la existencia de espacios públicos que optimicen las oportunidades de contacto, apostando por la diferenciación, la mixtura funcional y social, multiplicando los espacios de encuentro.

En consecuencia si la existencia del espacio público, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, define la ciudad, no puede dejar de analizarse su transformación en el contexto socio-económico actual. En este sentido, cobra importancia el rol de la planificación urbana y territorial para orientar y encauzar dichas transformaciones en la producción y gestión de la ciudad.

A partir de estas consideraciones se desarrollarán los siguientes temas. En primer lugar, la conceptualización y dicotomía público-privado; en segundo lugar se abordará el espacio público como derecho y garantía de ciudadanía; en tercer lugar el proceso de transformación de las ciudades en el contexto actual; en cuarto lugar, el abordaje del espacio público en la normativa y las instituciones en la Provincia de Buenos Aires; en quinto lugar se trabajará sobre el análisis de casos de recuperación de espacio público y ciudadanía, y por último se exponen una serie de consideraciones finales.

### **1- Conceptualización y dicotomía público-privado**

Los conceptos público y privado conforman una dicotomía que, desde la antigüedad clásica, definen la relación entre Estado y Sociedad. En los últimos siglos adquieren su perfil más característico y difundido, y en la actualidad comienzan a reformularse y a mostrar nuevos enfoques (Carmona 2012).

Así dicho autor considera que desde una perspectiva histórica el análisis de estos significados se remonta, como se mencionó anteriormente, a la polis griega donde la dicotomía público-privado hacía referencia a la distinción de una esfera doméstica como ámbito de resolución de las necesidades básicas, y una esfera pública y política como lugar de ejercicio de una ciudadanía libre y discusión de las problemáticas de la ciudad.

Con el desarrollo de la modernidad y la paulatina consolidación del Estado-Nación,

en donde comienza la distinción entre derecho público y derecho privado, esa dicotomía va adquiriendo nuevas dimensiones. La esfera pública se caracteriza por relaciones de desigualdad y subordinación entre el soberano como detentador del poder de mando y los súbditos como destinatarios del deber de obediencia. En tanto la esfera privada se caracteriza por las vinculaciones desarrolladas entre iguales o de coordinación en el marco de una sociedad.

En ese sentido, lo “público” obtiene uno de sus sentidos más precisos en correspondencia con lo estatal y la consolidación del poder soberano como instancia de seguridad, orden político y legalidad. Lo privado queda constituido por todo lo que queda excluido del poder estatal (asuntos domésticos, económicos y religiosos). En este marco, el absolutismo monárquico sentará las bases para una clara separación entre esfera pública y privada con el desarrollo del Estado como poder y aparato, la neutralización de los conflictos religiosos, la distinción entre propiedad pública y privada, y el tránsito hacia un modelo determinado de “sociedad” en contraposición de la idea clásica de “comunidad”.

Las doctrinas políticas iusnaturalistas desarrolladas desde los comienzos del siglo XVII hasta fines del XVIII manifiestan este proceso de diferenciación público-privado. Establecen que el origen y fundamento del Estado como instancia política y de representación colectiva se encuentra en la superación del Estado no político, inestable y conformado por individuos tomados singularmente y no asociados, llamado estado “de naturaleza”.

Siguiendo al mismo autor se puede decir que el Estado aparece como una entidad artificial constituida a través del consenso de los hombres en pos de garantizar los derechos naturales individuales y establecer un orden político que alcanza legitimación en tanto se sustenta en la naturaleza de la sociedad, como instancia no política. Con estas teorías, por lo tanto, la diferenciación entre lo colectivo y lo individual, entre lo político y lo no político, queda establecida dándole el sentido moderno de la dicotomía público-privado.

En esta línea, diversos autores contemporáneos circunscriben “lo público”, a lo relacionado con el Estado y su dominio y lugar de realización de “lo político”, y “lo privado” como el ámbito que lo excede y donde se despliegan las cuestiones no políticas. En este marco, la dicotomía público-privado se reflejará en la distinción Estado-sociedad entendida a partir de la diferenciación entre un plano público-político de naturaleza estatal y un eje privado-particular vinculado con lo social y económico.

Así, Carmona (2012: 28) retoma autores como Arendt (1993) quien, con una mirada más amplia de lo público y lo privado asociado a una idea horizontal de poder, considera lo público como una esfera política donde los hombres pueden constituir un mundo común legitimado por el reconocimiento de los otros. Analiza la

experiencia de la democracia clásica griega destacando la esfera pública como un ámbito regido por los principios de libertad e igualdad y cuya condición objetiva de realización se basa en que los ciudadanos no se encuentren sometidos a las necesidades de la vida o la coerción de otros hombres. Esto supone que la capacidad del hombre libre para organizarse políticamente en la esfera pública se encuentra en contraposición a las actividades desarrolladas en el hogar, la familia o el mercado (de la esfera privada). Ser libre desde lo político significa no estar bajo los postulados de la fuerza o la violencia, ni bajo el mando de alguien o mandar sobre los demás, esto es no gobernar o ser gobernado en los términos modernos de la dominación.

Carmona (2012) menciona también a otro autor contemporáneo, Habermas (1994), para analizar en la historia de occidente el surgimiento de una esfera pública nacida del interior de la sociedad con importantes repercusiones en términos políticos, que se desarrolla paralelamente al surgimiento de la sociedad burguesa como ámbito diferenciado del Estado, y a la desintegración que alcanzan los poderes feudales. Sus orígenes están centrados en la evolución del mercado que se expande bajo supervisión estatal y la formación de la subjetividad en el ámbito íntimo familiar. A su vez las actividades desplegadas alrededor de la literatura y los temas culturales en el siglo XVIII, tanto en el seno familiar como de los salones burgueses fueron conformando espacios para la crítica desarrollando una esfera pública libre, de personas privadas reunidas en calidad de público que pondría en cuestión las jerarquías sustentadas en la autoridad y la tradición como condiciones para la acción política. De esta manera, para este autor, la conformación de una esfera pública que emerge y se constituye en el ámbito social burgués, generando una instancia de función de control e influencia democrática sobre el poder estatal, se constituye en un hecho relevante en el contenido de la política moderna.

Más allá de las modificaciones que han surgido a lo largo del tiempo, el concepto de lo público refiere a “lo común” y “lo colectivo” como término contrapuesto a lo privado. Dicho concepto varía en la medida que se lo asocia a una idea más vertical u horizontal del poder. En el primer caso, lo colectivo predomina como principio jerárquico encarnado en la representación del Estado, como garante del bien común y los derechos individuales, quedando más relegados los significados de lo público en cuanto a su carácter más visible o manifiesto, que sí cobran importancia en la visión horizontal del poder.

El desarrollo de la esfera de lo público, diferente a dicotomía estatal-privado, requiere la necesidad de establecer una nueva perspectiva respecto a la relación Estado y sociedad, repensando lo público y su gestión como un atributo no exclusivo de los poderes instituidos sino desarrollarlo colectivamente y replanteando el rol del actor gubernamental, la política y su relación con la

sociedad.

Al respecto y a modo de síntesis, Rabotnikof (2005) le otorga tres sentidos al concepto de espacio público, a saber:

- lo público que hace lugar a un interés “común o colectivo” que se contrapone a lo particular o individual. Esta acepción se desarrolla con otras dicotomías como derecho público- derecho privado en la esfera jurídica, y Estado-sociedad civil, ley pública-contrato privado, poder soberano-poder individual, en la esfera política. Durante cierto tiempo fue el Estado el que tuvo este sentido de generalidad aunque la sociedad civil detentará este lugar cuando el Estado se convierte en absolutista.
- lo público como aquello que es visible y manifiesto frente a lo “secreto”, lo oculto y lo que no debe verse, rescatando la idea de publicidad frente a los poderes invisibles. Ese principio de publicidad operará en la historia como criterio normativo de control y validación de las normas emitidas por el poder político aunque con cierta prudencia para aquellas leyes que necesiten cierto grado de secreto, por ejemplo en temas como defensa.
- lo público asociado a lo “abierto y accesible” a todos los que gozan de la condición de ciudadanos, en contraposición a lo que está cerrado o vedado a los otros. En este sentido se alude desde la política a una idea de apertura como por ejemplo en canales de participación de los ciudadanos en la cosa pública, a una idea de accesibilidad que no puede ser objeto de apropiación individual y que supone lugares compartidos y compartibles, como calles, plazas y paseos como el espacio de la representación, en el que la sociedad se hace visible.

Sobre este último concepto se abordará el tema del espacio público señalando por un lado, su importancia como elemento de articulación social y garantía de ciudadanía, y por otro, el rol preponderante del actor gubernamental en sus distintas instancias jurisdiccionales en garantizar su existencia.

## **2- El espacio público como derecho y garantía de ciudadanía**

*“Del ágora a la plaza de las manifestaciones políticas multitudinarias del siglo XX, es a partir de estos espacios que se puede relatar, comprender la historia de una ciudad por cuanto en su conformación se expresan las relaciones entre los habitantes y entre el poder y la ciudadanía. Estampas gloriosas y trágicas, antiguas y modernas, se suceden en los espacios públicos de la ciudad” (Jordi Borja y Xaida Muxi, 2003).*

El espacio público es el lugar de los encuentros, los flujos urbanos, los intercambios y la transformación, donde provisoriamente se expresan la integración y la convivencia democráticas o se denuncian las desigualdades y conflictos de las

ciudades fragmentadas. Se constituye en el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía. Tiende, fundamentalmente, al intercambio entre distintos sujetos sociales, hace de su uso un derecho ciudadano, debiendo garantizar en términos de igualdad la apropiación por parte de diferentes colectivos sociales y culturales, de género y de edad.

Esos espacios pueden ser calles o plazas, equipamientos o infraestructura de comunicación como estaciones de trenes y ómnibus, áreas comerciales, equipamientos culturales, que se convierten en espacios de uso colectivos debido a la apropiación de los ciudadanos. Permiten el paseo y el encuentro, ordenan cada zona de la ciudad, le dan sentido y se transforman en el ámbito físico de la expresión colectiva y de la diversidad social y cultural. Hoy existe un cierto temor al espacio público puesto que es el lugar donde se evidencian los problemas de injusticia social, económica y política, y su debilidad aumenta el miedo de unos y la marginación de otros y la violencia urbana sufrida por todos.

Como expresa Borja (2003), la ciudad es espacio público, un lugar abierto, protegido, productor de sentidos y una concentración de puntos de encuentro representados por las calles, las plazas, los espacios colectivos. Después están los edificios y los espacios circulatorios. Por lo tanto, si hablamos de espacio público hablamos de ciudad como el continente de la historia, el tiempo concentrado en él, la condensación del pasado y la memoria, es decir, el lugar desde donde se producen los proyectos de futuro que dan sentido al presente. Es un patrimonio colectivo en el que tramas, edificios y monumentos se combinan con recuerdos, sentimientos y momentos comunitarios.

Por otra parte, la filosofía y la sociología urbana coinciden en enfatizar la ciudad como lugar donde se concentran y conviven las diferencias de origen, de aptitudes, de actividades, admitiendo también que esta diversidad favorece lo imprevisible, introduce desorden y posibilita la innovación (Sennett, 1992, citado en Borja, 2012).

Esa diversidad favorece el intercambio y tiene como condición que haya un mínimo de pautas comunes, de civismo que hagan viable la convivencia. Los dos elementos citados, por un lado el intercambio o la ciudad como mercado de productos, servicios e ideas y, por el otro, el civismo o las pautas culturales comunes, se expresan en y necesitan del espacio público.

En ese sentido, y retomando los conceptos de Borja y Muxi (2003), la ciudadanía tiene como condiciones: el derecho a la centralidad accesible y simbólica, a sentirse orgulloso del lugar en que se vive y a ser reconocido por los otros, a la visibilidad y a la identidad, a disponer de equipamientos y espacios públicos cercanos. También el derecho a la movilidad que supone información e intercambio, oportunidades de formación y ocupación, posibilidades de acceder a ofertas urbanas y apropiarse de

la ciudad como un conjunto de libertades. Si los derechos de centralidad y de movilidad no son universales, entonces, la ciudad no es democrática.

### **3- El proceso de transformación de las ciudades**

La transformación de las ciudades en el contexto actual está caracterizada por el proceso de globalización económico a nivel mundial y el avance del desarrollo científico tecnológico. Especialmente, en las ciudades latinoamericanas, la combinación de nuevas capacidades organizacionales, nuevas tecnologías y nuevos sectores de crecimiento, generan tanto nuevas centralidades como un enorme crecimiento de la marginalización, cuya manifestación evidente es la producción de una ciudad dividida entre el sector formal con centros, subcentros y barrios, y el sector informal formado por villas y asentamientos, loteos clandestinos y extensas periferias sin cualidad que expresan un fuerte trauma urbano (Jáuregui, 2013).

Este fenómeno se acrecienta en las regiones metropolitanas de nuestro continente, que han desarrollado un crecimiento caracterizado por la explosión de las periferias y la pérdida de atracción de los antiguos centros, debido a la influencia de numerosos factores, que favorecieron un crecimiento horizontal de las ciudades, siguiendo diferentes modalidades en función de las clases sociales. Los sectores de mayores ingresos se ubican en las periferias buscando un mayor contacto con la naturaleza privilegiando el uso del transporte individual para conectarse con las actividades y la vida social dispersa. Los sectores populares, incluyendo aquellos sectores de migrantes, se instalan en áreas residuales de terrenos públicos generalmente no aptos para la urbanización, dependiendo del transporte público que los conecten con el resto de las metrópolis.

Estas prácticas son un síntoma de la desigualdad y la partición de la sociedad y las ciudades actuales, lo que genera tensión entre los diferentes sectores sociales y aumenta la demanda por garantías de seguridad con características y efectos bien diferenciados.

Cuando se verifican estas cuestiones en la “ciudad dividida” se genera el desafío de repensar la construcción del derecho a la ciudad y a la urbanidad como proyecto y apropiación de la dinámica de la ciudad por fuerzas que se articulan en el territorio de lo precario y de lo informal fragmentado, debiendo pensarse nuevas estrategias democráticas y distributivas con énfasis en organismos de participación y en la creación de redes productivas y solidarias. Surge entonces la necesidad de establecer nuevas conexiones a partir de proyectos de estructuración socio-espacial capaces de articular lo estratégico (el largo plazo) con intervenciones puntuales, específicas, capaces de responder a las mayores urgencias.

Estos procesos decisionales y políticos, que van conduciendo las múltiples y diversas transiciones que darán formas y contenidos a las transformaciones socio-

ambientales del territorio, irán definiendo la habitabilidad y la equidad de nuestras próximas ciudades y deberán tener en cuenta los siguientes problemas que influyen negativamente en el concepto de espacio público como espacio de garantía de ciudadanía:

- Disolución: ocasionada por la difusión de la urbanización desigual y el debilitamiento o especialización de los centros urbanos.
- Fragmentación: generada por la falta y/o transgresión de la normativa y la lógica sectorial de las administraciones públicas, que dan como resultado la multiplicación de elementos dispersos en un territorio cortado por vías de comunicación, relacionados con el transporte rápido, el consumo y el ocio.
- Privatización: a partir de la generalización de enclaves según clases sociales que van desde las urbanizaciones cerradas (para las clases medias y altas) hasta los asentamientos y villas de emergencia, y la sustitución de las calles, las plazas y los mercados por centros comerciales.

Estos problemas se deben fundamentalmente a dos cuestiones:

- El proceso de urbanización a nivel mundial. En el año 1975 el 37 % de la población mundial era urbana, en el año 2005 la cifra ascendió al 49% y para el año 2050 se prevé que dos de cada tres personas vivirán en ciudades. En América Latina esos porcentajes aumentan significativamente, ya que la población urbana en el año 1950 se acercaba al 50%, en el año 2005 al 77%, previéndose para el año 2030 que un 85% de población va a ser urbana. Mientras que Argentina supera esos valores: en el año 1960, el 87% de población era urbana y en el año 2012 la cifra fue del 97%. El 50% de dicha población se encuentra localizada territorialmente en Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Tucumán y Mar del Plata y el resto se localiza en 273 ciudades intermedias con una población aproximada de hasta 50.000 habitantes (Yantorno, 2015).

Respecto de la provincia de Buenos Aires a través del siguiente cuadro, se puede verificar la evolución del avance de población urbana y rural:

	Población total	Población urbana	Población rural
1985	10.865.408	10.122.513	742.895
1991	12.594.974	11.986.709	608.265
2010	15.625.084	15.190.440	434.644
	100%	97%	3%

Fuente: Yantorno (2015)

En cuanto a la distribución territorial de la población que habita la provincia de Buenos Aires, el 75% se localiza en el Gran Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca y dos de cada tres habitantes viven en los alrededores de la Ciudad autónoma de Buenos Aires. Estos valores permiten determinar el desequilibrio en cuanto a la localización de la población en el territorio provincial con fuerte concentración en la región metropolitana y áreas prácticamente vacías en el interior.

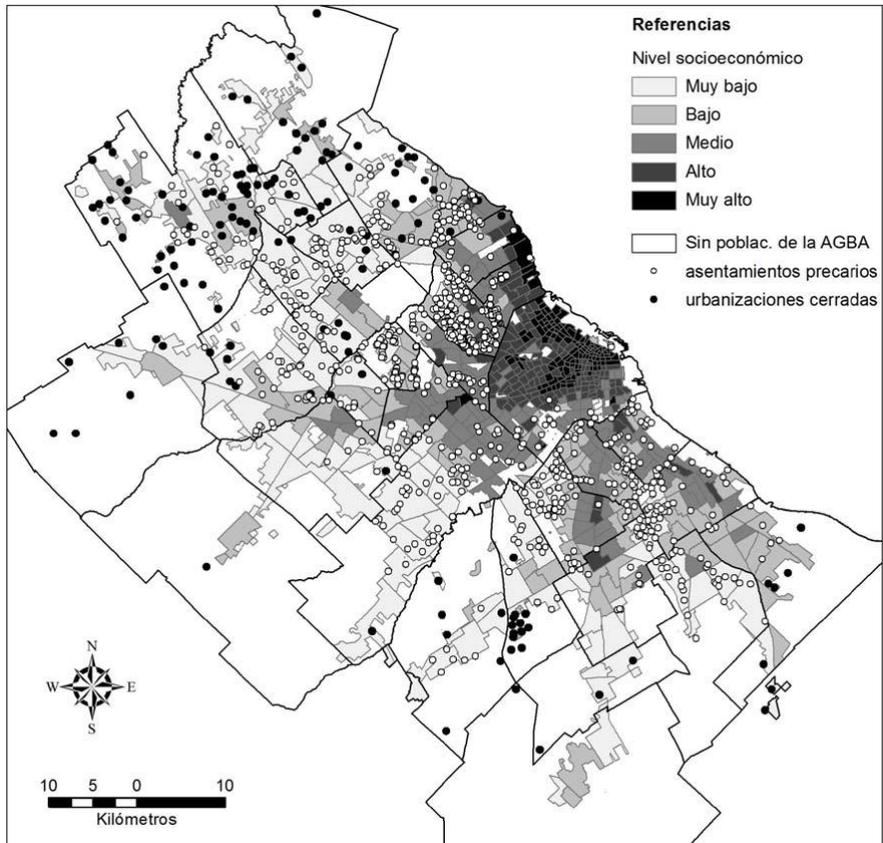
El acelerado proceso de transformación que enfrenta la forma tradicional de urbanización ya que aumenta excesivamente la superficie urbanizada en relación al crecimiento de la población (Borja y Muxi, 2003). Según los autores, este modelo de consumo del territorio alcanza niveles extremos, por ejemplo, en California entre 1970 y 1990 la población del Área Metropolitana de Los Ángeles creció un 45% al tiempo que la ocupación del suelo creció un 200%. Este proceso también se manifiesta en Francia a partir del resultado de un estudio reciente que indica que sobre 22 ciudades en el mismo período, la población aumentó solamente un 25% y, sin embargo, se duplicó la superficie urbanizada.

Este fenómeno también se verifica en las regiones metropolitanas de las principales capitales en Latinoamérica, pudiendo mencionarse la ciudad de México, en la cual se encuentran en la actualidad aproximadamente 2 millones de viviendas vacías en conjuntos habitacionales llevados a cabo por el gobierno federal, situados en la periferia, en virtud de su inadecuada localización lo que implica una gran pérdida de tiempo para llegar a los lugares de trabajo, la ausencia de transporte público y la escasa o nula presencia de espacios públicos que hagan vivibles esas urbanizaciones, situaciones que hacen que la población destinataria abandone sus viviendas.

En San Pablo, a partir de los años noventa, este modelo de urbanización en extensión generó innumerables autopistas urbanas que equivalen a peor

circulación y a menos ciudad. Asimismo, la presencia de más policía protectora en las áreas residenciales y comerciales más demandantes, de clases medias y altas, crea más inseguridad en los espacios públicos y en las áreas suburbanas populares menos protegidas.

En Argentina, y específicamente en la provincia de Buenos Aires, también se puede verificar ese proceso en plano adjunto como resultante del modelo de expansión urbano producto del incremento de población urbana a nivel nacional y provincial. En ese sentido Buzai y Marcos (2011) elaboran el mapa social de la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, como elemento representativo de la situación planteada anteriormente, cuya configuración presenta características propias del modelo de ciudad de América Latina. Durante las últimas dos décadas se produjo una importante expansión de clases sociales altas y medio-altas a partir de la conformación de nuevas urbanizaciones periféricas denominadas genéricamente urbanizaciones cerradas. Asimismo, los asentamientos precarios correspondientes a clases sociales de nivel bajo o muy bajo, a pesar de constituir entidades tradicionales de pobreza urbana, también tuvieron un importante crecimiento durante el período, lo cual aparece como resultado de la profundización de la polarización social. La superposición de las urbanizaciones cerradas sobre zonas de Puntaje de clasificación espacial único (en adelante PCEU) medio-bajo y bajo, y de los asentamientos precarios sobre zonas de PCEU medio, medio-alto y alto permitiría completar la secuencia evolutiva hacia la gran ciudad de América Latina, llegando a la alta fragmentación socio-espacial actual. Las condiciones socioeconómicas favorables decaen claramente desde el centro hacia la periferia en configuraciones de anillos y sectores según sean las características de fricción espacial y, en amplias zonas periféricas, aparecen abruptamente elementos puntuales de alto nivel propios de la “ciudad de islas”, reflejando empíricamente lo que se conoce como islas de riqueza en mares de pobreza. Queda en evidencia para los autores, que el mapa social del Gran Buenos Aires presenta con claridad la totalidad de características que llevan a la conformación de las grandes ciudades en un contexto de notable diferenciación y fragmentación socio-espacial.



Fuente: Buzai y Marcos (2011)

En cuanto a la dimensión del crecimiento de los asentamientos precarios del Área Metropolitana de Buenos Aires, autores como Cravino y Del Río (2006), mencionan que no se puede decir con certeza cuál es la cantidad de villas o asentamientos (VyA) que se encuentran en la región o menos aún cuánta población está involucrada en formas de tenencia de su vivienda en condición precaria. Una primera forma de aproximarse a esos números es a través de los datos censales, pero se evidencian inconsistencias y sub registros, en parte ocasionados por la falta de aporte de datos de algunos municipios y, en parte, porque la dinámica del fenómeno hace que no siempre los gobiernos locales cuenten con información actualizada. Esos datos se sintetizan en el gráfico adjunto y dan cuenta de la evolución desde el año 1981 hasta el año 2006.

Municipio	1981		1991		2001		2006		
	PT*	Población VyA	PT	Población VyA	PT	Población VyA	PT**	Población VyA	Superficie Km <sup>2</sup>
Total Conurbano Bonaerense	6.823.175	290.920	7.969.324	410.479	8.684.437	594.781	9.257.707	936.855	6.187,2
Total AMBA	9.746.004	327.930	10.934.727	463.087	11.460.575	702.586	9.257.707	1.065.884	6.484,2

\* PT (Población Total): Corresponde a la población del año 1980.

\*\* Los datos corresponden a las estimaciones de población realizadas por el INDEC.

Fuente: Cravino y Del Río (2006)

Otras fuentes indican en relación a la evolución del crecimiento se ese tipo de asentamientos, que en el año 1956 en el Gran Buenos Aires existían 62 villas con un total de 112.350 habitantes, en el año 1968, se pueden verificar 259 villas y 526.043 habitantes y en la actualidad, 819 villas con 1.500.000 habitantes. Esto va generando, ante la saturación de este territorio en el Gran Buenos Aires, que surjan en el interior provincial este tipo de asentamientos<sup>123</sup> (Yantorno, 2015).

Como síntesis, este modelo de crecimiento en nuestra región metropolitana, sumado al elevado porcentaje de población urbana, requiere grandes inversiones públicas en infraestructura, profundiza la fragmentación social, aumenta los problemas de tránsito y conduce a la pérdida de los espacios públicos de uso colectivo. Las ciudades europeas resisten mejor debido a la consistencia de sus tejidos urbanos heredados y a un entramado social menos segregado (Borja y Muxi, 2003) y el espacio público es una pieza fundamental para la creación y la recuperación de la ciudad. Pero en Latinoamérica, las dinámicas de la denominada ciudad emergente en las periferias y de degradación o de especialización de los centros, expresan una crisis de la ciudad como espacio público. No obstante ello, aquí también la puesta en valor del espacio público comienza a ser un elemento primordial en la revalorización de la ciudad.

#### **4- El abordaje de la construcción y gestión de las ciudades en la normativa y las instituciones en la Provincia de Buenos Aires**

Antes de abordar la problemática en la Provincia de Buenos Aires, cabe mencionar que la gestión urbana territorial involucra a los tres niveles estatales: la nación, las provincias y los municipios, en donde, las provincias al desempeñar un rol de intermediación entre las políticas macroemanadas del gobierno central y los

<sup>123</sup> Para ejemplificar se puede mencionar que en la ciudad de Junín hay 451 familias viviendo en asentamientos; en el Municipio Urbano de la Costa, 81; en Olavarría, 300; en Villa Gesell, 1385, en Tandil, 135, mientras que en las grandes ciudades como Mar del Plata y Bahía Blanca se registran 6.975 y 10.000 familias, respectivamente.

requerimientos de nivel local desarrollan un papel preponderante en el ordenamiento urbano territorial.

En ese marco vale citar que el territorio nacional, al igual que la provincia de Buenos Aires de acuerdo a lo anteriormente descrito, presenta grandes desequilibrios con una fuerte concentración demográfica en las metrópolis de las grandes ciudades (especialmente en la región metropolitana de Buenos Aires), y áreas desérticas y desvalorizadas en numerosas provincias y regiones.

A partir del año 2004, y con el fin de revertir esos procesos, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios puso en marcha una política de ordenamiento territorial que permita revertir esos desequilibrios promoviendo la integridad regional y la inserción internacional, a través de la formulación de un Plan Estratégico Territorial con la participación de los gobiernos provinciales y locales. Esa participación se lleva a cabo a través del Consejo Federal de Planificación Territorial, ámbito en el cual también se está trabajando en la formulación de una Ley Nacional de ordenamiento territorial.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, conforma el espacio territorial más dinámico de la Argentina, y su región metropolitana es una compleja realidad urbano-territorial que, como se mencionó anteriormente, agrupa a 14 millones de personas, genera casi la mitad del PBI del país y presenta un panorama que fluctúa entre las más amplias posibilidades de desarrollo humano y las más grandes carencias.

En ese marco, la planificación y gestión de las ciudades se analiza a continuación desde dos aspectos: uno de ellos relacionado con la normativa vigente y, otro, con la organización institucional para llevar adelante las políticas públicas relacionadas con los procesos de transformación de las ciudades en el territorio provincial.

A nivel de la trayectoria normativa cabe mencionar que en el año 1913 se sanciona la Ley N° 3.487 de creación de pueblos y, en el año 1960, algunos municipios comienzan a formular sus normas urbanas. En el año 1969 se crea la Dirección de Ordenamiento Urbano, en el ámbito del Ex Ministerio de Obras Públicas, actual Ministerio de Infraestructura, y en el año 1974 se comienza a trabajar en ese organismo en un diagnóstico que permitiera conocer la situación en materia urbano territorial de la provincia de Buenos Aires con el objetivo de sancionar un cuerpo normativo para resolver los problemas y orientar el crecimiento de nuestras ciudades.

Algunos resultados de ese diagnóstico indicaban la existencia en la provincia de Buenos Aires de 4.600.000 lotes urbanos, de los cuales sólo el 34,5% estaba edificado, el 9% contaba con los cuatro servicios de infraestructura esenciales (agua corriente, desagües cloacales, energía eléctrica domiciliaria y pavimento) y el 66% carecía de todos ellos (Scotti, 2000). Asimismo, específicamente en el área

metropolitana, los municipios contaban con amplias zonas con una deficiente relación de espacios verdes y densidad poblacional, carencia de servicios esenciales como agua corriente y desagües cloacales, parcelamiento indiscriminado, contaminación de cursos de agua por efluentes industriales no tratados, etc.

Ante este estado crítico de situación (en gran parte generada por loteadores que compraban fracciones rurales vendiéndolas a costos superiores pero con facilidades para acceder al lote propio, al que luego habría que sumarle los costos de las infraestructuras, gastos en transporte debido a las distancias, carencias de equipamientos educativos y sanitarios próximos, inexistencia de espacios públicos, referencia urbanas, etc) se comenzó a gestar un nuevo conjunto normativo.

Las propuestas buscaron sostenerse en criterios para regular el uso del suelo estableciendo indicadores urbanísticos máximos, impulsando el proceso de formulación de planes municipales de ordenamiento y desarrollo urbano, protegiendo el medio ambiente a partir de una correcta relación entre espacios verdes y la densidad poblacional de cada núcleo urbano, regulando la ampliación y creación de ciudades a fin de evitar crecimientos descontrolados o innecesarios, y definiendo instrumentos jurídicos con el objeto de reestructurar zonas urbanas estancadas o deprimidas (Curtit, 2003).

De este modo, la Provincia de Buenos Aires fue pionera en el país en contar con una normativa de ordenamiento territorial y uso del suelo, ya que en el año de 1977 se pone en vigencia el Decreto Ley N° 8.912 en el cual se establecieron objetivos tales como: preservar el medio ambiente, crear las condiciones para satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, servicios; preservar las áreas y los sitios paisajísticos históricos y turísticos; dotar a los municipios de mecanismos que posibiliten eliminar los excesos especulativos, salvaguardando los intereses de la comunidad y posibilitar la participación de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial (Zanzottera, 2007).

Como se mencionó anteriormente, su contenido general se gestó en el período democrático previo, con estudios desarrollados en base a datos del año 1974. No obstante, su dictado se produjo durante un gobierno dictatorial, lo que influyó en su contenido final. Afortunadamente, según expresa Scotti (2000), los integrantes de la comisión redactora no habrían tenido limitaciones significativas en los aspectos técnicos<sup>124</sup>. Los condicionamientos más relevantes rondaron en torno a la

---

<sup>124</sup> “El anteproyecto legislativo fue elaborado por la Dirección de Ordenamiento Urbano (antes Dirección de Planeamiento Territorial) dependiente del Ministerio de Obras Públicas, reconociendo estudios y propuestas realizadas en el mismo organismo años anteriores” (Scotti, 2000: 11).

regulación inicialmente propuesta para una efectiva participación de la comunidad en los procesos de planeamiento, que concluyó con la eliminación de una norma dispositiva, quedando la cuestión de la participación solo como un objetivo.

Del mismo modo, el régimen legal no contempló las funciones de los departamentos deliberativos de los municipios, falencia que se subsanó a través del Decreto Ley N° 10.128 de diciembre de 1983. En general, municipios, organismos provinciales, asociaciones profesionales, ONGs, manifestaron reiteradamente su apoyo y coincidencia con sus objetivos y principios, valorando positivamente el planteo de propósitos que al momento de su entrada en vigencia estaban muy lejos de ser alcanzados, como:

- la posibilidad de actuar en forma preventiva y anticipada respecto del crecimiento y desarrollo urbano: planificar, implementar un proceso de planeamiento, o sea, un conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios orientados a la organización del territorio, estableciendo como horizonte que todos los municipios contarán con sus planificaciones urbanas enmarcadas en planes regionales y provinciales.
- el efectivo ejercicio de la responsabilidad indeclinable del Estado de atender al desarrollo urbano, mediante la imposición de restricciones al derecho de propiedad, cuya aplicación irrestricta generaba perjuicios al conjunto de la sociedad.
- la incorporación de instrumentos de gestión para promover la movilidad del suelo urbano.

En cuanto a los aspectos relacionados con la gestión urbana territorial se pueden distinguir diferentes períodos en su aplicación y mencionar acciones resultantes:

- en el período comprendido entre 1977 y 1990, los cuestionamientos se enfocaron principalmente en el cuerpo normativo y su capacidad regulatoria. Se produjeron varias de las reglamentaciones del Decreto Ley N° 8.912/77 que aún hoy están vigentes (Decreto Ley N° 10128/83, Decreto N° 1549/83, Decreto N° 9404/86) y se presentaron distintos proyectos de ley para sustituirlo, mientras que en el año 1987 fue aprobado un texto ordenado por Decreto N° 3.389/87.
- en el período que va entre 1990 y 2005, operan varios cambios en la configuración del organismo, que muda de ubicación, denominación y competencias. El área técnica de planeamiento urbano pasa a desempeñar un rol secundario, subsidiario de las políticas de tierras. En cuanto a la jerarquía en la estructura organizacional del gobierno provincial pasó de ser Secretaría de Estado a Dirección Provincial dependiendo de la Subsecretaría de Tierras.
- En el año 2005, en el marco del Plan Federal de Vivienda, se recrea la

Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda, revirtiendo el marcado deterioro del área de planeamiento físico a nivel provincial. Se generaliza en el organismo la incorporación de tecnología (imágenes satelitales, sistemas de información geográfica, etc.) y de visiones de la cuestión físico-espacial provenientes de disciplinas diversas de la arquitectura y el urbanismo, como la geografía y el medio ambiente. En el año 2007 se avanza en la formulación de lineamientos estratégicos para la región metropolitana.

- A partir del año 2012 los Ministerios de Gobierno y de Infraestructura comparten las competencias en relación a la cuestión urbana-territorial. En la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio en virtud de la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat se comienzan a formular lineamientos estratégicos para la gestión de infraestructura, suelo y vivienda en la provincia de Buenos Aires.

Algunos objetivos formulados por el Decreto-Ley se cumplieron parcialmente mientras que otros fueron ignorados y cedieron espacio frente a la especulación, la degradación urbana o la pérdida de identidad territorial. En cuanto al proceso de planificación establecido por la Ley, en la actualidad son pocos los municipios con Planes de ordenamiento urbano territorial respaldatorios de las ordenanzas, sino que cuentan con delimitación de zonas y asignación de indicadores.

En relación a su implementación, llevada a cabo en momentos en que comienzan a producirse procesos de empobrecimiento producto de graves crisis sociales y gobiernos dictatoriales, tuvo resultados paradójales. Los grupos sin capacidad económica y de ingreso a los mercados formales de suelo y vivienda, en muchos casos acudieron a formas de habitar mediante ocupaciones de tierras privadas o de propiedad del Estado, que en cierta medida terminaron siendo tan precarias como las permitidas por los loteos periféricos y sin urbanizar, anteriores al dictado del Decreto Ley.

Ante esa situación y destacando que la ley cuenta con un capítulo destinado a instrumentos de gestión para la movilización de suelo urbano, los que fueron subutilizados o poco promovidos desde la gestión, hubo una respuesta institucional a este problema y en el año 1983 se sanciona el decreto Protierra que sirvió de base para pensar en un marco normativo complementario que se constituyó en la Ley N°14.449 de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en el año 2013 y reglamentada en el año 2014, en la cual se abordan los temas ligados al acceso formal de suelo para los sectores más postergados de la sociedad.

Esta Ley brinda de manera integral herramientas para gestionar al suelo urbano, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación para su aplicación en el territorio promoviendo la creación de registros; programas

y proyectos especiales en los órdenes provinciales, municipales y para las organizaciones sociales.

Los lineamientos estratégicos son la regulación pública sobre el suelo urbano, los instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles, la progresividad e impulso en la integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios, los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y apoyar la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos.

La Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (en adelante SSTUyV) como autoridad de aplicación de la mencionada normativa ejecuta en cada distrito de la Provincia los programas que la misma promueve. De esta manera, a través de distintas herramientas de gestión, tanto técnicas como de financiamiento que prevé la Ley, dicho organismo brinda infraestructura, genera suelo urbano, interviene en villas y asentamientos precarios, realiza mejoras habitacionales de manera mancomunada con las organizaciones sociales, brinda capacitaciones y otorga asesoramiento y asistencia técnica a los municipios. En el corto tiempo que ha transcurrido desde la reglamentación de esta normativa, la SSTUyV está llevando a cabo las siguientes acciones:

- En el marco del artículo 17 de la Ley, por el cual se crea en el ámbito de la Autoridad de Aplicación el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado, se crearon 20.000 lotes con servicios, de los cuales un amplio porcentaje se destinó al programa de construcción de vivienda del Gobierno nacional Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR).
- Se creó el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales, para brindar financiamiento, asistencia técnica, asesoramiento y capacitaciones a las instituciones que desarrollen proyectos de mejora de hábitat en la provincia, fomentando el trabajo en conjunto, el crecimiento y el fortalecimiento de las instituciones promoviendo la conversión de las mismas en organizaciones de microcrédito.
- Se generó el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios como una herramienta única y centralizada de diagnóstico provincial de este tipo de urbanizaciones.

Este registro permitirá generar procesos de integración socio-urbanísticos, que surgen del relevamiento y la visualización de los barrios, lo que constituye una herramienta única y centralizada que registra los datos de toda la provincia para posibilitar una intervención rápida del Estado con importante participación ciudadana. En principio, es una identificación catastral, ya que el 85% de los asentamientos y barrios precarios de la provincia hoy están censados, pero permitirá reconocer rápidamente la localización de cada barrio,

cómo está determinado desde el punto de vista del alcance territorial, las necesidades que hay en cuanto a la infraestructura de servicio, y de la estructuración social<sup>125</sup>.

Los proyectos de integración contemplarán la implementación progresiva de infraestructura, regularización dominial, promoción y desarrollo de mejoras, refacción y ampliación de viviendas, construcción de equipamiento comunitario, generación y recuperación de espacios verdes, entre otros. En este sentido se están realizando obras de infraestructura en 81 municipios.

- Se creó el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, donde participan el Ejecutivo y el Legislativo provincial, las ONG, colegios profesionales, las universidades y los representantes de los distritos, como autoridad de aplicación de la Ley de Hábitat, para que los programas que se llevan adelante surjan del consenso de los distintos actores sociales.

Por otra parte la SSTUyV lleva a cabo asistencias técnicas a los municipios para la formulación de sus planes urbanos que den marco a las acciones de mejora integral del hábitat.

En síntesis, se puede mencionar que la cuestión urbana territorial y la gestión del hábitat en la provincia de Buenos Aires ha ido ocupando en forma paulatina cierta prioridad como política pública. No obstante, restaría establecer lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial a nivel provincial que permitan prever en forma planificada la generación de suelo urbano, garantizando la construcción de ciudadanía y la existencia de espacio público como derecho ciudadano.

### **La Ley N° 8912 y los espacios públicos**

En este marco normativo comienza a manifestarse la relación entre los espacios verdes de uso y la densidad poblacional con el objetivo de preservar el medio ambiente, no mencionando específicamente la concepción de espacio público como derecho ciudadano, concepto que comenzó a aplicarse, aproximadamente, a partir de comienzos de la década del 2000.

En ese sentido la Ley establece en su articulado diversas reglamentaciones orientadas a garantizar la existencia de superficies destinadas a espacios verdes y libres públicos como así también de áreas de reserva para la localización de equipamiento comunitario. Así, en el Artículo 8 inc. b) define a los espacios verdes y libres como los sectores públicos (en los que predomine la vegetación y el paisaje), cuya función principal sea servir a la recreación de la comunidad y contribuir a la depuración del medio ambiente.

---

<sup>125</sup> <http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/subST.php>. Fecha de consulta: 10/06/2015.

A su vez el artículo 13° establece la dimensión de los mismos, proponiendo estándares internacionales que rondan entre los 10 m<sup>2</sup> por habitante.<sup>126</sup>

En cuanto a la superficie mínima recomendable se menciona la establecida por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) a principios de los años 90 que es de 9m<sup>2</sup>, semejante a la establecida por la Ley N° 8912 de espacios verdes públicos por habitante. Cabe aclarar que no se especifica el criterio para determinar dicho estándar.

A modo de ejemplo, Terraza (2012) menciona un estudio realizado sobre 386 ciudades (Fuller y Gaston, 2009) con valores de densidad poblacional comparables a los de América Latina, que posee un rango de entre 4 m<sup>2</sup> por habitante en Cádiz (España) o Reggio Calabria (Italia) hasta 300 m<sup>2</sup> en Lieja (Bélgica). Este estudio es conclusivo en un aspecto: los países del sur y del este de Europa (España, Italia, Portugal, Grecia, Polonia, República Checa, Bulgaria, etc.) parecerían estar más cercanos a un promedio en torno a los 10-15 m<sup>2</sup> por habitante, mientras que los del norte (Escandinavia, Alemania, Holanda, Bélgica, etc.) estarán por encima de los 50m<sup>2</sup> por habitante. Otro estudio (Levent, Vreeker y Nijkamp, 2004) realizado en 25 ciudades, se mueve en un rango de entre 2.6 m<sup>2</sup> por habitante en Estambul (Turquía) y 11.8 m<sup>2</sup> por habitante en Sarajevo (Bosnia y Herzegovina) hasta 144 m<sup>2</sup> por habitante en Edimburgo (Escocia), con un promedio cercano a los 49m<sup>2</sup> por habitante. Esto sugeriría que un valor razonable estaría por encima de los 9 m<sup>2</sup> por habitante teniendo en cuenta la tendencia de países con diferentes niveles de desarrollo.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, ya sea en relación al supuesto estándar recomendado por OMS o a la media Europea, las ciudades de nuestra región se encuentran por debajo de esos niveles, siendo Curitiba (Brasil) la excepción que alcanzaría valores similares a los de los países del norte de Europa. Si bien se podría establecer una relación preliminar entre nivel de desarrollo económico de los países y los espacios verdes públicos, Curitiba ciudad con una

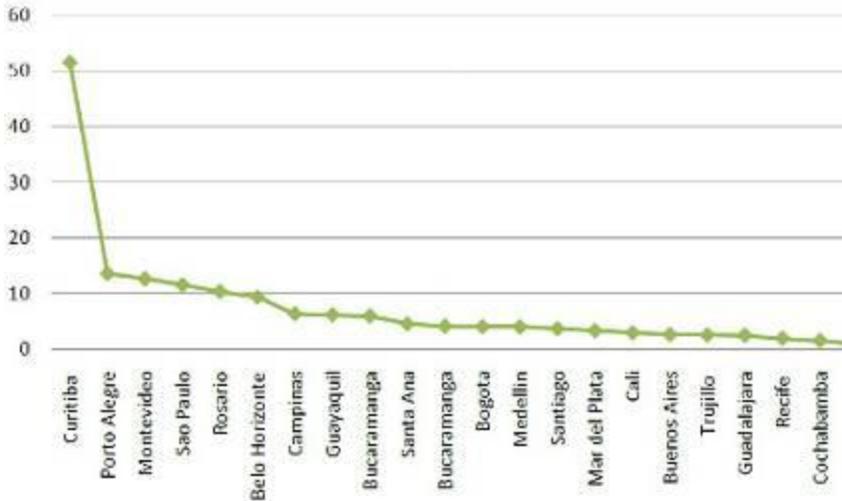
---

<sup>126</sup> Textualmente expresa: los espacios verdes o libres públicos de un núcleo urbano serán dimensionados en base a la población potencial tope establecida por el Plan de Ordenamiento para el mismo, adoptando un mínimo de diez metros cuadrados (10 m<sup>2</sup>) de área verde o libre por habitante. Dentro de esa superficie, deberán computarse las plazoletas, plazas y parques públicos, ya sean comunales o regionales.

Los espacios verdes serán convenientemente distribuidos y ubicados en cada área o zona, a razón de tres y medio metros cuadrados por habitante (3,50 m<sup>2</sup>/hab.) para plazoletas, plazas o espacios libres vecinales; dos u medio metros cuadrados por habitante (2,50 m<sup>2</sup>/hab.) para parques urbanos y cuatro metros cuadrados por habitante (4 m<sup>2</sup>/hab.) para parques comerciales o regionales. A los efectos de computar los cuatro metros cuadrados (4 m<sup>2</sup>) correspondientes a parques comerciales o regionales podrán induirse los parques de dicha característica ubicados en un radio de sesenta kilómetros (60 Km).

fuerte cultura de planificación, permite verificar que mediante políticas activas municipales se puede avanzar hacia estándares superiores y revertir la tendencia regional.

### M<sup>2</sup> de Espacios Verdes por habitante en Ciudades en América Latina



Fuente: Terraza, Horacio (2012)

### 5- Transformación del espacio público en la actualidad. Algunos casos testigos en Latinoamérica

A fin de superar los problemas de segregación, disolución y fragmentación de las ciudades planteados anteriormente, como así también recuperar la dimensión simbólica de los espacios públicos como referencias ciudadanas, se puede mencionar como ejemplo en cuanto a la existencia de espacio público, entre otras, la ciudad de Rosario, con una fuerte cultura de planificación que ha permitido con éxito, la recuperación de espacios públicos especialmente en el área costera.

En la provincia de Buenos Aires se podría afirmar que cuanto más avanzado se encuentre el municipio en la formulación normativa y utilización de herramientas de gestión como los planes urbanos y sectoriales que establece el marco normativo vigente, existen más posibilidades de garantizar el espacio público como garantía de ciudadanía en los términos anteriormente expuestos.

Por último, se desarrollan a continuación dos casos emblemáticos de ciudades latinoamericanas en las que se puede reconocer con más o menos éxito que el espacio público logra capitalizar aspiraciones sociales de acceso y pertenencia a la ciudad. Son las ciudades de Bogotá y Medellín de Colombia, ejemplos de

recuperación de ciudadanía a partir de la jerarquización del espacio público, luego de procesos de degradación social producto de la violencia generada por el narcotráfico.

### **Caso 1. Bogotá, Colombia**

Moroni (2013) describe que, a mediados de los noventa, Bogotá era una ciudad con una población próxima a los siete millones de habitantes, que en los últimos veinte años había vivido un proceso de disminución de sus habitantes autóctonos y una acelerada heterogeneización por el aluvión de ciudadanos procedentes de todas las regiones del país, y por la llegada de gran parte de los dos millones y medio de desplazados por la guerra interna, producto del narcotráfico. A la permanente informalidad de sus procesos de urbanización –constante construcción y destrucción, precariedad de la estructura vial, deficiencia en los servicios de infraestructura y caos del transporte público– se añadía la discriminación topográfica: su división entre el Norte destinado a las clases sociales medias y altas, y el Sur destinado a los pobres, entre el territorio de los conjuntos residenciales cerrados y los barrios a medio hacer llenos de emigrantes y desplazados. Esos problemas la convertían en una ciudad caracterizada por la ausencia de espacios públicos disfrutables colectivamente y con enormes espacios vacíos, con un gran deterioro físico y social. En esto se basó la transformación de Bogotá, cuyo lema de campaña del alcalde fue “Formar Ciudad”. Ello significaba tres cosas:

- tener en cuenta que lo que da verdadera forma a una ciudad no son las arquitecturas ni las ingenierías, sino los ciudadanos,
- para que ello sea posible, los ciudadanos tienen que poder reconocerse en la ciudad,
- ambos procesos se hallan implicados en otro, el de hacer visible la ciudad como un todo, es decir, en tanto espacio/ proyecto/tarea de todos.

Si antes la ciudad presentaba problemas por sus múltiples falencias y carencias en materia de infraestructura que afectaban cotidianamente a la gente (por ejemplo en la provisión de agua potable, la energía eléctrica, el transporte, etc), ahora se intentaba que la mirada cambiara de foco y pasara a percibir las deficiencias no como un hecho inevitable y aislado, sino como el rasgo de una figura deformada en su conjunto.

La primera acción que se desarrolló, fue diseminar en múltiples lugares de la ciudad muy congestionados más de cuatrocientos mimos y payasos, que señalaban las sendas peatonales para el paso de los peatones y los acompañaban, con el consiguiente revuelo, protestas y desconcierto tanto entre los conductores de automóviles como entre los asombrados transeúntes. Lo que en principio se tomó como un mal chiste del alcalde, se convirtió pronto en una pregunta acerca del

espacio público, pregunta que encontró muy pronto su traducción en gesto y conducta. La alcaldía regaló a miles de conductores un tarjetón en el que se veía, de un lado, un pulgar hacia arriba y, del otro, un pulgar hacia abajo, que muy pronto aprendieron a usar para aplaudir las conductas respetuosas de las normas y las acciones solidarias o para reprochar las infracciones y violencias.

Esta iniciativa se trató de un complejo proceso de lucha contra la explosiva mezcla de conformismo, con resentimientos acumulados, que permitió reinventar a la vez una cultura política de la pertenencia y una política cultural de lo cotidiano. De ahí que fueran dos los hilos que entrelazaron las múltiples dimensiones de esa experiencia:

- El primero de ellos fue una política orientada a promover no tanto las culturas especializadas sino la cultura cotidiana de las mayorías, y que tuvo como objetivo estratégico potenciar al máximo la competencia comunicativa de los individuos y los grupos para poder resolver ciudadanamente los conflictos y dar expresión a nuevas formas de inconformidad que sustituyan la violencia física. Fortalecer la cultura ciudadana equivale entonces a aumentar la capacidad de regular los comportamientos de los otros mediante el aumento de la propia capacidad expresiva y de los medios para entender lo que el otro trata de decir, ampliando la capacidad de generar espacio público reconocido.
- El segundo hilo conductor fue el de una política cultural no orientada sobre las culturas especializadas e institucionalizadas, como el teatro, la danza, las bibliotecas, los museos, el cine o la música, sino a lo contrario: partir de las culturas de la convivencia social, desde las relaciones con el espacio público (en los andenes y los ómnibus, los parques y las plazas) hasta las reglas de juego ciudadano en y entre las pandillas juveniles.

Un buen ejemplo de esa articulación entre políticas sobre cultura ciudadana y culturas especializadas es el significado que empezó a adquirir el espacio público y los nuevos usos a los que se prestó para el montaje de infraestructuras culturales móviles de disfrute colectivo. La devolución del espacio público a la gente posibilitó no solo que comenzaran a respetar las normas sino también que las comunidades pudieran desplegar su cultura, incrementando la participación, el sentimiento de pertenencia y la capacidad creadora.

## **Caso 2. Medellín, Colombia**

Con una población de 2.300.000 habitantes estuvo caracterizada por la fragmentación, generada por una lado, por su geografía de valles, quebradas y un río que la cruza en toda su extensión, y su proceso caótico de expansión, y por otro, por una compleja trama social y política que en los primeros años de la década de

los '90 dejó arrasada la ciudad por crisis económicas, el narcotráfico y la violencia urbana. (Moroni, 2013).

Para salir de esta situación y afrontar el camino de la recuperación, una de las claves que tuvieron en cuenta un grupo de arquitectos comprometidos con un rol social y político, entidades gubernamentales, ONGs, fue la aplicación de un urbanismo participativo y transformador integrado con obras de calidad en que las infraestructuras, la educación y la resignificación del espacio público, ayudaron a recomponer el tejido socio-espacial.

La primera acción de integración fue a través de las infraestructuras de transporte, con el Metro que unió el Norte rico y el sur pobre, y el Metrocable, que logró conectar el Metro con la ladera nororiental donde se desarrollaba mayormente el terrorismo y el narcotráfico. Esta nueva red de conexión permitió reconquistar espacios degradados, recuperando identidad barrial y fomentando una nueva cultura urbana de convivencia.

A su vez se desarrollaron programas de inclusión a partir de Planes urbanos integrales donde se articularon obras de equipamiento haciendo foco en la educación pública para sectores desprotegidos con programas sociales de salud, cultura, trabajo y esparcimiento que apostaron al trabajo con la juventud. Estos programas se complementaron con pequeñas intervenciones de suturas urbanas en veredas, plazoletas, plazas, puentes hasta obras de gran impronta formal y programática con el espacio público como el gran articulador urbano y social. Esta reconquista de sectores claves de la ciudad fue catalizando las aspiraciones cívicas de una sociedad que en sus lugares de encuentro consolidó su identidad.

En ese marco se llevaron a cabo varios proyectos de plazas y parques que sirven de antesala a edificios emblemáticos, pero uno de los éxitos del plan de Medellín es la Red de parques-bibliotecas, como un sistema referencial de renovación urbana de alto valor identitario. Emplazadas en zonas marginales pero con muy buena accesibilidad por medio del sistema de tipo de transporte público y con una fuerte visibilidad iconográfica del edificio se transformaron en focos de atracción para el desarrollo socio-cultural-comunitario, generando nuevas centralidades interconectadas por espacios públicos de calidad articulando cultura, ocio, recreación con programas de recuperación ambiental. Así se transformaron en obras ejemplares enclavadas en zonas degradadas que recalificaron el entorno urbano y generaron ciudadanía.

## **6- Consideraciones finales**

Tal como hemos abordado a lo largo del artículo, podemos decir que el espacio público es una pieza fundamental para la creación y la recuperación de la ciudad, por lo cual los desafíos específicamente urbanos para la producción y gestión de las

ciudades haciendo efectivo su derecho para todos se deben basar en: la adopción de un urbanismo de inclusión e integración que optimice las libertades urbanas, la generación de centros y tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente, movilidad y más espacio público (Borja y Muxi, 2000). Para el logro de los mismos resulta necesario:

- trazar estrategias para redireccionar los procesos en curso a través de intervenciones que permitan la conectividad de la estructura urbana como un todo revirtiendo la fragmentación socio - espacial actual,
- democratizar el disfrute de la urbanidad haciéndola accesible a todos,
- recuperar la dimensión simbólica para identificar los espacios urbanos como referencias ciudadanas,
- hacer de los lugares de conexión o nodos de comunicación un lugar con sentido, un hito cívico,
- atribuir a las áreas de nueva centralidad características del lugar central: multifuncionalidad, intercambio, lugares de encuentro y de expresión,
- limitar las operaciones que formalicen enclaves cerrados, garantizando la polivalencia, la mezcla y la visibilidad de cada zona de la ciudad.

Estos son algunos de los valores y objetivos que tendrían que orientar las políticas urbanas y sería deseable que los asumieran los agentes sociales y económicos, públicos y privados, como forma de garantizar al máximo la articulación de los mismos en la construcción y gestión de la ciudad.

Una pregunta sería ¿Cómo alcanzar estos objetivos en las ciudades de la provincia de Buenos Aires? En virtud de lo expuesto y teniendo en cuenta que dicha provincia fue pionera en contar con una normativa e instituciones a nivel provincial y municipal que permitieron orientar en mayor o menor medida la producción y gestión de dichas ciudades, y que en la actualidad se encuentran profundizando la problemática del hábitat para asegurar el acceso al suelo urbano de todos los sectores de la población, se mencionan algunas posibles líneas de acción en pos del logro de esos objetivos:

- La necesaria inclusión en la agenda de gobierno de la problemática urbana comprendiendo la importancia del rol de la planificación urbano-territorial en la conducción de los procesos de transformación de la ciudad y la mejora de la calidad de vida de la comunidad bonaerense, procurando revertir a través de acciones pensadas en el corto, mediano y largo plazo los desequilibrios territoriales arriba mencionados.
- Continuar con la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial o Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Sustentable del Territorio provincial

que den un marco para que las decisiones que se tomen en materia de producción y gestión del hábitat que impactan en el medio físico sean concurrentes y compatibles entre sí y con las pautas de desarrollo global. Esta es una asignatura pendiente en la Provincia y es imprescindible para la elaboración de planes municipales como así también para sumar estrategias de desarrollo locales y regionales compatibles.

- Trabajar en forma regionalizada para atender las demandas por zona, con el objetivo de maximizar los recursos de asistencia y capacitación de la provincia, la articulación del sistema de planeamiento, la atención generalizada de problemáticas similares y el fortalecimiento de la gestión por intercambio de experiencias y acciones conjuntas entre los municipios que integren cada región y la ejecución de planes intermunicipales.
- Proponer un nuevo marco normativo que con una visión realista del contexto, revalorice principios, criterios, objetivos y establezca regulaciones emergentes para un desarrollo urbano territorial sustentable, que defina la importancia del espacio público como derecho ciudadano y refuerce las competencias y autonomía municipal en la materia, dentro de un sistema de planeamiento Provincial que le otorgue la necesaria unidad e integración.
- Entender que solamente un marco normativo no resuelve los problemas, comprendiendo que en general el problema no se encuentra en la legislación como casi siempre se predica, sino que se ubica en la ausencia de planificación, la falta de criterios comunes entre organismos, así como un cierto desinterés en el cumplimiento de las normas vigentes como en su actualización atendiendo el carácter dinámico y complejo de transformación del territorio.

## Bibliografía

- Borja, Jordi y Muxi, Xaida, (2003). *Espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Borja, Jordi. (2010). *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*. UOC (Universitat Oberta De Catalunya): Barcelona.
- Borja, Jordi (2012). *Espacio público y Derecho a la ciudad*. Barcelona.
- Borja, Jordi (2014). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Buzai, Gustavo y Marcos, Mariana (2011). "El mapa social de la aglomeración Gran Buenos Aires, como evidencia empírica de modelos urbanos". En *Revista Fronteras*, año 10, N° 10.
- Carmona, Rodrigo (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Cccus. UNGS.
- Capba I (2013). "Sobre el Espacio público, Entramados ideales y posibles para el futuro de la ciudad". *Revista N° 93- Tema central: Definiciones de Espacio Público y Ciudades en América latina*. Colegio de Arquitectos. La Plata.
- Cravino, María Cristina y del Río, Juan Pablo (2006). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*.

Disponible en:

[http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion\\_extension/090206\\_pon.pdf](http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf). Fecha de consulta: 29/05/2015

- Curtit, Guillermo (2003). *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*. QAM - Espacio Editorial.
- Jáuregui, Jorge Mario (2013). "Hallar formas de anudar". Río de Janeiro. En Capba I. Sobre el Espacio público. La Plata.
- Moroni, Leandro (2013). "Lo mejor para lo peor" Medellín. En Capba I. Sobre el Espacio público. La Plata.
- Garay, Susana Leonor (2009). "Propuesta para recrear el sistema provincial de ordenamiento urbano y territorial y jerarquización del organismo de competencia".
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar: el espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de investigaciones Filosóficas/UNAM.
- Scotti, Edgardo (2000). *Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ed. Scotti.
- Terraza, Horacio (2012). ¿Las ciudades latinoamericanas poseen suficiente espacio verde público? ¿Qué es suficiente?, Disponible en: <http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2012/06/28/la-ciudades-latinoamericanas-poseen-suficiente-espacio-verde-publico-que-es-suficiente-existe-un-minimo/> Fecha de consulta: 20/03/2015.
- Yantorno, Omar (2015). Material de clase teórica de la materia Planificación territorial. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP.
- Zanzottera, Marcela (2007). "Aspectos institucionales de la gestión urbano territorial". En La obra pública como desarrollo sustentable. Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires.

#### **Marco Normativo**

- Decreto -Ley N° 8912/77.
- Ley N° 14771/13.



*Dedicado a la memoria de la Dra. Marta Ramos, ex Directora Provincial de  
Gestión Pública de la Subsecretaría para la Modernización del Estado*

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos Aurelio Impresiones  
en el mes de septiembre de 2015  
Calle 55 entre 9 y 10 - La Plata - [www.impresionesaurelio.com.ar](http://www.impresionesaurelio.com.ar)