EDITORIAL UCALP

Ricardo Sebastián Piana
Diego Furnari
Juan José Cardozo

Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires

Una mirada desde la metodología de las ciencias sociales

Prólogo de **Diego Pando**

Colaboradores:
María Eray Arce
Cristian Furfaro
Matías Hastoy
Victoria Zapata
María Laura Pagani
Soledad Oregioni
Juan Pablo Zabala

Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires

Una mirada desde la metodología de las ciencias sociales

Ricardo Sebastián Piana
Diego Furnari
Juan José Cardozo

Prólogo
Diego Pando

Colaboradores: María Eray Arce, Cristian Furfaro, Matías Hastoy, Victoria Zapata, María Laura Pagani, Soledad Oregioni, Juan Pablo Zabala

EDITORIAL UCALP | 45 años

Piana, Ricardo Sebastián
Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires : una mirada desde la metodología de las ciencias sociales / Ricardo Sebastián Piana ; Diego Furnari ; Juan José Cardozo ; contribuciones de María Eray Arce ... [et al.] ; prólogo de Diego Pando. - 1a ed. - La Plata : Universidad Católica de La Plata, 2023.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3736-67-4

1. Ciencias Sociales. 2. Administración Pública. I. Furnari, Diego. II. Cardozo, Juan José. III. Arce, María Eray, colab. IV. Pando, Diego, prolog. V. Título.
CDD 351.0982

© Editorial UCALP, 2023

Diag. 73 Nº 2137
C.P. 1900 - La Plata, Buenos Aires
editorial@ucalp.edu.ar
www.ucalp.edu.ar/editorial

ISBN 978-987-3736-67-4

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Índice

Prólogo 5

Introducción 7

1. Aproximaciones a la investigación científica en ciencias sociales 10
2. El oficio del investigador 34
3. La estructura analítica 44

3.1. Carátula metodológica 54

3.1.1. Un estudio práctico sobre participación y tecnologías. El uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires 55

3.1.2. Análisis metodológico: R. S. Piana, J. J. Cardozo, D. Furnari 82

3.2. Carátula metodológica 86

3.2.1. Planes de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos 87

3.2.2. Análisis metodológico: M. E. Arce 116

3.3. Carátula metodológica 119

3.3.1. Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales 120

3.3.2. Análisis metodológico: J. J. Cardozo, D. Furnari 142

3.4. Carátula metodológica 144

3.4.1. El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales 146

3.4.2. Análisis metodológico: C. Furfaro 178

3.5. Carátula metodológica 180

3.5.1. Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas 182

3.5.2. Análisis metodológico: M. Hastoy 199

3.6. Carátula metodológica 201

3.6.1. Del dicho al hecho. Un análisis comunicacional de los discursos y políticas participativas en la ciudad de La Plata: 2015-2018 202

3.6.2. Análisis metodológico: J. J. Cardozo, D. Furnari 218

3.7. Carátula metodológica 222
3.7.1. Parlasur y política local. Estudio sobre la política internacional subnacional a partir de los parlamentarios de la Provincia de Buenos Aires 223
3.7.2. Análisis metodológico: V. Zapata 247
3.8. Carátula metodológica 249
3.8.1. Políticas participativas en la ciudad de La Plata. Estudio de los discursos, las políticas y sus resultados 251
3.8.2. Análisis metodológico: M. L. Pagani 283
3.9. Carátula metodológica 290
3.9.1. Los fondos con asignación específica. Incidencia en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina 291
3.9.2. Análisis metodológico: C. Furfaro 320
3.10. Carátula metodológica 322
3.10.1. Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires 324
3.10.2. Análisis metodológico: S. Oregioni 345
3.11. Carátula metodológica 348
3.11.1. Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) 349
3.11.2. Análisis metodológico: J. P. Zabala 378
3.12. Carátula metodológica 380
3.12.1. El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Un análisis normativo, discursivo y político (2015-2019) 381
3.12.2. Análisis metodológico: R. S. Piana, J. J. Cardozo 412
4. Conclusiones 416
5. Referencias bibliográficas generales 418

Prólogo

Aprendemos haciendo. La gran mayoría de nosotros no hizo ningún esfuerzo especial para aprender a correr. Lo aprendimos de niños y corremos lo suficientemente bien como para alcanzar el colectivo cuando hace falta. Pero si queremos correr en serio, si queremos dedicarnos a correr maratones, por ejemplo, tenemos que entrenar, tenemos que practicar. Con la investigación, pasa algo similar: aprendemos desde pequeños a indagar más o menos bien y nos alcanza para manejarnos con relativo éxito en la vida. Pero si queremos razonar bien en serio, hay que entrenar, hay que practicar.

Bajo esta premisa, y en un contexto de diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que han aumentado y complejizado los desafíos de los Estados y sus gobiernos como actores centrales para el bienestar de las sociedades, el presente libro constituye un aporte relevante y original para aproximarse a la metodología de la investigación en el campo de las ciencias sociales a partir de la Administración pública de la provincia de Buenos Aires como objeto de estudio.

Vale una aclaración. La tarea de compilar trabajos de diferentes autores en un libro es una de las menos valoradas en el ámbito académico (casi tan poco valorada como la de prologarlos) porque se supone que implica solo sentarse a recopilar materiales de otros sin insumir demasiado trabajo.

¿Por qué entonces decimos que este texto constituye un aporte relevante y original? Porque esta obra coral expande la frontera del conocimiento y eleva el piso de la calidad con la que puede operar la comunidad académica como actor colectivo, dado que permite introducir a los miembros jóvenes en las principales líneas de pensamiento y debate sobre la Administración pública en general (y bonaerense en particular) con base científica. También los especialistas más destacados de nuestra disciplina podrán recurrir a este libro a fin de contar con aproximaciones rigurosas para orientar las primeras pistas de sus trabajos y articular sus temas de investigación con la problemática bonaerense.

Asimismo, este texto exhibe pluralismo teórico-metodológico para el tratamiento de diversas cuestiones, lo que le permite jugar el papel de fijador de agenda o de prioridades sobre los temas por encarar en nuestra disciplina, así como sus posibles abordajes para dar respuestas más contundentes a las necesidades de nuestra sociedad. Tomando distancia de aquellos análisis de experiencias que se nos presentan como válidos independientemente del tiempo y del lugar (que en general provienen de historias y realidades diferentes a las nuestras), este pluralismo teórico-metodológico se apoya en el sentido histórico, espacial y temporal del objeto de estudio.

Finalmente, no puede dejar de señalarse la originalidad y relevancia de mostrar la trastienda de las investigaciones. Así como la parte visible de un iceberg no se

explica sin la parte sumergida (hasta ocho veces más grande de lo que se ve), una investigación no se explica sin esa trastienda, la cual pocas veces es narrada como lo hace este libro (y menos aún desde una perspectiva crítica).

Del mismo modo como precisamos fortalecer nuestras Administraciones públicas, también precisamos fortalecer el debate sobre ellas. En este sentido, y como presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (institución cuya existencia resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común al Estado y la Administración pública como campo de interés), invito al lector a recorrer este texto que contribuye a la manera de pensar y analizar la Administración pública bonaerense, así como la manera de mejorar su funcionamiento y capacidades.

Diego Pando
Presidente
Asociación Argentina de Estudios
de Administración Pública

Introducción

Parafraseando a Juan Samaja (2004), a investigar se aprende investigando. La afirmación del epistemólogo argentino no implica, en lo más mínimo, un desprecio hacia los manuales tradicionales sobre metodología de la investigación o una crítica a ciegas a los procedimientos y técnicas que sistematizan los procedimientos de quienes investigamos. Por el contrario, la convicción sostenida por el autor marca un desafío epistemológico y, sobre todo, pedagógico para quienes, además de investigar, perseguimos la convicción de transmitir nuestros conocimientos y experiencias. De ahí que la presente obra no solo realice un breve y conciso recorrido por algunas propuestas clásicas en el ámbito de las ciencias sociales, sino que, fundamentalmente, ponga de manifiesto lo importante de hacer el camino mientras caminamos. Mediante la lectura de los anexos metodológicos a cada uno de los trabajos de investigación que aquí recopilamos, el lector podrá conocer los pormenores, dificultades, anécdotas, discusiones internas y demás complejidades al momento de investigar y escribir sobre ello. Podrá observar las transformaciones que, a lo largo del tiempo, los investigadores manifiestan haber desarrollado. Lejos de pretender replicar las lógicas de un manual clásico sobre metodología en ciencias sociales, la obra busca exponer el progreso, las tensiones, las opciones y estrategias de los investigadores. A partir de la empiria propia de las ciencias sociales, se pretende demostrar que, más allá de los métodos y técnicas, el principal valor de esta publicación es dar cuenta de ese proceso complejo que discurre desde la investigación hasta llegar a la publicación de los resultados.

No existe un método de investigación único en ciencias sociales ni puede afirmarse vehementemente que una aproximación metodológica o ciertas técnicas son correctas y otras no. Aun cuando la aplicación adecuada de cada una de las diferentes propuestas y técnicas metodológicas puedan llevar a resultados distintos sobre un mismo hecho social estudiado, no se deduce de esto que una de ellas sea correcta (no usamos «verdad») y el resto incorrectas; más bien, da cuenta de la complejidad del objeto de estudio y de sus múltiples abordajes posibles. Así, no se pretende ni desea tomar posición respecto de cuál es la mejor forma de abordaje metodológico para las ciencias sociales; se entiende que cada objeto y cada investigador es un «mundo aparte» y es él quien lo construye.

Lo que el lector encontrará en las próximas páginas es un análisis de artículos científicos sobre diferentes aspectos de la Administración pública en la provincia de Buenos Aires entre los años 2005 y 2022, desde la perspectiva de la ciencia política, el derecho, la Administración pública, la comunicación política, entre otras disciplinas. A partir de los testimonios de los autores, se explica y se exterioriza lo siguiente: cómo se desarrollaron los procesos de investigación y de escritura; cómo y por qué surgieron los temas para los artículos; y dónde se publicaron y por qué. A su vez, se

explicitan las dificultades o complejidades que encontraron en el territorio, así como las estrategias para resolverlas. El lector también podrá deducir los cambios que fueron experimentando los investigadores en el proceso de aprendizaje constante de quien se forma investigado. En definitiva, encontrará un recorrido sobre la «cocina de la investigación», es decir, aquello que no se encuentra ni en los manuales de investigación ni en los artículos de las revistas científicas.

Por otro lado, esas experiencias se complementan con el análisis metodológico a partir de las técnicas, estrategias, herramientas y modelos de aproximación epistemológicos que se presentarán en las primeras páginas del libro. El análisis crítico y la comparación de productos científicos similares (en cuanto a su temática), pero con claras diferencias entre la formación y experiencia de los autores, así como el paso del tiempo, aportan una dimensión pedagógica sumamente interesante para quienes estén iniciando el camino como investigadores, pero también para quienes ya tengan un extenso recorrido, ya que siempre es un buen momento para seguir aprendiendo.

Por último, encontrará los análisis de las publicaciones aquí recopiladas con los criterios de evaluación que se utilizan en las revistas científicas; algunos, hechos por los propios autores en retrospectiva, pero, en la mayoría de ellos, hechos por diversos colaboradores que, debido a su experiencia como docentes e investigadores, han vuelto ese análisis mucho más rico y diverso. Es que la ciencia es también un proceso de creación de conocimiento colectivo y que se enriquece con los aportes de los colegas.

Así, participa María Eray Arce, quien brinda su mirada no solo desde su experiencia como docente de metodología de la investigación social cuantitativa y cualitativa (UNLP y UDE), sino también en su rol de trabajadora del Estado, actualmente directora en la Subsecretaría de Planificación Estratégica y Relaciones Institucionales en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires.

También aporta su mirada Cristian Furfaro, reciente doctor en Ciencias Sociales y docente de Metodología de la Investigación Jurídica (UCALP) y del Taller de Tesis de la maestría en Sociología Jurídica (UNLP).

Matías Hastoy es magíster en Administración y Políticas Públicas (UDESA) y titular de Administración Pública (UCALP), pero también tiene años de experiencia en materia de recursos humanos en el ámbito público; por ello, resultó natural su selección para evaluar uno de los trabajos sobre el empleo público en la provincia de Buenos Aires.

Victoria Zapata, directora de la carrera en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), magíster y doctoranda en Relaciones Internacionales (UNLP), analizó temas vinculados al contenido de uno de los trabajos sobre las relaciones internacionales subnacionales; esa misma experiencia aportó Soledad Oregioni, investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina), quien se ha especializado en temas vinculados con la inter-

nacionalización de la educación superior, a través de su formación doctoral en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ), y de la licenciatura en Relaciones Internacionales (UNICEN).

Por su parte, la mirada de la doctora en Ciencias Sociales (UNLP) María Laura Pagani, docente de la materia Sociología de las Organizaciones y directora de proyectos de investigación, fue esencial para aportar un análisis crítico de calidad a uno de los artículos sobre políticas participativas en un municipio, pues su tema de tesis doctoral estuvo vinculado a esa línea de desarrollo.

El aporte de Juan Pablo Zabala, como licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), fue también central en su experiencia no solo académica (actual director del Instituto de Análisis Político y Electoral), sino también laboral en diferentes cargos y funciones dentro de la Administración pública de la provincia de Buenos Aires.

En definitiva, este libro buscará que el lector pueda introducirse en un campo temático complejo y fascinante, como lo es la organización política de la provincia de Buenos Aires, y que también tenga un acercamiento a la metodología de su estudio y a las distintas miradas que pueden desarrollarse desde diversas formaciones, actuaciones y experiencias laborales y académicas.

CAPÍTULO 1

Aproximaciones a la investigación científica en ciencias sociales

> Y en cuanto a los hechos acaecidos en el curso de la guerra, he considerado que no era conveniente relatarlos a partir de la primera información que caía en mis manos, ni como a mí me parecía, sino escribiendo sobre aquellos que yo mismo he presenciado o que, cuando otros me han informado, he investigado caso por caso, con toda la exactitud posible. La investigación ha sido laboriosa porque los testigos no han dado las mismas versiones de los mismos hechos, sino según las simpatías por unos o por otros o según la memoria de cada uno. Tal vez la falta del elemento mítico en la narración de estos hechos restará encanto a mi obra ante un auditorio, pero si cuantos quieren tener un conocimiento exacto de los hechos del pasado y de los que el futuro serán iguales o semejantes, de acuerdo con las leyes de la naturaleza humana, si éstos la consideran útil, será suficiente.
>
> Tucídides (2000 [431 *a. C.*], Libro I, pp. 57-59)

> Y deseando también yo ofrecerme a Vuestra Magnificencia con algún testimonio de mi obligación hacia ella, no he hallado entre mis enseres nada que me sea más querido o aprecie tanto como el conocimiento de las acciones de los grandes hombres, aprendido mediante una larga experiencia de los hechos modernos y una continua lectura acerca de los antiguos; que, tras haberlos examinado y meditado considerada y largamente, y resumidos ahora en un breve volumen, ofrezco a Vuestra Magnificencia.
>
> .....
>
> Obra esta que no he adornado ni recargado con amplios períodos o frases ampulosas y grandilocuentes, ni con ninguna otra pomposidad u ornato superfluo con los que suelen describir tantos y exornar sus metas; pues ha sido mi intención o que por nada se distinga o que sólo atraiga por la variedad de la materia o la importancia del asunto. Ni es mi deseo que se considere presunción el que un hombre de baja e íntima condición se atreva a cavilar y reglar el gobierno de los príncipes; porque al igual que quienes dibujan el paisaje se sitúan en la llanura para calibrar la naturaleza de los montes y de los lugares elevados, y sobre los montes para calibrar la del llano, del mismo modo es menester ser príncipe para conocer a fondo la naturaleza de los pueblos, pero ser del pueblo para conocer a fondo la naturaleza de los príncipes.
>
> Maquiavelo (2011 [1531], pp. 2-3)

1.1. La investigación social

Ha dicho Peter Burke (2002, p. 12) que «... nuestro tiempo se define en función de su relación con el conocimiento», pero también aclara que nuestro tiempo no es el único que ha tomado en serio estas cuestiones, ni el primero que ha mercantilizado la información o el que solo ha tenido gobiernos que sistematizaron la información de su población, ni el que ha demostrado mayor escepticismo respecto a las pretensiones del conocimiento.

¿Qué caracteriza entonces esa vinculación de la modernidad tan estrecha con el conocimiento? Podríamos decir que nuestro contexto social, nuestra visión del mundo o nuestro estilo de pensamiento legitiman un tipo de conocimiento al que se llega a través de ciertos mecanismos y procedimientos rigurosos (que llamamos «método»); que parte de supuestos o hipótesis en función del conocimiento previo (nuestra teoría y, por qué no, nuestra cosmovisión del mundo); que aplica fundados criterios para la observación de datos, de evidencia empíricamente verificable por el observador curioso y reproducible por otros investigadores (la prueba); conocimiento que tiene pretensión de universalidad, sistematicidad y objetividad (que llamamos «ciencia»); que tiende a la hiperespecialización (pues crea campos disciplinares); realizado por un determinado tipo de profesionales que se dedican a ello (los investigadores y los científicos, antes llamados los «hombres de ciencia»); esas personas validan y exponen sus hallazgos y nuevas utilidades en ciertos espacios de reunión o difusión (congresos, jornadas y revistas especializadas); personas que se integran en grupos o red de actores (conforman verdaderas comunidades de práctica); un conocimiento que se desarrolla como práctica, principalmente, en un ámbito institucional (las universidades y los laboratorios de investigación); un conocimiento que surge de una práctica que debe buscar fondos para su desarrollo y continuidad (becas, subsidios, aportes, patentes). Todo ello lo simplificamos en dos palabras: *conocimiento científico*. Pero este «culto a la ciencia» esconde, como hemos enumerado, un mundo complejo.

El conocimiento social se enfrenta a más desafíos. En ciencias sociales, las definiciones metodológicas están (o deberían estarlo) condicionadas por dos elementos claves: por un lado, el objeto de estudio y las condiciones económicas, temporales, de recursos; por otro, la experiencia del investigador o equipo. En ese sentido, no es lo mismo investigar hechos sociales que situaciones o problemáticas de otras ramas del conocimiento, como las ciencias exactas o las naturales. Esta posición no implica adoptar un anarquismo epistemológico (Feyerabend, 2010), sino saber utilizar los procedimientos adecuados para el objeto de estudio; tomar las prevenciones imprescindibles para no afectar la prueba; proponer el método adecuado para la pregunta que intentemos responder, tal como lo hace un investigador en otras disciplinas.

Incluso, dentro de las ciencias sociales, cada disciplina tiene una perspectiva diferente y métodos preponderantes de abordaje a partir de sus propios marcos teóricos y objetivos. En ese sentido, la investigación social es una disciplina que tiene

como objetivo describir, analizar y explicar hechos y procesos sociales a partir de su problematización. Ese pasaje de un tema de interés social a un problema de investigación busca generar aportes teóricos y prácticos para comprender la realidad e intervenir sobre ella.

La relación o el vínculo que se establece entre el sujeto que observa (investigador) y el objeto observado (hecho social) es muy particular. Dicha relación está definida por las características del objeto que observamos, aunque, como señalamos, los hechos sociales son muy dinámicos y cambiantes. A su vez, el objeto de estudio social se constituye a partir de una multiplicidad de variables que, en su interrelación, lo determinan y es realizado, aceptado, observado, tolerado, interpretado, etc., por individuos que tienen valores y que, en esa interacción, dotan de sentido a lo que hacen, aceptan, observan, toleran o interpretan. Asimismo, al ser un proceso social, muchas veces nos involucra, es decir que podemos llegar a estar inmersos en ese proceso de estudio. Ello, inevitablemente, influye e impacta en nuestra investigación social, y vuelve cada proyecto (independientemente de la coincidencia respecto del objeto) una experiencia única y particular. Este rasgo distintivo de la investigación social es un argumento más a la hora de plantear la necesidad de aprender a investigar investigando, ya que nunca una misma estrategia metodológica puede aplicarse cual receta frente a las dinámicas que alteran las condiciones de estudio. En definitiva, no es posible aislar los problemas sociales en tubos de ensayo con la intención de evitar la «contaminación» del entorno sobre el objeto de estudio.

Otro aspecto particularmente importante a la hora del desarrollo de investigaciones sociales es el relacionado con los instrumentos de observación disponibles para la aproximación con el objeto de estudio. Si bien todas las ciencias en general utilizan, en mayor o menor medida, la observación, las técnicas disponibles son muy variadas y pensadas en virtud de qué queremos observar: por ejemplo, si se piensa en el uso de un telescopio espacial como el James Webb o en un microscopio electrónico de barrido, estos brindan posibilidades de acceso a un tipo de observación específica que va desde distancias inconmensurables del universo que nos pueden llevar casi al momento inicial hasta un átomo... Todo depende de nuestro instrumento, para qué está hecho y qué queremos observar.

En cambio, en las ciencias sociales, la observación se basa en los sentidos del investigador, sus técnicas de recolección de datos, sus marcos teóricos que le permiten «comprender» qué es lo que está observando y recortar la realidad, pero también en su instinto y en su experiencia. Ello implica que la observación toma notas particulares de acuerdo a las individualidades de quien investiga y del objeto seleccionado, el cual, además, no puede ser manipulado para aislarlo de otros hechos o condiciones que complejizan más su análisis. Es decir que, si bien la observación y sus técnicas de registro, recolección y análisis de información están presentes en todas las ciencias y disciplinas, a la hora de pensar las estrategias metodológicas en ciencias sociales, el uso de aquella se torna sumamente compleja, diversa y personalizada. Esto representa un desafío mayor para los equipos de investigación en ciencias sociales porque

sus manuales de metodología distan mucho de ser leídos de igual forma por los diversos equipos, e incluso dentro de ellos.

Pero antes de continuar, una aclaración que desarrollaremos más adelante: «que se haga camino al andar» no quiere decir que no haya camino. Toda investigación científica en cualquier disciplina implica un procedimiento, una planificación, un diseño, la previsión, aun cuando no sepamos claramente a dónde nos puede llevar. Justamente por ello, necesitamos todo ese arsenal procedimental: debemos ser capaces de dar cuenta de nuestro proceso, cómo llegamos (o no) a nuestros resultados, y, por esa razón, se planifica y se registra cada etapa.

Por otro lado, si bien todo conocimiento científico es provisorio, en el campo de la investigación social, pareciera que esta condición se encuentra permanentemente presente en virtud de las posibilidades que brinda el campo disciplinar a la hora de abordar un mismo objeto de estudio desde infinidad de posicionamientos. La necesaria complementación entre disciplinas sociales es un rasgo característico que no es posible obviar a la hora de iniciar un proceso de investigación. No solo porque el investigador puede hacer uso de los conocimientos, técnicas, conceptos y herramientas de disciplinas ajenas a la propia, sino también porque ellas, posiblemente, brinden un campo crítico para los resultados de la investigación. Muchos trabajos científicos son rápidamente puestos en discusión tanto por colegas como por profesionales de otras áreas del conocimiento en virtud de nuevas perspectivas o miradas sobre el objeto de estudio. Es muy común leer artículos científicos sobre un mismo tema, pero abordados desde ópticas distintas: una mirada sociológica, una económica y otra jurídica sobre la Administración pública seguramente tendrán resultados muy distintos, aunque el objeto observado sea el mismo. Justamente, aun cuando el fenómeno en estudio sea compartido, incluso en el mismo período, las propuestas teóricas y sus técnicas de observación, recolección e interpretación de datos probablemente sean distintas, y ello está dado por la especificidad de cada disciplina (e investigador). A su vez, es muy probable que, además de lo anterior, el objetivo propuesto para el trabajo sea distinto. Finalmente, la manera de presentar las conclusiones y las sugerencias o líneas de investigación futuras también responden a los intereses de las disciplinas.

Lo anterior no significa que esas investigaciones se anulen. Muy por el contrario; en general, se complementan y permiten una mayor comprensión del objeto de estudio. No obstante, en algunas oportunidades, las investigaciones son desarrolladas para rectificar trabajos anteriores o, al menos, para establecer un punto de discusión con teorías o afirmaciones establecidas. El carácter controversial de la investigación social es una característica que motiva constantemente el desarrollo de nuevos análisis, enfoques y discusiones en pos de la construcción de conocimiento.

Las características antes mencionadas, junto con otras, hacen que, a la hora de llevar adelante una investigación social, estén presentes en todo momento los sesgos propios. Cada investigador está constituido, conformado, determinado por una historia de vida particular, única, diferente a todas las demás. Desde su nacimiento,

pasando por su etapa de formación académica y experiencia laboral hasta su consolidación como investigador, lo atraviesa un sinfín de condiciones, relatos, discursos y conocimientos. A través de la familia, las instituciones educativas, los medios de comunicación, los textos académicos, los formatos audiovisuales que consume, en fin, la cultura en general, se va formando en su individualidad.

De ahí que los investigadores se constituyan a partir de una ideología y filosofía de vida específica que, en muchos casos, orienta la elección de temas de investigación, así como la perspectiva de análisis de los objetos de estudio y las posiciones teóricas para la comprensión de los fenómenos sociales. Esta diferencia que, como decíamos, se puede encontrar entre expertos dentro de un mismo equipo también se da a lo largo de la carrera del propio investigador: sus experiencias, resultados anteriores, el momento de su vida y carrera académica, el tipo de proyecto dentro del cual trabaja, la financiación o no y su monto o el reconocimiento de sus pares hacen que rara vez sus investigaciones y resultados sean los mismos. Es verdad que cada investigador (y también los equipos) a lo largo de su carrera se va especializando en un área temática, pero las preocupaciones, las técnicas, los marcos teóricos van cambiando —hasta por moda—; aun cuando parezca que estudiamos lo mismo año a año, hacia dentro los cambios se notan.

La complementariedad disciplinar no solo es natural al momento de la conformación de los equipos de investigación, sino necesaria para alcanzar un conocimiento amplio, abarcativo y abierto. De allí que, con la triangulación metodológica o la integración de equipos de investigación con grupos bien diversos, incluso cuando inicialmente sea más complicado «lograr hablar en el mismo idioma», se obtienen resultados más ricos y complejos. A su vez, el diálogo con otros espacios del conocimiento también suele darse a través de la lectura de los teóricos que han escrito sobre el tema de investigación, así como de quienes han intervenido en el campo. En definitiva, la realidad debe ser interpelada, interrogada, organizada alrededor de conceptos y puntos de vista. Ahora bien, esos conceptos son elaborados o reelaborados por quien investiga a partir de su herencia cultural y de su experiencia (Batthyány y Cabrera, 2011). El carácter subjetivo del proceso de investigación vuelve necesario trabajar en otro de los aspectos claves: la vigilancia epistemológica (Samaja, 2004), la cual busca establecer instancias constantes para analizar críticamente la selección y aplicación de técnicas y conceptos a fin de corroborar las condiciones y los límites de su validez.

Por efecto de la complejidad descrita como consecuencia de los múltiples elementos que intervienen en la investigación social, aparece la metodología o estrategia metodológica. En búsqueda de un orden inicial y procedimental, en general, brinda un conjunto de elementos, técnicas y métodos necesarios para alcanzar el conocimiento científico de manera válida.

1.2. La metodología en las ciencias sociales

Cuando un investigador o un equipo de investigación deciden comenzar una investigación, suelen encontrarse con algunas situaciones que, por un lado, traban el inicio del proceso y, por otro, confunden y nublan los pasos que seguir. Esta situación sucede siempre, en menor o mayor medida, aunque está determinada por la experiencia de los investigadores. Mejor dicho, los investigadores experimentados tienen la capacidad de darse cuenta de que ha comenzado ese proceso que algunos autores denominan «problemas de método» y echan mano al procedimiento para ordenar la «entrada» a la investigación.

No se inicia una investigación de la nada. Por el contrario, y contraintuitivamente, se investiga lo que se conoce; se investiga para conocer más. Es por ello por lo que todo proceso de investigación parte de ideas anteriores, incluso preconcebidas, de los resultados de otras investigaciones (propias o ajenas), de hipótesis o de cierta forma de explicar las posibles vinculaciones de variables a partir de otras investigaciones, de una forma de entender los hechos sociales que el investigador toma prestado del campo disciplinar con el que se siente más cómodo. A su vez, independientemente del conocimiento que se tenga respecto del objeto, siempre persisten condiciones que complejizan y dificultan la toma de decisiones para acercarse a aquel: la presencia de sesgos en la investigación vinculados a la formación, ideología o cultura del equipo (entre otros factores) vuelve indispensable los esfuerzos tendientes a limitarlos. Ello es posible (y necesario) a través de un momento de la investigación que autores como Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2003) o Samaja (2004) denominan la «ruptura epistemológica» o Weber (1982) «neutralidad valorativa». Si bien no es una tarea fácil o sencilla, algunos autores opinan que es posible lograr un desapego total de esos sesgos.

Otros sostienen que los sesgos forman parte de la naturaleza de los investigadores y, por tanto, es imposible dejarlos de lado totalmente. Las creencias o posiciones ideológicas, las características de la profesión, los marcos teóricos que fueron dando vida a la persona detrás del investigador constituyen rasgos identitarios con los que el proceso investigativo debe convivir. Ahora bien, esa convivencia debe ser armónica y lo más ajustada a la realidad sobre la cual se interviene para evitar caer en conclusiones forzadas o falsas. De ahí que la ruptura epistemológica resulta un momento previo de vital importancia para un buen comienzo de la investigación. A su vez, debe estar presente permanentemente a lo largo del recorrido, ya que es muy común caer en la tentación de retomar esos sesgos en momentos clave de la investigación.

La ruptura epistemológica implica realizar un esfuerzo importante para intentar dejar de lado los preconceptos, las preferencias personales, las ideas y pensamientos adquiridos, las expectativas y deseos sobre el tema y objeto de estudio. El objetivo de ese esfuerzo es el de tender hacia una actitud neutral desde el punto de vista valorativo, no solo en la conformación del problema de investigación y su marco

teórico, sino también al momento de seleccionar las herramientas de recolección y construcción de información, de analizarla y, finalmente, de plasmar las conclusiones. Tal como se sostuvo anteriormente, esa actitud crítica debe sostenerse durante todo el proceso de lo que se denomina la «observancia o vigilancia epistemológica».

Luego de realizada la ruptura epistemológica, la metodología, el procedimiento o la estrategia metodológica son los que terminan de ordenar, estandarizar y robustecer los pasos siguientes. De ahí la importancia de planificar cada etapa y momento de la investigación, entendiendo que debe ser flexible en virtud de la naturaleza y características particulares de las ciencias sociales. Si bien no existe un único método, ya que cada equipo o investigador construirá o adaptará una estrategia de acuerdo a sus propias condiciones, necesidades y recursos, así como a las características del tema y objeto por investigar, a continuación, se explica brevemente un procedimiento considerado uno de los más completos y de sencilla comprensión para cualquier investigador.

1.3. El procedimiento

Tal como se sostuvo en los párrafos anteriores, se presentará y describirá brevemente la propuesta metodológica desarrollada por Quivy y Campenhoudt (2005) en su obra *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Allí establecen un procedimiento de tres actos y siete etapas como guía o camino para sistematizar la construcción de conocimiento. Los actos propuestos son la ruptura, la estructuración y la comprobación, los cuales están divididos en etapas: la pregunta inicial, la exploración y la problemática dentro del primer acto; la estructuración del modelo de análisis en el segundo acto; y la observación, el análisis de la información y las conclusiones en el último.

Antes de iniciar la descripción de los actos y etapas, es necesario recordar algunas situaciones previas que los autores denominan «problemas de método», pues se trata de instancias que suelen afectar o condicionar el inicio de una investigación. Son cuestiones muy comunes y que afectan tanto a investigadores experimentados como a quienes recién inician el camino. Esos momentos se caracterizan a partir de tres hechos: la voracidad libresca, el énfasis que obnubila y el callejón sin salida de las hipótesis (Quivy y Campenhoudt, 2005). Considerar estas situaciones es sumamente importante porque constituyen problemas que los investigadores comúnmente enfrentan y que, muchas veces, conducen a iniciar de manera errónea el proceso, a retrasarlo o a dejarlo de lado. De ahí que considerar estas cuestiones puede evitar inconvenientes o inicios sinuosos en una investigación.

La voracidad libresca está vinculada al atiborramiento de textos, información y datos. Esto suele producirse en dos escenarios puntuales: por un lado, cuando los investigadores tienen un dominio muy completo del tema elegido y, por ello, poseen una gran cantidad de datos e información que puede nublar la definición del problema de investigación. Una segunda posibilidad es en los casos de investigadores que

recién inician su experiencia o se aproximan por primera vez al objeto de estudio. Allí, el temor de dejar afuera algún dato o bibliografía suele convertir el tema en inabarcable o interminable. Es recomendable tener bien en claro el asunto y el problema de investigación para no caer en este inconveniente.

El énfasis que obnubila es una tendencia a creer que el tecnicismo del texto, la autoridad de un autor, entre otras cosas, hacen más «científica» la investigación o bastan para otorgar legitimidad a lo que allí se dice. Es una falla habitual en investigadores que recién se inician y pretenden investigar temas inabarcables, desmesurados o que han sido trabajados por enormes equipos de investigación durante muchos años. Es una sensación propia de quien comienza a descubrir sus objetos de interés a la luz de los conocimientos iniciales adquiridos en su etapa formativa. Esa ambición desmesurada suele conducir a la total confusión de los investigadores (Quivy y Campenhoudt, 2005) y, por tanto, a iniciar mal (o no iniciar) la investigación.

El callejón sin salida de las hipótesis está ligado al punto anterior en tanto y en cuanto implica un apresuramiento en la formulación de la hipótesis como consecuencia de la recolección anticipada de datos e información. A su vez, implica una mayor dedicación a la selección de las técnicas o instrumentos de recolección de datos antes de tener bien en claro qué y por qué se quiere investigar. Esta situación puede darse por sobrestimar la importancia de las «técnicas consagradas» (como las encuestas) o por la acumulación excesiva de información sobre el tema, por citar algunas causas.

Ante alguna (o todas estas situaciones), los autores proponen un esquema, un procedimiento que ordene y sistematice los pasos que seguir. Como se sostuvo anteriormente, el primer acto del procedimiento se denomina ruptura y, a partir de sus tres etapas, es posible ordenar el «problema de método».

La primera etapa es la *pregunta inicial* y propone definir o construir un disparador (generalmente, en tono interrogativo) que oriente la investigación. Es aquella arista del tema de investigación que, de alguna manera, motivó su elección, que preocupa o interesa por sobre otros aspectos. A su vez, la pregunta delimita y caracteriza al futuro problema de investigación.

La formulación de la pregunta inicial debe responder a tres características: claridad, factibilidad y pertinencia (Quivy y Campenhoudt, 2005). Clara, ya que debe ser precisa, unívoca y concisa a fin de que su interpretación no desemboque en lecturas confusas para otros y para el propio investigador. Es muy común cometer el error de formulaciones muy extensas o vagas. Factible, en tanto y en cuanto debe ser realista y alcanzable, es decir, posible de concretar. Aquí la ambición o las expectativas desmesuradas suelen hacer perder de vistas las limitaciones (económicas, metodológicas, logísticas o de tiempo) que a veces tienen los equipos de investigación o, incluso, el objeto de estudio (por ejemplo, si no hay información disponible o la bibliografía está en un idioma que el investigador desconoce). Finalmente, la pre-

gunta debe ser pertinente en el marco de un proceso científico que busca describir, comparar, explicar o analizar; no establecer pautas moralizantes ni el deber ser de un hecho social. Es muy común que el investigador novel confunda la pregunta de investigación con sus deseos: «¿es deseable que exista una regulación más amplia sobre la participación de la mujer en los cargos judiciales?»; que quiera preguntarse por hechos futuros sin base en antecedentes: «¿cómo se comportaría el recién surgido partido político si llega al poder?»; o que pretenda realizar política pública: «¿cómo mejorar los trazados del transporte público para disminuir el tiempo de traslado?».

Todas estas preguntas podrían ser reformuladas y cumplir con las premisas recién dadas; por ejemplo, «¿existen regulaciones que garantizan la cuota de género en el acceso a los cargos judiciales en otros países y qué modificaciones pueden advertirse en el sistema judicial con su introducción?»; «¿qué características tiene el nuevo partido político, cómo se clasifica ideológicamente a partir de su plataforma y los discursos de sus integrantes y, con base en ello, cómo se proyectarían sus políticas públicas en caso de ser gobierno?»; «¿qué tipo de trazado de transporte público tiene la ciudad y qué recomiendan las normas sobre buenas prácticas al respecto? Sobre esa base, ¿es posible mejorar el tiempo de traslado?». Adviértase que las preguntas parecen más complejas, pero son realizables, medibles o comparables y en función de ello, es posible realizar una investigación de tipo científica.

En definitiva, el registro (descriptivo, explicativo, normativo, predictivo, etc.) debe estar claro al momento de la formulación. Deben evitarse falsas preguntas cuyas respuestas sean, *a priori,* «sí» o «no», así como aquellas que escapan al área disciplinar sobre el cual se está trabajando.

La segunda etapa es la *exploración*. Esta es la etapa donde se recogen textos e información que aporten ideas para asegurar la calidad de la pregunta inicial. Además, es el momento de comenzar a seleccionar algunas técnicas apropiadas al objeto de estudio, como las entrevistas en profundidad o el análisis documental con el objeto de conectar al investigador con la realidad. Si bien la pregunta inicial constituye una guía, solo permite iniciar el camino a partir de cierta información previa (sumada a la experiencia e intuición del investigador). Por ello, es fundamental realizar este proceso de actualización de información y el estado de la cuestión. El objetivo de esta etapa no es indicar cómo seleccionar los textos y autores, sino el modo de organizar esas lecturas. Hay que tratar de controlar la voracidad libresca para tener un orden y una planificación sobre qué leer, cómo organizar esas lecturas y cómo impacta lo leído en la investigación propiamente dicha (Quivy y Campenhoudt, 2005).

Un aspecto muy importante que los investigadores han de considerar (sobre todo, los novatos) es el relacionado con el acceso a las fuentes; esto es, dónde obtener los textos y datos. Si bien es cierto que, en el mundo digital (también en el analógico), existe una inmensa cantidad de documentos, no es menos cierto que no todo lo que allí está es de utilidad para los propósitos de una investigación. No solo por la falta de pertinencia de un texto, sino también por la carencia de validez científica de un sitio web o de una publicación. Más adelante, comentaremos algo sobre

la importancia de consultar los repositorios y las bibliotecas indexadas, reconocidas y con solvencia científica, y cómo detectar una buena base de datos gubernamentales, universitaria o privada.

Cumplidos los pasos anteriores, el primer acto culmina con la etapa de la *problemática*. Fundamentalmente, se busca definir el enfoque teórico que va a guiar a la investigación y que debe presentarse de manera que no deje dudas al lector. Es un acto clave para la construcción posterior del marco teórico y para que las conclusiones sean interpretadas según esa posición teórica y no otra. La problemática se divide en tres etapas: concretar, plantear y aclarar (Quivy y Campenhoudt, 2005).

Concretar la problemática es un esfuerzo orientado a separar a los autores, textos y propuestas que, por diferentes circunstancias, no son de utilidad para la investigación, y unir aquello que efectivamente será luego material de análisis dada su pertinencia. Implica la difícil decisión de dejar de lado determinado sistema de ideas y el material, ya que la investigación debe tomar posición y evitar extenderse más allá de lo necesario.

Plantear la problemática es un momento clave, pues el investigador define la dimensión del tema de investigación y comienza a construir el marco teórico que permitirá reformular la pregunta inicial y fundamentar la construcción de la hipótesis. De esta manera, la pregunta inicial adquirirá mayor sentido, se robustecerá y se convertirá en una pieza clave para el posterior planteo de los objetivos de la investigación.

Definida la problemática, llega el momento de aclararla, es decir, definir de qué modo el sistema de ideas seleccionado impacta en el problema de investigación. De esta manera, se determinan los conceptos y sus relaciones con el objeto de estudio, lo que dará sentido al marco teórico y, por tanto, a la o las hipótesis (como intento de respuesta a la pregunta inicial).

Se obtiene así (se descubre así) el problema de investigación: único, exclusivo, determinado por los conceptos del marco teórico y sus definiciones. Quedan en la realidad, junto con el problema de investigación, todas las variables que no fueron contempladas en el marco teórico. En definitiva, se estudia, se analiza y se intenta explicar una cuestión conceptualizada que luego dará cuenta del problema de la realidad.

El acto denominado «la problemática» permite, entonces, definir el problema de investigación y conceptualizarlo para luego analizarlo, intentar comprenderlo y, si fuese ese el objetivo, explicarlo a partir de un conjunto de proposiciones (hipótesis) que darán cuenta de la realidad estudiada.

Cumplido el acto de la ruptura, es posible y necesario continuar con la estructuración del modelo de análisis. Si bien la exploración brinda un conjunto inicial de autores, teorías y trabajos vinculados al tema de investigación, en esta etapa es necesario aprovechar al máximo esa recopilación y complejizar el análisis sobre ellos.

Es el momento para hacer dialogar esos contenidos a fin de poder construir una mirada propia y adecuada a la realidad analizada. Los elementos centrales de esta etapa son la construcción de la hipótesis o el conjunto de hipótesis y la conceptualización o estructuración de los conceptos.

Desde el inicio de la construcción del marco teórico en la etapa de la problemática hasta la finalización del presente acto, el investigador se enfrenta al momento de mayor debate y definición teórica del proceso. Marco teórico, conceptualización e hipótesis son construcciones estrictamente teóricas que dependen tanto de la capacidad intelectual del equipo como de una muy buena aplicación de la metodología en las tareas procedimentales hasta aquí descritas. Este proceso del segundo acto es un momento determinante del procedimiento y esencial para poder investigar. En otras palabras, con el objeto de entender lo que una determinada investigación social pretende, es excluyente comprender este proceso de construcción de la hipótesis y la conceptualización.

La hipótesis es un intento de respuesta a la pregunta inicial que luego debe ser corroborada en la investigación. Una vez formulada, reemplaza a la pregunta inicial y se convierte en el instrumento central de la investigación. Las hipótesis tienen varias características, y muchas de ellas dependen del tipo de investigación que se esté llevando adelante. En su conformación, presentan la relación entre dos términos a partir de una proposición, y esos términos pueden representar conceptos o fenómenos. A su vez, la hipótesis es una proposición, ya que se constituye como una frase, pero que propone o afirma algo en forma de respuesta a la pregunta inicial. Por ello, no puede formularse como un interrogante ni tener una posición moralizante que incorpore términos que así lo dispongan.

Por otro lado, toda hipótesis o sistema de hipótesis debe responder a dos características esenciales: la generalidad y la falsabilidad. La primera indica, en una de sus acepciones, que la hipótesis debe estar construida de tal manera que pueda ser puesta a prueba a lo largo del tiempo. Y la falsabilidad (se desprende de la condición de generalidad) indica que toda hipótesis debe estar formulada de tal forma que permita enunciados contrarios. Es decir que las hipótesis deben permitir ser puestas a prueba a partir de proposiciones que digan lo contrario, siempre dentro de la misma estructura conceptual. El objetivo de la falsabilidad es corroborar la veracidad de los enunciados contrarios; en otras palabras, si son falsos, se mantiene la veracidad provisoria de la primera hipótesis.

La otra tarea en esta etapa del procedimiento, no menos importante que la anterior, y que constituye la esencia de la investigación social, es la conceptualización o estructuración de conceptos u operativización de las variables (Sierra Bravo, 2001).

En la hipótesis, se encuentra el o los conceptos que debemos relacionar para encontrar las posibles respuestas a la problemática planteada. Los conceptos tienen un nivel de abstracción que, como están determinados y colocados en la hipótesis, son imposibles de ser medibles o verificables en la realidad. El desafío radica en

poder desagregarlos, operacionalizarlos; encontrar la forma de ubicar y seleccionar los datos que le dan contenido en la realidad. Por eso, en primer lugar, es necesario determinar las dimensiones del o los conceptos. Hay que indicar cuál es el ambiente en donde se manifiestan, donde actúan.

Un ejemplo claro es el concepto de *gobierno abierto*. Se dice que el concepto es un constructo porque implica otras dimensiones: la transparencia en la gestión, la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y la colaboración público-privada. Aun con esas dimensiones, siguen siendo conceptos difíciles de identificar en la realidad: ¿cuánta participación?, ¿en qué contexto?, ¿para todos los temas?, ¿en qué niveles de gobierno?, ¿con decisión vinculante o no?, y muchos etcéteras para cada una de las dimensiones. Es evidente que resulta necesario seguir desagregando el concepto en la búsqueda de los indicadores. Estos sí se manifiestan en la realidad y son medibles, le dan contenido a la dimensión que pertenecen y configuran el concepto de la hipótesis.

En el caso de nuestro ejemplo, cada investigador podría decidir construir sus indicadores y decir que hay mucha, poca o nada de participación (una medición básica, pero una medición al fin) o realizar complejas fórmulas donde trate de medir la participación a partir de otras variables cuantitativas (por ejemplo, uno de ellos, entre muchos, podría ser el porcentaje de presupuesto sometido a presupuesto participativo por medio de la creación de una escala de puntos según aumenta el porcentaje) o cualitativas (a través de entrevistas con actores que participan en audiencias públicas para comprender por qué participan, qué resultados entiende que su participación tiene sobre la política pública y si entiende que vale la pena participar, por ejemplo). Pero otro investigador también podría hacer su indicador, y no sería incorrecto. Es que ese concepto, como tantos otros en ciencias sociales, es una creación mental y, en este caso, es más novedoso que otros, como los de *Estado* o *comunidad*, que no existen en la realidad, aunque condicionan nuestro comportamiento y nuestra forma de entender el mundo. A lo sumo, podremos decir que ese o aquel indicador es más complejo por tomar más variables; que los datos a los que accede están vetustos; que ha tomado en cuenta la perspectiva comparada, etc., etc.

La tarea de estructurar conceptos va a indicar el método o estrategia metodológica seleccionada o construida para llevar adelante la investigación. Existen dos formas de estructurar los conceptos. Por un lado, cuando el concepto opera aislado (COA), la tarea se realiza de forma inductiva, es decir, a través del método hipotético inductivo. Por otro lado, cuando el concepto opera en forma sistemática o sistémica, se realiza a través del método hipotético deductivo (Quivy y Campenhoudt, 2005). Las alternativas mencionadas por los autores no implican que no existan otras alternativas para estructurar los conceptos. Tal como se señaló en reiteradas oportunidades, es el propio investigador o el equipo quienes van construyendo, moldeando o adaptando la estrategia metodológica.

Este punto del procedimiento, este momento de la investigación, marca un gran debate en la investigación social: el que señala la importancia de definir claramente

el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación (Reichenbach, 1938). Entendemos que, hasta aquí, como lo señala Reichenbach, se han puesto en juego todos los elementos que, de alguna u otra manera, influyen sobre el equipo de investigación para la construcción de este gran primer momento, entendido como contexto de descubrimiento.

Por lo antedicho, debemos mencionar aquí que este es el punto de partida para el contexto de justificación (Reichenbach, 1938). Desde este punto de la investigación, se realizan «todas las operaciones del proceso de verificación propiamente dicho: observación o recogida de datos, clasificación y análisis» (Sierra Bravo, 2001, p. 52). O como también lo señala Esther Díaz (2010):

> Con fines de análisis suele afirmarse que la producción y posterior validación de las teorías científicas responden a dos ámbitos diferentes: contexto de descubrimiento y contexto de justificación. El contexto de descubrimiento comprende la manera en la que los investigadores arriban a sus conjeturas, hipótesis o afirmaciones. Este contexto se inscribe en el devenir personal del científico, en sus relaciones de poder, sus sueños, sus fantasías y en todo aquello que pueda influir en la enunciación de sus teorías. El contexto de justificación, en cambio, abarca todo lo relativo a la validación del conocimiento científico; por lo tanto, se refiere a la estructura lógica de las teorías y su posterior puesta a prueba. Desde este punto de vista se puede decir que se trata del contexto propio de la objetividad. En este contexto se instrumentan los medios para llevar a cabo las investigaciones. Es aquí donde se desarrolla la metodología. Mientras la epistemología reflexiona sobre la ciencia en general, incluyendo también el análisis de los métodos, la metodología dispone las técnicas y procedimientos para la realización efectiva de la investigación científica. (p. 24)

Al finalizar la estructuración, es posible determinar los indicadores, que son los elementos centrales para poder avanzar hacia el tercer acto: la comprobación, cuya primera etapa es la observación. Como lo plantea Piovani (2007, p. 191): «En el ámbito de la ciencia, la observación es, por definición, el modo de establecer algún tipo de contacto empírico con los objetos/sujetos/situaciones de interés a los fines de su descripción, explicación o comprensión».

Para lograr describirlos, explicarlos o comprenderlos, los autores señalan la necesidad de responder tres preguntas: ¿qué observar?, ¿a quién observar? y ¿con qué observar? Estas preguntas constituyen una guía para el desarrollo del proceso de observación (Quivy y Campenhoudt, 2005).

La respuesta a la primera pregunta es clara: los indicadores. Ellos señalan los datos pertinentes, es decir, aquello que es necesario observar en virtud de la hipótesis establecida. No todos los datos que se recopilan son necesariamente de interés, ya que solo algunos traen la información adecuada para poder medir los indicadores. El resto se deja de lado para la investigación en curso, aunque nunca hay que descartarla completamente, ya que puede ser de utilidad para una futura investigación.

Para dar respuesta a la segunda pregunta respecto a quién observar, es necesario considerar la población objetivo que se va a estudiar. Simplemente el tamaño de la población definirá a quién se va a observar. Si el total de la población lo permite, será posible estudiarla en su totalidad, aunque, si su tamaño es excesivo (en virtud de los recursos disponibles), entonces se analizará una muestra (una parte, una porción) de esa población, y allí deberemos justificar a quiénes seleccionó para dar cuenta de si esa selección es una muestra representativa o no de la población. En definitiva, a fin de responder el segundo interrogante, es necesario definir si se analizará toda la población o una muestra. Lo mismo sucede a la hora de plantear estudios de caso donde las unidades ya no son los individuos, sino, tal vez, unidades de gobierno (municipios, provincias, Estados nacionales) o incluso poderes del Estado.

Trabajar con una muestra en ciencias sociales constituye una situación paradojal. Esto implica que el hecho de obligadamente estar observando un número menor de elementos, y no el total de la población, permite, si se aplica correctamente el procedimiento, tener la posibilidad de alcanzar niveles de información más profundos, de mayor calidad que al observar la totalidad de los elementos. Información que nos brinda una mirada más específica al observar solo algunos elementos de la población y tener mucho más claro, más visible, el comportamiento de algunas variables que se manifiestan en segundas o terceras capas de observación (véase Marradi *et al.*, 2018).

Por último, el tercer interrogante refiere al tipo de estudio, las técnicas y los instrumentos de recopilación o construcción de información y datos con los cuales se va a encarar el estudio de campo. Una investigación puede realizar su observación con dos tipos de estudios: los cuantitativos y los cualitativos. A los primeros corresponden las técnicas de encuestas, sondeos, boca de urnas, entre otras; y a los segundos, las entrevistas en profundidad, historias de vida, grupos focales, etc. A modo de ejemplo, mencionaremos que cada técnica tiene su instrumento de recopilación de información. Así entonces, la encuesta tiene el cuestionario, que puede ser estructurado o semiestructurado, y la entrevista en profundidad mediante una guía.

La segunda etapa de la comprobación es el análisis de la información. La importancia de esta etapa radica en que el análisis de los datos recogidos también debe ser dirigido hacia lo que nos interesa. Su procesamiento y estudio es vital a la hora de presentar los resultados. Por ello, deben proveer información necesaria para cumplir con el objetivo de la investigación. Para esto, se elabora un plan de análisis que indique cómo procesar los datos, qué tipo de información se necesita y cómo debe ser presentada (cuadros o gráficos, por ejemplo). Esto permite verificar los resultados alcanzados con los esperados, así como la posible desviación de los datos para poder generar las conclusiones de la investigación.

Se debe tener en cuenta que nos encontramos con un bloque de datos que se han logrado en la observación. Ese cúmulo brinda un caudal de información con estilo y sentido, que dependen del modo y de la forma en que organizo, interpreto y explico los datos. Las tablas que produzca el plan de análisis establecido deben ser interpre-

tadas y resignificadas en informes sociológicos que le den contenido al cumplimiento de los objetivos de la investigación o para la corroboración de la hipótesis planteada (para profundizar clases de análisis, se recomienda ver Sierra Bravo, 2001).

La última etapa del acto de la comprobación se denomina *las conclusiones*. Su redacción debe presentar dos aspectos centrales: por un lado, recordar el recorrido del procedimiento, y, por otro, mencionar las consecuencias prácticas de los resultados. Con el primero, es posible ir desarrollando un recorrido respecto de cómo se cumplió con cada una de las etapas del procedimiento. Esto es muy importante porque no solo se incorpora conocimiento científico corroborando una hipótesis en el campo de estudio, sino también a través de la validación del cómo (el procedimiento). Además, es beneficioso poner a consideración de los lectores los resultados (siempre parciales) de la investigación para el entendimiento, explicación y divulgación de un proceso social.

Por último, y como un punto más dentro de las conclusiones, proponemos incorporar allí lo que denominamos «divulgación popular». Se trata de un importante resumen de la investigación, donde, más allá del texto necesario, a través de cuadros, gráficos, infogramas, etc., se la explica. Se aporta información para quienes quieran publicar, comentar o comunicar la investigación y para que no se corra el riesgo de que conceptos, hipótesis, enfoque teórico, conclusiones y demás sean interpretadas a criterio de quien está publicando la investigación. De esta manera, nos aseguramos de que el estudio diga verdaderamente lo que se investigó.

1.4. Aplicación metodológica

La propuesta metodológica descrita en los apartados anteriores configura una opción válida para ordenar y sistematizar un proceso de investigación social. Podría decirse que es una estructura básica (no por ello sencilla) que puede complementarse con una serie de técnicas, herramientas y perspectivas de análisis acordes al objeto de estudio y los objetivos propuestos. En ese marco, resulta importante dar cuenta de las perspectivas y técnicas que se encuentran mayormente utilizadas en los artículos por analizar, sin explicar su incidencia aún: observación indirecta, perspectiva comparada, entrevistas y análisis documental.

1.4.1. La observación

La observación constituye uno de los elementos iniciales del proceso de investigación, pero también una técnica en sí misma, y no es exclusiva de las ciencias sociales. Observar en investigación implica mirar con otros ojos, ver la realidad en forma más compleja a cuando la observamos cotidianamente. En el ámbito de la investigación social, la observación es el modo más utilizado para entrar en contacto empírico con objetos, situaciones o actores (Marradi *et al.*, 2007) sobre los cuales se pretende trabajar. Constituye un recurso sumamente valioso para complementar otras técni-

cas de recolección o construcción de información si el objetivo de la investigación es tanto describir, explicar como comprender un determinado fenómeno social.

En la observación reaparece el tema de la relación del investigador (y sus sentidos) con el objeto observable de la realidad. Esta particular relación inevitablemente lo involucra, lo influye. Todo ello hace de la observación un elemento central en la investigación social (Sierra Bravo, 2001; Piovani, 2007).

Ahora bien, la observación científica se distingue de la cotidiana en tanto en cuanto la primera se constituye como un procedimiento sistematizado, ordenado, constante y dirigido a un fin específico. Busca reflexionar críticamente sobre ciertos procesos a partir de la identificación de las reglas que los rigen. Implica un examen riguroso sobre los modos de aplicación de las diferentes maneras de observar al objeto de estudio. Ello significa también que, de acuerdo al objetivo que persigue la investigación, a sus características y a los recursos disponibles para llevarla adelante, puede identificar diferentes modos de observación. En ese sentido, suelen mencionarse: la autoobservación (cuando el sujeto observado y quien observa coinciden); la observación directa (cuando el investigador puede ponerse en contacto con el objeto de manera directa, tanto de manera controlada como no); y la observación indirecta (cuando se adquiere conocimiento a través de otras investigaciones o trabajos realizados). Otra forma de clasificar a la observación es entre la controlada o de laboratorio y la no controlada o naturalista. La primera permite aislar las condiciones contextuales del objeto, mientras que la segunda implica adentrarse en entornos sumamente variables. A su vez, esta última puede ser participante (si hay involucramiento directo en el campo) o no participante (se observa tomando cierta distancia).

Finalmente, de acuerdo a la sistematización y recorte realizado por el investigador, es posible identificar la observación retrospectiva (cuando se analizan fenómenos del pasado) y la observación mediada o no mediada (de acuerdo a la utilización o no de instrumentos técnicos) (Marradi *et al.*, 2007). Las clasificaciones presentadas no son excluyentes entre sí; por el contrario, son capaces de combinarse en virtud del objetivo establecido y las capacidades del investigador.

A continuación, se desarrollan brevemente las técnicas de observación que se analizarán más adelante en los artículos científicos seleccionados.

Observación directa

El contacto directo con el objeto de estudio o con los actores que se involucran con él suele ser una de las técnicas más importantes de cualquier investigación social; más aún teniendo en cuenta la dimensión cualitativa de los fenómenos en estudio, la cual requiere una proximidad con los contextos, las miradas y las sensaciones. Es muy importante, siempre que los recursos disponibles por parte del equipo de investigación y la disponibilidad del sujeto por observar lo permitan, que se apliquen diferentes técnicas de recolección de información de manera directa.

La observación directa implica registrar sistemáticamente el comportamiento, las acciones y los eventos tal como ocurren naturalmente en un entorno específico. Ello permite estudiar las conductas de los sujetos sociales en su contexto natural, es decir, en aquellas condiciones cotidianas en donde se comporten de manera espontánea y en donde el evaluado no intervenga ni modifique ningún aspecto contextual.

La observación directa puede involucrar tanto la observación participante (en la que el observador se integra en el grupo o comunidad que está siendo observada) como la observación no participante (en la que el observador se mantiene fuera del grupo o comunidad y simplemente observa sin intervenir). En ambos casos, la observación directa permite a los investigadores obtener datos detallados y precisos sobre el comportamiento humano y las interacciones sociales en contextos reales.

Esta técnica, como todas las utilizadas en ciencias sociales, presenta ventajas y desventajas. En cuanto a las primeras, es posible destacar lo siguiente:

- Permite obtener datos detallados y precisos sobre el comportamiento humano y las interacciones sociales en contextos reales.
- Es una técnica no invasiva, lo que significa que no requiere necesariamente la participación activa de los sujetos de estudio.
- Permite observar comportamientos que los sujetos de estudio no podrían describir o recordar con precisión.
- Puede ser útil para obtener información sobre comportamientos que los sujetos de estudio consideran socialmente inaceptables o que preferirían no revelar en una entrevista o cuestionario.

Algunas de sus desventajas son:

- Puede ser costosa y llevar mucho tiempo, ya que se requiere una cantidad significativa de tiempo y recursos para observar y registrar datos.
- La observación directa puede ser influenciada por los prejuicios y sesgos del observador, lo que puede afectar la validez de los resultados obtenidos.
- La observación directa puede plantear cuestiones éticas, como el respeto a la privacidad y el consentimiento informado de los sujetos de estudio.
- No siempre es posible observar todos los comportamientos relevantes, lo que significa que la observación directa puede no proporcionar una imagen completa de los comportamientos y las interacciones sociales.

Es importante tener en cuenta que, independientemente de sus ventajas o desventajas, utilizar la observación directa de manera cuidadosa y reflexiva permite a los investigadores obtener información útil y significativa que puede ayudar a mejorar la comprensión de los procesos sociales.

Por último, un tema importante a la hora de la implementación de la observación directa es el relacionado con la ética. Por un lado, el respeto a la privacidad y la

confidencialidad; los investigadores deben respetar la privacidad de los sujetos de estudio y proteger su confidencialidad. Esto significa que debe obtenerse el consentimiento informado de los sujetos de estudio antes de realizar la observación directa, y proteger los datos y la información obtenidos durante la observación.

Por otro lado, los investigadores deben asegurarse de que la observación directa no cause daño físico o psicológico a los sujetos de estudio. Esto puede implicar la limitación de la observación directa en situaciones que puedan ser perjudiciales para los sujetos de estudio o la toma de medidas para proteger su bienestar.

Otro aspecto clave es la honestidad de los investigadores en su intento de mayor objetividad con el fin de evitar la influencia de prejuicios y sesgos personales. Esto puede requerir que los investigadores realicen un entrenamiento previo y que se implementen medidas para reducir el impacto.

Finalmente, es necesario hacer hincapié en la responsabilidad y en la transparencia a la hora de presentar la información o los datos que surgen de la observación, así como respecto de los procedimientos aplicados. Esto puede implicar la divulgación de los métodos y resultados de la observación directa en informes y publicaciones académicas.

Observación indirecta

Cuando las investigaciones versan sobre fenómenos con los cuales el investigador no pudo ponerse en contacto mientras sucedía, es común utilizar la observación indirecta tanto para la recolección de datos e información como para la (re)construcción de la historicidad del objeto de estudio. Los aportes realizados por otras investigaciones pueden ser muy importantes para no duplicar esfuerzos en relevar datos que ya están disponibles, así como para comparar perspectivas de abordaje y áreas de vacancia sobre el tema/objeto. Por otro lado, la observación indirecta puede realizarse sobre el análisis que terceros hayan realizado sobre documentos, tales como informes de gestión, notas y declaraciones periodísticas por parte de los actores involucrados en los procesos sociales, discursos y marcos jurídicos.

Como ha señalado Beker (2018):

> ... gran parte de los datos (cualquiera que sea la forma de investigación que consideremos) consisten en que alguien (informante, sujeto, entrevistado o una persona a la que se «observa») cuenta a otro lo que hizo o pensó en alguna otra oportunidad. Hay pocas excepciones a esto. Cuando los investigadores están presentes en el suceso de interés de la investigación y ven por sí mismos las cosas que quieren conocer, no necesitan confiar en la palabra de ningún otro para nada, pero por nuestra parte debemos confiar en lo que dicen haber visto y oído. (p. 197)

Como es necesario contar con datos fidedignos (si no queremos solo trabajar con percepciones), debemos recurrir a otras fuentes para validarlos, corregirlos, ponderarlos, analizarlos en su contexto o comprender el porqué de la autopercepción. Ello supone más tiempo y dinero, pero son los costes (y condiciones) para hacer ciencia social.

Cuando los temas por investigar representan tópicos de actualidad o interés, tanto para la academia como para la sociedad, la observación indirecta permite recoger los avances que se encuentran disponibles sobre temas similares o estudios de casos. Ello aporta una orientación inicial al proceso de investigación y pone de manifiesto las áreas de vacancia, al tomar referencias que guían o permiten reformular la pregunta inicial o, incluso, los objetivos.

Otro aspecto que considerar a la hora de seleccionar esta técnica tiene que ver con la dinámica de los fenómenos sociales, en general, y el político, en particular. Ello obliga a utilizar todos los recursos disponibles con el objeto de identificar o construir cierta vincularidad entre el objeto y los sujetos intervinientes. La vigilancia permanente sobre los cambios que los fenómenos sociales suelen experimentar resulta una tarea sumamente compleja y demandante. De ahí que el aprovechamiento del camino recorrido por otras investigaciones, análisis y reflexiones sea tan relevante.

En definitiva, la observación indirecta suele amoldarse a las condiciones, limitaciones y necesidades de las investigaciones y del investigador, sobre todo si se trabaja retrospectivamente en grandes extensiones temporales. Ello brinda la posibilidad de reconstruir la historicidad de los procesos políticos y profundizar las líneas de investigación desarrolladas hasta el momento.

1.4.2. La perspectiva comparada

La perspectiva comparada se ha vuelto una necesidad en el campo del análisis del Estado y sus políticas públicas a partir de la creciente complejidad de los problemas sociales y, en consecuencia, de las respuestas que los gobiernos pueden dar. A mayor complejidad de los fenómenos y sus actores, mayor la urgencia de diversificar las fuentes de investigación y la comparación a fin de propiciar una mirada apropiada para el campo de las políticas públicas.

Cuando comparo, necesito identificar algunas unidades (variables) comunes de los objetos comparados: no puedo —no tendría sentido— comparar algo totalmente diferente. A su vez, debo poder identificar las diferencias en un proceso de apertura de esa unidad que va a depender de la complejidad de mi análisis. ¿Y por qué comparo? A fin de comenzar por lo conocido (las variables comunes y las diferentes) para pasar a lo desconocido; para saber por qué los hechos o fenómenos sociales estudiados son, funcionan o se explican en forma distinta o, por qué, a pesar de esas diferencias, son, funcionan o se explican en forma similar. En todo caso, la comparación se inicia como descripción e intenta, a través de la interpretación, identificar cuáles de las variables estudiadas son sustantivas para explicar la diferencia o similitudes.

La comparación puede ser horizontal o vertical: horizontal cuando comparo unidades similares del mismo nivel (municipios entre sí, políticas públicas similares entre sí desarrolladas en países latinoamericanos, gobernadores de un mismo Estado); vertical cuando comparo unidades de distinto nivel (¿es posible identificar un rasgo común al nivel ejecutivo de los distintos modelos de gobierno: secretario general de las Naciones Unidas, jefe de un Estado, gobernador, intendente, presidente de una empresa estatal?). Con la perspectiva horizontal, podría estudiar las diferencias y similitudes entre las distintas agencias de recaudación estatales de las provincias, pero también introducir la dimensión vertical y compararlas entre ellas y la AFIP. Es cierto que podríamos comparar la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) con otro ministerio de esa misma provincia porque comparten muchos elementos y tienen, ciertamente, diferencias; pero no tendría sentido comparar ARBA con un ministerio de la provincia de Santa Cruz, porque el elemento común «empleo público» no es tan fuerte como para sustentar la comparación.

También puedo comparar una misma unidad de análisis en el tiempo: ¿cómo funciona una política pública en un municipio de una gestión a otra? ¿Cómo variaron los modos de acceder a una institución en los últimos diez años? ¿El ejercicio del poder presidencial es similar entre los presidentes del período 1880 a 1916?

La comparación permite retomar un conjunto de aportes multidimensionales y transversales a las ciencias sociales y superar los límites ideográficos impuestos por el estudio de caso aislado. A su vez, la perspectiva comparada es fortalecida por un conjunto de estudios y discusiones sobre la construcción de un campo propio para el análisis de las políticas públicas en América Latina que busca situarla en la construcción de un conocimiento explicativo, práctico y actual. El principal beneficio que propone la utilización del método comparado en ámbitos específicos territorialmente definidos es la posibilidad de trabajar en profundidad sobre ciertos problemas o demandas sociales propias de dichos espacios.

Por otro lado, la perspectiva comparada permite generar un control sobre ciertas generalidades enunciadas a través de la asimilación y diferenciación en los límites de los casos seleccionados. Contribuye a una mejor descripción de los fenómenos en análisis y aporta a la comprensión de los motivos que los producen. Dada la imposibilidad de analizar la totalidad de cada universo de investigación, la comparación permite generar instancias de control o verificación respecto del comportamiento de ciertos fenómenos generales. A partir de ello, es posible aportar algunas explicaciones parciales respecto del porqué de dichos fenómenos.

A su vez, si bien el método comparado tiene ya un recorrido probado en el ámbito de las ciencias sociales, se ha vuelto cada vez más recurrente (en virtud de sus beneficios) para pensar y analizar la implementación de políticas públicas. La construcción de información a partir de su contrastación con casos o situaciones similares permite ordenar y sistematizar el procedimiento. Lo anterior colabora en la identificación de variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares respecto de su aplicación en territorios con particularidades

comunes. A su vez, esa comparación puede realizarse entre unidades de análisis pero también entre periodos temporales (gestiones de gobierno, por ejemplo).

Ahora bien, es importante destacar que se reconocen básicamente dos enfoques de comparación (Sartori, 1994): por un lado, elegir casos o contextos similares, o bien sistemas bien diferentes. El primer enfoque presenta la ventaja de desechar un conjunto de variables cuyo comportamiento se asume como semejante entre las unidades de análisis. Solo se trabaja con profundidad en aquella variable que interesa investigar y que se asume como diferente en cada ocasión. En el segundo enfoque, el investigador selecciona casos que solo se identifiquen en la variable por investigar.

Más allá del enfoque seleccionado, las investigaciones comparadas se complementan con el estudio de caso como modelo para generar hipótesis, corroborar o refutar una teoría. La definición de las unidades de análisis depende de múltiples factores: los objetivos de la investigación, los recursos humanos, técnicos y financieros, los tiempos deseados para la ejecución de la investigación, entre otros. En ese contexto, es posible trabajar con casos paradigmáticos, como pueden ser algunos gobernantes cuya trayectoria es sumamente relevante para la investigación o centrar la mirada en el accionar de diferentes Estados (administraciones), por citar algunos ejemplos.

Otro factor clave es la definición respecto de la cantidad de casos por analizar. Aquí también juegan un rol fundamental las posibilidades del investigador. No es menos cierto que, si las condiciones del objeto de estudio lo permiten, es posible seleccionar la totalidad del universo, un gran número de casos o solo una cantidad reducida. Esta última opción (utilizada en ciertos *papers* analizados) permite aprovechar mejor las posibilidades que brinda la perspectiva comparada (por ejemplo, entre áreas de la política pública), así como entre las unidades de análisis, haciendo un uso eficiente de los recursos disponibles.

1.4.3. Entrevistas

La entrevista (en sus diferentes variantes) es una de las técnicas más utilizadas en investigaciones sociales. Implica una especie de encuentro con un otro que puede brindar información, experiencias o posibles líneas de investigación en el marco del objeto de estudio propuesto. Puede ser un complemento tanto de la observación como del análisis documental, o simplemente presentar aristas antes no consideradas que modifiquen, incluso, el ángulo desde el cual se planteó la investigación. La entrevista produce aportes cualitativos a través del encuentro, el diálogo y la construcción subjetiva de los actores intervinientes. Permite realizar una serie de conversaciones profesionales con diferentes actores y miembros de la academia que pudiesen ser de utilidad para los objetivos planteados, y fortalece el uso de las técnicas o perspectivas descritas hasta el momento.

En las investigaciones sociales, el aporte de las técnicas cualitativas como complemento de la recolección de información de corte cuantitativo es un elemento clave para un abordaje multidimensional de los fenómenos sociales. Un aspecto relevante a la hora de pensar en las entrevistas es la posibilidad de generar encuentros en donde se ponen en juego las percepciones, deseos, expectativas y temores del entrevistado, aunque también del entrevistador. Esos elementos que subyacen al interior de cada actor constituyen lo más destacado de una entrevista, siempre y cuando esta se planifique adecuadamente.

Para obtener esa información, es posible hacer uso de diferentes tipos de entrevistas, que pueden organizarse de acuerdo a diferentes criterios (Marradi *et al.*, 2007): de acuerdo a si existe o no contacto visual directo entre entrevistado y entrevistador (hoy se podría incluir la virtualidad como una opción valedera) o de acuerdo a la mayor o menor libertad que el entrevistador otorgue al entrevistado para poder responder. La rigurosidad o flexibilidad con que se estructure una entrevista depende de diversos factores: la habilidad del entrevistador, el contexto o clima en que se desarrolle la entrevista, la predisposición o falta de ella por parte del entrevistado, entre otras. El extremo de este tipo de técnicas lo representan las encuestas o sondeos en donde las preguntas están fuertemente estructuradas de modo uniforme y, en general, con las posibles respuestas preestablecidas. A modo de simplificación, en virtud de su grado de organización, es posible clasificar las entrevistas en estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas, aunque pueden encontrar variantes sutiles que implican formas diferentes de mencionarlas.

Un dato no menor a la hora de aplicar esta técnica es el posicionamiento del entrevistador frente al o los sujetos seleccionados. Se recomienda que aquel se muestre siempre abierto, con actitud de escucha, que no distraiga al entrevistado con gestos o ademanes, que siempre tenga bien en claro el objetivo de su investigación, que evite direccionar o influir en las respuestas, siempre teniendo en cuenta las complejidades propias de una conversación. Por ello, es clave planificar, preparar e, incluso, ensayar la entrevista. Además, es recomendable conocer en profundidad al entrevistado, particularmente en su relación con el objeto de estudio para un mayor rédito del encuentro.

Finalmente, las entrevistas pueden ser individuales o grupales (*focus group*, *brainstorming*, grupo terapéutico, grupos nominales, entre otros). Nuevamente, la elección de la modalidad de la entrevista dependerá del objetivo de la investigación, los recursos y disponibilidad del entrevistador y el o los entrevistados, las características del tema por conversar, la habilidad o capacidad técnica del investigador, etc.

1.4.4. Análisis documental

El análisis de información documental y de contenido es una técnica esencial en disciplinas como la historia y complementaria con las referenciadas hasta el momento, particularmente al estudiar la Administración pública y sus decisiones, que

se explicitan en actos administrativos escritos y se tramitan en expedientes. Considerando la existencia de documentos, tales como normativa (leyes, ordenanzas, decretos), informes, planes, proyectos, entrevistas periodísticas y discursos políticos, se vuelve indispensable su consideración. Su interpretación a la luz de los debates y construcciones teóricas que enmarcan una determinada investigación (marco teórico) permite resignificar información o documentos pertinentes sobre la base del objeto de la investigación.

Mediante esta técnica, se toma contacto con un cúmulo de información, declaraciones, planes o programas, entre muchos otros documentos que aportan datos previos que facilitan y enriquecen el trabajo del investigador. En ese sentido, el análisis documental permite tanto un abordaje cuantitativo del material (por ejemplo, a través de analizar cuántas veces se mencionan ciertas palabras en los discursos) como también uno cualitativo a partir de la interpretación del investigador de dichos documentos. Brinda la posibilidad de «bucear» en los marcos de referencia donde se producen los mensajes e identificar aquellos aspectos latentes, ocultos o no dichos. Esa contribución es sumamente relevante como complemento de otras técnicas y perspectivas, ya que interpela la información construida por otros actores a la luz de las posibilidades de reconfiguración del investigador.

Tal como se señaló anteriormente, es posible utilizar el análisis de contenido cuantitativo (clásico) o el cualitativo (incorporando los elementos contextuales). También es posible combinar ambas alternativas para enriquecer la mirada sobre los documentos.

Para la aplicación del análisis documental y de contenido, se propone identificar referencias explícitas e implícitas, positivas o negativas, propositivas o diferenciadoras dentro del corpus de análisis. De ahí que constituye una técnica de investigación que permite combinar una dimensión cuantitativa y cualitativa con el objeto de abordar un cúmulo de información generalmente extensa. A partir de la identificación de temas, conceptos, ideas, propuestas o decisiones, busca indagar en diversos aspectos relacionados con el objetivo de la investigación.

1.5. El análisis de los datos

Como ha sostenido Corbetta (2007): «El análisis de los datos es quizás la fase de una investigación social en la que resulta más visible la diferencia entre el enfoque cuantitativo y el cualitativo» (p. 49), pues debemos lidiar con los números que determinarán la correlación entre variables o su incidencia en la explicación de la(s) posible(s) causa(s) que incide(n) en el hecho que se investiga, correlación que mostraremos en porcentajes, estadísticas, tablas y gráficos; o bien debemos estudiar casos, personas, su contexto o las circunstancias que han determinado sus decisiones e intentar explicarlas o comprenderlas, todo lo cual habremos registrado en nuestro cuaderno, grabaciones y transcripciones de entrevistas.

La construcción del marco teórico es nuestra anteojera; nos permite recortar el mundo que estamos estudiando a través de (algunos de) los datos que recogemos y comprenderlo sin perdernos en la infinidad de sujetos, relaciones y variables que allí se dan (y las posibles explicaciones alternativas que existen con la utilización de otros marcos teóricos). Pero no es ese el mundo... es un recorte del mundo. El marco teórico también es nuestra piedra de Rosetta que nos permite traducir y analizar los datos, informes y documentos, entrevistas, observaciones realizadas, en definitiva, todas nuestras pruebas para tratar de describir, comparar, analizar y comprender (según nuestro nivel o dimensión de la investigación), pero esas pruebas no son todas las pruebas...; son algunas de las que pudimos identificar, seleccionar, comparar, comprender. ¿Cuántas veces la variable *t* (tiempo) nos hace ver a nosotros mismos las cosas muy diferentes? Y esto es inevitable porque nuevas observaciones, nuevos datos, nuevos conocimientos modifican necesariamente nuestro análisis, salvo que caigamos en «la trampa».

Todo este prolegómeno es para advertir al lector-investigador que no se debe «enamorar» de los datos, «casarse» con su interpretación, ni «pelearse» con la realidad. Justamente recurrimos a imágenes sentimentales porque el momento del análisis es donde se pone a prueba lo que sabemos con lo que queremos (planificamos como proyecto) realizar. Los datos, nuestras pruebas, deben ser tratadas con cuidado, pues siempre está la tentación de la validación retrospectiva. A veces, nuestros métodos de recolección y análisis de datos «encajan» con nuestro corpus teórico porque queremos que encajen.

Otro peligro para el investigador es darle a ese recorte del mundo validez universal, validez atemporal, validez transdisciplinar... Sencillamente trasladamos la validez del mundo observado al mundo inobservado. Esta tentación tiene nombre: la generalización. Así, se ha dicho lo siguiente:

> Uno de los errores más grandes que cometen los investigadores de campo es generalizar las ideas que ellos crearon sobre la base del trabajo intensivo en un lugar específico y con personas específicas a conjuntos más vastos de entidades aparentemente similares. (Beker, 2018, p. 271).

Un cierto grado de escepticismo, tan fundamental para el nacimiento de la modernidad y la ciencia moderna, es entonces necesario para el análisis de los datos. Debemos dudar de nuestro saber y de los datos, pero sin detenernos en un escepticismo epistémico; adoptar un racionalismo crítico (Popper, 1962) capaz de cuestionar nuestra teoría si no logra dar cuenta de nuestras hipótesis. En definitiva, el análisis de los datos podrá dar cuenta si nuestra vigilancia epistemológica ha ocurrido o no.

CAPÍTULO 2

El oficio del investigador

> En nuestro tiempo la obra realmente importante y definitiva es siempre obra de especialistas. Quien no es capaz de ponerse, por decirlo así, unas anteojeras y persuadirse a sí mismo de que la salvación de su alma depende de que pueda comprobar esta conjetura y no otra alguna, en este preciso pasaje de este manuscrito, está poco hecho para la ciencia. Jamás experimentará en sí mismo lo que podríamos llamar la «vivencia» de la ciencia. Sin esta extraña embriaguez, ridícula para todos los que la ven desde fuera, sin esta pasión, sin este sentimiento de que «tuvieron que pasar milenios antes de que yo apareciera y milenios aguardaron en silencio a que yo comprobase esta hipótesis», no se tiene vocación para la ciencia y es preferible dedicarse a algo distinto. Nada tiene valor para el hombre en cuanto hombre si no puede hacerlo con pasión. Sucede, sin embargo, que por mucha, auténtica y profunda que sea esta pasión no es posible forzar con ella el resultado.
>
> Weber (1979 [1919], pp. 191-192)

> La ciencia empieza en cuanto el saber, sea cual sea este, es investigado por sí mismo. Desde luego, el sabio sabe perfectamente que sus hallazgos son, con toda seguridad, susceptibles de ser utilizados. Puede suceder, incluso, que enfoque preferentemente sus investigaciones hacia tal o cual punto porque presiente que serán de esta suerte más provechosas y que permitirán satisfacer necesidades apremiantes. Sin embargo, en tanto se entrega a la investigación científica, se desinteresa de las consecuencias prácticas. Dice lo que es, constata lo que son las cosas, y a esto se limita. No se preocupa por saber si las verdades que descubre resultan agradables o desconcertantes, si es beneficioso que los informes que establece sigan siendo lo que son, o si, al contrario, más valdría que fuesen de otra manera. Su papel consiste en expresar la realidad, no en juzgarla.
>
> Durkheim, E. (1973 [1922], p. 75)

2.1. El investigador y la ciencia

La búsqueda de la verdad, a partir del pensamiento científico, determinó una dimensión singular de nuestra forma de conocer: observación, problematización, hipótesis, contrastación y experimentación marcan un procedimiento efectivamen-

te novedoso para el conocimiento, cuyo resultado ha derivado en la aceleración de nuevos descubrimientos e innovaciones en una espiral que se retroalimenta (Piana, 2022). En efecto, la presentación de una ciencia exacta, caracterizada por un proceso de investigación donde el investigador se pone fuera del ente por conocer (objetividad) con un carácter anticipador (hipótesis) a fin de asegurar (experimentación) a través de ciertos pasos (método) la fijación de los hechos y la constancia de su variación (causalidad, leyes científicas) es una técnica ciertamente moderna, aun cuando la ciencia no lo sea (conf. Heidegger, 2010). También es propio de la ciencia moderna la posibilidad de comunicar los resultados (difusión científica) y su posible utilidad (ciencia aplicada).

Decíamos antes que el conocimiento científico surge de un tipo de práctica profesional, la que hace una persona que identificamos como investigador. Ahora bien, ni la imagen de un asceta en un laboratorio impoluto ni la del doctor Jekyll se corresponden con la realidad del trabajo del investigador. Aun cuando su especialidad sean las ciencias exactas, aun cuando se dedique a física teórica, se vincula con otros investigadores, y esa vinculación crea un tipo de campo disciplinar que bien describió Pierre Bourdieu (2000) y al que nos remitimos.

Las vinculaciones de la ciencia con otras disciplinas son evidentes. Si bien poder político y poder científico ganan en autoridad cuando están separados, ambos se necesitan: la política brinda a la ciencia la posibilidad de separar las esferas religiosas, económicas, culturales; la ciencia le brinda a la política mecanismos y herramientas que funcionan en la naturaleza y que se pueden replicar para dominar lo social (Latour, 2007).

Pero además de una sociología de la ciencia y una política de la ciencia, hay también una reflexión sobre la ciencia, en la que el investigador está inmerso. El principal debate en ese ámbito se da entre dos conocidos filósofos, Karl Popper y Thomas Kuhn, debate que está bien documentado.

Para Popper la lógica del conocimiento científico puede describirse como una teoría de teorías, donde estas se presentan como «redes que lanzamos para apresar aquello que llamamos "el mundo" para racionalizarlo, explicarlo y dominarlo. Y tratamos de que la malla sea cada vez más fina» (Popper, 1962, p. 57). Las teorías científicas son enunciados universales; son abstractas y, como tales, son representaciones de conjeturas que permiten explicar el mundo, pero no son verdaderas. Dado que no pueden realizarse válidamente inferencias inductivas (como decía Hume), la teoría (como propuesta de solución a un problema) solo puede resolverse por un método de deducción por contrastación.

En efecto, en tanto que científicas, son conjeturas susceptibles de revisión (falsables), es decir, pueden ser sometidas a nuevas experiencias y reemplazadas por otras mejores. En este sentido, como señala Popper, todos los sistemas están supeditados a la más áspera lucha por la supervivencia a través de la falsabilidad como criterio de demarcación; por ello, cree en un progreso de la ciencia.

La visión de Kuhn (1971) cuestiona esa suposición. En verdad, esa visión popperiana de la ciencia es, durante el tiempo en que está vigente un paradigma, una teoría dominante. En momentos de la *ciencia normal,* los científicos se mueven dentro del paradigma y de las anomalías; mientras no lleven a grandes crisis, sirven para ir ajustando el conocimiento dentro de ese marco. Cuando un paradigma logra la aceptación de una comunidad científica, la producción se vuelve organizada, y los problemas por resolver coinciden en los puntos más relevantes. Así, la ciencia normal es la investigación basada en uno o más logros científicos pasados que una comunidad particular reconoce durante algún tiempo como el fundamento de su práctica. Mientras el paradigma de la ciencia normal sea eficaz en su intento explicativo del mundo, no hay crisis a pesar de algunas anomalías. Durante este período de ciencia normal, la actividad de los científicos no se distrae en los fundamentos de su paradigma.

A diferencia de Popper, la ciencia en Kuhn no avanza por progreso, sino por etapas: se dan grandes cambios cuando las crisis son insostenibles y un paradigma reemplaza a otro (revoluciones científicas); es solo en ese período cuando puede darse esa fase de falsación popperiana. Durante los largos períodos de la ciencia normal, los científicos únicamente generan teorías (y experimentos) que defienden el paradigma vigente.

¿Puede entonces sostenerse que una teoría dentro de un paradigma vigente (en el sentido de Kuhn) pueda ser teoría como conjetura o hipótesis en el sentido profundo de Popper? No para Khun porque, durante los largos períodos de la ciencia normal, el científico es apenas un burócrata que trata de defender su teoría. En cambio, para Popper, el científico también puede, o más bien debe, discutir su propio marco (y no solo durante los períodos revolucionarios). Es entonces que comprendemos que el concepto de *teoría* (y *método*) tiene consecuencias y grandes diferencias, según sean nuestras visiones distintas sobre la ciencia y el trabajo científico.

Ahora bien, ¿cuál es la función lógica de los datos en una teoría?, y ¿en qué sentido los datos dependen de la teoría?, ¿son hipotéticos? Aquí es otro filósofo de la ciencia, Alan Chalmers, quien nos ayuda a contestar esas preguntas que vinculan la persona que investiga, lo investigado y sus *a prioris*.

Para Chalmers (1990), hay un sentido importante en cómo se relacionan los hechos experimentales y la teoría: los resultados experimentales pueden ser erróneos si el conocimiento que los sustenta, esto es, la teoría, es deficiente, limitado o erróneo. Pero también la inversa es válida: los resultados experimentales también son falibles cuando surgen nuevos datos (con o sin nuevos instrumentos) o nuevas teorías que interpretan esos datos y reemplazan a la anterior. En este sentido, los datos también se encuentran sujetos a constante revisión.

Afirma Chalmers (1990) que lo característico del conocimiento científico es que se deriva a partir de los hechos; pero nos previene de caer en un inductivismo ingenuo: los datos (observacionales), sin una teoría, pueden decirnos poco, pues

necesitamos un conocimiento significativo que nos guíe en la búsqueda de hechos observables relevantes. Así, los datos son hechos interpretados por una teoría que los precede (en su búsqueda y comprensión) y que nos conduce a un conocimiento relevante.

La tesis central de Chalmers (1990) es que una teoría de algún tipo debe preceder a todos los enunciados observacionales y que los enunciados observacionales son tan falibles como las teorías que presuponen. Por tanto, la lógica puede ayudarnos a resolver la validez del siguiente razonamiento: si las premisas son verdaderas, entonces la conclusión debe ser verdadera; pero la lógica no nos puede decir si son efectivamente verdaderas. Aclara también que el conocimiento científico no se deduce lógicamente de los hechos. En efecto, los hechos (observaciones experimentales que realizamos) son particulares, mientras que el conocimiento científico contiene enunciados generales. Por más casos que experimentemos, no podremos afirmar lógicamente un universal o una premisa general. Cuando realizamos un razonamiento inductivo, la premisa general no tiene sustento lógico (no se deriva). Chalmers también nos advierte de la trampa de la gran cantidad y la variabilidad de los casos para generalizar y aun del requisito de que no se conozca ninguna excepción al fenómeno observado; trampa en la cual también se incurre cuando se se vale de la idea de probabilidad.

En verdad, tal como explica Chalmers (1990), un cierto número de observaciones puede generar, inductivamente, una ley o teoría que luego, de manera deductiva, podremos utilizar para realizar predicciones y explicaciones. Ahora bien, son siempre los hechos, las afirmaciones acerca del mundo que pueden ser verificadas directamente, los que constituyen una base segura y objetiva para la ciencia. Una base fáctica y un razonamiento riguroso puede conducirnos a las teorías (y leyes) que conforman el conocimiento científico. Por ello, solo un inductivismo ingenuo podría cuestionarse que los datos fueran provisorios.

2.2. Los tipos de investigaciones

Como señalamos, una investigación científica implica un proceso encuadrado en una metodología que nos guía desde las lecturas iniciales hasta la elaboración de los productos finales (informes, artículos, ponencias). Pero no hay un único tipo de investigación científica. No nos estamos refiriendo aquí a una usual forma de clasificar los tipos de investigación (básica, aplicada, documental, de campo/laboratorio o mixta —clasificación que derivamos a cualquier manual de metodología—), sino a las distintas formas de encarar el proceso de investigación. El nivel de originalidad exigido y la individualidad o el grupo en su realización pueden ser nuestras dos variables para distinguir tipos de investigación.

Toda investigación tiene que tener cierto grado de originalidad, pues no se investiga lo que ya se conoce: pasamos de lo desconocido y qué queremos problematizar para llegar a conocer ese hecho o fenómeno social. Pero tampoco se investiga

a partir de lo que nada se sabe porque no tendríamos sobre qué apoyarnos, con qué marco teórico observar y comprender, no podríamos o mecanismos de validación de nuestras hipótesis y pruebas. El paso es siempre gradual.

Ahora bien, no es la misma originalidad que pedimos para una tesina de grado que para un doctorado. Ambos son trabajos de investigación, pero, claro está, tienen niveles de desarrollo, de requisitos y, especialmente, de originalidad disímiles.

Una tesina de grado es un trabajo de investigación que un alumno realiza (allí donde se permite, puede ser de un grupo, aunque, generalmente, es individual) para finalizar su carrera. Muchas licenciaturas de humanidades y otras disciplinas sociales, dada su tradición de investigación, tienen este requisito de graduación. Es un trabajo de investigación sobre alguno de los temas, contenidos, materias de la carrera o una integración entre ellos. Suelen ser descriptivas, y el requisito de la originalidad no es tan elevado: antes que «realizar un aporte novedoso a la ciencia», dado el nivel de conocimiento del alumno, más bien se requiere dar cuenta del dominio del campo de conocimiento de la disciplina. Pese a que ello depende de la reglamentación de cada carrera, no suele exceder las 80 páginas.

Culminado el grado, se encuentran en nuestro sistema educativo distintos tipos de estudio de posgrado: especialización, maestría y doctorado. En cada uno de ellos, la normativa nacional exige un trabajo de investigación, ahora necesariamente individual, en el que van progresando las exigencias de la originalidad y, consecuentemente, del aporte al conocimiento. En los próximos párrafos, veremos qué dice al respecto el Anexo de la Resolución n.° 160/11 del Ministerio de Educación.

Para la especialización, que tiene por objeto profundizar en el dominio de un tema o área determinada dentro de un campo profesional o de diferentes profesiones, se requiere la presentación de un trabajo final individual de carácter integrador, es decir que pueda dar cuenta de una síntesis de los campos de conocimiento dados a lo largo de la especialización.

En el caso de la maestría, las perspectivas se abren, pues esta puede tener una orientación académica o profesional; la mayoría es del primer tipo en el campo de las ciencias sociales. Con respecto a la maestría académica, se profundiza en temáticas afines al campo, como en la metodología de la investigación y en la producción de conocimiento en general y la disciplina de la maestría. Por ello, la tesis dará cuenta del estado del arte en la temática elegida, es decir, las principales líneas que el campo disciplinar ha publicado y desarrollado, y de la implementación de una metodología de investigación pertinente a ella. La normativa aclara que el trabajo final es individual y escrito, y que puede realizarse a través de un proyecto, estudio de casos, obra, producción artística o tesis, según el tipo de maestría. Para el caso de las maestrías profesionales, que buscan el fortalecimiento y consolidación de competencias propias de una profesión o un campo de aplicación profesional, el trabajo final es también un proyecto, un estudio de casos, una obra, una tesis, una producción artística o trabajos similares, pero que dan cuenta de una aplicación innovadora o de una pro-

ducción personal que, con base en los marcos teóricos desarrollados, evidencia una resolución de problemáticas complejas, propuestas de mejora, desarrollo analítico de casos reales, muestras artísticas originales o similares, y que estén acompañadas de un informe escrito que sistematiza el avance realizado a lo largo del trabajo.

Por último, el doctorado, que es, en nuestro país, el título más alto y que tiene una naturaleza exclusivamente académica. Por todo ello, su objeto es que los egresados realicen en sus tesis aportes originales en un área de conocimiento, en un marco de excelencia académica, centrados fundamentalmente en torno a la investigación. De allí que la tesis, también de carácter individual, deba ser una contribución original al área del conocimiento de la que se trate, y demostrar solvencia teórica y metodológica relevante en el campo de la investigación científica. La normativa exige para este título (aunque es usual que se adopten propuestas similares para las maestrías) que la tesis sea evaluada por un jurado con, al menos, un miembro externo a la institución universitaria.

El requisito de la autenticidad, sin importar el nivel de la investigación, siempre está presente: es decir, no tratar texto como propio cuando es de otro autor, ya que puede ser plagio y, en todo caso, un error muy grave. Por ello, debemos saber citar correctamente las fuentes bibliográficas ya sea con cita directa (entrecomillando la frase exacta, y en la forma de citación de la American Psychological Association en sus distintas ediciones —más conocida como APA—, con indicación del autor y del año y la página del libro o texto de la edición de donde está sacada la información que luego estará completamente referenciado en el capítulo de las referencias bibliográficas) o indirecta (un parafraseo, esto es, la idea del autor; también se indica el autor y el año del libro o texto).

Asimismo, en cualquiera de estos niveles, el alumno de posgrado cuenta con un director (y, eventualmente, un codirector) que guía este proceso.

Hasta aquí hemos desarrollado los casos de títulos universitarios que, creados en el seno de una universidad, evaluados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) cuando corresponda, y autorizados por el Ministerio de Educación de la Nación que le otorga validez al título, suponen un proceso de investigación para obtenerlo. Ahora bien, en el sistema científico, existen muchas formas de acercarse a la investigación, ya que es, junto a la enseñanza y la extensión, uno de los fines de toda universidad (pública o privada).

Es por ello por lo que las universidades, en el marco de su autonomía, crean programas de investigación. En ese sentido, no hay un único modelo de programa ni un sistema de pautas unificadas. Sin embargo, podríamos decir que los proyectos individuales que se presentan en el marco de estos programas tienden (en su mayoría) a compartir algunos elementos: se conforman con grupos de investigación donde hay un director; eventualmente, un codirector; y un equipo con miembros de diferentes categorías y dedicaciones horarias para la investigación. Muchos de estos programas exigen que el docente tenga cierta categoría (las más altas) para dirigir y que tenga dedicación horaria suficiente para también ejercer su rol docente.

En efecto, hay que tener presente que existen programas que categorizan a esos docentes investigadores: para las universidades públicas, se aplica a través del Programa de Incentivos a los docentes investigadores; para las privadas, se define conforme sus propias reglamentaciones u ordenanzas. Recientemente se creó el PRINUAR, aprobado por Resolución n.° 472/23 del Ministerio de Educación que, por primera vez, categorizará a docentes universitarios de universidades nacionales y privadas.

Por otro lado, las universidades otorgan mayores dedicaciones para la investigación (también para la extensión) porque, si bien la docencia supone alguna actividad de investigación (no solo con la preparación de las clases y lectura de materiales, sino también con concurrencia a congresos o preparación de publicaciones), en verdad el docente-investigador requiere mucha preparación, antecedentes y una gran carga horaria (y un sistema complejo de rendición de cuentas, informes, resultados y mucha burocracia también).

Es así que hay docentes universitarios con dedicaciones simples para la docencia (que, como dijimos, pueden hacer investigación) y docentes con mayor dedicación para la investigación (las categorías de las dedicaciones suelen ser parcial, semiexclusiva, completa y exclusiva), que *deben* investigar en el marco de los programas que tiene la universidad que le otorgó esa mayor dedicación.

Por último, es posible identificar diversos sistemas gubernamentales destinados a la investigación. El más conocido es la carrera de investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) a la que se suele ingresar como becario tesista hasta adquirir experiencia para concursar al inicio de la carrera de Investigador Científico y Tecnológico. La carrera se divide en las siguientes categorías: a) Investigador Asistente; b) Investigador Adjunto; c) Investigador Independiente; d) Investigador Principal; e) Investigador Superior. En estos casos, el investigador tiene dedicación exclusiva, aunque es compatible con el desempeño de un cargo de auxiliar docente, una cátedra universitaria o enseñanza de posgrado, según corresponda (conforme la Ley n.° 20.464). Hay sistemas similares a este en algunas provincias, como la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, los gobiernos (nacional y provinciales) suelen tener a su cargos sistemas de educación para sus trabajadores, como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) o el similar de la provincia de Buenos Aires (IPAP) que, además de dictar cursos y formación para los trabajadores, pueden utilizar sus horas cátedra para financiar investigaciones y publicaciones.

2.3. Las publicaciones en revistas científicas

Como veíamos anteriormente, una investigación culmina con las conclusiones. Pero qué es una investigación si queda arrumbada en un informe (aun voluminoso)

en un escritorio que nadie puede ver. Incluso cuando quede en una biblioteca, su acceso no será un material disponible para el gran público. Además, los informes de investigación muchas veces están armados en formatos burocráticos que hacen a la rendición de cuentas del proceso de financiación del proyecto y no para su difusión.

Dado que el conocimiento científico no es un dogma, esto es, conocimiento que no se discute ni es cerrado, sino más bien falsable, verificable y orientado al avance de la ciencia a partir de la discusión en el seno de la comunidad científica, entendemos que una consecuencia de todo ello es la difusión de los resultados como una etapa necesaria del proceso de investigación.

Naturalmente, existen diversas formas de divulgación de ese conocimiento: participando en congresos y jornadas científicas u otro tipo de reuniones con colegas de la disciplina; la publicación de libros; las redes sociales; un informe en un repositorio de la universidad; a través de entrevistas o conferencias; un póster en una reunión de investigadores, etc. A su vez, hoy también es muy importante estar en otro tipo de buscadores, como Google Scholar o Academia.edu, que otorgan mucha visibilidad a las investigaciones. Pero la forma propia y más reconocida en el ámbito científico es la publicación de un *paper*, esto es, un artículo científico en una revista científica.

Una revista científica es una publicación que tiene periodicidad, coherencia temática (su título la distingue de otras), generalmente es editada por una universidad y presenta los resultados (parciales o finales) de diversas investigaciones.

Este tipo de publicaciones suele tener varios requisitos y exigencias crecientes, en particular si quiere ser indexada, es decir, reconocida como de alta calidad y registrada en una base o repositorio, también de reconocida relevancia. La indexación para una revista científica resulta de vital importancia porque le otorga visibilidad. Dado que hay varios tipos de catálogos (entre los más reconocidos en ciencias sociales: Scielo; Scopus; LATINDEX; CIRC; DOAJ; Dialnet; Redalyc; Catálogo Colectivo de Publicaciones Periódicas del CONICET, entre otros), aquí solo efectuamos un resumen consolidado de esos requisitos, algunos de calidad y otros formales, pero que, como veremos, aseguran esa calidad.

Entre los requisitos formales, podemos identificar que la revista informe claramente quiénes son el/la director/a, secretario/a, miembros del Comité de Redacción y del Comité Editorial, asesores y, a veces, también el banco principal de evaluadores. En cada caso, deberá indicar la pertenencia institucional de cada uno de los miembros del equipo; es necesario que los comités estén conformados por docentes de prestigio, plurales, de diversas universidades, y que también haya, en lo posible, miembros de la comunidad internacional. Se debe identificar a los autores de los artículos (hoy no solo con la pertenencia institucional y un correo electrónico, sino con su número de ORCID); el nivel de formación (algunas revistas aceptan únicamente artículos de doctores); fecha de recepción del *paper,* fecha de evaluación y de aceptación; debe tener publicada la periodicidad de su salida y las condiciones de publicación, y debe reservar cierto número de publicaciones de autores de fuera de

la institución editora de la revista. Esto último es esencial para evitar la endogamia: publican los mismos docentes de la institución; leen los mismos de la institución y no se genera conocimiento nuevo. Otras de las formalidades actuales de los manuscritos es que tengan un resumen y palabras claves, además, en otro idioma (generalmente, en inglés). Las revistas indican el máximo de palabras o caracteres.

En cuanto a los requisitos sustantivos, el *paper* debe ser original (exigencia hoy en casi todas las revistas) o bien indicar dónde fue presentado anteriormente; debe ser evaluado positivamente por uno o dos especialistas en la temática con un sistema que asegure el anonimato de los autores y de los evaluadores (sistema doble ciego), de forma tal que ni el evaluador sepa quién es el autor ni el autor quién lo evaluó. Con ello, se busca no influenciar en esta importante etapa. El manuscrito puede ser evaluado positivamente, con propuestas de modificaciones, o ser rechazado. En el caso de las propuestas de modificaciones, el autor suele tener un tiempo limitado para efectuarlas; en el último caso, debe rehacerlo. El carácter anónimo de la evaluación a veces puede generar algunas devoluciones excesivas e incluso injustas. En algunos casos, la revista suele identificar algunos criterios (y a veces puntajes) muy concretos para llegar al dictamen. A lo sumo, si la controversia continúa, el director de la revista, junto con el asesoramiento del Comité Editorial, debe resolver; de igual modo, puede decidir rechazar un artículo (incluso antes de la evaluación) si este no se adecúa a las líneas editoriales de la revista.

Existen varios tipos de artículos científicos:

- Artículos de investigación: es el artículo original que, en virtud de su naturaleza, desarrolla una introducción, un estado del arte, el marco teórico del análisis, los resultados y la discusión.
- Informes breves, cartas o comunicaciones: son breves manuscritos originales (generalmente, análisis concretos o datos) cuya utilidad es poner a discusión los resultados para mejorar el desarrollo de una investigación más amplia.
- Artículos de revisión: son amplios desarrollos de un tema que suponen un barrido exhaustivo sobre la bibliografía y estado de la cuestión del tema particular (y por ello, suelen exigir no menos de 50 referencias bibliográficas), lo que permite crear una base para quien quiera desarrollar futuras investigaciones.
- Estudio de caso: a veces no diferenciado de los otros tipos de artículos, pero especialmente relevante en medicina y biología; informa casos específicos de fenómenos novedosos.
- Artículos metodológicos: son artículos cuyo principal desarrollo es dar cuenta de un nuevo método, experimento, prueba, instrumento o técnica aplicado a un objeto del campo disciplinar. En todo caso, las referencias bibliográficas son un acápite diferenciado y necesario.

Por último, una revista puede tener otro tipo de documentos, como entrevistas, recensiones de libros, notas del editor, pero estas no son artículos y no son evaluadas por pares. Es posible que una revista contenga también un *dossier,* que es una compilación de artículos que giran en torno a un tema específico y dirigido por un reconocido investigador. Si bien se informa el contenido de ese *dossier* para que diversos autores envíen su contribución, el director puede efectuar invitaciones a ciertos autores también reconocidos en esa temática, pero los artículos deben ser evaluados y aceptados para su publicación.

En términos generales, las revistas tienen un sistema de presentación libre de artículos con el único requisito de la pertenencia institucional a una universidad o centro de investigación y dentro del marco de los tipos de artículos permitidos. De ahí que cualquier investigador pueda enviar su contribución. En verdad, los directores en el marco de la ávida competencia entre revistas y para evitar la endogamia, necesitan la mayor cantidad de artículos. Cuanto más prestigiosa una revista, más difícil publicar allí, y muchas de ellas indican el porcentaje de artículos aceptados/rechazados además de las visualizaciones de cada artículo.

Finalmente, en nuestra región, las revistas en ciencias sociales son, generalmente, de acceso abierto. Pueden tener una edición papel y una edición web (cada una con un ISSN, esto es, un código de 8 cifras único a nivel mundial para identificarlas) aunque, hoy en día, el formato web es el que genera mayor visibilidad a pesar del prestigio que sigue teniendo la edición en papel. Incluso, existen sistemas web como el Open Journal System (OJS) que permiten hacer todo el proceso de la editorial *online* con un formato abierto y gratuito. El lector no tiene que pagar por acceder a su contenido, pero tampoco el autor recibe un pago por su trabajo. En verdad, para el investigador, es una necesidad el publicar los resultados de sus trabajos, obtener visibilidad y hacerlo en revistas mejor indexadas a fin de progresar en su carrera. Muchas publicaciones tienen licencias abiertas, algunas de ellas bajo la normativa de Creative Commons (https://creativecommons.org.ar/), licencia compartida por la mayoría de las revistas científicas de la región. En otras zonas (y también aquí para otras disciplinas), el acceso a las revistas científicas es pago, aunque no siempre se le paga al autor su contribución.

La elección de la revista es relevante para el futuro del trabajo publicado. Siempre resulta recomendable revisar si las revistas tienen continuidad, seriedad, un Comité Editorial reconocido, pertenencia institucional y evaluación de pares; pero, además, si las publicaciones se difunden en las redes y si estas tienen seguidores, porque ello mejorará la difusión y el debate.

En definitiva, al ser necesario, por un imperativo ético, pero también para el avance del conocimiento científico, que el conocimiento se haga público, la publicación científica, con todos los requisitos que tiene, resulta ser la forma más adecuada para ello.

CAPÍTULO 3

La estructura analítica

> En definitiva, buscar la verdad es buscar un conocimiento correcto, con método, con coherencia, con inteligencia, con paciencia, con seriedad, con escrúpulo. Todo estudioso busca la verdad; por sus caminos, con sus técnicas y en el plano de sus propios intereses cognoscitivos. Y si es así, entonces «verdad» no es un título que corresponda legítimamente a una sola disciplina. Es por ello que digo niveles de verdad; porque el conocimiento empírico es, en cuanto empírico, tan «verdadero» como lo es, en su plano o nivel, el conocimiento especulativo. Y por ello hablo de planos o niveles de verdad tratando de abreviar la estéril pero encarnizada polémica que desde hace tiempo enfrenta a científicos y filósofos y los tiene en pie de guerra a unos con otros.
>
> Satori (2013 [1979], pp. 40-41)

> Las ciencias sociales, y, sobre todo, la sociología, tienen un objeto demasiado importante (interesa a todo el mundo, y en especial a los poderosos), demasiado acuciante, para dejarlo moverse a sus anchas, abandonarlo a su propia ley, demasiado importante y demasiado acuciante, desde el punto de vista de la vida social, del orden social y del orden simbólico, para que se les conceda el mismo grado de autonomía de las restantes ciencias y para que les sea otorgado el monopolio de la producción de la verdad. Y, en realidad, todo el mundo se siente con derecho a intervenir en la sociología y a meterse en la lucha a propósito de la visión legítima del mundo social, en la que también interviene el sociólogo, pero con una ambición muy especial, que se concede sin problemas a todos los restantes científicos, pero que, en su caso, tiende a parecer monstruosa: decir la verdad, o, peor aún, definir las condiciones en las que puede ser dicha.
>
> Bourdieu (2003 [2001], pp.151-152)

La provincia de Buenos Aires como unidad de análisis

Iniciamos este capítulo con un breve desarrollo de nuestro objeto de estudio en tanto en cuento las técnicas y procedimientos no se aplican en el aire, sino, como ya mencionamos, en el marco de una problemática de estudio y un desarrollo teórico. De ahí que la propuesta metodológica esté condicionada, determinada o asociada

con ello. En lo que respecta al presente trabajo, revela un eje de estudio central, sobre todo a la hora de describir la metodología aplicada. Así, el punto común que unifica e identifica esa colección es el marco jurídico, político e institucional de la provincia de Buenos Aires como objeto de estudio. Como veremos, su complejidad y diversidad nos han permitido abordarla desde múltiples perspectivas, ángulos y técnicas.

La selección de la provincia de Buenos Aires como eje del estudio tiene varias razones. En primer lugar, las provincias argentinas, forzadas por las políticas de los años noventa, pero también por el contexto internacional, han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional. En efecto, la minimización del Estado por la reforma de primera generación ha terminado siendo, como afirma Oszlak (2000, p. 14), la «continuación del Estado por otros medios», ya que, si bien las políticas de descentralización de servicios de salud y educación y la descentralización parcial de servicios de acción social redujeron el aparato estatal nacional, implicaron, por otro lado, la cesión de esas funciones a las provincias la correspondiente expansión de sus administraciones públicas.

Salud, educación y seguridad son hoy políticas centrales de los gobiernos provinciales en un nuevo esquema de reparto de competencias: diseño nacional de programas, transferencia de recursos y ejecución local. Las administraciones provinciales, relativamente sencillas, en pocos años se vieron con un cúmulo de funciones que transformaron su fisonomía sin recibir la correspondiente capacitación para asumir esas nuevas tareas.

Este escenario general de roles incrementados para los gobiernos locales genera una serie de problemas organizacionales, de recursos humanos y tecnologías de gestión en las estructuras de los subsistemas político-administrativos que ponen en crisis la gobernabilidad de las provincias. Esta falencia se traduce en un sobredimensionamiento de las plantas de personal, por un lado, pero insuficientemente capacitadas, por el otro. Además, sabido es que los déficits en los sistemas de gestión no se actualizan con el mero aprovisionamiento de infraestructura informática, sino que requieren de largos y complejos procesos de reingeniería organizacional que los gobiernos locales no están capacitados para llevar adelante sin el asesoramiento externo, con lo cual caen en la tentación de comprar productos enlatados. Las formas organizativas tienden a la rigidez y a la jerarquía, y se ordenan según competencias funcionales, sin flexibilidad suficiente para articularse conforme a los objetivos.

En segundo lugar, al haber adoptado nuestro país el sistema federal de gobierno (artículo 5 de la Constitución Nacional), discernir a qué órgano le corresponde entender en alguna de sus problemáticas resulta, en muchas oportunidades, una cuestión difícil de establecer. Además, que un tema sea abordado en forma conjunta por el Estado federal, provincial y a veces también por los municipios, lejos de constituir una garantía de cumplimiento del mandato popular y de las legítimas expectativas que la ciudadanía debe depositar en sus gobernantes, puede terminar provocando deficiencias en el abordaje y solución de la responsabilidad. Es decir, esta multiplica-

ción de responsabilidades y tareas no solo no garantiza eficiencia y efectividad en la prestación del servicio, sino que, en muchas ocasiones, acarrea omisiones, deficiencias y vulneración de derechos.

Otro de los grandes problemas de este nuevo esquema es el desequilibrio fiscal de los gobiernos provinciales, cada vez más dependientes de las transferencias de recursos nacionales. El alto porcentaje de su presupuesto que destinan al pago de salarios también condiciona su política y la provisión de bienes públicos. Estas necesidades se trasladan también al ámbito municipal: son responsables de resultados cuya competencia jurídica no tienen, pero que políticamente deben asumir sin los recursos necesarios para sostenerlos. La seguridad es un ejemplo de estos nuevos resultados exigidos a los intendentes, pero no el único.

La provincia de Buenos Aires tiene características por las cuales resulta imprescindible contar con un Estado fuerte, ágil y con un servicio civil competente, capaz de resolver las crecientes demandas de la ciudadanía. En ese contexto, se busca revalorizar el concepto de capacidades estatales, que se materializan especialmente en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, y condicionan el sentido, la eficacia y la efectividad de estas políticas. Por ello, la capacidad estatal debe ser concebida desde un enfoque amplio, entendiéndola como una combinación de capacidades administrativas y políticas (Longo, 2006).

Ahora bien, la capacidad estatal no puede ser entendida solo en el interior del Estado. Habitualmente, se la ha asociado a la capacidad administrativa; sin embargo, el enfoque que se plantea en estos trabajos incorpora la dimensión política de las políticas públicas e incluye, a su vez, el contexto socioeconómico e internacional. En este sentido, la dimensión política puede definirse como «la capacidad de los gobernantes para "problematizar" las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública» (Repetto, 2004, pp. 12-13).

Por otro lado, el análisis de las instituciones, la legislación y las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires tiene un importante valor empírico por la representatividad e importancia de esta provincia en el contexto nacional. De ella podemos decir casi lo mismo que de la República Argentina: su desigual distribución de la población y de la riqueza; su producción y la magnitud de su expansión territorial; su historia se confunde con la del propio país. Desde el punto de vista de lo político, más allá del fenómeno de subrepresentación medida en cantidad de diputados nacionales que aporta al Congreso sobre cantidad de población, su número en términos absolutos no es nada despreciable: 35 diputados nacionales en cada elección.

La magnitud poblacional hace que, como puede advertirse cada vez con más fuerza, las estrategias nacionales se «jueguen» en el territorio bonaerense, y de ahí la relevancia que tiene la estabilidad de sus instituciones y el resultado de sus políticas públicas para el Estado nacional. Su carácter des/estabilizador sobre la nación

se evidencia no solo en los resultados electorales provinciales, sino más bien, últimamente, por la búsqueda del gobierno nacional en «decidir» los candidatos a los cargos provinciales. Se advierte en las últimas décadas la «nacionalización» de los discursos, políticas y acciones de la provincia. Por último, aunque menos evidente, ambas jurisdicciones entablan distintos procesos colaborativos que reconocen esta tensión relacional: muchos proyectos y leyes son «ensayados» en la provincia antes de llevarse a cabo a nivel nacional, y su resultado puede determinarlos; otras veces, las políticas de otras jurisdicciones, se implementan como enlatados en la provincia y se espera que tengan iguales resultados.

Creemos que la provincia de Buenos Aires se ha constituido en un espacio político, institucional y normativo de fuerte tensión (sin que esto implique rupturas) por la presión que recibe tanto de niveles superiores (contexto internacional, regional y nacional) como inferiores (municipios, instituciones locales). Sus estructuras gubernamentales tienen un especial interés por su volumen: su diseño constitucional y tradiciones administrativas las hacen únicas y merecedoras de un estudio particular. Además, la presencia de tantas unidades administrativas locales, gobernadas por intendentes de distintos partidos, con sistemas productivos tan diversos y muchas veces con intervención nacional, hace de su estudio comparativo una opción atractiva.

Esa diversificada estructura interna, sus intrincadas relaciones políticas que se dan entre los grupos políticos que lo integran, sus cíclicas crisis económicas y de gobernabilidad, sus ambiguas y no siempre claras reglas de reparto de competencia horizontales (división de poderes) y verticales (federalismo, municipalismo) son aspectos centrales para estudiar.

Este cambio de eje nos impone la necesidad de repensar el ámbito de análisis de las instituciones, la legislación y las políticas públicas: el ámbito provincial resurge con fuerza; la provincia de Buenos Aires y sus municipios ocupan un lugar privilegiado en el espectro de estudio. En este contexto, el macro- y el micronivel de análisis recobra fuerza no solo metodológica, sino también analítica.

En definitiva, la provincia de Buenos Aires, como tema de investigación, tiene singular trascendencia. Desde el retorno a la democracia, hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónica: el gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también hay que conservar esa legitimidad horizontal: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática. En este marco de hipercomplejidad del sector estatal, los trabajos que aquí presentamos tienen por sí mismos una matriz heurística importante que vale la pena analizar.

El plan para el análisis práctico metodológico de los artículos

La particularidad del libro, como ya señalamos, es que ofrece a sus lectores la posibilidad de estudiar metodología en ciencias sociales a partir del análisis de un conjunto de artículos publicados en revistas científicas de acceso abierto que recorren diferentes aspectos vinculados a los aspectos jurídicos, políticos e institucionales de la provincia de Buenos Aires, desde la perspectiva de sus propios autores y otros colaboradores que analizaron ese proceso.

Dichos trabajos fueron realizados entre los años 2005 y 2022, y atraviesan diversas disciplinas dentro de las ciencias sociales, como el derecho, la ciencia política y la comunicación, entre otras. El período seleccionado inicia como consecuencia de los primeros trabajos publicados por los autores y finaliza con el más reciente antes de la producción del presente libro. A su vez, configura un período heterogéneo con relación a los gobiernos provinciales, las políticas aplicadas y el desarrollo profesional y académico de los autores.

La presentación de los artículos busca no solo brindar al lector un conjunto de investigaciones pertinentes sobre el tema, sino, fundamentalmente, desarrollar un análisis metodológico crítico. Dicho análisis se basa en la identificación de las etapas, momentos, técnicas y perspectivas presentadas en los capítulos anteriores y en la reflexión de sus autores y colegas que los evaluaron para esta compilación. Este último elemento permite vislumbrar (a diferencia de otros libros de metodología que no pretendemos reemplazar) el conocimiento sobre «la cocina» de la investigación, es decir, aquellos elementos que no forman parte de los artículos, pero que son muy importantes para comprender el porqué de las muchas decisiones que se toman al investigar, así como las dificultades identificadas durante el proceso.

Es justamente esa intención de mostrar el detrás de escena de las investigaciones, así como dar cuenta de las transformaciones, ratificaciones o contradicciones de los autores que ciertos artículos implican una autoevaluación. Con ello se busca poner de manifiesto el camino recorrido durante su proceso de desarrollo como investigadores en contextos cambiantes y con nuevos desafíos para el abordaje de las ciencias sociales. Se intenta dar cuenta, a partir del propio reconocimiento, de cambios en los modos de abordaje de los temas, de los enfoques propuestos, los modos de redacción, la estructuración metodológica, la profundidad de las conclusiones, entre otros aspectos.

Para sistematizar el análisis, se utilizaron dos criterios. Por un lado, el esquema definido como el procedimiento, así como las técnicas y perspectivas desarrolladas en el presente. Con ello se busca identificar cómo se investigó, cuáles fueron las técnicas aplicadas, cómo se observan los procesos de ruptura y relevamiento de información, etc. Por el otro lado, un esquema analítico de elaboración propia a partir de criterios que comúnmente utilizan las revistas científicas para evaluar las propuestas recibidas. Si bien no es el único ni es propio de alguna revista particular, representa un modelo que reúne los elementos que se consideran esenciales para validar un

producto surgido de una investigación. A su vez, dicho esquema fue utilizado como parte del proceso de diálogo de los autores de los artículos y los evaluadores.

El esquema en cuestión consta de 8 puntos: originalidad y relevancia del tema abordado; estructura general; aspectos teóricos y metodológicos (hipótesis, objetivos, estrategias metodológicas); construcción o uso de datos; pertinencia y actualidad de la bibliografía; consistencia de los resultados; inconvenientes identificados en el proceso; y líneas futuras de investigación.

Cuando una revista científica especializada evalúa (a través de un evaluador convocado al efecto) la originalidad y relevancia del tema abordado, busca asegurar que el contenido y la propuesta del artículo genera algún aporte al área disciplinar. Dado que en ciencias sociales se ha investigado y escrito casi sobre todo, es importante que un *paper* logre explicitar con claridad qué lo diferencia de otro: dónde radica la novedad, los aportes particulares o las notas diferenciadoras del artículo. Por ello, para escribir un artículo científico, no es necesario «descubrir la pólvora» (y, continuando la frase, dado que la pólvora ya está inventada, lo que seguro hará el manuscrito que quiera descubrirla es demostrar que el autor conoce poco sobre el tema), sino tener en claro el aporte puntual del investigador a la disciplina, sin que ello implique una reiteración de argumentos ya esgrimidos.

En ese sentido, la originalidad puede estar dada por múltiples factores. Por ejemplo, en la perspectiva de análisis, en la selección de determinados casos, en la aplicación de una estrategia metodológica novedosa, en el planteamiento de hipótesis no consideradas hasta el momento, en la necesidad de refutar una hipótesis, un período no estudiado, una aplicación práctica no utilizada, entre otros aspectos. Finalmente, la relevancia está vinculada con la actualidad e importancia del tema no solo para la disciplina, sino para la revista y su especificidad temática.

En cuanto a la estructura general, lo que aquí se observa es el modo de organización del artículo, es decir, la estructuración lógica, coherente y progresiva que brinde orden y entendimiento progresivo al trabajo. En ocasiones el resumen al inicio del artículo adelanta esa estructura, aunque es importante que luego ello se plasme a lo largo de las páginas.

Un aspecto central en la evaluación de un artículo es el referido a los aspectos teóricos y metodológicos. Aquí se observan la formulación de la o las hipótesis (si las hubiese), el planteamiento de los objetivos, la definición de las estrategias metodológicas, y la pertinencia y robustez del marco teórico. Estos son los elementos principales que brindan el carácter científico a un artículo y, por ello, son objeto de una exhaustiva revisión.

La adecuación problema-pregunta, hipótesis, objetivos y metodología es esencial en la evaluación: por ejemplo, en el caso de las entrevistas que se observan en los artículos analizados, la mayoría fueron con proximidad entre los actores y no estructuradas. Principalmente, se utilizaron entrevistas abiertas como primer contacto con los actores y especialistas, y semiestructuradas con el objeto de retomar

algunos temas específicos que requerían ser repreguntados o profundizados sobre la base del análisis de las entrevistas abiertas. Ello es así cuando lo que se busca como objetivo es la comprensión de un fenómeno, y el valor significativo que le dan los actores es central para conocerlo. En otros casos, para análisis cuantitativos, algunos de los artículos propuestos utilizaron el análisis de contenido temático (reiteración de términos o conceptos en el corpus de análisis, independientemente de la relación que pudiese existir entre ellos), y otros implementaron el análisis de contenido semántico a través de la búsqueda de relaciones entre los temas de un discurso, informe o normativa como instancia superadora del análisis estricto que propone la tipología anterior. En este caso, es la técnica apropiada para profundizar algunos conocimientos cuando los documentos están disponibles y son relevantes para contrastar lo dicho (análisis documental) con lo hecho (observación).

El cuarto elemento tiene que ver con la construcción o uso de datos. Salvo que se esté evaluando un artículo estrictamente teórico en donde el eje es el planteamiento, discusión o resignificación de una teoría, en los restantes trabajos siempre deben estar presentes los datos relevados o construidos, así como los instrumentos utilizados para ello. Poder explicar cómo se procedió al relevamiento, es decir, al contacto con el o los territorios es crucial no solo para robustecer las conclusiones, sino para dar cuenta de un proceso muy importante en la investigación, como es la adaptación de las técnicas al objeto de estudio.

La pertinencia y la actualidad de la bibliografía configuran otros de los aspectos que evaluar y se relacionan a la definición del marco teórico. También es importante para comprender los planteos iniciales, es decir, las posiciones teóricas que orientaron la selección del tema, los objetivos e hipótesis. Es muy importante la actualidad de la bibliografía, a excepción de los autores clásicos. También es fundamental dejar en claro, cuando se trabaja un tema poco investigado (estudios exploratorios), que existe poca bibliografía, aunque debe recurrirse a casos análogos, estudios de otras disciplinas o antecedentes asimilables: volviendo al ejemplo, así como no se descubre dos veces la pólvora, si bien su utilización para las armas alguna vez fue novedosa, antes se usó para los fuegos artificiales.

Sobre el final de los artículos, se evalúa la consistencia de los resultados, es decir, si las conclusiones están o no en sintonía con los objetivos, la hipótesis y, fundamentalmente, con los datos presentados y el desarrollo realizado durante el trabajo. Algunos *papers* suelen incluir conclusiones que no se encuentran justificadas, explicadas o desarrolladas en el cuerpo del artículo, y ello debe evitarse para caer en errores, malinterpretaciones o críticas en la evaluación: las conclusiones siempre son resultado de lo investigado.

Finalmente, se analizan las reflexiones sobre líneas futuras de investigación, aspecto que no suele encontrarse como parte de las conclusiones, pero que es relevante para dar cuenta de áreas de vacancia que podrían ser cubiertas por otros trabajos. Aquellas pueden quedar explícitamente planteadas o ser la consecuencia de la interpretación del lector. Cualquiera sea la forma de acceder a las reflexiones,

la investigación en ciencias sociales exige un esfuerzo permanente por profundizar los conocimientos sobre la base de los antecedentes existentes.

Los últimos dos puntos no suelen estar tan presentes en las evaluaciones, aunque son elementos interesantes que considerar. La existencia de inconvenientes durante el proceso es un punto sumamente enriquecedor para conocer posibles frustraciones experimentadas por los investigadores y que puede permitir al lector ahorrar tiempo y esfuerzo. Las investigaciones son procesos de aprendizaje que no solo se nutren de sus resultados, sino también, de los problemas, limitaciones y situaciones no resueltas.

Breve detalle de la presentación y de los artículos

Cada uno de los artículos seleccionados parte de una carátula metodológica que contiene los datos mínimos; le sigue el *paper* completo y, al final, su desglose y estudio a partir de los ocho puntos que conforman la estructura del análisis.

Los primeros dos artículos pertenecen a Ricardo Sebastián Piana; son parte de su producción como becario de investigación de la Universidad Nacional de La Plata y la elaboración de su tesis doctoral en Ciencia Política. Ellos están realizados en función de ese objetivo. El primer artículo, de 2005, se titula «Un estudio práctico sobre participación y tecnologías. El uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires», de 2005, donde se efectúa un análisis sobre la presencia, disponibilidad y usos de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en uno de los poderes de la provincia de Buenos Aires desde la perspectiva del usuario-ciudadano. A partir de «lo que ve» el ciudadano, se describen los sitios oficiales de las H. Cámaras de Diputados y Senadores, se analiza la información disponible y se pone a prueba la comunicación a través de correos electrónicos. El segundo artículo, de 2012, «Planes de reforma de la administración pública en la provincia de buenos aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos», es un resumen de lo que iba a ser su tesis doctoral, puesta a prueba en una prestigiosa revista de la Universidad de Buenos Aires.

En «Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales», de Ricardo Sebastián Piana y Valeria Pau, se realiza un estudio sobre un campo muy poco estudiado: los Consejos Deliberantes de los municipios bonaerenses. A través de un estudio cuantitativo sobre las páginas web y otros indicadores, como los de la publicación de los presupuestos y ejecución del gasto, nómina de empleados, declaración jurada patrimonial y actas de sesión, se realizó una medición del estado de situación para 2017. Este texto es parte de un capítulo de un libro (y no de una revista científica). Sin embargo, fue editado por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP) con un Consejo Editorial que lo avaló.

«El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales», publicado en 2019, es tal vez el artículo

más jurídico de la compilación. Ricardo Sebastián Piana y Fernando Amosa analizan este instituto jurídico esencial para otros, como los de participación ciudadana y el gobierno abierto, ya que se supone una participación y colaboración informada para que la ciudadanía pueda tomar decisiones. Allí se analiza el contexto normativo nacional para poner foco en la normativa bonaerense, que fuera varias veces ampliada (por su limitación) por fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Este artículo, además de su publicación en la revista *ReDeA*, fue referenciado por la Biblioteca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

También del año 2019 es «Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas». En este caso, Ricardo Sebastián Piana y la becaria del CONICET Magdalena Gil García, socióloga que trabaja los temas de empleo público, estudiaron el contexto de dichas políticas durante el gobierno de María Eugenia Vidal; comparan las estrategias normativas, lo comunicacional y lo que efectivamente sucedía a partir de las políticas diseñadas por los actores institucionales intermedios. Este artículo fue publicado en una revista indizada en múltiples plataformas, repositorios y medios, entre ellos, Scopus.

Diego Martín Furnari publicó «Del dicho al hecho. Un análisis comunicacional de los discursos y políticas participativas en la ciudad de La Plata: 2015-2018» en 2019, en la revista *Hologramática*, también como una primera aproximación en el camino de la producción de su tesis doctoral en Comunicación. Justamente, en la investigación, el eje comparado no juega entre diversas unidades de análisis, sino entre lo discursivo y la praxis para detectar inconsistencias y continuidades.

Distinta es la lógica de «Parlasur y política local. Estudio sobre la política internacional subnacional a partir de los parlamentarios de la Provincia de Buenos Aires», donde Federico Pablo Piana y Ricardo Sebastián Piana estudian la lógica de pertenencia de los parlamentarios bonaerenses del Parlasur a las políticas locales mediante el análisis de sus discursos y proyectos presentados.

Como una continuidad del análisis anteriormente elaborado por Diego Martín Furnari, esta vez junto a Ricardo Sebastián Piana, presenta en 2019 su investigación titulada «Políticas participativas en la ciudad de La Plata. Estudio de los discursos, las políticas y sus resultados»; allí puede verse una actualización de aquel, aunque toma nuevas variables de análisis. En este caso, ambos autores participaban de un proyecto de investigación financiado por la UCALP y presentaron sus avances en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, que luego se publicó como Actas del Congreso.

En 2020, en una revista específica de asuntos municipales, Ricardo Sebastián Piana publicó «Los fondos con asignación específica. Incidencia en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina», donde se detalla cómo los municipios bonaerenses dependen de la asignación de fondos tanto de los gobiernos nacionales

como de la provincia; no obstante, también se da cuenta de que, además, algunos de ellos son asignados con una utilización específica, con lo cual mengua la autonomía jurídica, política y económico-financiera aún pendiente.

«Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires», publicado en 2020, es un trabajo de Ricardo Sebastián Piana, María Soledad Manassero y Juan Cruz Tisera, también como parte del equipo de investigación de un proyecto con sede en el Instituto de Integración Latinoamericana, dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Se publicó como parte de capítulo de un libro y como desarrollo de un trabajo anterior publicado en la revista científica del mismo Instituto. En cuanto a su contenido, el trabajo estudia la internacionalización de la política municipal, especialmente a partir de la presencia de los municipios bonaerenses en Mercociudades, la suscripción de políticas de hermanamiento y la presencia (o no) de áreas institucionales que atiendan las cuestiones internacionales, todo ello en el marco de la actualización teórica que dé cuenta de ese nuevo posicionamiento de las ciudades.

A partir de la iniciativa de Daniel José Patiño Jaramillo como alumno y del acompañamiento de su futuro director, Ricardo Sebastián Piana, y como parte del desarrollo de la escritura, publican en 2021 «Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)». Aquí se analizan las modificaciones de alguno de los Ministerios durante la gestión de María Eugenia Vidal, tomando en cuenta los aspectos discursivos sobre el recorte de los gastos políticos.

Finalmente, en 2022 Ricardo Sebastián Piana y Diego Martín Furnari escriben «El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Un análisis normativo, discursivo y político (2015-2019)». Centran y comparan las propuestas de modificación/actualización de las normas vinculadas al acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019. Dicha investigación, en una versión previa, había sido presentada en un congreso de la disciplina.

Como se sostuvo en la introducción, considerando que la ciencia es un proceso de creación de conocimiento colectivo, enriquecido por los aportes de diversos colegas, los artículos dan cuenta del análisis crítico/metodológico de diversos colaboradores. A partir de su experiencia como docentes e investigadores, analizan las contribuciones con base en la carátula metodológica elaborada al efecto. En ese sentido, y dada la heterogeneidad de los y las colegas (en cuanto a su formación profesional, recorrido laboral, desarrollo académico y perfil investigativo), los análisis pueden presentar diferencias entre sí, no solo en cuanto a la extensión, sino también en relación con la ponderación de los puntos propuestos en la estructura analítica.

En definitiva, la compilación muestra una continuidad en los trabajos de investigación de los autores con foco en el eje político institucional de la provincia de Buenos Aires y sus distintos actores políticos que conforman sus organismos y niveles de gobierno desde un abordaje transversal e interdisciplinario.

3.1. Carátula metodológica

Título: Un estudio práctico sobre participación y tecnologías. El uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires.

Autor: Ricardo Sebastián Piana.

Resumen: El Gobierno Electrónico, como proyección de ese nuevo modelo estatal, genera grandes expectativas. Por una parte, los gobiernos advierten el enorme potencial de las TIC ya que el cambio tecnológico puede facilitar, acelerar y mejorar la prestación de servicios públicos y la propia gestión administrativa. Por parte de los ciudadanos ¿las expectativas apuntan a que se puede acceder a más y mejor información, se puede ejercer control a las autoridades, aumentan los espacios de influencia y, en general, aumenta la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos? (Araya Dujisin, 2004:5) además de su capacidad para lograr mayor transparencia, trato igualitario, eficiencia en la gestión y eficacia en la entrega de productos y servicios.

Fecha y lugar de publicación: 2005. Revista digital *AR: Revista de Derecho Informático.*

Descarga directa: https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/un-estudio-pr%C3%A1ctico-sobre-participaci%C3%B3n-y-tecnolog%C3%AD-el-uso-de-las-tic-en-el-poder-legislati

Autores del análisis metodológico: Ricardo Sebastián Piana, Juan José Cardozo y Diego Furnari.

UN ESTUDIO PRÁCTICO SOBRE PARTICIPACIÓN Y TECNOLOGÍAS

El uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires

Ricardo Sebastián Piana [*]

rspiana@jursoc.unlp.edu.ar

1.- INTRODUCCIÓN

Todos los gobiernos de América Latina viven una constante y persistente crisis que puede afectar uno de sus grandes éxitos: dos décadas de gobiernos democráticos. Vivimos en una constante crisis del sistema democrático, crisis del Estado, crisis del sistema de representación, crisis de los partidos políticos, crisis económica y social.

La persistencia de profundas desigualdades, muchas de las cuales se acentuaron en este período, demuestran la incapacidad del Estado para enfrentar y resolver sus principales problemas. Los resultados de las reformas neoliberales y de los procesos de privatización, dan muestras de las consecuencias de un Estado ausente.

Acosado por ideologías antiestatales, planes de ajuste económico, denuncias de corrupción y clientelismo, la imagen de un Estado debilitado o anémico es representativa de la situación actual de los gobiernos Latinoamericanos.

Los problemas de la capacidad estatal se subsumen en una preocupante crisis de gobernabilidad que erosiona no sólo a las instituciones representativas, sino la confianza de una ciudadanía que se siente cada vez más ajena a los esquemas representativos[i].

El concepto de gobernabilidad es esencialmente complejo y se vincula a la legitimidad de ejercicio del sistema político. Desde su aspecto cualitativo, puede hacer referencia tanto a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, como a la cualidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo. Ahora bien, el aspecto cualitativo no puede desprenderse de su dimensión cuantitativa representada por la efectividad y eficiencia de las acciones de gobierno, lo cual revela, por su parte, un ajuste entre las necesidades y los recursos del gobierno.

El concepto contiene además una faz estructural y otra dinámica. En efecto, no puede hablarse de gobernabilidad sin hacer referencia a las instituciones y a los actores en ellas involucrados. Desde esta perspectiva, es necesario evaluar, en la dimensión estructural, el diseño comunicacional del sistema, y en la dimensión dinámica, las relaciones y compromisos institucionales existentes.

Desde otra perspectiva, la gobernabilidad expresa la capacidad de regulación y re-encauzamiento del conflicto, y en este sentido, la gobernabilidad democrática implica la asignación de capacidades diferenciadas de acción y veto a distintos actores sociales según su grado de representatividad dentro del sistema democrático.

Así, la capacidad es un elemento clave pues revela la solvencia de los gobernantes para tomar las decisiones apropiadas frente a los desafíos sociales.

---

[*] Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos Int. de la Cátedra I de Derecho Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Becario de Perfeccionamiento en la Investigación de la UNLP. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.

En la actualidad, casi todas las instituciones gubernamentales experimentan un decremento en su capacidad de gobernar. La sobrecarga cuantitativa y cualitativa de demandas afecta su capacidad de dar respuesta sufriendo, en distinto grado, de cierta obsolescencia gubernamental[ii].

La crítica contra las instituciones y las prácticas de la democracia liberal de partidos se ha hecho más fuerte. Se trata de un fenómeno complejo, pues aun reconociendo que la democracia es insustituible, un número creciente de ciudadanos se desentiende de la democracia realmente existente, en diferentes grados y niveles de aborrecimiento.

Este fenómeno, conocido como desafección a la democracia, no es teórico ni de principios sino práctico y cotidiano. Más que una crítica contra la idea de la democracia misma, se revela como falta de compromiso con sus sentidos profundos. El ciudadano opta por eludir el cumplimiento de una buena parte de sus deberes ciudadanos y deja de sentir la necesidad de usar los derechos políticos conquistados.

Las consecuencias más notorias han ido desde el voto protesta, el abstencionismo electoral, el descreimiento hasta el repudio hacia quienes ocupan cargos electivos o funciones públicas de gobierno. Y si continúa participando en los procesos electorales, lo hace a pesar del sistema. (Rubio Carracedo, 2000; Tusell, 1994)

Según O´Donnell (1993), este fenómeno en nuestra Región deriva en lo que ha identificado como "ciudadanía de baja intensidad", que no se compromete con los cambios que son necesarios para impulsar todo proceso de transición.

Potencian ese estado de cosas las "promesas incumplidas" de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente (Bobbio, 2000)

En verdad, se trata de un fenómeno a nivel mundial, pero la fragilidad de los modelos institucionales en América Latina son recurrentes y sus déficit hacen que la problemática adquiera un nivel preocupante.

Como recientemente ha sostenido David Held "*La construcción de un poder estatal legítimo, representativo y efectivo es una tarea incompleta de la historia latinoamericana y una de las primordiales condiciones de posibilidad para las democracias emergentes en estos países*" (Held, 2004:127)

En efecto, el abismo que se crea entre las demandas sociales y las respuestas del Estado muestra un déficit tal que puede afectar la credibilidad de los gobiernos, las instituciones y los partidos políticos como actores necesarios para abordar las cuestiones centrales de la política.

Todo proceso democrático está expuesto al constante desafío de producir legitimidad. La distinción entre legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio pone en evidencia que en un sistema democrático no es suficiente el acceso a los cargos públicos a través de elecciones limpias y plurales. Por ello, si bien parte de la crisis tiene origen en el diseño institucional, una gran responsabilidad recae sobre el ejercicio de la representación y la mediación de los partidos políticos.

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) puede acercar las distancias entre la sociedad y sus gobernantes. Ellas forman parte de la agenda de cualquier gobierno pues son una herramienta fundamental y facilitadora de los cambios necesarios para la modernización del Estado.

Según el PNUD (2001) ha llegado el momento de formar una nueva alianza entre la tecnología y los gobiernos pues las TIC tienen grandes efectos sobre el desarrollo: ayudan a superar las barreras de aislamiento social, económico y geográfico, aumentan el acceso a la información y la educación; posibilitan que los pobres participen en mayor cantidad de decisiones que afectan sus vidas.

Analizaremos en este trabajo el uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia del Buenos Aires, buscando explorar qué usos se le da a la tecnología, cuál es su fin y cuál es el compromiso de los legisladores con estas nuevas herramientas.

2. CRISIS DE LOS PARLAMENTOS

Los parlamentos son básicamente la única institución de un Estado donde confluyen las diferentes corrientes políticas que existen en un país. En ese ámbito pueden expresar sus posiciones e interactúan las mayorías y minorías en el marco del respeto de las reglas de juego democráticas. Es por ello que se ha constituido históricamente como el espacio propicio para construir los consensos fundamentales o para legitimar la opinión de la mayoría.

Sin embargo, los parlamentos atraviesan una crítica situación caracterizada por la pérdida de prestigio social y de preeminencia en relación con los otros Poderes del Estado.

La imagen de institución imponente, de grandes debates y oradores se ha desdibujado. Existe una fuerte percepción de que los parlamentos se vinculan poco con los ciudadanos, que cumplen escasamente su función de representación, que son instituciones lentas e ineficientes, que no atienden a los problemas reales.

Como sostiene Manuel Alcántara (1998) es un lugar común en la literatura reciente relativa al análisis del papel que desempeña el Parlamento en el seno del sistema político, señalar la situación de crisis en que aquél se mueve.

Varias son las causas que han contribuido a generar esta debilidad.

En primer lugar, una desnaturalización de su función: según Grzybowski (2004), nuestros Parlamentos funcionan más como una confederación de intereses que como el lugar adecuado para la representación política de la pluralidad social que componen las naciones latinoamericanas. Como consecuencia de esa escasa capacidad para articular intereses, cada legislador termina representando pequeñas clientelas, sectores específicos, que desnaturalizan la función del Parlamento como ámbito público de construcción de la voluntad general.

En segundo lugar, la delegación de competencias: los Congresos han delegado en forma cada vez más amplia sus facultades. Diversos factores propician esa delegación. Su naturaleza colegiada y funcionamiento discontinuo inciden en su lenta capacidad de reacción ante las urgencias. A ello se suma la imposibilidad de competir con los conocimientos de la tecnocracia del Poder Ejecutivo, especialización cada vez más necesaria para afrontar la creciente complejidad de los problemas.

Otro factor que incide en la deslegitimación es el continuo estado de emergencia. En efecto, el reconocimiento de un estado de emergencia *sine die*, habilita el uso de los poderes legisferantes de excepción del Poder Ejecutivo desnaturalizando la separación de poderes.

Por otra parte, el equilibrio que en los regímenes presidencialistas suponía la posibilidad de contar con Poderes divididos parece haber sido definitivamente zanjada en detrimento del Poder Legislativo. Si bien muchos autores han señalado esa posibilidad como un factor de bloqueo y de crisis institucional, la absoluta preeminencia del Poder Ejecutivo y su liderazgo “natural” parece haber desnaturalizado este mecanismo de control[iii].

La brecha existente entre el proceso deliberativo y de decisión ha potenciado las tensiones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus respectivas relaciones con la ciudadanía y la opinión pública (Godio et all., 2004). Por ello, la crisis de representatividad y de prestigio de los partidos políticos incide sin duda con más

fuerza en los Parlamentos, donde los intereses partidarios confrontan entre sí con más fuerza.

Por último, pero no menos importante, el poder legislativo ha sido históricamente el poder del Estado que -durante los sucesivos gobiernos de facto que padeció América Latina- debió permanecer cerrado, clausurada su actividad y despedidos sus empleados.

Según Rubén Perina (1999) en la mayoría de las legislaturas de América Latina se observan deficiencias organizacionales y técnicas en los reglamentos y procedimientos legislativos, en los archivos, en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate de las leyes, en las técnicas de redacción legislativas. Como consecuencia de ello, los legisladores no cuentan con los necesarios o suficientes recursos de administración, comunicación e información para la adecuada elaboración de Leyes. Tampoco cuentan con apropiados servicios de asesoría técnica profesional, ya sea a través de asesores individuales, por bancadas, comisiones o cámaras. Los asesores con frecuencia son asesores políticos con limitados conocimientos técnicos legislativos. Según este funcionario, esas carencias institucionales es la que produce que se aprueben leyes sin su debido estudio comparativo o de antecedentes, leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia, duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación.

En definitiva, todos estos factores influyen en la capacidad de los parlamentos para cumplir sus funciones y en su decreciente actividad en beneficio de la estructura presidencial.

La lógica personalista de los presidencialismos latinoamericanos influye en la baja calidad institucional, en la inestabilidad de las políticas y en los programas refundacionales, con lo que la necesidad de modernizar los Parlamentos ha surgido como una necesidad acuciante para reencauzar el necesario equilibrio en las instituciones democráticas[iv].

El funcionamiento eficiente de los Parlamentos constituye un pilar esencial para fortalecer las nuevas democracias en proceso de consolidación. En este sentido, la modernización de la institución Parlamentaria aparece cada vez más como un tema central de la reforma del Estado. Entre sus objetivos destacan como prioritarios lograr un efectivo equilibrio entre los poderes y un mayor nivel de eficacia y comunicación con la sociedad (Alcántara, 1998).

En este último aspecto, el comunicacional, las nuevas tecnologías pueden coadyuvar al logro de esos objetivos. El desconocimiento y la falta de información que la ciudadanía posee sobre el quehacer legislativo pueden ser fácilmente superadas sin mayores costos.

3.- NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

El mundo está inmerso en un cambio sin precedentes en las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), especialmente Internet. El nuevo rol de las TIC potencia la búsqueda, el almacenamiento y la utilización del nuevo valor económico y productivo, la información. El impacto de esta nueva tecnología ha sido tan significativo sobre el sistema productivo que hoy se habla de la Sociedad de la Información como una etapa superior de la era industrial[v].

Esta situación se ve facilitada tanto de factores técnicos como por la constante evolución en la innovación tecnológica y la convergencia entre la informática, la

electrónica y los medios de comunicación, así como por factores políticos y económicos[vi].

En esta nueva era, la información, las transacciones y las comunicaciones humanas se vuelven digitales, reducidas a bits almacenados en ordenadores que se comunican en tiempo real, a través de redes que en su conjunto constituyen una gran red, la World Wide Web.

Si es cierto que la Sociedad de la Información constituye un nuevo paradigma de producción y desarrollo, ha de tener su propio modelo estatal, tal como la sociedad industrial lo tuvo. Aunque aún no podamos llegar a conclusiones definitivas, lo cierto es que los gobiernos han sentido la necesidad de "reinventarse" ante la colisión entre los intereses de la sociedad industrial con la sociedad de la información (Osborne, D. y Gaebler, T., 1994[vii]).

Como dice Subirats (2002) en los nuevos estudios sobre la democracia está cada vez más presente la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia.

Nuevos términos como democracia electrónica, teledemocracia, ciberdemocracia o *e-democracy* son utilizados para dar cuenta de la transformación que las TIC, especialmente Internet, podrían estar provocando en las democracias contemporáneas. Siendo que la tecnología ya está entre nosotros, la pregunta no es si tendremos o no democracia electrónica, sino qué tipo de democracia electrónica podremos construir (Clift, 2004; Dader, 2001).

El Gobierno Electrónico, como proyección de ese nuevo modelo estatal, genera grandes expectativas. Por una parte, los gobiernos advierten el enorme potencial de las TIC ya que el cambio tecnológico puede facilitar, acelerar y mejorar la prestación de servicios públicos y la propia gestión administrativa. Por parte de los ciudadanos "*las expectativas apuntan a que se puede acceder a más y mejor información, se puede ejercer control a las autoridades, aumentan los espacios de influencia y, en general, aumenta la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos*" (Araya Dujisin, 2004:5) además de su capacidad para lograr mayor transparencia, trato igualitario, eficiencia en la gestión y eficacia en la entrega de productos y servicios.

Las TIC podrían contribuir a generar nuevos espacios de relacionamiento y coadyuvar a los gobiernos a construir una mejor democracia. En la Sociedad de la Información, la comunicación política no se encuentra monopolizada por los medios tradicionales de comunicación de masas. La estructura abierta de Internet plantea, consecuentemente, nuevos usos y vínculos entre los ciudadanos y los políticos que permitirían reconfigurar las relaciones de mando y obediencia.

Así, se ha dicho que las TIC posibilitan una mayor participación en el debate y la toma de decisiones. A nivel consultivo, es posible recabar opiniones, testear la opinión pública como en el caso de las encuestas en línea; a nivel resolutivo, las consultas pueden efectuarse para la decisión de temas políticos claves en los que es necesario contar con un fuerte apoyo ciudadano, lo cual conduciría a una democracia directa o plebiscitaria; a nivel deliberativo, es posible utilizar las TIC para generar debates y alcanzar consensos en los temas de la agenda política, como sucede en los foros de discusión.

En concreto, las TIC puede utilizarse para:

- **Campañas Políticas:** Las TIC son herramientas que, a muy bajos costos, pueden coadyuvar a las campañas políticas, brindando amplia información sobre los candidatos, sus propuestas y las plataformas de los partidos políticos;
- **Financiamiento Político y control:** La publicación Web de los aportes y la nómina de las personas que realizan su apoyo económico a los candidatos de los partidos políticos, permiten hacer real el control público;

- **Encuestas:** Con el uso de las TIC es posible realizar encuestas, muestreos, sondeos de opinión o consultar rápidamente a la ciudadanía en general, o a un sector determinado, temas relacionados con un proyecto que se gestiona, el servicio que se presta o su calidad, el desempeño de cierto funcionario, o las políticas aplicadas a determinadas temáticas, etc.,[viii]
- **Información de las actividades del Estado:** A través de las listas de distribución, la Administración puede informar, rápida y económicamente, la gestión de la cosa pública, sus resultados o líneas de acción, el estado patrimonial del Fisco, etc[ix]. A través de los foros Web y foros de noticias puede generarse un debate más enriquecedor ya que el ciudadano no sólo se informa sino que puede generar preguntas a los funcionarios responsables de los foros, diálogo que puede ser leído por todos suscriptores en un ambiente bidireccional en el que participan sólo los interesados;
- **Comunicarse con todos los funcionarios:** El correo electrónico posibilita el contacto directo con el funcionario responsable sin la intermediación de la burocracia. El funcionario político puede, por su parte, conocer sin distorsión las problemáticas de su propia competencia[x];
- **Consultas en tiempo real:** Con el servicio de Chat es posible realizar consultas en línea en tiempo real al responsable del servicio;
- **Buzón de sugerencias:** Las páginas más modernas contemplan un buzón electrónico de sugerencias por medio del cual el organismo puede recibir todo tipo de reclamos, desde simples solicitudes hasta denuncias anónimas[xi];
- **Publicaciones** de información, discursos, presupuestos, indicadores económicos, temario de las comisiones legislativas, proyectos de leyes presentados, fechas de actos, etc. a muy bajo costo y disponible los siete días de la semana, las veinticuatro horas.

Siguiendo a Pippa Norris (2004) podemos advertir que existen cuatro posiciones acerca de los efectos de las TIC e Internet en las sociedades democráticas.

La posición más optimista puede ser fechada alrededor de mediados de los ’90. Desde esta perspectiva se ve a Internet como un ágora virtual. Se afirma que las TIC podrían crear nuevos canales facilitadores para una participación ciudadana responsable, revitalizando la legitimidad democrática ante los actuales niveles de desafección de la ciudadanía respecto a la cosa pública. Chats, Foros de discusión, Boletines de información, etc. han sido vistos como nuevos mecanismos participativos.

Frente a las expectativas que se ponían en Internet como un canal democratizador y a los escasos resultados hasta ahora alcanzados, se explica por qué la llamada “revolución democrática de las TIC” haya caído en descrédito. Una visión más pesimista sostiene que la Sociedad de la Información es una caja de Pandora pues los beneficios para todos, en realidad alcanzarían a favorecer sólo a algunos (Norris, 2004; Dader, 2001). Se afirma que el universo que participa y aprovecha los usos de Internet es una selecta minoría, tal vez, la misma minoría que tradicionalmente se mantiene políticamente activa. Desde esta posición, las TIC sólo serían un instrumento más a disposición de las multinacionales, de las grandes firmas que se benefician del comercio electrónico y de los grupos de interés, razón por la cual, no podría esperarse que las TIC puedan por sí mismas superar las barreras existentes y generar una mejor democracia[xii].

Una tercera posición, escéptica respecto del resultado de las TIC en la política, afirma que con gobiernos y sociedades satisfechas con el nivel de democracia alcanzado, existen pocos incentivos para el cambio. Hasta ahora, y a pesar de todas las posibilidades reales, no se han explorado formas alternativas de participación. El uso que tienen las TIC en la política agonal se limitaría a explotar, por nuevos canales, los viejos esquemas de la propaganda, el marketing político y a reproducir una explicación

simplista de la realidad. Las páginas Web de los partidos políticos suelen funcionar tan sólo como una vitrina de frases hechas, con muy poco contenido. Funcionan y se mantienen activas sólo en los períodos de campaña y sin ninguna interacción. Si esto se mantiene así, las TIC no podrán constituirse en un medio revolucionario para la política.

Por último, una cuarta posición afirma que el impacto de las TIC en la democracia depende de la información que se ponga a disposición de la ciudadanía y de la interacción que se genere. Se denomina a esta posición como "modelo de mercado" porque se supone que el uso de las TIC depende, esencialmente, de la oferta y de la demanda de información. Los jóvenes, los ciudadanos con educación universitaria, las ONG´s serían los actores que más provecho podrían sacar de las TIC porque son los grupos que tienen mayor demanda de información y comunicación. Desde este modelo se asume también que la Sociedad de la Información está en pleno proceso de fortalecimiento y que irá creciendo a medida que la nueva generación nacida bajo el impulso de las TIC vaya tomando puestos de decisión más importantes.

Se ha señalado que la brecha digital constituye un fuerte obstáculo para dar el "salto tecnológico" hacia formas más avanzadas de uso de las TIC[xiii]. Para otros, la mayoría de los emprendimientos de digitalización en la última década han tenido bajo rendimiento y nivel de efectividad porque no son parte de un verdadero proceso de reforma sino que más bien buscan "estar a la moda". En este sentido Kaufman (2004) afirma que el proceso de incorporación de TIC en los gobiernos de la región se circunscribe a un conjunto de acciones "cosmético/tecnológicas" que obstaculizaron y obstaculizan la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC e impulsar el desarrollo de la SI. Este tipo de escape hacia una informatización mal concebida puede significar introducir cambios para que nada cambie o para que el cambio sea totalmente irrelevante.

4.- ESTUDIO DE CASO: USO DE LAS TIC EN LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

¿Qué posición tomar? ¿Cómo han contribuido las TIC en el proceso de modernización del Poder Legislativo? ¿Cuáles son los resultados?

4.1. Justificación y metodología

Con el objeto de responder a los interrogantes arriba planteados, se ha tomado como unidad de análisis la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Diversos factores justifican esta elección.

En primer lugar, la Provincia de Buenos Aires es la provincia de mayor importancia de la República Argentina en cuanto a su población, producción y superficie, siendo un caso representativo de las propias diferencias que existen en toda la República Argentina. Es la segunda provincia en extensión: tiene una superficie de 307.571 Km2, lo cual representa un 8,26% respecto del total del país. Sin embargo, su población, que alcanza los 13.827.203 habitantes según el censo 2001, representa el 38,13% de la población total de Argentina[xiv].

En segundo lugar, el número de investigaciones de las políticas de Gobierno Electrónico es bajo y esos estudios, en la mayoría de los casos, son realizados y/o financiados por los propios gobiernos cuando no son realizados por organismos de crédito internacionales que financian esas políticas.

Comúnmente las investigaciones que abordan el estudio del Gobierno Electrónico se han orientado al análisis de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, relegando la exploración de prácticas y experiencias de otras instituciones públicas, entre ellas, el Poder Legislativo (Rodríguez Duarte, 2002).

Por otra parte, los estudios de caso toman como unidad de análisis las políticas nacionales, muchas veces porque no existen datos fidedignos ni disponibles para realizar un estudio sobre unidades subnacionales.

Los estudios comparados que nos sirven como antecedentes demuestran que en términos generales, puede decirse que en el Poder Legislativo, el uso de las TIC ha tenido un avance paulatino. La mayoría de Congresos cuentan con su respectiva página Web. Principalmente se han orientado a brindar información, desde las crónicas parlamentarias hasta el marco jurídico actualizado, desde la creación de bibliotecas electrónicas hasta la publicación de los proyectos de ley y de los correos electrónicos oficiales de los miembros; etc. El acceso a Internet por parte de los legisladores y sus asesores ha contribuido a la mejora de la calidad legislativa. Hoy es muy fácil acceder a la base de datos legislativa de casi todos los Congresos del mundo. Sin embargo, el porcentaje de respuesta de los legisladores es bajo. Rodríguez Duarte (2002) en su estudio sobre los legisladores nacionales de catorce países de América Latina, obtuvo un bajo resultado a una petición de información, ya que sólo 4,3% de los correos enviados tuvo algún tipo de respuesta[xv]. En el Parlamento español, los números son algo más alentadores pero el nivel de respuesta todavía está lejos del 50% (Dader, 2001)[xvi]

Ese vacío nos impulsa a realizar un estudio exploratorio sobre los niveles de eficiencia del uso de las TIC sobre el Poder Legislativo.

Nuestros datos provendrán tanto del análisis de las páginas Web de cada una de las Cámaras que lo componen como del uso de las nuevas vías de comunicación y participación que se ofrecen. En efecto, también utilizaremos como técnica las propias herramientas que brindan las TIC. Siguiendo a otros estudios en la materia, hemos medido la respuesta de los miembros del Congreso realizando consultas o peticiones para poder analizar si existe o no respuesta, y en su caso, la velocidad y la calidad de la respuesta (en términos de respuesta adecuada a lo peticionado).

El análisis de las páginas Web así como el envío de los correos electrónicos ha sido realizada en el mes de abril de 2005 de forma tal que las elecciones legislativas del 23 de octubre influyeran lo menos posible en los resultados.

Dentro del análisis del contenido de las páginas, haremos especial mención a la existencia de los curriculum de los legisladores ya que su presencia propicia los principios republicanos de transparencia y rendición de cuentas.

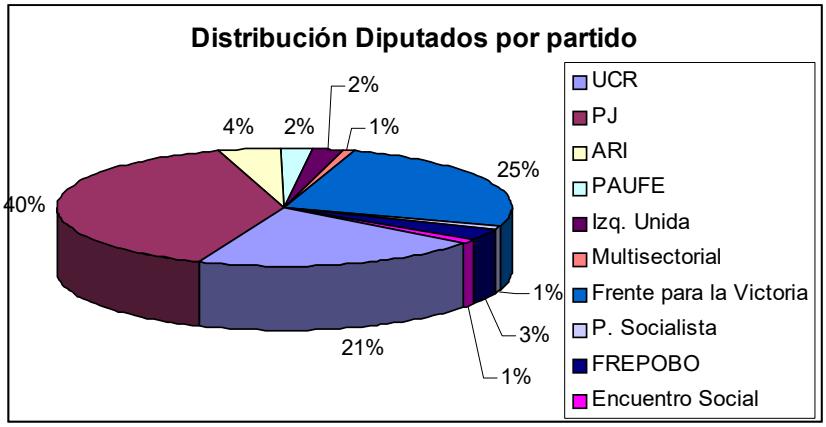
4.2. Composición del Poder Legislativo

El Poder Legislativo de la Provincia está compuesto por un sistema bicameral. Tanto diputados como senadores son elegidos directamente por los electores (art. 68 de la Constitución Provincial). Como apunta Cueli (1997) el sistema bicameral en la Provincia ha merecido serios reparos pues no existen diferencias sustanciales entre la representación de los diputados y los senadores sino que las únicas diferencias apuntan a la mayor edad para ser miembro del senado, el menor número de senadores y la cantidad de miembros que componen una y otra Cámara. En efecto, la base de la composición del Senado provincial no está fundada en una representación territorial igualitaria sino tan sólo en la mayor cantidad de votos (el doble) que son necesarios para acceder a él[xvii]. Esa es, por otra parte, la única base que justificaría la preeminencia de la Cámara de Senadores sobre la Cámara de Diputados.

En la actualidad, la Honorable Cámara de Diputados está compuesta por 92 diputados de distintas extracciones partidarias. El Partido Justicialista (PJ), si bien ha perdido la mayoría absoluta desde la escisión de los diputados que responden al Presidente Kirchner, continúa siendo el partido mayoritario con cerca del 40 % de los cargos. El

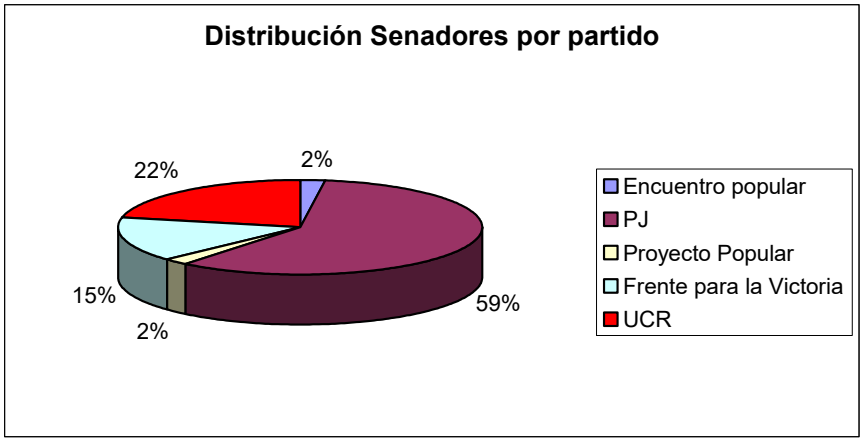
Frente para la Victoria conforma un bloque con el 25 % de los diputados, la mayoría de los cuales proviene del Justicialismo. La Unión Cívica Radical (UCR) es el tercer partido con importancia en la Cámara con 19 diputados que representan el 20% del total, seguido por el ARI, con 4 diputados (4,35%). Existen otros seis partidos menores que si bien en conjunto suman 10 diputados juegan un papel importante para la conformación de las mayorías.

Gráfico I



Por su parte, la Honorable Cámara de Senadores está compuesta por 46 senadores. El PJ, con 27 senadores controla el 58% de la Cámara. La UCR es la segunda fuerza con 10 senadores. El Frente para la Victoria tiene 7 senadores, lo que representa el 15%. Tanto Encuentro Popular como Proyecto Popular cierran la lista de partidos con representación en la Cámara Alta, cada uno con un único senador.

Gráfico II



4.3. La Página Web de la Honorable Cámara de Diputados

A través de la dirección http://www.hcdiputados-ba.gov.ar puede accederse a la página de la Honorable Cámara de Diputados.

Imagen I

La página principal contiene poca información. En la parte central e inferior, se encuentra una imagen de la parte exterior del Edificio. En la parte superior se localiza una fila con vínculos a las distintas secciones en que han sido agrupada la información: a) Presidencia; b) Prensa; c) Diputados; d) Institucional; e) Secretaria Legislativa; f) Enlaces; g) Voluntad en Acción. Dicha columna se mantiene en todas las secciones a las que nos dirijamos de forma de facilitar la navegación en la página sin necesidad de volver hacia atrás.

Si comenzamos nuestra navegación por Presidencia encontramos un mensaje de bienvenida institucional del Presidente de la Cámara donde se pone de relieve que el objetivo que tiene el sitio de la Cámara es facilitar la comunicación y recuperar el contacto entre esta Cámara y los ciudadanos. Expresamente señala que pretende "*ser el instrumento a través del cual el pueblo de la Provincia tome contacto con sus representantes. Los conozca, sepa cómo, por qué y para qué trabajan*". Indica que en la sección Información Institucional "*se puede hallar la nómina de autoridades, currículum de los 92 diputados y otros datos que hacen a la conformación de la Cámara*". Continúa la descripción de la página indicando que en Secretaría Legislativa, los ciudadanos podrán encontrar un buscador de leyes y proyectos, órdenes del día y todo lo que se refiere a la tarea central del Cuerpo.

Si entramos en la sección "Prensa", subsección "Crónica de la Sesión", al 1º de abril de 2005 la crónica de la sesión más próxima en el tiempo que se encontraba detallada databa de septiembre de 2004, junto con las crónicas de otras 7 sesiones anteriores[xviii]. Otras subsecciones son las de "Gacetillas", "Fotografías", "Columnas" y "Entrevistas" donde sólo se reseñan las actividades, notas o artículos del Presidente de la Cámara[xix].

Si nos dirigimos a la sección Diputados, podemos acceder al listado de diputados con mandato vigente ordenados por nombre o bien acceder a ese mismo listado agrupado por Bancadas[xx]. Cualquiera fuere la vía de acceso, con un clic sobre el nombre del legislador, podemos dirigirnos a una página institucional con la siguiente información de cada diputado: a) Nombre; b) Fotografía; c) Bloque al que pertenece; d) Distrito Sección electoral; e) Periodo; f) Oficina; g) Interno telefónico; h) Página Web personal;

i) E-mail; j) Comisiones que integra; k) Proyectos legislativos y l) Currículum. Toda la información brindada resulta pertinente.

Pero si comprobamos la información que realmente existe, advertimos que sólo el 27% de los diputados tiene su currículum en línea[xxi].

Tabla I

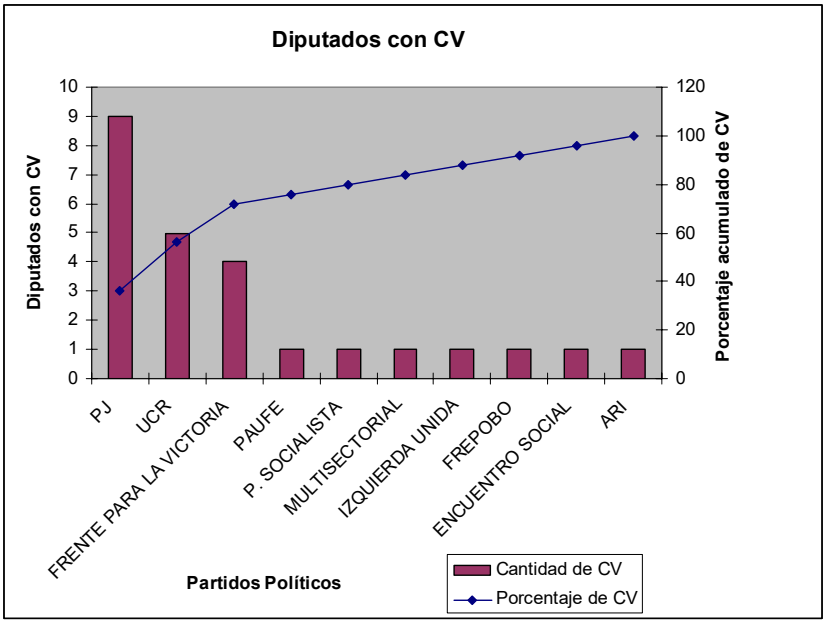
	Total diputados	Porcentaje diputados sobre total de la Cámara	Diputados con currículum	Porcentaje sobre diputados con currículum	Porcentaje diputados con currículo sobre total de la Cámara
PJ	36	39,13	9	36	9,78
UCR	19	**20,65**	5	**20**	5,43
FRENTE PARA LA VICTORIA	23	25,00	4	16	4,35
PAUFE	2	2,17	1	4	1,09
P. SOCIALISTA	1	1,09	1	4	1,09
MULTISECTORIAL	1	1,09	1	4	1,09
IZQUIERDA UNIDA	2	2,17	1	4	1,09
FREPOBO	3	3,26	1	4	1,09
ENCUENTRO SOCIAL	1	1,09	1	4	1,09
ARI	4	**4,35**	1	**4**	1,09
TOTALES	**92**	**100%**	**25**	**100%**	**27,17 %**

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución por partido, se observa mayor presencia de los partidos medianos y pequeños que los grandes bloques mayoritarios. Tal como puede observarse del cuadro, la UCR, integrando el 20% de la Cámara, representan también el 20% de los diputados con currículum disponible (5 diputados). El ARI también guarda igual proporción. El PJ, con el 40% de los miembros de la Cámara, aporta el 36% del total de diputados con currículum; el Frente para la Victoria, cuyos diputados representan el 25% de la Cámara, aportan sólo el 16% de los diputados con currículum en línea. El resto de los partidos más pequeños, representando en conjunto el 10% de la Cámara, aportan el 24% de los diputados con currículum en línea[xxii].

Sólo 2 de los 92 diputados consignaron tener una página Web propia. Seis diputados no tenían ningún número telefónico de contacto y seis no tenían su fotografía. Todos los diputados tenían un correo institucional.

Gráfico III



En la sección "Institucional" se consigna la información de las Autoridades de la Cámara. Pero no aparece información en importantes subsecciones ("Administración", "Organigrama", "Personal", "Becas y subsidios" y "Compras y contrataciones"). En esta sección se encuentra también información sobre la Historia de la Legislatura, Documentos, Imágenes y Fotografía (esta última con las explicaciones en ingles y no en castellano). Por último también se brinda información sobre Visitas Guiadas.

En la sección "Secretaria Legislativa", aparece información sobre el Orden del Día. Se puede acceder a un listado desplegable de los asuntos entrados al orden del día así como un resumen del orden del día, permitiendo descargar un documento .pdf con toda la información. La información del Orden del día se encontraba actualizada. De la misma forma, la información en "Asuntos entrados" se encuentra actualizada, donde se puede acceder a un listado desplegable de todos los asuntos entrados. También se encuentra un muy buen sistema de búsqueda de proyectos por Número de Expediente, por Tema, por Autor o por Fecha de Sesión. Sin embargo el listado desplegable del diario de sesiones se encuentra muy desactualizado[xxiii].

También dentro de la sección "Secretaria Legislativa" aparece información sobre las comisiones permanentes y sus integrantes, así como un Sistema de búsqueda de leyes provinciales al que se puede acceder por Número de Ley, por Temas, por Fechas y que contiene un acceso a un listado de las últimas Leyes. Según la consulta que se efectuara, la Cámara tiene digitalizada la totalidad de las leyes desde el año 90 a la fecha. Además, existe un sistema de búsqueda de decretos, principalmente, aquellos que vetan las leyes sancionadas por la Legislatura. Contiene un vínculo a los textos de la Constitución Nacional, los Pactos Internacionales, la Constitución Provincial y sus textos anteriores, a textos legislativos sistematizados y a Ordenanzas Generales.

Tal vez la sección más innovadora para la participación de la ciudadanía es la sección llamado "*Soy legislador … tiene la palabra*". La sección en cuestión permite descargar un proyecto de ley en formato .pdf para que los usuarios previamente registrados voten a favor, en contra o se abstengan. A través de ella se pretende "*mejorar la calidad de la información a disposición de todas las personas, como asimismo la*

captación de opiniones y pareceres acerca de la labor legislativa". Se reconoce que "*si bien este intercambio no asegura la participación real en un pie de igualdad con el legislador elegido de acuerdo con los preceptos constitucionales vigentes, sí permite la concreción de un acercamiento conformante del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno*". El sistema no tiene ninguna interactividad ya que no existe posibilidad de justificar el voto, de solicitar réplicas o de generar un debate con el legislador.

Del análisis de la página sobre proyectos ya debatidos[xxiv], se desprendía que por el lado de los ciudadanos no existe interés o conocimiento acerca de esta posibilidad de participar. De los 16 proyectos publicados en línea en el período que transcurre desde el 20 de agosto de 2004 al 30 de marzo de 2005, sólo existieron 19 votos que se distribuyeron en 10 proyectos con lo que, consecuentemente, sobre 6 proyecto de ley no existió ningún tipo de votación pese a que los proyectos que se debatían eran relevantes[xxv].

Si se tiene en cuenta que la Provincia de Buenos Aires tiene un padrón mayor a nueve millones y medio de electores, que el proyecto con más participación durante tres meses haya alcanzado tan sólo 4 votos, da una muestra acabada de una participación casi nula (0,000041526 % del padrón)[xxvi].

La Sección "enlaces" contiene vínculos remitiendo a páginas de ONG´s, medios periodísticos, otros entes parlamentarios, municipios y a partidos políticos. Por último, la página contiene una Sección "Voluntades en Acción" que remite a un portal solidario de la Provincia de Buenos Aires.

4.4. La Página Web del Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires

La dirección de acceso a la página oficial del Senado provincial es http://www.senado-ba.gov.ar/

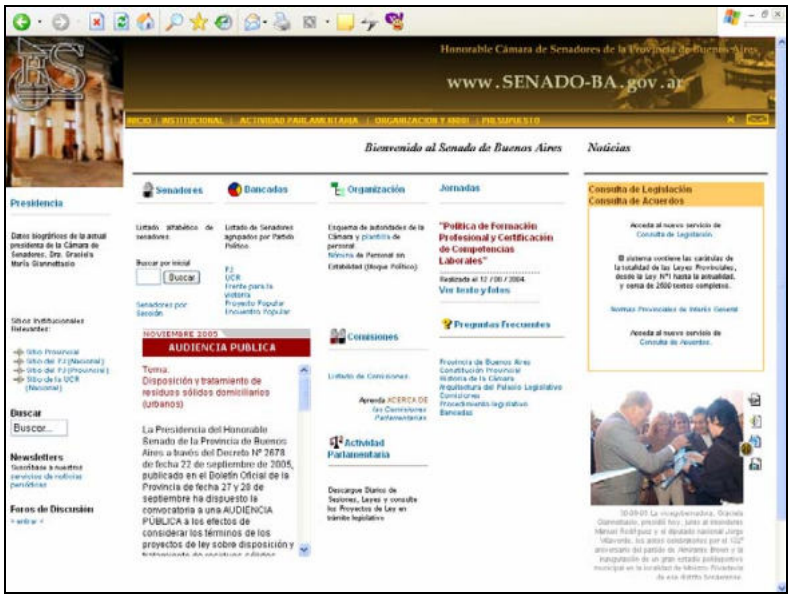
Mientras que la página de inicio del sito de la Honorable Cámara de Diputados provincial peca por defecto de información, la del Senado contiene demasiada información.

Se estructura en dos columnas laterales con información y vínculos, y una parte central con vínculos a Secciones destacadas (Senadores, Bancadas, Organización, Comisiones, Actividad Parlamentaria, Jornadas y Preguntas Frecuentes). La columna derecha, salvo en la página de inicio, con el título "*Sabía que…*" se mantiene en toda la navegación con un resumen del contenido o los datos más relevantes de cada una de las secciones. La columna izquierda en la página de inicio contiene información de prensa con gacetillas y aunque anuncia la existencia de archivos de audio y video, los mismos no se encuentran disponibles.

La parte superior contiene una fila, que también se mantiene en toda la navegación, con vínculos a las siguientes Secciones temáticas: a) Inicio, b) Institucional, c) Actividad Parlamentaria, d) Organización y RRHH, e) Presupuesto y por último un ícono con el dibujo de una carta para enviar un mensaje a los senadores.

La sección Institucional se subdivide en "Presidencia", "Autoridades", "Senadores", "Presupuesto", "Comisiones", "Bancadas" y "Acerca del Senado". En Presidencia encontramos el Currículum y foto de la Presidente del Cuerpo, la Sra. Vicegobernadora de la Provincia y en Autoridades, el nombre de los Vicepresidentes de la Cámara.

Imagen II



Si nos dirigimos a la sección Senadores encontramos un listado a dos columnas ordenado alfabéticamente de los nombres de los senadores, su fotografía, el partido político al que pertenecen y el período de su mandato. Haciendo un clic sobre el apellido del senador entramos a la página institucional de cada senador. Nuevamente aparece en ella la información de partido y período y se agrega la de la sección electoral por la cual fue elegido y las comisiones a las que pertenece. En esa misma página puede aparecer también el Currículum. Se aclara que el senador es el responsable de cargar o no la información.

Advertimos que en el Senado, sólo 9 de los 46 senadores habían cargado su currículum, esto es, el 20%.

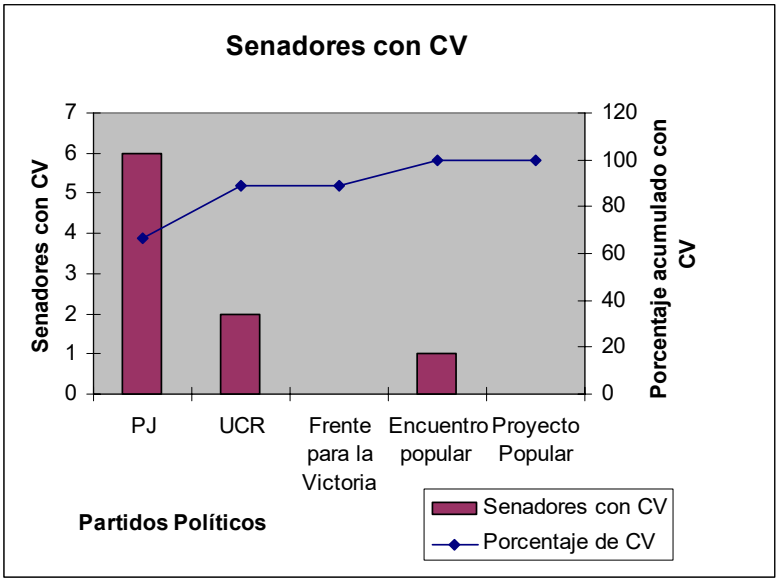
Tabla II

	Total senadores	Porcentaje senadores sobre total de la Cámara	Senadores con currículum	Porcentaje sobre senadores con currículum	Porcentaje senadores con currículo sobre total de la Cámara
PJ	27	58,70	6	66,67	13,04
UCR	10	21,74	2	22,22	4,35
ENCUENTRO POPULAR	1	2,17	1	11,11	2,17
PROYECTO POPULAR	1	2,17	0	0,00	0,00
FRENTE PARA LA VICTORIA	7	15,22	0	0,00	0,00
TOTALES	**46**	**100%**	**9**	**100%**	**19,57 %**

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución por partido, se observa en este caso que los senadores del PJ aportan mayor porcentaje de senadores con currículum que su participación en la Cámara (66.67% y 58,70% respectivamente). En el caso de la UCR, al igual que en Diputados, existe correlación pues representando el 21,74% de la Cámara, sus senadores con currículum representan el 22,22 % de ese subgrupo. Ninguno de los 7 senadores del Frente para la Victoria tenían publicados su currículum. Por último, no puede observarse una tendencia en los partidos con representación minoritaria a una mayor publicación del currículum.

Gráfico IV



No existe, como ocurre en Diputados, un lugar donde consignar el número telefónico de contacto. Sólo uno de los senadores, el senador Vallarino, había consignado en su currículum un número telefónico de contacto así como un mail alternativo. Un porcentaje más amplio que en el de Diputados no tenía su fotografía (28,26% sin fotografía contra 6,52 % en Diputados).

En Presupuesto se puede acceder a un cuadro comparativo del Presupuesto del Ejercicio Financiero 2003 respecto de los 4 años anteriores. No existía información respecto al ejercicio financiero del año 2004.

En Comisiones, además del listado con 23 comisiones, se puede acceder a cada una de ellas donde se indican los integrantes, las misiones de cada una de ellas, se consigna una dirección de correo electrónica específica de la comisión y un vínculo a los documentos, proyectos y actividades de la Comisión. Sin embargo, en la columna izquierda se informa que son 28 comisiones totales y de las 23 comisiones consignadas, sólo 7 contenían algún tipo de material y ninguna de ellas contenía material del corriente año.

En la sección Bancadas se indica, en un gráfico, el porcentaje de senadores. La sección “Acerca del Senado…” contiene información sobree la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial, la Historia de la Cámara, la arquitectura del Palacio Legislativo, el procedimiento legislativo y acerca de las Bancadas.

En la Sección “Actividad Parlamentaria” podemos acceder a los siguientes vínculos: Diarios de Sesiones, Leyes, Proyectos de Ley, Información Legislativa y Biblioteca. En “Diarios de Sesiones” se encuentran, en formato .pdf, archivos con la copia de los diarios de sesiones, aunque el más actualizado databa de marzo de 2004. En “Leyes” se puede acceder a la base de datos de las leyes de la provincia, las que pueden ser buscadas por número, por palabras, por fecha de sanción, promulgación o publicación. Tal como informa la página de inicio, el sistema contiene las carátulas de la totalidad de las Leyes Provinciales, desde la Ley n° 1 hasta la actualidad, y cerca de 2.500 textos completos. Además, puede accederse a un listado de Normas Provinciales de Interés General y a un nuevo servicio de consulta de los Acuerdos para el nombramiento de los cargos del Poder Judicial, el cual se encuentra actualizado. Existe también un buen sistema de búsqueda de Proyectos de Ley.

En la sección “Organización y Recursos Humanos”, no existen datos ni de la Plantilla del personal estable ni del personal sin estabilidad (bloque político) ya que se consigna que los datos se encuentran en proceso de actualización.

La sección Presupuesto consigna datos del 2003 y en la sección Subsidios avalados por los senadores tampoco se consignan datos.

La página cuenta con un interesante servicio de Foro de discusión que permitiría establecer un diálogo entre los usuarios previamente registrados con los legisladores. A la fecha de la realización del estudio, el único Foro abierto pertenecía a la Comisión de Asuntos Constitucionales y sólo había dos mensajes: el primero, reclamando el envío de leyes y otro, un insulto. Ninguno de los mensajes había recibido réplica o contestación por parte de los legisladores. A los fines de evaluar el uso, se ingresó una consulta pertinente y específica para el asunto de la Comisión y una dirección de correo electrónico de contacto. Pese a que la pregunta fuera ingresada en el mes de abril, no existieron respuestas, ni en el foro ni en la dirección de correo electrónico. Desde abril a octubre, sólo se añadieron dos nuevos mensajes: otro insulto y un pedido de explicación por la sanción de una ley, que tampoco recibiera respuesta en el foro. Con ello, en casi un año, ningún legislador había contestado las preguntas y/o pedidos reales con lo que el servicio se desnaturaliza[xxvii].

Por último, donde se encuentra el ícono con la imagen de una carta, se abre un menú desplegable que permite comunicarse con la Presidencia, los senadores, las comisiones, con otras áreas y, finalmente, con el webmaster. El sistema de comunicación permite sólo enviar mensajes de texto y no consigna la dirección del correo electrónico al cual se envía el mensaje, esquema similar al formulario Web de contacto.

4.5. Poniendo a prueba la comunicación

Del relevamiento de los sitos de ambas Cámaras puede advertirse que todos los legisladores de la Provincia de Buenos Aires poseen una cuenta institucional de correo electrónico, de carácter individual, con lo cual cualquier ciudadano podría dirigirse personalmente al legislador y plantear sus dudas, inquietudes o formular sus reclamos.

Como señala Dader (2001), disponer de una dirección de correo anunciada de forma pública, constituye obviamente un indicador para calibrar el grado de compromiso de los parlamentarios con la democracia virtual. Pero, como bien advierte, tal anuncio podría reducirse a un elemento decorativo para transmitir la imagen de ‘estar al día’.

Para comprobar empíricamente la interacción, el grado real de compromiso, interés y pericia de los legisladores en el uso de estas nuevas tecnologías, se realizaron algunas pruebas sobre el uso real de Internet.

En primer lugar, bajo un nombre supuesto y presentándose como un ciudadano común, desde una cuenta de correo creada al efecto, se redactó un mensaje informal que fue enviado a todos los diputados y senadores a la dirección de correo electrónico mencionada públicamente de su Cámara. A los efectos del presente trabajo, lo identificaremos como e-mail 1. El mensaje era personal y no se comunicaba que se había enviado igual mensaje al resto de los colegas. El supuesto ciudadano se presentaba como un desempleado, que cobraba un subsidio por desempleo. Consultaba cómo obtener un subsidio para su hija, madre soltera con 2 hijos y también sin trabajo[xxviii].

El segundo ejercicio, el e-mail 2, en iguales términos que el primero, consistió en el envío de un correo de una supuesta joven estudiante de la carrera de periodismo, que se ofrecía a participar políticamente y a colaborar en las próximas elecciones con el

partido al que el legislador representaba. La joven, que estudiaba en la Capital de la provincia, se dirigía especialmente a cada legislador porque era del interior de la provincia, de la misma localidad de donde provenía el legislador[xxix].

Un tercer correo (e-mail 3) dirigido a cada legislador, contenía un cuestionario para que, en el marco de una investigación acerca del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y su relevancia como nueva herramienta para fortalecer los mecanismos de participación democrática, responda 10 preguntas, entre otras, sobre el uso de Internet, cantidad de correos recibidos, qué solicitan esos correos y qué temas cree que son importantes para el desarrollo del Gobierno Electrónico. Expresamente se aclaraba que toda la información sería de uso exclusivamente académico y confidencial y se ofrecía, al finalizar la investigación, el envío de los resultados[xxx].

Si entramos a considerar la respuesta, pertinencia y tiempo de respuesta de los legisladores, el resultado es decepcionante.

Se enviaron un total de 414 correos electrónicos y sólo se respondieron 22 correos electrónicos, esto es, casi el 95 % de los correos no tuvieron respuesta.

En primer lugar, es necesario resaltar que ninguno de los 138 correos, ni el pedido de información, ni el ofrecimiento de participación, ni el cuestionario enviado a cada uno de los senadores recibió respuesta alguna[xxxi].

En cuanto a los correos electrónicos enviados a los Diputados, se desprenden los siguientes datos:

- Una de las cuentas de correo electrónica se encontraba mal consignada o no existía porque los correos enviados a esa dirección fueron devueltos.
- El primer correo, el que requería información sobre cómo obtener un subsidio, obtuvo sólo 5 respuestas.
- El segundo correo, el ofrecimiento de participación, obtuvo respuesta de 17 diputados.
- El tercer correo, el pedido de opinión acerca de las TIC, no obtuvo ninguna respuesta.
- Dos de los cinco diputados que respondieron al e-mail 1 no lo hicieron respecto del e-mail2.
- 13 de los 22 correos contestados, fueron contestados por asesores. En un caso, un segundo correo fue remitido por el diputado[xxxii].
- En el caso del e-mail 2, ante la no respuesta, 3 legisladores insistieron, dos de ellos una vez y uno dos veces.
- La mayoría de los mensajes son cortos. Sólo uno hace referencia a las TIC.[xxxiii]

Gráfico V

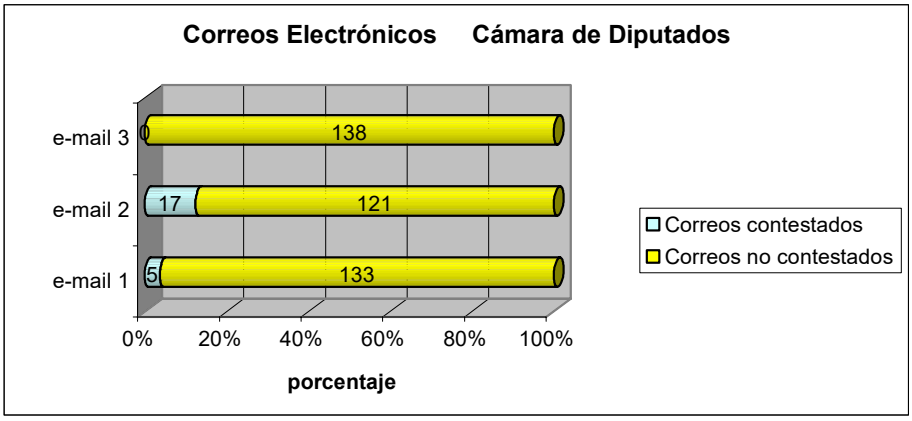


Tabla III

	e-mail 1	e-mail 2	e-mail 3	TOTAL
Cantidad de correos enviados	**138**	**138**	**138**	**414**
Diputados	*92*	*92*	*92*	*276*
Senadores	*46*	*46*	*46*	*138*
Cantidad de correos contestados	**5**	**17**	**0**	**22**
Diputados	*5*	*17*	*0*	*22*
Senadores	*0*	*0*	*0*	*0*
Porcentaje de correos contestados	**3,62 %**	**12,31 %**	**0 %**	**5,31 %**
Diputados	*5,43 %*	*18,77 %*	*0 %*	*7,97 %*
Senadores	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la distribución por partido, se observa una mayor participación en los correos electrónicos contestados de la UCR, el ARI y el FREPOBO respecto a la cantidad de diputados que esos mismos partidos aportan a la Cámara.

Tabla IV

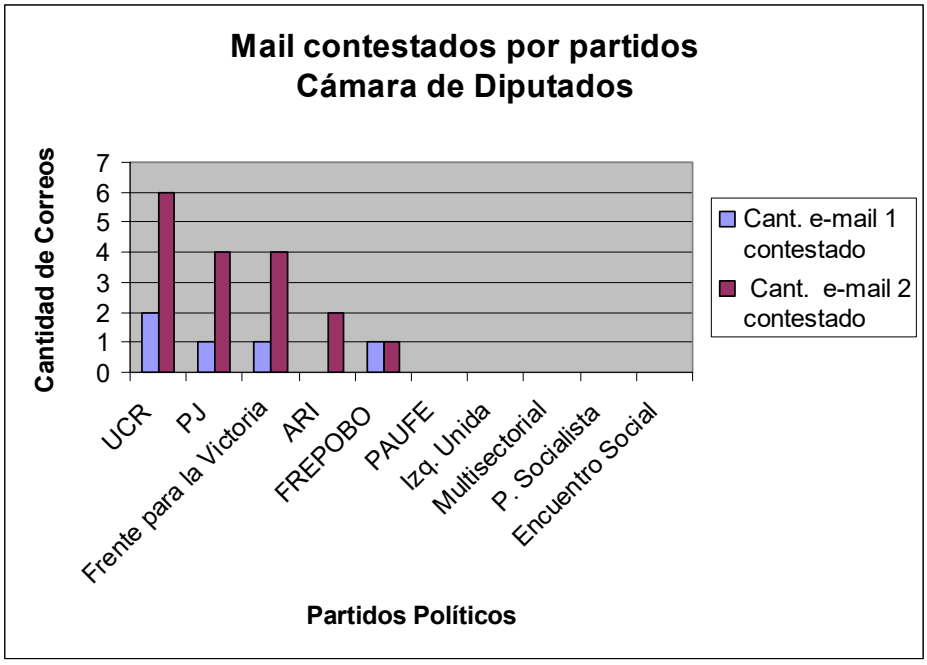
	Cantidad e-mail 1 contestado	Cantidad e-mail 2 contestado	Porcentaje de correos contestados	Porcentaje de integración de la Cámara
UCR	2	6	**36,36**	20,65
PJ	1	4	**22,73**	39,13
Frente para la Victoria	1	4	**22,73**	25,00
ARI	0	2	**9,09**	4,35
FREPOBO	1	1	**9,09**	3,26
PAUFE	0	0	**0,00**	2,17
Izq. Unida	0	0	**0,00**	2,17
Multisectorial	0	0	**0,00**	1,09
P. Socialista	0	0	**0,00**	1,09
Encuentro Social	0	0	**0,00**	1,09
TOTAL	**5**	**17**	**100 %**	**100 %**

Fuente: Elaboración Propia

Si tomamos en cuenta la distribución por sexo, 5 de los 22 mensajes son contestados por mujeres, esto es, el 22% de los recibidos, mientras que las diputadas representan el 31% de la Cámara de Diputados.

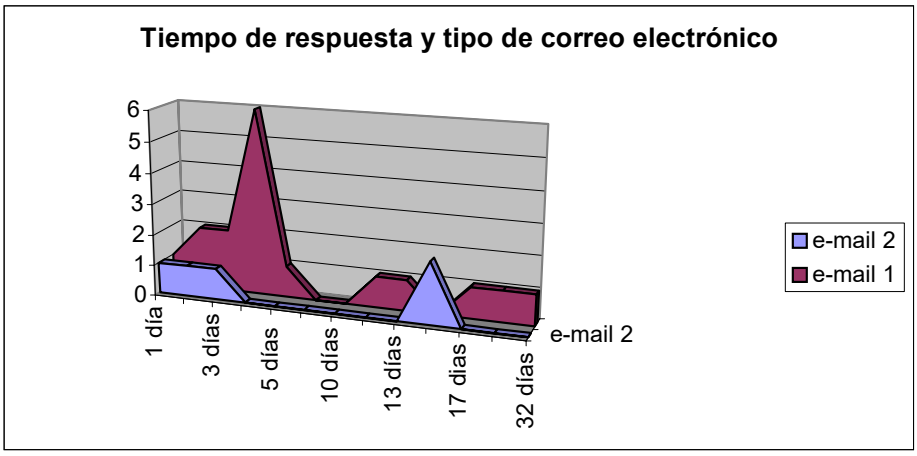
En cuanto a la pertinencia, en el caso del e-mail 1, cuatro requirieron más información para dar una respuesta y sólo un diputado efectuó una detallada explicación sobre cómo acceder a la asistencia social de la Municipalidad. En el caso del e-mail 2, todos aceptaban el ofrecimiento de participación. La mayoría remitían una dirección de contacto telefónico y de la oficina. Los mensajes eran coloquiales. Algunos manifestaban grata sorpresa por el ofrecimiento de participación y la juventud[xxxiv].

Gráfico VI



En cuanto al tiempo de respuesta, tal como puede observarse del cuadro, la mayor cantidad absoluta de respuestas (6) se recibieron en el cuarto día y casi el 70% de los correos contestados se había recibido en la primera semana.

Gráfico VII



5. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

El continuo cambio, la mayor velocidad en la comunicación y el desdibujamiento de las fronteras políticas y culturales son los rasgos más distintivos de la Sociedad de la Información[xxxv]. Es una sociedad de la emergencia, una sociedad que, en cuanto comunicada, exige cada vez menos tiempo para la solución de los conflictos que ella misma crea. Estamos ante una sociedad continua que rinde culto a lo instantáneo, a lo virtual, a lo interactivo y a la técnica que lo posibilita.

El problema de la desafección a la democracia no parece favorecer la creación de nuevos canales de participación. El *homo tecnologicus* no tiene tiempo ni quiere asumir los mayores costos que supone un proceso de participación activa pero reclama resultados. Sea por desinterés o por desconocimiento, la casi nula participación de los ciudadanos en los mecanismos participativos que tienen ambas Cámaras ("*Soy legislador … tiene la palabra*" y el Foro del Senado) da muestras de esta circunstancia.

Ciertamente, la participación en los asuntos colectivos es un proceso muy complejo que supone no sólo el interés de los ciudadanos sino también, como se ha demostrado desde la teoría económica de la política, asunción de riesgos y costos.

Sin embargo, no resulta conveniente desaprovechar los canales actualmente existentes teniendo en cuenta los bajos niveles de capacidad de respuesta y de eficacia institucional. En efecto, la problemática se potencia si no se logran consolidar estos procesos participativos que, sin lugar a dudas, contribuyen a legitimar la toma de decisión política.

El optimismo inicial que se había puesto en las TIC como factor democratizador explotó en el 2000 junto con las burbujas de las empresas "punto com" y ha dejado hoy muchos escépticos en el camino. El Gobierno Electrónico no es la solución a todos los problemas; es sólo una herramienta más a disposición de los gobiernos y de los ciudadanos, empresas, organizaciones. Pero nadie puede dudar del potencial comunicacional de las TIC. Las Tecnologías brindan beneficios concretos que redundarán indudablemente en una mejora de la calidad de vida. Hoy los ciudadanos ahorran costos de traslados, tiempo y recursos utilizando las TIC para sus asuntos privados… ¿por qué no reclamar lo mismo en el ámbito público? El uso de las TIC, desde la ciudadanía, se ha impuesto. Si el contacto directo con el legislador es casi imposible, la vía electrónica es más que una opción.

Se ha dicho que las políticas de Gobierno Electrónico que no salen a buscar a los ciudadanos, a la espera de que ellos mismos accedan a los beneficios, no suelen ser exitosas. Es necesario luchar contra las costumbres, los usos y los hábitos "captando" a un público que no es usuario frecuente de las TIC. Eso es verdad. Pero ¿cuánto más retrasamos los efectos beneficios del cambio si el ciudadano, venciendo ese obstáculo, no tiene respuesta alguna? Un primer contacto frustrado con las TIC resulta difícil revertir. Descreimiento sobre más descreimiento, es una suma peligrosa[xxxvi].

En este sentido, las consecuencias de los datos recabados en el presente estudio son más que alarmantes. El análisis de los resultados revela que el hecho de consignar una dirección de correo electrónica como forma de contacto, respondería más a una iniciativa institucional que a un interés personal de los legisladores. Los resultados, en este sentido, son elocuentes.

Dábamos cuenta más arriba de los bajos resultados que existen a nivel comparado sobre los índices de respuesta. Pero que ninguno de los 46 miembros de la Honorable Cámara de Senadores haya contestado alguno de los 3 correos personales que se le remitieran, da cuenta del inexistente interés en utilizar las tecnologías como mecanismos de comunicación con su electorado pese al diseño de una página Web de última generación.

Resulta también preocupante observar que los legisladores hayan preferido contestar, e incluso insistir, a un ofrecimiento de participación partidaria que al pedido de información para asistir a una persona que, según sus dichos, se hallaba en una difícil situación económica. Llama también la atención el hecho de que ninguno de los 138 legisladores haya contestado un simple cuestionario que no hubiera tomado más de 10 minutos en contestar, ni siquiera para rechazar la pertinencia de las preguntas o justificar su negativa.

Adviértase que nos hallamos por debajo del piso del nivel de respuesta obtenido en el estudio sobre el legislador español para el año 1999 (promedio de 6,3% de ambas Cámaras), esto es, nos encontramos peor que el legislador español de hace seis años, cuando todavía las TIC no eran una cosa de casi todos los días.

Pese a que los correos que efectivamente han sidos contestados revelan, en su mayoría, una buena predisposición, un lenguaje amable y compromiso, el sabor final no deja de ser amargo.

La cantidad de mensajes puede llegar a saturar las casillas y desnaturalizar este tipo de contacto. En efecto, el uso de correo masivo, *spam* o de protesta puede atentar contra este nuevo mecanismo participativo. El Congreso de los EE.UU. recibía 80 millones de correos electrónicos en 2000 y pasó a recibir 117 millones en 2001, con lo que en un día promedio un diputado tendría que contestar 234.245 correos electrónicos y un senador 88.009[xxxvii]. Esa tendencia pudo, sin embargo, estabilizarse e incluso disminuirse gracias al control del correo *spam* y la apertura de formularios Web de contacto.

De todas maneras, debe quedar en claro que la sobresaturación no parece ser la explicación a ese bajo nivel de respuesta. Según las consultas realizadas telefónicamente en los despachos de los diputados provinciales, un diputado recibe, en promedio, entre 80 y 100 correos en el día. Pero en su mayoría, según consignaran expresamente, el correo basura ocupa un alto porcentaje de esos correos con lo que nos se puede hablar aún hoy de sobresaturación[xxxviii].

La falta de tiempo o de paciencia para usar las TIC son otras de las posibles causas que se dan para explicar este el bajo nivel de respuesta. Sin embargo, parece ser más una justificación ya que según advirtiéramos, la mayoría de los correos contestados no fueron "firmados" por el legislador. Por otro lado, la baja presencia de currículum en línea no puede recibir ese mismo tipo de "explicación".

Este tipo de resultado parece ser consecuencia de la propia cultura cívica del cuerpo, desacostumbrada al contacto directo con el ciudadano más que en el período electoral. En este sentido, las TIC resultan "intrusivas". Sin embargo, resulta un dato de interés que pocos legisladores hayan advertido el enorme potencial que tienen las TIC para propiciar el diálogo con el ciudadano, para rendir cuentas de su gestión, para mantener un contacto con directo con "la voz de la calle" antes que con la opinión publicada.

Para superar los procesos de "crisis en la democracia" (Morlino, 1996) se hace imprescindible que confluyan en el Parlamento partidos políticos sólidos, con raíces reales en las bases sociales y una sociedad políticamente comprometida con la cosa pública.

Por ello, más que plantear complejos procesos de reforma institucional, la consigna debiera ser aprovechar los mecanismos actualmente existentes, entre ellos, los que brindan las TIC, como herramientas hábiles para contrarrestar la obsolescencia gubernamental, para mejorar la capacidad de respuesta y para legitimar los procesos de toma de decisión.

El uso efectivo de estos nuevos canales de diálogo entre la sociedad y el Estado contribuirá no sólo a legitimar las decisiones, sino a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos, pues supone, de un lado, un Estado activo y del otro, ciudadanos informados y comprometidos.

Como bien señalaba Pasquino (1997) el problema más importante de la gobernabilidad está relacionado con la formulación de políticas eficaces y sujetas a la rendición de cuentas. Sin la existencia de canales abiertos de comunicación entre la sociedad, los partidos políticos y el Parlamento, no es posible desarrollar mecanismos eficaces de rendición de control institucional.

Si el Parlamento continúa acentuando su proceso de descrédito fallará en la principal tarea y fuente de legitimidad que le asignara Weber (1991): seleccionar a los futuros dirigentes políticos favoreciendo la persistencia de democracias pleblicitarias.

La Sociedad de la Información potenciará la reconfiguración de las relaciones sociales y demandará nuevas formas de entender los procesos culturales y políticos. Pero esa reconfiguración no garantiza que el cambio se oriente a la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información.

Sin lugar a dudas, uno de los problemas-reto de los gobiernos en Latinoamérica será el diseño y gestión de un modelo de desarrollo hacia una Sociedad de la Información plenamente participativa y políticamente activa. Parece evidente, pero no está de más recordar que las TIC, por sí mismas, y a pesar de sus evidentes potenciales para el desarrollo y la comunicación, no facilitarán una mejor democracia, menor corrupción, o mayor participación ciudadana.

La eficiencia, rendición de cuentas y transparencia como metas a alcanzar en los procesos de reforma a través de la utilización intensiva de las TIC, más que cuestiones tecnológicas son problemáticas que afectan la ética y el compromiso social; dependen, no del desarrollo tecnológico, sino de una decisión colectiva que haya previamente definido claramente qué es lo correcto, qué es moralmente reprochable, sobre qué valores construir una democracia.

En fin, la lógica de la Sociedad de la Información no es inevitable: múltiples configuraciones, alianzas, estrategias puede admitir. Internet y las TIC alterarán la gramática del poder, pero cómo lo harán, dependerá de qué uso quieran dárseles. Supondrán la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información si son utilizadas inteligentemente en una sociedad con cultura cívica. Si no, sólo serán una herramienta potenciadora de los actuales modelos de exclusión y de democracias imperfectas.

Este tipo de resultado parece ser consecuencia de la propia cultura cívica del cuerpo, desacostumbrada al contacto directo con el ciudadano más que en el período electoral. En este sentido, las TIC resultan "intrusivas". Sin embargo, resulta un dato de interés que pocos legisladores hayan advertido el enorme potencial que tienen las TIC para propiciar el diálogo con el ciudadano, para rendir cuentas de su gestión, para mantener un contacto con directo con "la voz de la calle" antes que con la opinión publicada.

Para superar los procesos de "crisis en la democracia" (Morlino, 1996) se hace imprescindible que confluyan en el Parlamento partidos políticos sólidos, con raíces reales en las bases sociales y una sociedad políticamente comprometida con la cosa pública.

Por ello, más que plantear complejos procesos de reforma institucional, la consigna debiera ser aprovechar los mecanismos actualmente existentes, entre ellos, los que brindan las TIC, como herramientas hábiles para contrarrestar la obsolescencia gubernamental, para mejorar la capacidad de respuesta y para legitimar los procesos de toma de decisión.

El uso efectivo de estos nuevos canales de diálogo entre la sociedad y el Estado contribuirá no sólo a legitimar las decisiones, sino a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos, pues supone, de un lado, un Estado activo y del otro, ciudadanos informados y comprometidos.

Como bien señalaba Pasquino (1997) el problema más importante de la gobernabilidad está relacionado con la formulación de políticas eficaces y sujetas a la rendición de cuentas. Sin la existencia de canales abiertos de comunicación entre la sociedad, los partidos políticos y el Parlamento, no es posible desarrollar mecanismos eficaces de rendición de control institucional.

Si el Parlamento continúa acentuando su proceso de descrédito fallará en la principal tarea y fuente de legitimidad que le asignara Weber (1991): seleccionar a los futuros dirigentes políticos favoreciendo la persistencia de democracias pleblicitarias.

La Sociedad de la Información potenciará la reconfiguración de las relaciones sociales y demandará nuevas formas de entender los procesos culturales y políticos. Pero esa reconfiguración no garantiza que el cambio se oriente a la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información.

Sin lugar a dudas, uno de los problemas-reto de los gobiernos en Latinoamérica será el diseño y gestión de un modelo de desarrollo hacia una Sociedad de la Información plenamente participativa y políticamente activa. Parece evidente, pero no está de más recordar que las TIC, por sí mismas, y a pesar de sus evidentes potenciales para el desarrollo y la comunicación, no facilitarán una mejor democracia, menor corrupción, o mayor participación ciudadana.

La eficiencia, rendición de cuentas y transparencia como metas a alcanzar en los procesos de reforma a través de la utilización intensiva de las TIC, más que cuestiones tecnológicas son problemáticas que afectan la ética y el compromiso social; dependen, no del desarrollo tecnológico, sino de una decisión colectiva que haya previamente definido claramente qué es lo correcto, qué es moralmente reprochable, sobre qué valores construir una democracia.

En fin, la lógica de la Sociedad de la Información no es inevitable: múltiples configuraciones, alianzas, estrategias puede admitir. Internet y las TIC alterarán la gramática del poder, pero cómo lo harán, dependerá de qué uso quieran dárseles. Supondrán la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información si son utilizadas inteligentemente en una sociedad con cultura cívica. Si no, sólo serán una herramienta potenciadora de los actuales modelos de exclusión y de democracias imperfectas.

BIBLIOGRAFIA

ARAYA DUJISIN, Rodrigo, 2004. INTRODUCCIÓN: Gobierno electrónico en América Latina. En ARAYA DUJISIN, Rodrigo; PORRÚA VIGÓN, Miguel A., Editores (2004). América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.

ABERBACH y ROCKMAN, 1999. Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 15, pp. 3-17, cit. por CRIADO GRANDE Juan Ignacio, María Carmen RAMILO ARAUJO y Miguel SALVADOR SERNA, 2002. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2002.

ALCÁNTARA, Manuel, 1998. Modernización de los parlamentos en América Latina. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998.

BOBBIO Norberto, 2000. El futuro de la democracia. FCE., México.

CASTELLS, Manuel, 2000. La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 1. La Sociedad Red. Alianza Editorial. Madrid.

CLIFT, Steven, 2004. E-Government and democracy. Representation and citizen engargment in the Information Age. Disponible en línea en: www.publicus.net

CRIADO GRANDE Juan Ignacio, María Carmen RAMILO ARAUJO y Miguel SALVADOR SERNA, 2002. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2002.

CUELI, Hugo Oscar. 1997. Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Anotada y Comentada. La Ley, Buenos Aires.

DADER, José Luis, 2001. La ciberdemocracia posible: reflexión prospectiva a partir de la experiencia de España. Disponible en línea en: http://www.azc.uam.mx/csh/sociología/sigloxx/ciberdemocracia.htm

DOWNS, Anthony, 1992. Teoría económica de la acción política en una democracia, en AA. VV.: Diez Textos Básicos de Ciencia Política, Barcelona, Ariel.

DROR, Yehezkel, 1990. Enfrentando el futuro. FCE. México.

GODIO et all., 2004. El componente "parlamentarista" en los sistemas presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina. En La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.

GRZYBOWSKI, Cándido, 2004. Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate. En La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.

HELD, David, 2004. El estado de la democracia en América Latina. En La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.

[iii] Como bien señala Sartori la institución del Parlamento ha nacido como un órgano encargado de limitar el poder del Gobierno. La función legislativa, en esencia, se desarrolló sólo como medio de control y de limitación a las posibles decisiones arbitrarias del gobernante, y siempre con el límite de la costumbre, con la tarea de "encontrar" el derecho para el caso, no de "crearlo". La fuente de legitimidad del derecho estaba, ciertamente, en el marco de la tradición. Sólo desde el triunfo de la doctrina de la soberanía del pueblo y a través del impulso codificador, se fue constituyendo en una institución creadora del derecho. Sartori, Giovanni, 1992. "Parlamento". Elementos de Teoría Política. Alianza, Madrid.

[iv] La opción constitucional por el presidencialismo que mayoritariamente han adoptado los países latinoamericanos, ha sido señalada por diversos autores como una debilidad para la estabilidad de las democracias de la región. Sin pretender entrar en el debate acerca de la incidencia del régimen presidencialista en las crisis institucionales latinoamericanas, recordemos que según Lijphart el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consensos y de pactos necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis. Lijphart, Arend, 1990. Presidencialismo y "Democracia de mayoría". Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Godoy, Santiago de Chile. Véase también Nino, Gargarella y otros (1992). El hiperpresidencialismo puesto a prueba. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

[v] Para un desarrollo más detallado acerca del concepto Sociedad de la Información, Sociedad Informacional y Sociedad del Conocimiento, véase Castells, Manuel, 2000. La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 1. La Sociedad Red. Alianza Editorial. Madrid.

[vi] Esa convergencia incluyendo el crecimiento del mercado de las telecomunicaciones y la regulación de los distintos Estados en esta materia.

[vii] Véase también Aberbach y Rockman, 1999. "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas". Rev. Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 15, pp. 3-17.

[viii] No podemos dejar de señalar el valor relativo que tienen este tipo de consultas atento a la brecha digital existente, la no identificación del usuario, y el diferente grado de interés que pueden existir en las temáticas a consultar. Pero también es cierto que se pueden constituir en un buen indicador de la opinión existente en un momento y sector determinado.

[ix] Se ha señalado, por otra parte, que las listas de distribución pueden tener un efecto mucho mayor a las actuales publicaciones en los diarios o la vía pública pues, al poder segmentarse la población, pueden ir dirigidas específicamente a un público determinado en función de sus propios intereses.

[x] Para el buen funcionamiento de esta herramienta, todo funcionario debería publicar en el portal gubernamental su dirección de correo, cargo, función, organismo al que pertenece, la vez que deberían establecerse tiempos mínimos de respuesta con la posibilidad de denunciar el incumplimiento al superior jerárquico.

[xi] Las buenas prácticas además exigen tiempos máximos y obligatorios de respuesta.

[xii] Como sostienen Criado Grande, Ramilo Araujo y Salvador Serna "*la extensión de procesos de e-Democracia supone una ampliación y fragmentación de la demanda de productos gubernamentales, que genera una presión creciente en la esfera gubernamental*." CRIADO GRANDE Juan Ignacio, María Carmen RAMILO ARAUJO y Miguel SALVADOR SERNA, 2002. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2002, pág. 38.

[xiii] Se estima que actualmente el número de usuarios de Internet no supera el 10% del total de la población mundial. Según la CEPAL, el 79 % de los usuarios de Internet en el mundo viven en los países desarrollados. Y a pesar de que el acceso a las TIC e Internet aumenta con rapidez en los países latinoamericanos, los miembros típicos de personas conectadas en estos países parecen ser hombres jóvenes urbanos, instruidos y bien pagados, que hablan inglés. No obstante los muchos anuncios de modernización y tecnificación, América Latina posee bajos índices de acceso a las nuevas tecnologías (promedio de acceso de 5% de la población total) mientras que en países como Corea del Sur, Finlandia, Canadá y Estados Unidos más del 60% de la población accede a Internet.

[xiv] La Provincia es representativa de las diferencias que existen en todo el país pues en ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población. En el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km2, esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de la superficie total,

habita el 63 % de su población. Por ello, al igual que la Argentina, de la Provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.

[xv] El estudio fue un muestreo realizado en 2002. Se remitieron 599 correos electrónicos a 14 congresistas, pero sólo se recibieron 26 correos electrónicos de legisladores de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. En cuanto a la pertinencia de la respuesta, de ese 4,3% de correos electrónicos recibidos, el 38% respondió satisfactoriamente a la solicitud, mientras que el 62% restante remitía a otra instancia para obtener la información requerida.

[xvi] En el análisis sobre el Parlamento español fue realizado en 1999 y se repitió en 2002. En ese período las respuestas de 1999 de diputados y senadores, que llegaban a 6,5 % y 6,1 %, respectivamente, subieron a 23,1% y 19,7%.

[xvii] Esa mayor base para obtener el cargo hace que al Senado provincial sólo puedan acceder los partidos políticos grandes.

[xviii] Crónicas de la sesiones del 15/09/04, 09/09/04, 26/08/04, 09/06/04, 28/05/04, 20/05/04, 06/05/04 y 22/04/04. Al 8 de octubre, continuaban las mismas sesiones con lo que en más de un año no se ha actualizado esa información.

[xix] La entrevista más cercana en el tiempo era del 1/03/04.

[xx] También podemos acceder a la base de datos de diputados con mandato cumplidos, desde 1996 a la fecha.

[xxi] No analizamos la pertinencia de los datos cargados sino solamente si se hallan o no.

[xxii] Recuérdese que la fecha de acceso a la página oficial de la H. C. Diputados fue entre el 1 y 5 de abril. Si bien en ese momento el listado de las bancadas pertenecientes al PJ aún no se hallaba depurado, los datos de los bloques ha sido actualizado.

[xxiii] Tanto al 1º de abril como al 8 de octubre, el último diario de sesión era más de un año atrás (16 de febrero de 2004).

[xxiv] Al 1º de abril no existía ningún tema que estuviera en ese momento en debate.

[xxv] Entre los proyectos que no tuvieron ningún tipo de "voto" figuran temas tales como un proyecto de ley sobre la prevención y sanción de actos de violencia laboral o sobre la creación de un sistema de reconocimiento, registro y protección de todo producto bonaerense mediante la "indicación de procedencia" y la "denominación de origen".

[xxvi] El proyecto en cuestión era del Diputado Varese estableciendo que los menores de edad que circulen en la vía pública luego de las 22 horas que concurran a espectáculos y/o boliches, discotecas o lugares de esparcimiento deberán contar con la autorización correspondiente de sus padres o tutores.

[xxvii] La primera consulta real, el pedido de leyes, databa de noviembre de 2004. Con posterioridad se creó un nuevo Foro sobre "Trabajo y Legislación Social" donde sólo se había ingresado un pedido, que tampoco recibiera respuesta.

[xxviii] El mensaje personalizado, que se completaba en cada caso según el cargo, era el siguiente: "*Señor diputado/senador, me dirijo a usted para consultarle cómo puedo solicitar un subsidio para mi hija, que es madre soltera con 2 hijos y está sin trabajo. Yo no la puedo ayudar porque estoy con un plan trabajar y la verdad es que se me complica para ayudarla. Desde ya, le estoy muy agradecido. Juan Carlos Satrino*". El correo fue enviado con fecha 5 de abril de 2005 desde la cuenta jcsatrino@yahoo.com.ar.

[xxix] El mensaje personalizado decía: "*Señor/a *: Quisiera saber cómo puedo hacer para acercarme a participar políticamente con el movimiento/partido * al que representa. Estoy estudiando en La Plata la carrera de periodismo. Me falta un año para recibirme y pienso volver a nuestra ciudad *. Me gustaría poder colaborar para las próximas elecciones. Muchas gracias. Sonia Marcusi*". La referencia a la localidad se eliminó para el caso de los legisladores pertenecientes a la Sección Electoral de La Plata. El correo fue enviado con fecha 2 de abril de 2005 desde la cuenta sonia_24_2005@yahoo.com.ar

[xxx] El correo fue enviado el día 13 de abril a nombre personal del autor, con indicación de su Documento y desde su casilla de correo electrónico.

[xxxi] Es necesario destacar que se confirmó telefónicamente el funcionamiento del sistema de correos electrónicos en una de las dependencias de la Honorable Cámara de Senadores.

[xxxii] Es dable aclarar que, no existiendo firma electrónica ni digital, el dato ha sido recabado según lo informado por los propios remitentes, por lo que un correo firmado por un diputado pudo en realidad ser redactado y enviado por otra persona.

[xxxiii] "… *en este correo entran cantidades que con las actividades de todos los días hay veces que no alcanzo a leerlos todos.*"

[xxxiv] En este sentido, transcribimos parte del texto uno de los correos: "*Sorprendida con tu mail que acabo de leer... Desde ya quiero decirte que no es común recibir uno de las características del que vos estás enviando... por lo que estoy gratamente sorprendida y contenta de tu iniciativa*". Otro en igual sentido: "*Una noticia de éstas no se reciben todos los días*."

[xxxv] Adviértase que la nota más característica de la Sociedad de la Información es el cambio. Ya no se habla de progreso, lo cual denota una visión distinta a la idea de un inevitable avance hacia lo mejor.

[xxxvi] Recuérdese que en las elecciones de abril de 2003, en Provincia de Buenos Aires, casi el 20% del electorado no participó de los comicios, y de los asistentes, un 0,79% votó en blanco y un 1,81% anuló su voto.

[xxxvii] Más información en http://www.congressonlineproject.org/pf080702.html

[xxxviii] Uno de los consultados llegó a estimar que "*los correos basura llegan al 40% o más*" de los correos recibidos. Una secretaria manifestó que "*casi todo lo que llega es publicidad*" y este hecho había derivado en la orden que le diera el legislador: *"… por eso el diputado me dice que lo borre directamente … y todas las mañanas borro todo*".

3.1.2. Análisis metodológico

Ricardo Sebastián Piana, Juan José Cardozo y Diego Furnari

Antes de concentrarnos en el análisis metodológico del *paper*, es necesario realizar una aclaración. Si bien el trabajo fue publicado en el año 2005 en la revista digital *AR: Revista de Derecho Informático*, núm. 088, noviembre 2005 (ISSN 1681-5726), esta se discontinuó en el año 2011 (https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=2485), por lo cual ya no se encuentra disponible *online*. Actualmente, solo se puede descargar el texto del trabajo a través de una página que lo tomó (https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/un-estudio-pr%C3%A1ctico-sobre-participaci%C3%B3n-y-tecnolog%C3%AD-el-uso-de-las-tic-en-el-poder-legislati).

Habiendo realizado la aclaración pertinente, es posible señalar que el tema del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los ámbitos gubernamentales configura hoy un tema de interés para diversas disciplinas. De ahí que, si consideramos que el artículo fue publicado en el año 2005, la relevancia del tema en perspectiva crezca mucho más. Tanto el paradigma del gobierno electrónico (vigente en ese momento) como más recientemente el de Gobierno Abierto se apoyan en el uso de las herramientas informáticas para dar respuesta a la ciudadanía desde un gobierno más cercano, más participativo y colaborativo. Ahora bien, la originalidad del trabajo se centra en preguntarse cuánto de esto que se dice se hace efectivamente: tal como en otros *papers*, aparece clara la necesidad de confrontar lo discursivo con lo real. A su vez, lo interesante y original de la propuesta es que el autor decide contrastar la realidad analizando la información disponible de esas mismas tecnologías, asumiendo —según lo dicen el marco teórico y la buena práctica gubernamental— que hay que tomar como dato lo que a través de las TIC se informa. Es decir, aun cuando podamos criticar esta metodología (pues podríamos recurrir a otras estrategias para complementar y validar la información allí publicada), el artículo busca comprobar esa afirmación y no validarla.

En cuanto a la estructura general, la metodología cumple con los requisitos de la revista, aunque, a nuestro entender, adolece de algunas cuestiones que dificultan la lectura e interpretación del trabajo. En primer lugar, el artículo no tiene resumen ni palabras claves porque no era pedido por la revista (aunque hoy es esencial en casi todas las publicaciones de trabajos académicos). Adviértase que su incorporación hubiese sido de gran utilidad para que el lector pueda tener una rápida mirada global y decidir leer o no. A su vez, las palabras claves son esenciales para los sistemas de búsquedas.

Ligado a lo anterior, la ausencia de un resumen como instancia de definición del objetivo del artículo obliga al lector a adentrarse mucho en el texto hasta tenerlo en claro. Una vez incorporada su lectura, queda claro que el objetivo es analizar el uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, no

se aclara cuál es la práctica (o técnicas, más propiamente) que utilizará. Tampoco el título delimita las fechas. Como decíamos, el trabajo fue publicado en el año 2005 y hasta que el lector no advierte la fecha de corte del registro de los datos, no puede saberlo. Es por ello recomendable advertir al lector desde el título o subtítulo cuál es la fecha sobre la que recae el análisis.

Cabe destacar que consideramos un punto positivo el hecho de haber logrado sintetizar en 27 páginas un camino científico desde el nivel de abstracción inicial a los indicadores, datos pertinentes e instrumentos de recopilación de información que se manifiestan en el trabajo. No siempre es sencillo volcar una investigación en los límites establecidos por una revista científica.

En la introducción del trabajo, entendemos que el autor realiza una justificación teórica que denota la necesidad del estudio, antes que realizar una presentación del trabajo. La introducción debería limitarse a presentar el tema, el problema de estudio, algunos antecedentes, las técnicas utilizadas y adelantar algunas conclusiones.

Por otro lado, respecto a las afirmaciones que realiza en la introducción, sería conveniente revisar la contundencia de alguna de ellas o bien fundamentarlas en datos o referencias a otros autores: Por ejemplo, el artículo comienza afirmando «Todos los gobiernos de América Latina viven una constante y persistente crisis que puede afectar uno de sus grandes éxitos: dos décadas de gobiernos democráticos». Si bien esta aseveración puede ser una idea común, casi una sensación compartida, justamente por ser parte de una opinión, debería estar sustentada. Otra posibilidad es que el autor dé por hecho estas afirmaciones y sean presupuestos o paradigmas teóricos de su trabajo; aun así, debe hacerlo explícito. Cualquiera fuera entonces la respuesta, serían convenientes más referencias de otros autores o datos.

En lo relacionado a los aspectos teóricos y metodológicos (hipótesis, objetivos, estrategias metodológicas), el trabajo no presenta una hipótesis explícita, pero, dado que ninguna investigación comienza de la nada, esta se deduce de los instrumentos de recolección y del tipo de análisis que se realiza. Para el autor, resulta evidente que las tecnologías han llegado (para quedarse), pero no que están resolviendo aquello que prometen. Ahora bien y dado que se plantea estudiar «niveles de eficiencia del uso de las TIC sobre el Poder Legislativo», las técnicas utilizadas parecen correctas: información disponible; respuestas a correos electrónicos; diseño de páginas.

Por otro lado, si se hubiera querido estudiar apropiación de las TIC (por legisladores o la ciudadanía) hubiera sido necesario recurrir a otras estrategias y técnicas, por ejemplo, entrevistas en profundidad, observación, encuestas. Si se hubiese querido estudiar la modificación de los hábitos del cuerpo legislativo por el uso de las TIC, los estudios de tipo histórico o antropológico hubieran sido los adecuados. En definitiva, es la pregunta y el objeto de estudio los que definen las técnicas que utilizar y si estas son adecuadas para responder a los interrogantes.

Más adelante se incorpora un apartado teórico que vincula las afirmaciones más generales de la introducción (crisis de la gobernabilidad) con las de los Parlamentos.

Aquí sí se advierte una verdadera construcción de un marco teórico con referencias a varios autores que permiten reconstruir un sentido compartido respecto de las actuales crisis institucionales en las que se encuentran los poderes legislativos a nivel mundial, para ir aproximándose al caso de Latinoamérica. Dado que el tema del capítulo sugería un enfoque temático, hubiera sido deseable hacerlo también desde lo global hacia lo local.

Con relación a la metodología, es en el capítulo 4 («Estudio de caso: uso de las TIC en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires») donde esta se explicita cabalmente, así como las técnicas por utilizar. Allí se plantea un estudio de caso exploratorio y se aclara que no fue posible identificar estudios locales en la temática, aunque sí en España.

Si bien algo mencionamos inicialmente respecto del objeto estudiado (Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires), el *paper* comienza con la descripción de las Cámaras y su integración partidaria. Luego de ello, se analiza el diseño de las páginas web oficiales de cada una de ellas (aquí ya comenzamos con el análisis de los datos). La presentación de los gráficos, cuadros e imágenes ayudan en la presentación de la información al lector. La revisión de los CV efectivamente subidos por los legisladores es una información importante para el estudio, aunque la presentación del gráfico (de doble entrada, cantidad y porcentaje) no resulta clara. Las tablas también tienen información sobreabundante, aunque resulta necesaria cuando, como en el caso, queremos separar la información de las Cámaras como un todo y de los partidos políticos que las integran. Con esta última información, se muestran las diferencias entre los partidos en los datos brindados a la ciudadanía.

El envío de los correos electrónicos con tres modelos distintos de «consulta» tiende a responder a otro tipo de hipótesis tampoco explícitas (que luego se corroboran): los legisladores tienen más incentivos para contestar correos electrónicos de temas que les interesan/favorecen que respecto de temas donde ellos tienen que informar. Subyace aquí la idea de que no es el medio (tecnológico), sino el interés (político) el que sigue guiando la respuesta.

Con relación a la bibliografía utilizada, teniendo en cuenta el momento de la producción del artículo, se muestra relevante y actual. Contiene fuentes de dos grandes líneas, la politológica para el análisis de la crisis de la democracia y la representación, y otra más cercana a la temática del gobierno electrónico y sus beneficios. Justamente, como ya señalamos, el *paper* intenta «probar» cuánto de esos beneficios se trasladan a la praxis política realmente y proyecta luego si, con esos resultados, algo de aquella crisis se puede modificar.

En cuanto a la consistencia de los resultados presentados, es posible reconocer aportes teóricos que apoyan la reflexión final. Además, se utilizan los datos e información relevada (como la consulta telefónica a despachos de Diputados) para corroborar algunas de las presunciones iniciales (cantidad de correos electrónicos recibidos).

En la conclusión, resulta recomendable no traer nueva información ni teoría, sino solo discutir los datos con una reflexión limpia del propio trabajo con los aportes ya realizados. En las reflexiones, encontramos también muchas opiniones del autor sobre las consecuencias que podría traer el mayor descreimiento social sobre la base de los resultados. Aconsejamos no utilizar este tipo de abstracciones para darle al trabajo mayor visos de objetividad (aunque ciertas reflexiones puedan ser vistas como futuras líneas de investigación).

Por último, consideramos que el estudio podría haberse vuelto más sólido con entrevistas en profundidad a los diputados y senadores. Sin embargo, el autor planteó, como señalamos, un estudio «desde la perspectiva del ciudadano», esto es, con la información pública y por los canales que él mismo puede acceder. Por este motivo, la consideración antes señalada solo representa una perspectiva diferente que no invalida la utilizada.

Respecto a líneas futuras de investigación, el autor no dejó planteadas ninguna en particular, aunque se desprende de sus opiniones y afirmaciones que resulta evidente la necesidad de profundizar ese tipo de estudios. No obstante, el presente trabajo deja la puerta abierta a la imaginación de los lectores para no solo otras líneas de investigación referidas a las TIC y su implementación en el campo de las gestiones políticas, sino también para poner a prueba la forma metodológica implementada. En ese sentido, creemos que sería importante complementar la investigación con la incorporación de otras variables e indicadores.

3.2. Carátula metodológica

Título: Planes de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos.

Autor: Ricardo Sebastián Piana.

Resumen: En el presente artículo analizaremos las diferentes —y a veces contradictorias— políticas de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires durante la gobernación del Ing. Felipe Solá (2002-2007).

Nos detendremos en las grandes líneas de las reformas impulsadas, a través del estudio de sus programas, proyectos y normas. Se seleccionó el Plan Rector de Modernización y la reforma política; el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007 propiciado por la Subsecretaría de la Gestión Pública; el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico y las normas impulsadas por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa.

Si bien la gestión expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado, se advierte la coexistencia de procesos de modernización y reforma sustentados en distintas concepciones del Estado y sus funciones: una visión relacionada con la eficacia (realismo político), otra visión relacionada con la legitimidad (tradición del buen gobierno) y otra con el orden (estabilidad del sistema).

Palabras claves: Reforma del Estado. Provincia de Buenos Aires. Administración Pública. Gobierno Electrónico. Nueva Gestión Pública.

Fecha y lugar de publicación: 2012. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja,* Año VI, Número 8, 2012, pp. 91-119. ISSN 1851-3069.

Descarga directa: http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revista-gioja/article/view/229/208

Autora del análisis metodológico: María Eray Arce. Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Género, Sociedad y Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ha sido docente de metodología de la investigación social cuantitativa y cualitativa en la UNLP, la Universidad del Este y en distintos cursos de grado, de posgrado y de formación para trabajadores y trabajadoras estatales, especialmente en relación con la planificación y la evaluación de políticas públicas.

PLANES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2002-2007): UN MAPA CON DISTINTAS RUTAS A DISTINTOS CAMINOS

Por Ricardo Sebastián Piana

RESUMEN

En el presente artículo analizaremos las diferentes -y a veces contradictorias- políticas de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires durante la gobernación del Ing. Felipe Solá (2002-2007).

Nos detendremos en las grandes líneas de las reformas impulsadas, a través del estudio de sus programas, proyectos y normas. Se seleccionó el Plan Rector de Modernización y la reforma política; el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007 propiciado por la Subsecretaría de la Gestión Pública; el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico y las normas impulsadas por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa.

Si bien la gestión expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado, se advierte la coexistencia de procesos de modernización y reforma sustentados en distintas concepciones del Estado y sus funciones: una visión relacionada con la eficacia (realismo político), otra visión relacionada con la legitimidad (tradición del buen gobierno) y otra con el orden (estabilidad del sistema).

PALABRAS CLAVE

Reforma del Estado - Provincia de Buenos Aires - Administración Pública - Gobierno Electrónico - Nueva Gestión Pública.

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM PLANS IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES (2002-2007): A MAP WITH DIFFERENT ROUTES TO DIFFERENT WAYS

By Ricardo Sebastián Piana

SUMMARY

In this paper we examine the different -and sometimes contradictory- policies of public administration reform in the province of Buenos Aires during the governorship of Ing. Felipe Sola (2002-2007).

We will focus on the broad outlines of the reforms, through the study of its programs, projects and regulations. We selected the Master Plan for Modernization and political reform, the Triennial Plan 2004-2007 Public Management led by the Undersecretariat of Public Management, the E-Government Strategic Plan and rules driven by the Technology and Administrative Undersecretariat.

Although the Administration expressed a strong commitment with the modernization of the state, we can notice the coexistence of modernization and reform processes supported by different conceptions of the state and its functions: a vision related to efficacy (political realism), another vision concerning the legitimacy (tradition of good governance) and another with the order (stability of the system).

KEY WORDS

State Reform - Province of Buenos Aires - Public Administration - E-Government - New Public Management.

PLANES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2002-2007): UN MAPA CON DISTINTAS RUTAS A DISTINTOS CAMINOS

Por Ricardo Sebastián Piana*

1. Introducción

Más allá de la reciente –y bienvenida– emergencia de estudios político-sociales a nivel subnacional, el análisis de las políticas de reforma en la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires tiene un importante valor empírico, tanto por la representatividad de la unidad respecto del nivel nacional como por su preponderancia respecto de otras unidades provinciales. Por otro lado, los propios resultados del estudio que expondremos en este artículo son teóricamente relevantes y demostrativos de las diferentes -y a veces contradictorias- políticas de reforma.

No es necesario, en nuestro contexto, resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie. Sí, tal vez, su carácter representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: geográficamente ocupa menos del 10% del territorio nacional, pero su población, que alcanza los 15.625.084 habitantes según el censo 2010, tiene el 38,94% del total-país. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de la superficie total, habita el 63% de su población. Por ello, al igual que de la Argentina, de la Provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.

* Abogado (UNLP) y Doctor en Ciencia Política (USAL). Docente de Derecho Político (Cat. I) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y de diversos postgrados. Secretario de investigación Científica en dicha Facultad. Integra el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericano de la UNLP.
Ha publicado "Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas", 2007, EDULP y "Las ideas americanistas de Juan Bautista Alberdi. Una lectura de su pensamiento y sus obras", 2008, Editorial Arete, y junto a Juan Carlos Corbetta los siguientes libros: "Constitución Política de la República Argentina. Dimensiones normativas y jurisprudenciales de la realidad política argentina", 2005, Ed. Scotti; "Compendio de normas políticas del Estado Argentino. Selección, compilación y Prólogo", 2006, Ed. Quórum; "Ensayos sobre el pensamiento de Carl Schmitt. El problema del Estado y el orden internacional", 2008, Ed. Prometeo; y "Julien Freund. El valor de lo político", 2010, Ed. Prometeo.
Fue profesor visitante en la Escuela de Leyes de Indiana University, EE.UU., en el Institut für Informations, Telekommunikations und Medienrecht, Westfaslische Wilhelms – Universität, Münster, Alemania, en las Facultades de Derecho de la Universidad de Zaragoza, España y de la Universidad Federal de Santa Catarina y de Río Grande del Norte, Brasil y en la Universidad de Auvergne, Francia.

En términos políticos, más allá del fenómeno de subrepresentación medida en cantidad de diputados nacionales que aporta al Congreso sobre cantidad de población (REYNOSO, 2005)[1], su número en términos absolutos no es nada despreciable: 35 diputados nacionales en cada elección.[2]

Por otro lado, esa magnitud poblacional hace que, como puede advertirse cada vez con más fuerza, las estrategias nacionales se "jueguen" en el territorio bonaerense. Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales[3].

En este sentido, la provincia no fue ajena a la gravedad de la crisis económica, política y social desatada en el país a partir de diciembre de 2001 y es en ese contexto de crisis generalizada que asumió la gestión del ex gobernador Felipe Solá en enero de 2002.

Solá no gozó de los beneficios de la hegemonía del partido, pues pese a contar con mayoría formal en ambas Cámaras, la disciplina partidaria se encontró en crisis como consecuencia de la ruptura que se produjo entre Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.[4] Vetadas que fueran las reformas de naturaleza legislativa, por su alto costo político, y en el marco de las consignas que propugnaban la reforma política, el estilo de gobierno tuvo una fuerte carga de actividad y reforma administrativa.

Pese a lo poco que se ha escrito sobre la materia, la caída de la convertibilidad no sólo implicó, entre otras cosas, transferencias de ingresos desde un sector de la sociedad hacia otro, modificaciones en los precios relativos, pérdidas y ganancias y disminución del poder adquisitivo de los salarios, resquebrajamiento del orden jurídico sino también un profundo caos administrativo.

Según el entonces Subsecretario de Gestión Tecnológica y Administrativa de la Secretaría General de la Gobernación, esa crisis "… *minó la capacidad operativa, la seguridad jurídica y la credibilidad misma de las instituciones y fue en ese contexto que se inició la presente gestión la que, a pesar de la urgencia de los problemas que se presentaban, siempre pretendió contar con una estrategia de mediano plazo, que orientara las decisiones más allá de atender la emergencia*" (DENIRO, 2005:1).

[1] Según la investigación referenciada, el distrito de Buenos Aires está subrepresentado en aproximadamente un 9,5% en su magnitud de distrito.

[2] Es decir, los 70 diputados elegidos por la Provincia de Buenos Aires, ocupan poco más del 27% del total de la Cámara baja.

[3] Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales. Ha señalado Ollier (2011) una peculiar imbricación, con referencia al caso de la Provincia de Buenos Aires, de las instancias nacional y provincial, tanto por el rol preponderante de esta Provincia en la política nacional como del impacto decisivo de la política nacional en su territorio pero también por un natural proceso de cooperación entre ambas jurisdicciones. En efecto, su carácter des/estabilizador sobre la nación se evidencia no sólo en los resultados electorales provinciales, sino más bien, últimamente, por la búsqueda del gobierno nacional de "decidir" los candidatos a los cargos provinciales. Por otro lado, se advierte en las últimas décadas la "nacionalización" de los discursos, políticas y acciones de la Provincia. Por último, aunque no menos evidente, ambas Jurisdicciones entablan distintos procesos colaborativos que reconocen esta tensión relacional.

[4] "*A fines de 2004 la división en el bloque de legisladores oficialistas bonaerenses, dejando en minoría a los partidarios del Gobernador F. Solá, aliado del Presidente, y la negativa a incluir en la aprobación del presupuesto provincial la delegación de poderes en el ejecutivo tal como sucedía en el ámbito nacional, dieron la tónica de un conflicto creciente que preanunciaba la ruptura que se produciría para las elecciones legislativas de 2005. Luego de que esa ruptura se produjera, el oficialismo se encontró en minoría en varias oportunidades, al menos durante el segundo semestre de 2005 y hasta que se produjo la renovación parlamentaria*" (CHERESKY, 2006:48). Ello generó conflictos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuya descripción y consecuencias exceden el objeto de este estudio aunque es dable señalar que esa tensión moldeó el estilo de gobierno.

Como veremos, al menos en los aspectos discursivos, un fuerte acento de la gestión estuvo dado por las políticas de reforma y modernización del Estado. Generalmente, en los estudios sobre la reforma del Estado en Argentina se ha tratado de identificar las políticas dentro de los esquemas de la Reforma de primera o segunda generación. Sin embargo, los planes que aquí reseñaremos son posteriores y no se encuadran perfectamente en estas políticas. De allí que deberemos recurrir a otros esquemas teóricos de reforma más actuales.

Intentaremos, en lo que sigue, hacer una muy breve descripción de las distintas estrategias de reformas que coexistieron en el período bajo estudio. No haremos, por razones de espacio, un detalle de las políticas en sí, en su faz de diseño, implementación o control, pero sí tomaremos las grandes líneas y planes para identificar sus presupuestos y eventuales contradicciones.

Hemos tomado fuentes documentales los Decretos, proyectos, planes, documentos oficiales, o trabajos de los responsables políticos en congresos o seminarios internos. También hemos realizado análisis del discurso[5].

Iniciaremos el estudio con un breve repaso de la concepción del ex gobernador sobre las políticas de reforma y modernización. Las secciones siguientes tomarán en consideración los proyectos, planes y fundamentaciones propiciadas por las áreas con competencia en estas temáticas.

Sin embargo, corresponde antes hacer una distinción previa: si bien no puede confundirse la reforma del Estado con la reforma de la Administración Pública, en tanto la primera observa, describe y analiza las funciones estatales en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia mientras que la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecutan esas funciones, lo cierto es que no son independientes. Muy por el contrario, cómo la Administración Pública cumpla sus funciones, va a depender de para qué tipo de Estado lo haga. De allí la necesidad de estudiar a este último en el contexto actual de las reformas de la Administración Pública que se impulsan.

Si bien la gestión expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado, se advierte la coexistencia de procesos de modernización y reforma sustentados en distintas concepciones del Estado y sus funciones. De su análisis podrán advertirse, al menos, tres visiones de la gobernabilidad dentro de una misma gestión: una visión relacionada con la eficacia (realismo político), otra visión relacionada con la legitimidad (tradición del buen gobierno) y otra con el orden (estabilidad del sistema).

[5] Como ha dicho SALTALAMACCHIA (2005) el discurso es como un guión de cierto acontecimiento. Teniendo en cuenta que toda construcción del discurso, en sentido *lato*, esto es, como estructura verbal, expresa no sólo una comunicación, sino que es una forma de interacción que exterioriza un sentido, una representación mental, los documentos nos aportarán material suficiente para la investigación que proponemos. En efecto, el discurso juega un rol fundamental en la reproducción y mantenimiento de los procesos políticos de decisión y por ello, el discurso de los actores, volcados en los documentos oficiales y algunas fuentes secundarias emanadas de los mismos actores tienen un valor heurístico en sí mismo. Véase VAN DIJK (1989 y 1997) y CALSAMIGLIA BLANCAFORT, H. y TUSÓN (2002) entre otros.

2. Las políticas de reforma y modernización en el análisis del discurso del Gobernador

El liderazgo aparece como un factor crítico para el éxito de cualquier proceso de modernización y transformación organizacional. Ese factor de liderazgo debe ser claro y fuerte, no sólo en el nivel técnico sino, especialmente, en el máximo nivel político pues sin la iniciativa constante de las máximas autoridades sería difícil vencer los naturales obstáculos y resistencias organizacionales.

Cuando asumió su gestión, el ex gobernador Solá expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado. Una de las primeras políticas fue el diseño de su propia estructura ministerial: a poco menos de dos meses de la asunción en el cargo, a través de la Ley Nº 12.856, se creó la Secretaría para la Modernización del Estado.

En el discurso de apertura de sesiones legislativas, pronunciado el 1º de marzo de 2002, el gobernador Felipe Solá manifestó que:

> *"El sistema de modernización del Estado Provincial contiene tres lineamientos básicos. En primer lugar tomaremos medidas que mejoren la* ***calidad del servicio*** *a los ciudadanos. La* ***descentralización, desconcentración*** *y* ***regionalización*** *de muchas acciones del poder central, dará mayor* ***eficacia*** *y* ***transparencia*** *a los actos de gobierno. (…)* ***Modernizar*** *los instrumentos de administración financiera,* ***facilitar el modelo de gobierno electrónico, reordenar*** *la* ***carrera administrativa*** *y* ***los sistemas informáticos****, readecuar la ley de coparticipación,* ***reestructurar*** *las múltiples regionalizaciones provinciales, son algunos de los temas que seguramente esta Honorable Legislatura deberá abordar y cuyo aporte será esencial para enriquecerlos. (…)* ***La Reforma Política debe tener como prioritaria expresión una Reforma del Estado.*** *(…)* ***El Estado bonaerense debe necesariamente adecuar sus estructuras para prestar mejores servicios a sus ciudadanos.*** *(…)* ***Por eso no queremos un Estado gendarme ni ausente, sino un Estado Inteligente, que sea capaz de dar respuestas a las necesidades de los vecinos, con rapidez y eficiencia"*** (SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2004a:10-11; el destacado es nuestro).

En el discurso de la asunción del Secretario para la Modernización del Estado, Cr. Florencio Randazzo, en febrero de 2002, el entonces Gobernador expresó que el objetivo de la política de modernización debía estar focalizado más en la reforma política que en la eficientización de la gestión.[6]

Esa concepción fue sostenida un año más tarde, en 2003, en el discurso de apertura de las sesiones legislativas cuando sostuvo que "*Estoy convencido que* ***no habrá reforma del Estado sin una verdadera reforma política****. Aquella que transparente y legitime la relación de los ciudadanos con la política y sus dirigentes.*

[6] "*La Modernización del Estado provincial debe tener un solo objetivo. Ese objetivo es que el Estado, en lugar de alejar a los hombres que la gente elige para representarlos y conducirlos, léase los políticos; en lugar de alejarlos de la gente común que utiliza como puede los servicios cotidianos de ese Estado y requiere que ese Estado sea ágil, eficiente, justo, moderno; debe acercarlos. En lugar de alejarlos; acercarlos*" (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004a, 10).

Entendemos que es una condición necesaria, pero no suficiente. No nos reconciliará automáticamente con la sociedad, pero, seguramente, evitará el divorcio definitivo" (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004a:4). [7]

Ahora bien, ¿cuál era la concepción del ex gobernador sobre la organización del Estado y su funcionamiento? Una remisión a sus discursos públicos permite identificar su posición: [8]

> *- "Ese Estado debe estar fortalecido aún frente a la reducción global de sus gastos, que es inevitable. La otra parte es enemiga de todo crecimiento privado y sólo se piensa a sí misma.* ***Es egoísta, pequeña, rapaz y está envejecida. Concibe una realidad que ya fue. Es el Estado burocrático, el de las oficinas que trabajan para su propia reproducción vegetativa****, el de las prebendas que estamos atacando, el que maltrata a los jubilados cuando quieren hacer trámites o cobrar, el que impide la inscripción de industrias, comercios, barrios o productos nuevos, el que nos imposibilita cobrar impuestos, el que hace de las huelgas una rutina"* (Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/02).
>
> *- "En la consideración pública, el* ***Estado aparece sobredimensionado, burocrático, lento****, y como un lugar que sólo se mira a sí mismo y con prácticas cotidianas no claras. Mi gobierno se propone cambiarlo y no voy a aflojar en esto. (…) Ya hemos sufrido las experiencias tanto del estatismo como de la indiferencia y la inacción de un Estado ausente mientras se desmantelaba y concentraba lo poco que quedaba del aparato productivo. Es necesario – lo he decidido -* ***un nuevo compromiso del Estado Provincial con los protagonistas de la producción bonaerense****, que sólo se logra a partir de un profundo conocimiento de sus necesidades".* (Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/03).

Es cierto que los aspectos relacionados con la reforma del Estado y de la Administración Pública no suelen ser un tema de la "agenda"; pero, como veremos el gobernador había hecho de la "burocracia" uno de sus mayores enemigos.

Cuadro 1 – Discursos del gobernador sobre la palabra "burocracia"

Burocracia
Una parte del Estado es socia clara de ese crecimiento: es la parte más legitima y defendible de lo que administramos, el Estado que educa, vigila, previene, investiga, cura, brinda justicia, da crédito, promociona y promueve a los bonaerenses. (…) La otra parte es enemiga de todo crecimiento privado y solo se piensa a sí misma. Es egoísta, pequeña, rapaz y está envejecida. Concibe una realidad que ya fue. Es el Estado burocrático, el de las oficinas que trabajan para su propia reproducción vegetativa; el de las prebendas que estamos atacando; el que maltrata a los jubilados cuando quieren hacer tramites ó cobrar, el que impide la inscripción de industrias, comercios, barrios ó productos nuevos, el que nos imposibilita cobrar impuestos, el que hace de las huelgas una rutina. **Apertura del 130° período legislativo, 1º de marzo de 2002.**

[7] Relacionada con la democracia está la exigencia de transparencia, una necesidad que el Gobernador resaltó varias veces: "*Hay que animarse a ser transparentes, es decir, animarse a ser controlados, porque si no uno se adjudica su propia transparencia"* (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004 a, 3).

[8] La selección está tomada del documento elaborado por la Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004 a, págs. 11, 2, 2, 2-3, respectivamente y los destacados nos pertenecen.

Todo lo que sea gris, burocrático, cobarde, mediocre y rutinario hoy atenta directamente con la posibilidad de que las instituciones sirvan al pueblo en medio de una crisis fenomenal del país para poder apostar a un futuro mejor en el área institucional. **Jornadas provinciales sobre justicia penal democrática y crisis económica, 20 de abril de 2002.**
En esta Provincia inmensa no hay otra posibilidad que no sea descentralizar, no hay ninguna posibilidad que no sea hacerse fuerte en La Plata; ¿qué va a tener que vencer uno? A la burocracia de La Plata. En la ciudad de La Plata se vive del Estado provincial, no tengan la menor duda; menos que antes, pero se vive del Estado provincial. **Seminario sobre reforma administrativa, política y económica del Estado provincial, 07 de diciembre de 2002.**
Es entender cómo funciona el aparato provincial, y cómo el aparato provincial a lo largo del tiempo ha ido desviando los objetivos para los cuales fue creado cualquier aparato provincial; ha ido desviando los objetivos para hacerlos cada vez más débiles y para hacerlos cada vez más burocrático-dependientes. **Seminario sobre reforma administrativa, política y económica del Estado provincial, 07 de diciembre de 2002.**
Esa Argentina que nos duele tiene responsables, unos más, otros menos, las responsabilidades son diferentes de acuerdo a las obligaciones. ¿Cómo se supera eso? Yo he dado un ejemplo de abajo hacia arriba: por ejemplo, los veteranos de Malvinas de Campana deben ser los que más viviendas han logrado construir, lo han hecho porque han tenido constancia y fe y porque no se dejaron vencer por los obstáculos o las burocracias. **119° Aniversario de la creación del Partido de Campana-entrega de boletos de compraventa y actas de tenencia, 6 de julio de 2004.**

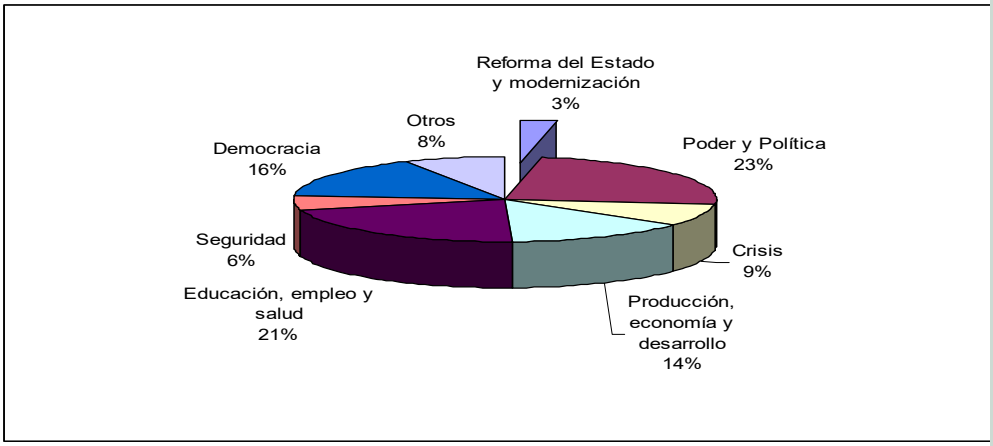
Así, la burocracia, según el entonces gobernador, actuaba aún en contra de las decisiones de los políticos. Sin embargo, la temática de la reforma del Estado y de la gestión ¿fue un tema verdaderamente prioritario en la agenda diaria del ex gobernador? La resolución de este interrogante nos permitirá relativizar estas declaraciones dentro del marco general de la agenda diaria y contextualizar el período identificando cuáles fueron los grandes problemas recurrentes.

La realización de un estudio cuantitativo sobre la repetición de ciertas palabras claves en los discursos del entonces gobernador de la provincia podrá arrojar luz al respecto. Se realizó un análisis cuantitativo semántico de los discursos del ex gobernador, con una selección temática, identificando palabras y temas recurrentes a fin de detectar las verdaderas preocupaciones de la máxima figura política de la provincia. Para ello, se analizó la totalidad de los discursos del Gobernador cargados en la página web de la entonces Secretaría de Prensa y Comunicación Social.[9] Habiéndose seleccionado 57 palabras

[9] Esa gran base de datos, incluye desde el discurso de asunción al inicio de su gestión, el 3 de enero de 2002, hasta el 7 de diciembre de 2007. En esos seis años, fueron registrados más de 768 discursos públicos del Gobernador. La cantidad de palabras de la base da datos así obtenida fue de más de 1.263.000 palabras.

claves[10], el estudio dio como resultado una baja exposición al público de los temas relacionados con la reforma del Estado y de la gestión. [11]

Grafico 1 – Temas del discurso del ex gobernador Solá



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos cargados en la página web de la ex Secretaría de Prensa y Comunicación Social.

En efecto, los temas/palabras usualmente asociados a la problemática de la reforma de la gestión[12], no superan el 3% de la frecuencia de las otras palabras clave, donde, la política, el poder, la seguridad, el Estado ocuparon un lugar central.

Dejamos para el siguiente acápite, el tema de la reforma política. Sin embargo, desde ya hemos podido comprobar que más allá de la identificación de la burocracia como uno de los grandes males de la política, en la acción diaria, la reforma del Estado y de la Administración Pública no fue un aspecto central.

[10] Las palabras que fueron agrupadas en categorías son las siguientes: a) poder y política (autoridad, poder, unidad, política, Estado); b) educación, empleo y salud (ciencia, empleo, cultura, educación, trabajo, salud); c) democracia (legitimidad, corrupción, ética, democracia, confianza, justicia, pueblo, derechos humanos, consenso); d) producción, economía y desarrollo (campo, impuesto, recuperación, desarrollo, economía, producción, industria, crecimiento); e) seguridad (delito, delincuencia/delincuente, seguridad); f) crisis (terrorismo, problemas, crisis, conflicto, emergencia, protesta); g) otros temas (jóvenes/juventud, necesidades, sociedad, esperanza, fe).

[11] Para la selección de las palabras clave se tuvo en cuenta los discursos de asunción del cargo y los discursos de apertura de las sesiones hasta 2006, donde el gobernante define su programa y preferencias en la gestión de gobierno; es un acto frente a otro poder del Estado, de alto contenido y simbolismo político, además de alta exposición mediática.

[12] Las palabras fueron: sociedad del conocimiento, ineficacia, gobierno electrónico, gestión pública, tecnocracia, informática, función pública, ineficiencia, modernización, burocracia, eficacia, transparencia, tecnología, eficiencia y descentralización.

3. El Plan Rector de Modernización y la reforma política

Pocos meses después de creada la Secretaría para la Modernización del Estado, por la primera Ley de Ministerios de la gestión del Ing. Solá, en una presentación sobre la estrategia para la modernización del Estado, se sostenía que para lograr un Estado inteligente, impulsor de políticas que propendan al bien común, la reforma debe apoyarse en tres pilares: reformas en los modelos de gestión; reformas en los sistemas transversales y el Gobierno Electrónico.

La importancia del Cr. Florencio Randazzo, quien llegó a ocupar la cartera política de la Gobernación luego de haber pasado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia, es reconocida por todos los analistas de la política local.[13]

Es necesario detenerse en el "Plan Rector de Modernización" que elaborara el Poder Ejecutivo a través de esta Secretaría, cuando todavía estaba a cargo de Randazzo, porque en él se advierten aspectos centrales de su concepción de la organización y del Estado.[14]

El documento está compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos "*destinados a instalar una administración de los* ***recursos*** *públicos orientada a los* ***resultados*** *y a la* ***responsabilidad*** *de los* ***funcionarios*** *frente a los mismos. Representa un nuevo modelo de gestión que se sustenta en la* ***panificación*** *y el* ***control****, la reforma de los* ***sistemas administrativos****, y en la* ***transparencia****, la* ***participación*** *y el* ***control ciudadano*** *en la gestión pública*" (RANDAZZO, 2004:58; el destacado no es del original).

El Plan estaba estructurado en dos programas centrales con sus respectivos componentes; el primero de ellos asociado a la modernización Administrativa y el segundo a la Transparencia y de Participación Ciudadana:

> **- Programa de Modernización Administrativa:** Se integraba por un conjunto de herramientas y técnicas de gestión de recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos destinados a fortalecer la capacidad administrativa y la eficacia institucional de la Administración Pública Provincial. El objetivo manifiesto era implementar una "gestión por resultados" y así lograr: mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en el cumplimiento de políticas, objetivos y metas; ordenamiento y control en el uso y disposición de los recursos públicos asignados[15].

[13] En otro estudio podría analizarse cómo el crecimiento político del Cr. Randazzo y su pretensión de suceder a Solá generó la aspiración política de otro grupo interno de "interpretación" constitucional sobre la posible reelección. Si bien sabemos que ningunas de las alternativas fue viable políticamente, esta disputa produjo el distanciamiento y reposicionamiento de Randazzo en el kirchnerismo.

[14] La presentación del Plan fue hecha el 15 de abril de 2003. El Plan Rector de modernización se había estructurado como un anteproyecto de ley, pues muchas de las reformas requerían modificación de las leyes vigentes. Sin embargo, a más de un año de su elaboración, el anteproyecto no había sido presentado a la Legislatura porque, como manifestaba RANDAZZO (2004), se habían presentado muchas dificultades políticas.

[15] El Programa constaba de distintos componentes: a) Sistema de Control Interno; b) Gestión de Recursos Humanos; c) Proyectos para la mejora de la gestión; d) Desburocratización de la Administración Pública; y e) Nuevas Tecnologías de Gestión.

- Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana: Incluía 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 Administración Pública introduciendo normas y sistemas de transparencia[16].

Se había elaborado una propuesta para modificar el diseño de estructuras organizativas en el marco de la gestión por resultados, incorporando criterios de flexibilidad y temporalidad.

El Plan Rector introduce el concepto de control interno dentro de una visión gerencial del funcionario. Según el Plan, existirían "gerentes públicos" sobre quienes recaerían la responsabilidad de administrar recursos públicos y garantizar resultados de gestión, tanto en términos de bienes y servicios brindados como en términos del impacto producido por éstos en la comunidad, debiendo responder por la responsabilidad asignada y por los resultados de la gestión.

Dentro del Plan, los Acuerdos Programa habían sido diseñados como herramientas mediante las cuales los organismos se comprometerían a alcanzar determinados resultados de gestión, teniendo como contrapartida el otorgamiento de una serie de flexibilidades en materia presupuestaria. Se preveía que los Acuerdos Programa fueran suscriptos por los titulares de organismos y de unidades ejecutoras de programas presupuestarios bajo la supervisión del Ministerio de Economía. Contra la elaboración de un compromiso de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificables y mensurables, se le otorgaría al organismo beneficios de naturaleza presupuestaria o la pérdida de las flexibilidades otorgadas ante su incumplimiento.

Estas especies de "contratos" hacia dentro de la Administración, la gestión por resultados así como la figura de los gerentes públicos son un claro reflejo de las políticas de la Nueva Gestión Pública, más específicamente, de una de sus corrientes, el gerencialismo, que se pretendió imponer aquí en Latinoamérica.[17].

La Nueva Gestión Pública, como reacción a la Administración pública tradicional, ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de: 1) la desregulación, descentralización y delegación de funciones; 2) la desagregación de las áreas de competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad y 3) la flexibilidad laboral (véase HEEKS, 2001).

Un giro copernicano llevaría a cambiar al Estado como centro del sistema por el ciudadano, visto ahora como un cliente al que se le presta servicios. Se pensó que la legitimidad del Estado no estaría dada

[16] Los componentes del programa eran: a) Régimen de Acceso a la información Administrativa; b) Régimen de la ética en el ejercicio de la Función Pública; y c) Desburocratización de la Administración Pública Provincial y Control Social.

[17] El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (LÓPEZ, 2005). Pero es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra Reinvención del Gobierno, de OSBORNE y GAEBLER (1994) y sus principios de la

por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Ello haría necesario una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del ciudadano-cliente, lo que requería incorporar parámetros de medición de desempeño[18].

Se pretende que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, sin perder el control de legalidad. Se sostiene que pasando del control de los recursos de los procesos a un nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, será posible planear el uso de los recursos y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (ARELLANO GAULT, 2001).

En definitiva, la Nueva Gestión Pública, dentro de la cual creemos identificar el Plan de Modernización del Estado, buscaba romper con las estructuras compactas y piramidales de la administración por unidades independientes y autogestionables. Se pretendía que la competencia propia del sector privado se diera entre dichas agencias del sector público, competencia que sería impulsada mediante premios y castigos en las asignaciones de recursos conforme a los niveles de eficiencia alcanzados[19].

Pese al fuerte "posicionamiento" político del Plan de Modernización y de la presentación del Proyecto, el plan no tuvo acogida legislativa.

El otro punto de análisis de este acápite lo constituye la reforma política[20]. El Gobernador fue explícito al señalar que la modernización tiene ciertos costos políticos cuando se asocia la transparencia con la modernización, pero remarcó su compromiso con ello. Pero más allá de las declamaciones, ¿cuál fue el resultado de la reforma política?

Como lo han demostrado Solano y Diéguez "*la problemática de la reforma política presenta una atención considerable a partir del año 2000, aunque adquiere un auge y una relevancia primordial en la agenda de discusión parlamentaria luego de la crisis del año 2001*" (SOLANO Y DIÉGUEZ, 2005:8). Sin embargo, del total de los 131 proyectos de ley de reforma política identificados por estos autores para el período 1999-2005, sólo dos tuvieron sanción legislativa.

En efecto, los únicos proyectos que alcanzaron consenso y aprobación fueron la Ley Nº 12.915 que estableció un sistema de internas abiertas, simultáneas y obligatorias[21] y la Ley Nº 13.082,[22] impulsada

---

modernización, denominados por las "Cinco R": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención", "Realineación" y "Reconceptualización".

[18] Se impulsó un cambio en la lógica normativa y regulatoria del Estado por otra centrada en la prestación de servicios, de la que las políticas de Gobierno Electrónico (en su primera fase) son un claro ejemplo. La estructura organizacional, antes que en el cumplimiento de los procedimientos y las tareas de control debía estar orientada a los resultados, buscándose con ello no sólo niveles de eficiencia sino también asignación de recursos y recompensas ligadas a dichos resultados. En este esquema, las TIC podían ayudar a la máxima descentralización sin pérdidas de control o de responsabilidad.

[19] Ello implicaría introducir rivalidades hacia dentro del sector público y de flexibilidad laboral nunca antes vistos en las administraciones públicas latinoamericanas.

[20] Esta temática ha sido planteada como cuestión socialmente problematizada (conf. AGUILAR VILLANUEVA, 1993) y en ese concepto suelen incluirse proyectos asociados con la modificación del sistema electoral, de financiamiento de los partidos, la creación/designación de los nuevos cargos constitucionales de control (defensor del pueblo, por ejemplo) o regulación de institutos de democracia semidirecta hasta las modificaciones al proceso de selección de candidaturas en los partidos políticos, además de los proyectos de reforma constitucional que supongan modificaciones centrales en la organización política, tal como las que propician un sistema unicameral.

[21] Ley promulgada por Decreto Nº 1738/02 del 24/6/02 (B.O. 31/7/02).

fuertemente por el Ejecutivo y específicamente por el Ministro de Gobierno Randazzo, referente a la implementación del voto electrónico en la provincia.

La entonces ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias, al igual que Nación, fue derogada por la Ley Nº 13.640. Se advierte claramente en los fundamentos de la derogación, lo espasmódica de la reforma: *"La norma cuya derogación se propone, tuvo buenas intenciones, teniendo en cuenta el contexto histórico y social dentro de los cuales fue sancionada … la experiencia demostró que la participación libre continuó siendo escasa y los índices de concurrencia a las elecciones generales aumentaron levemente. De todas maneras consideramos que la ciudadanía no privilegia los partidos por la forma de elegir sus candidatos internamente, sino por la calidad de los mismos y fundamentalmente por sus propuestas. Reivindicamos sí, el derecho de autorregulación partidaria…"* (Fundamentos del proyecto aprobado).

Es decir, pese al derecho de autorregulación partidaria, los legisladores reconocieron que se sancionó una ley en la cual no creían, porque, como se afirma, "*la ciudadanía no privilegia los partidos por la forma de elegir sus candidatos internamente"* aunque se la justifica por el "c*ontexto histórico y social*".

Por otro lado, para el impulsor de la Ley de voto electrónico, el entonces Ministro de Gobierno, Cr. Randazzo, " … *la instauración del voto electrónico, es un capítulo especial dentro de la Reforma Política, porque constituye una herramienta modernizadora de los sistemas electorales y de la participación ciudadana*" (MINISTERIO DE GOBIERNO, 2005:8).

No es este el lugar para hacer el seguimiento del arduo proceso de reforma, pero a nuestro juicio la introducción de la prueba piloto de voto electrónico respondió a objetivos políticos partidarios: tanto el Gobernador como el Ministro de Gobierno hacían del voto electrónico un aspecto esencial de la reforma política, acusando, en el mismo año de la campaña, a los partidos de oposición como "vieja política" por no apoyar su reforma.[23] Por su parte, como si de una mera cuestión técnica se tratase, la oposición no participó ni en el diseño previo del programa ni en la elección del sistema a utilizar. Por ello, hemos afirmado en otro lugar que la introducción del voto electrónico respondió a una acción que bien puede ser calificada como "cosmético/tecnológica" (PIANA, 2006).

La ley Nº 13.082 quedo sólo un poco más allá de las buenas intenciones pues sus objetivos iniciales se vieron limitados por la ausencia de una ley nacional que modificara el Código Nacional Electoral (DIÉGUEZ, TULA y EYHERABIDE, 2005). Por ello la experiencia fue sólo utilizada, tanto en 2003, 2005 y 2007, en ciertas mesas para extranjeros.

4. El Plan Trienal de la Administración Pública 2004-2007

Un cambio de orientación política e ideológica se advierte cuando la Secretaría para la Modernización del Estado pasa a ser una Subsecretaría de la Secretaría General de la Gobernación[24], a

[22] Ley promulgada por Decreto Nº 1215/03 del 18/7/03 con observaciones (B.O. 8/8/03).
[23] Y sin embargo, la mayor resistencia fue interna en el seno del propio partido justicialista, antes de la escisión partidaria del Frente para la Victoria.
[24] En un primer momento con el nombre de Subsecretaría de la Función Pública, y luego como Subsecretaría de la Gestión Pública.

cargo de la Ing. Claudia Bernazza, una de las dirigentes más importantes de lo que entonces fue la rama femenina del "felipismo".

La funcionaria definió prontamente la estrategia de la Subsecretaría que quedó plasmada en el Taller: "¿Qué Estado queremos?: Hacia un Plan Trienal de la Administración Pública" organizado en mayo de 2004. De dicho documento puede deducirse el viraje de las funciones e ideologías subyacentes, pues la modernización, como tal, deja de ser el aspecto central. En efecto, allí sostiene la Subsecretaria que "(*…) la apuesta fuerte de la Subsecretaría de la Gestión Pública es la de ser un organismo rector al servicio de la* ***planificación y gestión estatal*** *de la provincia de Buenos Aires, que sea capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial* ***en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales y comunicacionales****, como así también en el desarrollo de las bases para* ***una carrera*** *(tanto de los agentes como de los funcionarios) de la que hoy se carece"* (SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2004 b: 14-15, Documento Nº 1; el destacado no es del original).

Se reconoció la necesidad de variar la política de modernización iniciada por Randazzo. Como expresamente lo sostuvo el entonces Responsable Ejecutivo de la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, *"… a poco de andar fue reformulado, no porque hubiese existido la necesidad de cambiar las líneas estratégicas, sino porque fue necesario establecer una direccionalidad, a partir de una concepción clara sobre la caracterización y el rol del Estado*" (LONGO, 2005:8). La nueva consigna no era cambiar el Estado sino recuperarlo.[25] De ahí que si bien el proceso de modernización continuara, sólo fue una de las tres grandes líneas de acción.[26]

Se definió a la modernización como "*una posibilidad de mejora continua de la* ***capacidad de gestión****… la mejora no será considerada como tal si no favorece la* ***inclusión social***" (SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2004 b:20).

La nueva consigna no era cambiar el Estado sino *recuperarlo*. Se partía del siguiente supuesto: el Estado refleja los valores y la concepción que la sociedad tiene del mismo; la sociedad había producido el desmantelamiento del Estado de los '90 con funestas consecuencias; refortaleciendo el Estado sería posible reconstituir el tejido social y relegitimar, consecuentemente, al Estado.[27] Pero, la Subsecretaría da un paso más al incorporar a partir de 2004, la innovación como concepto orientador de su accionar.

Así, las acciones de modernización del Estado son asociadas ahora a la innovación, descartando el término "reforma" por identificarlo a la concepción del Estado vigente en la década del '90. Se define la modernización como "una *posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión… la mejora no será considerada como tal si no favorece la inclusión social*" (SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2004 b:20).

[25] Se partía del siguiente supuesto: el Estado refleja los valores y la concepción que la sociedad tiene del mismo; la sociedad había producido el desmantelamiento del Estado de los '90 con funestas consecuencias; refortaleciendo el Estado sería posible reconstituir el tejido social y relegitimar, consecuentemente, al Estado.

[26] Las otras dos líneas de acción eran "Fortalecimiento del Estado" como proyecto político-social y como organización a cargo de la Dirección Provincial de la Gestión Pública y "Formación para el cambio cultural" asumida por el Instituto Provincial de la Administración Pública. El área de modernización del Estado estaba a cargo de la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación.

[27] Así, por ejemplo: "*En función de la experiencia, podemos afirmar que difícilmente exista una demanda social de reforma del Estado, por lo cual es interesante trabajar sobre cuestiones específicas que pueden generar un alto grado de legitimidad social, como, por*

Vemos entonces que el cambio no fue meramente de nombre. La modernización iniciada por la entonces Secretaría para la Modernización del Estado continúa, asumido ahora por una Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, pero como una de las tres grandes líneas de acción. Las otras dos líneas de acción eran:

- **Fortalecimiento del Estado** como proyecto político-social y como organización a cargo de la Dirección Provincial de la Gestión Pública; y,
- **Formación para el cambio cultural** asumida por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), cuya Presidencia era ejercida por el titular de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Dentro de los principios básicos para el diseño del **Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional**, la Subsecretaría (2004 c, 9) sostiene que:

- Ninguna mejora puede implementarse si no es por decisión de la propia organización.
- La innovación debe basarse, en primera instancia, en una optimización de los sistemas actuales.
- El impacto en los servicios brindados a la ciudadanía son los pilares que justifican un proceso de innovación.
- La mejora en la relación con los usuarios no se circunscribe solamente a las áreas de atención al público, sino que pone en juego a toda la organización.
- La innovación supone siempre un aumento de los mecanismos de comunicación y participación.

En cuanto a las acciones que el Plan Trienal 2004/2007 propicia, las que dan muestras de sus principales orientaciones, la Subsecretaría buscó focalizarse en aquellos proyectos que tengan impacto en el funcionamiento de los organismos de cara a la ciudadanía, y, en la medida de lo posible, que impacten transversal y positivamente en varios ámbitos de la Administración Pública.

Entre las acciones de modernización de la nueva Subsecretaría se trabajaron en las siguientes líneas:

- Establecimiento de un **Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional** con el objetivo de sostener y apoyar aquellas propuestas de innovación que han resultado exitosas, y proponer las que puedan considerarse necesarias y viables.

---

ejemplo, mejorar la seguridad o la educación, aspectos que no tienen mucha relación con una reforma integral, pero que favorecen el inicio de un proceso mayor a partir de ganar la aprobación de la población" (LONGO, 2005:14-15)

- Creación de un **Banco de Proyectos de Innovación** como espacio de registro y difusión de experiencias.

- Acompañamiento del **Plan Estratégico de Gobierno Electrónico**.

- Proyectos de mejora de los **sistemas administrativos de apoyo** –gestión de personal, compras y contrataciones- y al fortalecimiento de los sistemas de información y comunicación -digestos normativos y legales, directorios, legajos, servicios a través de Internet–, y a las iniciativas y programas específicos del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico –Sistema de Recursos Humanos, Infoleg (sic)–, entre otras.

Estas nuevas estrategias de reforma dan muestra, como señaláramos, de un cambio de paradigma dentro de las políticas de reforma de la Administración. Sin embargo, cuando se estudian las políticas concretas, se advierte que el cambio no fue sustancial más allá de lo discursivo.

Resulta trascendente analizar, a esto efectos, el contenido del Decreto Nº 1.322/05 de "Diseño de las estructuras del Estado Provincial" por cuanto el Gobernador había anunciado en su discurso de apertura de las sesiones legislativas en 2002 que reformularía todas las estructuras de los Ministerio según un nuevo modelo organizativo.

El Decreto constituye, en verdad, un instructivo para guiar el diseño de estructuras orgánico funcionales en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera la naturaleza jurídica del organismo o entidad pública de que se trate (art. 1º del Decreto Nº 1.322/05), buscando garantizar la expresión organizativa de los planes o proyectos de gobierno en la elaboración de organigramas y descripciones de competencias y asegurar su viabilidad.

Según el Decreto, por debajo de los Ministerios y Secretarías de Estado, se reconocen como niveles jerárquicos a la Subsecretaría, la Dirección Provincial –que requiere justificación territorial o programática–, la Dirección General[28] –de igual nivel jerárquico que la dirección provincial–, la Dirección, la Subdirección y el Departamento. Se prevé, además "*como respuesta a las necesidades actuales que exigen estructuras dinámicas y flexibles*" (Anexo 1.3 del Decreto) la posibilidad de crear dependencias *ad-hoc*, tales como institutos, agencias, oficinas provinciales, oficinas, unidades de coordinación, programas, proyectos, consejos, comisiones, mesas de trabajo u otras, siempre y cuando se aclare la equivalencia de sus titulares a cargos de la conducción superior, previstos en la legislación vigente. Estas dependencias *ad-hoc* responden a la necesidad de organizar el Estado según los objetivos a cumplir (RODRIGO *et al.*, 2005:11).

Sin embargo, se establece una limitación en relación a la cantidad de unidades organizativas que se reflejan en el siguiente Cuadro[29]:

[28] Se utiliza esa denominación sólo para unidades dedicadas al servicio administrativo de apoyo.

Cuadro 2 – Cantidad de unidades organizativas por áreas hasta segundo nivel

	Subsecretarías dependientes del titular	Direcciones Provinciales dependientes de la Subsecretaría
Ministerios + 4 asesores de gabinete + 1 secretario privado + 2 Direcciones Provinciales de dependencia directa	3 + 1 unidad ad hoc + 1 Dirección o Departamento de dependencia directa + 3 asesores de gabinete + 1 secretario privado por c/u	2 + 1 unidad ad hoc
Secretarías	2 + 1 unidad ad hoc	2 + 1 unidad ad hoc

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el decreto, y con especial referencia a las unidades flexibles reconoce que en algún caso, estas unidades podrán dar cuenta de acciones coordinadas entre diferentes jurisdicciones u organismos, la necesidad de su adscripción a una estructura les hace perder esta flexibilidad. Además, cuando el Decreto hace referencia a los organigramas como expresión gráfica de las estructuras, contiene expresas consignas que descartan modificaciones a las formas verticales de mando-obediencia.

Pueden leerse expresamente en el documento elaborado por la Subsecretaría de la Gestión Pública (2004-b) las siguientes técnicas de diseño:

- El organigrama estará compuesto por entegramas ordenados por niveles y líneas de dependencia jerárquica, pudiendo, además, existir líneas de dependencia funcional. [30]
- Las líneas de dependencia jerárquica son aquéllas que expresan la relación jerárquica entre los entegramas.
- A un entegrama se podrá llegar o salir por una sola línea de dependencia jerárquica.
- Las líneas de dependencia no se entrecruzarán.

Así, la prohibición de establecer organigramas en los que una unidad orgánica de la estructura tenga vinculación a otras dos unidades orgánicas de la estructura impide que se pueda pensar en una lógica no vertical, más aún cuando todas las estructuras deben tener una dependencia jerárquica a una superior.

Con ello, la norma deja de lado otro tipo de diseño de estructuras, tales como las estructuras matriciales, que se asocian a las organizaciones de proyectos.[31]

---

[29] Hay que recordar que, pese a que la presente norma emanó de la propia Secretaría General de la Gobernación, ella tiene 3 Subsecretarías y 2 Unidades Ad-Hoc con rango de Subsecretaría y 10 Direcciones Provinciales, además de varias unidades ad hoc con rango de dirección provincial.

[30] Entegrama es la representación gráfica de cada unidad orgánica de la estructura.

¿Dentro de qué esquema teórico podemos identificar este Plan? Aún cuando no hay elementos expresos que señalen su adhesión, creemos identificarlo con otra de las corrientes de la Nueva Gestión Pública, la *Teoría de la Elección Pública,* con poca recepción en Latinoamérica, pero que sin duda marcó una tendencia en la región a través de una laboriosa acción de consultores internacionales, ingleses y neocelandeses especialmente, intensificando el debate sobre la necesidad de las reformas y la apropiación local de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública (Conf. FLEURY 1999).

La *Teoría de la Elección Pública*, cuyas referencias prácticas encontramos en Gran Bretaña y el Commonwealth, promueve la centralización, la coordinación y el control. Conforme a esta posición, el gobierno estaría fuertemente condicionado por la obligación de dar cuentas al electorado. Esta *accountability* electoral, impulsa a que el nivel político ejerza un fuerte control sobre los niveles burocráticos. Si los niveles políticos pueden ser "castigados" por el electorado por la ineficacia en el nivel de respuestas de la administración, es necesario que ese nivel político, sostiene esta corriente, recupere la gestión de las políticas, lo cual supone centralización en la toma de decisiones, coordinación en las acciones y, por sobre todo, control de la gestión para promover la eficacia.

Con la ampliación de incumbencias se promueve la coordinación en la gestión de las políticas.[32] Para ejercer un mejor control, se impulsa la reducción de los escalones intermedios de la pirámide burocrática acercando así los niveles de decisión y gestión de políticas, se terceriza o privatizan actividades públicas o bien, finalmente, se eligen discrecionalmente candidatos de confianza para ocupar determinados cargos. Así, esta otra visión, aboga por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control.

Esta perspectiva también lleva la lógica de la empresa privada al ámbito público pues tanto gobernantes como gobernados son vistos como sujetos racionales que pretenden maximizar sus beneficios. De un lado, los políticos conservando el poder, del otro, los ciudadanos obteniendo un nivel de vida más alto. Coincidiendo ambos intereses, el electorado establece un pacto por el cual "mantiene" la confianza en el gobernante y le conserva su poder político en cuanto este "conserve y amplíe" su poder económico.

Y si bien no encontramos en el Plan Trienal este "discurso", ya totalmente inviable para el período de su presentación, creemos que en el debate propiciado por la Subsecretaría de la Gestión Púbica en torno a la recuperación del espacio público, el fortalecimiento del Estado y la ausencia de la burocracia en este proceso, todo ello como precondición para reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado, nos

[31] Este tipo de organización no reniega de la estructura jerárquica. Por el contrario, poseen un doble flujo de autoridad, el tradicional, vertical desde el punto de vista jerárquico, al que se suma uno horizontal desde el punto de vista técnico o de los proyectos. Este tipo de estructura puede estar conformado mediante la formación de equipos con integrantes de varias áreas de la organización para llevar a cabo un proyecto de carácter transversal. Las estructuras ad-hoc y matriciales posibilitan la flexibilidad necesaria para las situaciones de cambio rápido, articulándose mediante coordinación lateral. El trabajo se desarrolla a partir de proyectos.

sitúa dentro de similares presupuestos que dan origen a las propuestas de la vertiente de la Teoría de la Elección Pública.

5. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico

En agosto de 2002 se sancionó el Decreto Nº 1.824/02 que aprobara, por su artículo primero, el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires. Se dictó en el mismo mes de la sanción de la Ley de Ministerios que creaba la Secretaría de Modernización del Estado.

El Plan se define como parte del proceso de reforma del Estado orientado a "*mejorar la cantidad y calidad de los servicios*". Expresamente señala que "*(…) el uso de estas tecnologías favorece la interacción entre los gobiernos, las empresas, las comunidades y los ciudadanos, mejora la transparencia y el control de los actos de gobierno, aumenta la eficiencia de los procesos administrativos, incrementa la eficacia de los programas de gobierno y su impacto final, y propicia la formulación e implementación de políticas de desarrollo económico regional, entre otros beneficios*".

El Decreto contiene un Anexo de 33 páginas donde se establece el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico. En ese Anexo, nuevamente se sostiene que el Gobierno Electrónico se encuadra dentro de la Modernización del Estado aunque ahora, con más énfasis, se lo define como "*una parte fundamental de la misma*". Se define al gobierno electrónico como "*el uso de la Tecnología en el marco de la Modernización del Estado, como medio para facilitar el acceso a los servicios gubernamentales en beneficio de los ciudadanos, las empresas y la productividad de los empleados públicos*" cuyas implicancias transforman la función gubernamental introduciendo nuevos valores: la comunicación, la cooperación, la participación interactiva y el reconocimiento de la información como valor estratégico.

Los objetivos generales del Plan eran:

- Acercar la administración pública al habitante, haciéndola más accesible y transparente y brindando más y mejores servicios;
- Implementar la gestión basada en responsabilidad por resultados y recursos;
- Aumentar el impacto de los programas de Gobierno;
- Complementar el proceso de modernización mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios del Estado mediante el uso de información, procesos y tecnología;
- Desarrollar aplicaciones verticales y transversales, sobre una infraestructura común, que solucionen temas y problemas específicos de los habitantes.

Los beneficios esperados del Plan demuestran, o bien, lo ambicioso del proyecto, o bien, la falta de objetivos claros y precisos pues se incluían entre ellos, desde la mejora de la calidad de los servicios que

[32] Se pretende ampliar las incumbencias horizontalmente, con lo que son más las temáticas que cada agente tiene a su cargo, y verticalmente, con lo que gana tanto en poder, como en confianza –*empowerment*–. Obviamente, esto también conlleva, en la práctica, la creación agentes más polivalentes facilitando la tan ansiada flexibilización laboral.

el Estado brinda a sus habitantes y de la eficiencia general de la administración provincial hasta la recuperación de la legitimidad política y pública de sus organizaciones y de los empleados públicos pasando por la integración de la información.

Ahora bien, ¿cuál sería la adscripción teórica del Pan Estratégico de Gobierno Electrónico? De la definición de Gobierno Electrónico dada por el Plan[33] no podemos extraer una conclusión pues contiene todo los elementos de las definiciones doctrinarias:

- la tecnología como medio;
- fin: acceso ciudadano a los servicios gubernamentales, de las empresas y de los agentes estatales;
- consecuencias: transformar la función gubernamental introduciendo nuevos valores;
- Contexto: modernización del Estado.

Pero si retomamos nuevamente los objetivos del Plan, tanto generales como particulares y efectuamos una distinción según los objetivos de gobierno electrónico asociados a la eficacia y aquellos asociados a la participación, podremos advertir cuál es la visión implícita del Plan Estratégico sobre el gobierno electrónico. De un simple análisis cuantitativo surge que los beneficios relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la organización (eficiencia e integración de la información) acumulaban más de la mitad de las palabras clave (66%) mientras que los objetivos relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la participación (legitimidad y calidad) apenas representaban el 16%.

Pese a que el área de Gobierno Electrónico nació como un área del máximo nivel jerárquico, su importancia decreció rápidamente: si bien la falta de coordinación de políticas en materia de gobierno electrónico debía ser superada a través de la creación del Consejo de Gobierno Electrónico como oficina especializada del más alto nivel político[34], el Consejo no se reunió desde su creación; la única estructura que tuvo funcionamiento fue la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico y el Comité Ejecutivo Intersectorial de Gobierno Electrónico con dependencia funcional directa del Consejo de Gobierno Electrónico, coordinado técnicamente por el Director Provincial de Informática y Comunicaciones e integrado por las áreas informáticas de la administración bonaerense, aunque este último se reunió, en promedio, una vez al año.

[33] Se lo define como "*el uso de la Tecnología en el marco de la Modernización del Estado, como medio para facilitar el acceso a los servicios gubernamentales en beneficio de los ciudadanos, las empresas y la productividad de los empleados públicos*" cuyas implicancias transforman la función gubernamental introduciendo nuevos valores: la comunicación, la cooperación, la participación interactiva y el reconocimiento de la información como valor estratégico.

[34] El Consejo estaba integrado por el Secretario de Modernización del Estado, el Secretario General de la Gobernación y el Ministro de Economía, asistidos por un Secretario Ejecutivo de carácter permanente con rango de Subsecretario.

Dependiente dentro de la Secretaría para la Modernización del Estado, con su desaparición, la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico pasó a depender de la Secretaría General de la Gobernación.[35]

6. Las reformas de la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa

La Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, a diferencia de las otras áreas analizadas, no tuvo un plan o programa que sustentara sus acciones; de ahí que debamos analizar su orientación a partir de los Considerandos de los Decretos propiciados desde esa área.

Para el Subsecretario, Cr. Luis Deniro, "*La implantación de todo nuevo modelo de gestión, requiere de una significativa transformación de las instituciones, en este caso las provinciales, incorporando nuevas prácticas y tecnologías (planificación estratégica, cambios estructurales, revisión y reformulación de procesos, identificación de productos, etc.) y debe estar acompañada por la reforma de los sistemas administrativos de apoyo, los que las atraviesan y condicionan*" (DENIRO, 2005:8).

La importancia del área, durante el período en estudio fue creciendo de menor a mayor de la mano del Subsecretario. Comenzó siendo una Dirección General de Administración y finalizó con la gestión de Solá, como la Subsecretaría que controlaba la administración de la Unidad de Coordinación del Gobernador, de la Secretaría de Turismo y Deportes, de la Secretaría de Prensa y Comunicación Social y co-participando en la elaboración de los proyectos de la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico; tuvo también la administración de la Secretaría de Política Ambiental y del Teatro Argentino.[36]

Según se manifiesta en la artículo presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, hizo falta combinar una fuerte dosis de racionalidad política con una sostenida interacción con los organismos a fortalecer o refuncionalizar, sobre la base de problemáticas concretas, objetivos claros y acciones determinadas (DENIRO, 2005).

¿Cómo se tradujeron estos lineamientos en las normas? Veremos en el siguiente Cuadro alguna de las consideraciones de los Decretos propiciados por esa Subsecretaría[37]:

[35] Sin embargo, y si bien la Secretaría General de la Gobernación, es un área fuerte en términos políticos y de control de recursos, es un organismo menos transversal, proveedor de insumos para la propia Administración Pública. Esto es, tiene poco contacto hacia el exterior de la Administración Pública.

[36] Además, para tomar cuenta del peso propio de esta Subsecretaría, es preciso recordar que dependían de esta Subsecretaría Direcciones Provinciales trasversales a toda la gestión intra-adminsitración: Direcciones Provinciales de Aeronáutica, Personal de la Provincia, Informática y Comunicaciones, General de Administración, Bienes y Servicios y Automotores y Embarcaciones Oficiales.

[37] Seleccionamos de los textos, párrafos completos de los aspectos vinculados a la reforma y al modelo Estatal. En todos los casos, el destacado no es del original.

Cuadro 3 – Selección de párrafos de los Considerandos de los Decretos impulsados por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa

Decreto Nº 1204/03 que define la Red Única Provincial de Comunicación de Datos	**Decreto Nº 944/05 que aprueba el Contrato Tipo de Locación de Obra para la Administración Pública Provincial**
Que no obstante ello, algunos Organismos Provinciales y Municipios aún cuentan con conexiones a redes independientes, situación que debe reverse definitivamente, no sólo porque generan ***recursos ociosos e ineficaces*** *que provocan, a la vez, múltiples e innecesarias erogaciones sino que, en honor a la* ***coherencia que demanda la planificación*** *impulsada por esta Administración Provincial en materia de Modernización del Estado, deviene imprescindible* ***integrarlos*** *a la Red Única Provincial de Comunicación de Datos;*	*Que atento a que se trata de un medio de contratación al que el Estado Provincial recurre en forma repetitiva, se estima oportuno y conveniente la aprobación de un modelo tipo de contrato de Locación de Obra para que, en el marco del actual Artículo 14 del Reglamento Contractual, se contribuya a* ***evitar confusiones, dispendio de actividad administrativa y rechazos de proyectos de contrataciones****;*
Decreto Nº 2442/05 que aprueba el Régimen sobre el Uso Responsable de Elementos Informáticos	**Decreto Nº 3578/06 de aprobación del Acuerdo Marco suscripto con la empresa Oracle Argentina S.A**
Que en este sentido, resulta fundamental establecer para todos los agentes de la Administración Pública Provincial un ***marco normativo único y claro*** *sobre el Uso Responsable de los Elementos Informáticos que el Estado les brinda para* ***mejorar su gestión*** *y para generar las condiciones de su* ***uso confiable, legal y eficiente****;*	*Que de tal situación deriva la necesidad de encontrar* ***soluciones integrales y homogéneas*** *a los problemas de adquisición y uso de software con el mayor grado de beneficios para la Administración Pública Provincial;*
Decreto Nº 1859/07 que crea el sistema de Conjuntos Mínimos de Datos	**Decreto Nº 3435/07 para Contratar la provisión del servicio de acceso mediante vínculos de comunicación de datos de banda ancha fija y/o móvil con servicio de red privada virtual**
Que esta Gestión de Gobierno impulsó en el año 2002 y a poco de asumir la administración de la Provincia de Buenos Aires, un proceso de reforma del Estado cuyos objetivos centrales fueron y son la ***mejora de la calidad de los servicios que brinda a sus habitantes, el aumento del impacto de los programas que ejecuta mejorando la eficacia en el uso de los recursos públicos, la optimización de la***	*Que, como ya se ha sostenido en oportunidad de impulsar otras medidas en el campo de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para la construcción de una* ***nueva gobernanza basada en la eficiencia y eficacia de las políticas implementadas****, resulta necesario contar con una Administración Pública que alcance altos niveles de* ***credibilidad, capacidad de gobierno, liderazgo***

eficiencia general de la Administración Pública Provincial y la recuperación de la legitimidad política *de las instituciones públicas;* *Que para alcanzar los propósitos pretendidos resulta indispensable en primera instancia, promover una* ***adecuada coordinación intra Administración*** *Provincial con el objeto que la* ***información*** *administrada alcance niveles de* ***oportunidad, seguridad y disponibilidad*** *que posibiliten su intercambio interno, respetando los límites legales vigentes sobre confidencialidad de los datos secretos y sensibles y contribuya de manera sustancial, a la* ***eficiencia y efectividad*** *en el desarrollo de los sistemas de información provincial;*	***político y legitimidad*** *y, en ese sentido, la Provincia se encuentra firmemente comprometida en el* ***desarrollo de*** *aquellos* ***proyectos transversales*** *que, incorporando nuevas prácticas y tecnologías, promuevan la* ***reforma de los sistemas administrativos*** *y se constituyan en un efectivo apoyo y sostén de todas las actividades de carácter sustantivo, para lo cual ha incorporado, como objetivo central de la agenda de reformas, la implantación coordinada de* ***soluciones tecnológicas*** *compatibles y soportables por una infraestructura común en los diferentes Organismos;* *Que en el marco de las acciones que la Provincia se encuentra llevando adelante tendientes a* ***planificar gastos, reducir costos y obtener mayores ventajas a través de mecanismos contractuales seguros y políticas claras y uniformes*** *que estimulen la competencia, resulta imprescindible que el Estado aproveche en su totalidad esas nuevas aplicaciones, dejando habilitada la posibilidad de admitir nuevas aplicaciones a través de estos accesos;*
Decreto Nº 3130/06 que aprueba el Acuerdo Marco con la empresa Nextel	**Decreto Nº 3687/06 que aprueba el Acuerdo celebrado con el Correo Oficial de la República Argentina S. A.**
Que esta Administración Gubernamental, en el marco del Plan de Modernización del Estado, viene desarrollando diversas acciones tendientes a ***promover el fortalecimiento de la gestión administrativa****, política que conlleva implícito el objetivo de* ***simplificar*** *todos los* ***procesos*** *y procedimientos sobre los que se desarrollan y basan las acciones administrativas transversales a todos los Organismos;*	*Que en el marco del Plan de Modernización del Estado Provincial, que conlleva implícito el objetivo de* ***simplificar*** *todos los* ***procesos*** *y* ***procedimientos*** *sobre los que se desarrollan y basan infinidad de acciones administrativas transversales a todas las jurisdicciones, cabe avanzar hacia el establecimiento de* ***una relación única****, adoptada en el máximo nivel ejecutivo, entre la Administración Pública Provincial y el Correo Oficial de la República Argentina S.A.;*
Decreto 1676/2005 que crea el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales y de los Pliegos Tipo de Bases y Condiciones Particulares por Tipo de Demanda	**Decreto Nº 2524/07 que aprueba el Acuerdo Marco suscripto con empresa Microsoft Licensing**
Que entonces, sobre la base de esa experiencia y sus	*Que en la inteligencia de* ***profundizar y facilitar una***

resultados, cabe valorar e institucionalizar la modalidad de compra unificada, que implica la ***consolidación de la demanda común*** *y de su trámite, pero mantiene* ***desconcentrados el perfeccionamiento y cumplimiento del contrato****, mediante la aprobación del Pliego Tipo de Bases y Condiciones para la Compra Unificada de Bienes e Insumos, incorporado en el Anexo III;* *Que en tal sentido, en su redacción se buscó* ***armonizar los requisitos*** *formales, subjetivos y objetivos, de acuerdo al texto de los últimos avances en materia contractual, conforme a la letra de los Decretos Nº 787/2004 y 2698/2004, en pos de implementar un* ***procedimiento claro y transparente****, dotado de la necesaria* ***agilidad*** *y* ***eficiencia*** *a fin de obtener una mayor y mejor concurrencia al llamado del Estado Provincial a efectuar ofertas, que paralelamente respete los principios de publicidad e igualdad;*	***mayor y mejor relación entre el Estado y la sociedad civil****, esta Administración siempre priorizó la atención, adopción y desarrollo de toda herramienta y/o medio apto para la mejor consecución de tales fines;* *Que de tal situación deriva la necesidad de encontrar* ***soluciones integrales y homogéneas*** *a los problemas de adquisición y uso de software, con el mayor grado de beneficios para la Administración* *Pública Provincial;*
Decreto reglamentario de la Ley Nº 13.727, Decreto Nº 3.313/07 para la creación de la base única de datos de vehículos y compactación de vehículos	**Decreto Nº 2455/05 que aprueba el Régimen de Uso Responsable de Telefonía Celular**
Que ante esa situación (saturación de chatarra), este Poder Ejecutivo tomó la decisión de dar una ***rápida y contundente respuesta****, promoviendo la aplicación de un* ***procedimiento específico****, con la celeridad que el caso impone, que posibilite reducir drásticamente ese universo;*	*Que es objetivo primordial del Gobierno Provincial la* ***plena optimización del uso y del gasto*** *derivado de la telefonía móvil, a efectos de lograr el máximo de* ***eficiencia*** *en la gestión de esas comunicaciones;* *Que la Secretaría General de la Gobernación tiene la responsabilidad de generar acciones tendientes a la* ***racionalización y optimización de los procedimientos de gestión de bienes y servicios****, entre ellos, el de comunicaciones, mediante la propuesta de pautas de carácter general;*

Fuente: Elaboración propia.

Si bien parece desprenderse de los conceptos vertidos en los actos administrativos propiciados un verdadero pragmatismo en las políticas propiciadas, en verdad, el norte de las acciones parece fundado en una fuerte preocupación por el reordenamiento del caos que la crisis de 2001 causó en la gestión

administrativa. A través de la simplificación, concentración de competencias y unificación de criterios y/o actos administrativos, se puede advertir en esta Subsecretaría otra visión de la reforma del Estado y la Administración.

7. Algunas notas finales

No podemos identificar, dentro de los documentos que reseñamos, la existencia de una clara línea en materia de reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires por parte de las grandes áreas que tuvieron competencia en esta materia durante la gestión del Ing. Solá. Por ello, el título de este artículo juega con la idea de los planes (planos) que dentro de un mismo territorio llevan por caminos distintos, que a veces se cruzan, a distintos lugares.

Por un lado, el marco teórico que le da sustento al Plan Rector de Modernización impulsado por el Cr. Randazzo es el gerencialismo. Como hemos sostenido, la serie de "premios" y "castigos" que se otorgan a los Organismos, la competencia por los recursos, así como los compromisos-contratos que contiene el Plan Rector, son una clara muestra de la adscripción del Plan de modernización a las políticas de la Nueva Gestión Pública.

En materia de reforma política, más allá de las limitaciones en el apoyo parlamentario, las modificaciones tuvieron un claro sentido oportunista: las únicas normas sancionadas tuvieron alcances muy limitados, no respondieron a convicciones reales de los legisladores ni perduraron en el tiempo.[38]

Del análisis del Plan Trienal de la Administración Pública 2004-2007, impulsado por la Subsecretaría de Gestión Pública, puede afirmarse que las acciones de modernización del Estado se asociaron a la innovación, descartando el término "reforma" por identificárselo a la concepción del Estado vigente en la década del '90. Se comienza a hablar de la recuperación del Estado y aunque se pretende diferenciar de las acciones iniciadas por el Cr. Ranzazzo en la entonces Secretaría de Modernización, cuando se estudia el Decreto de Diseño de Estructuras (Decreto N° 1322/05), se advierte del análisis de la norma que no hay grandes cambios a la lógica ni al esquema del funcionamiento de la estructura jerárquica y de organización burocrática. No se introdujo el sistema de gestión por resultados, ni de flexibilidad y no se prevén esquemas que ayuden a compartir recursos conforme al principio de organización en red. Por ello, el diseño de estructura organizativa continuó revelando una concepción del Estado organizado burocráticamente.[39] La pretensión de recuperar el poder de decisión de "la política" a través de la

[38] A ello, hay que sumar, en ambos casos, que las reglamentaciones de las Leyes por parte del Ejecutivo, desvirtuaron su contenido: en contra de los postulados de la ley Nº 12.915, el Ejecutivo dejó en última instancia a criterio de las propias autoridades partidarias la posibilidad de celebrar efectivamente los procesos de selección internos en forma previa a los comicios electorales; en el segundo caso, la ley de voto electrónico, Ley Nº 13.082, otorgó amplias facultades al Ejecutivo provincial para la selección del tipo específico del software necesario para llevar a cabo las elecciones con un sistema de voto electrónico, como así también para decidir la localización geográfica en donde poner en práctica la prueba piloto (SOLANO y DIÉGUEZ, 2005).

[39] Esta afirmación también se confirma cuando se analiza el proyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo, Decreto-Ley Nº 7.647/70, pues en él pueden verse reproducidas las viejas prácticas de la administración pública y algunas peores aún. A mero título de ejemplo, el artículo 1º de la primer versión decía que

recuperación de espacio público, nos sitúa también dentro de uno de los presupuestos de otra de las corrientes de la Nueva Gestión Pública, la Teoría de la Elección pública,

¿Dentro de qué paradigma puede ubicarse el Plan de Gobierno Electrónico? Hemos señalado que entre la calidad, el aumento del impacto de los programas, la eficiencia, la legitimidad y la integración de la información, surge con claridad que los beneficios relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la organización (eficiencia e integración de la información) son centrales frente a los objetivos relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la participación (legitimidad y calidad).

Hemos analizado en otro lugar (PIANA, 2006) los proyectos en sí que se derivaron de esta Plan: Guía Única de Trámites, Sistema de Información Normativo Bonaerense, Sistema Integrado de Emisión y Pagos No Impositivos y Firma Electrónica. Ninguno de los proyectos estuvo orientado a mejorar la participación, transparencia o rendición de cuentas, y consecuentemente, la legitimidad estatal y en este sentido, puede decirse que, más allá de la retórica, la ejecución del plan respondió a los presupuestos subyacentes indicados más arriba.

Por último, de las transcripciones y los destacados de los Considerandos de los Decretos propiciados por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa, advertimos que pese a la ausencia de un Plan, existen ciertas palabras clave sobre las que se insiste a lo largo de los años: concentración, eficiencia, simplificación y TIC´s. La reconstitución del orden administrativo, con una fuerte dosis de concentración parece haber sido el *leitmotiv*. Tal vez haya sido la ausencia de un Plan y la complejidad y variedad de temáticas a su cargo las que le imprimieron la fuerte dosis de pragmatismo necesaria a la Subsecretaría como para encontrar soluciones a problemas concretos que, a la luz de los resultados medidos en términos de acumulación de poder, nos dan cuenta de su éxito.

En definitiva, más allá de las líneas trazadas por el ex gobernador Solá, si analizásemos distintas estrategias y generaciones de reforma (OSZLAK, 1999), no es posible identificar una clara política al respecto. Y aún cuando pueden correlacionarse las políticas impulsadas por la Secretaría para la Modernización del Estado, y luego Ministerio de Gobierno, dentro de las líneas teóricas del *New Public Managment*, no menos cierto es que estas políticas presuponen una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático, con poco espacio para la ambigüedad dado el control por resultados medibles. Y sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la presupuestación, desde su diseño, distribución, control, hasta su ejecución (ARELLANO GAULT, 2001). Tampoco resulta evidente que las políticas de reforma de la Subsecretaría de Gestión Pública puedan ser claramente identificables con las enroladas en las de "segunda generación" (OSZLAK, 2003), ya que políticas centrales para esta visión, tales como la implantación de sistemas de carrera administrativa

"*(esta ley) Deberá ser interpretada en la forma en que mejor asegure el equilibrio entre la eficacia de la Administración Pública y los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía*" como si los derechos debieran ceder y/o equilibrarse ante la necesidad de la eficacia.

basados en el mérito, a la capacitación y desarrollo permanente del personal no pasaron más allá de un objetivo declamado[40].

Es evidente la concreta preocupación del gobernador por la gobernabilidad en el contexto de la crisis en que asumió pero la coexistencia de distintas visiones en materia de reforma del Estado y la Administración Pública no sólo atentó contra su coherencia. Hemos advertido del discurso del gobernador que si bien hay una fuerte preocupación sobre el funcionamiento del Estado, en especial expresada en ocasión de la Apertura de las Sesiones Ordinarias, en el "día a día", no ha sido un tema de la agenda pública.

Cada una de esas visiones presupone problemáticas y diagnósticos distintos, y, naturalmente, propone soluciones diferentes. Estas diferencias generan, a su vez, resistencias y conflictos entre los grupos encargados de llevar adelante la reforma.

Así, resulta evidente que la reforma, asumida como política de Estado, tal como la identifica Hoyos (2008), no existió en el período estudiado porque esa preocupación ha sido interpretada y reinterpretada por cada uno de los actores de diversa manera. Desde una visión, el problema de la eficacia ha sido central; desde otra, la legitimidad y la inclusión social; desde otra, la estabilidad. En otro lado se ha escrito –y bien– acerca de cada una de estas concepciones y su vinculación con la gobernabilidad (CAMOU, 2001). Sobre quién representó una y otra, ha versado este artículo.

8. Referencias bibliográficas

I. Libros

1. AGUILAR VILLANUEVA, L. *La hechura de las políticas*. Porrúa, México, 1993.Aguilar Villanueva, 1993.

2. CALSAMIGLIA BLANCAFORT, H. y TUSÓN, A. *Las cosas del decir. Manual de Análisis del Discurso*. Ariel, Barcelon, 2002.

3. CAMOU, A. *Gobernabilidad y democracia*. Instituto Electoral Federal, México, 2001.

4. CHERESKY, I. *La política después de los partidos*. Prometeo, Buenos Aires, 2006

5. HEEKS, R, (ed.). *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. Routledge. London/New York, 2001.

6. OLLIER, M.M. *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. UMSAN Edita, Buenos Aires, 2011.

7. OSBORNE D. y GAEBLER T. *La Reinvención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Paidós, Barcelona, 1994.

8. SALTALAMACCHIA, H. R. *Del proyecto al análisis: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*. Edición del autor, Buenos Aires, 2005.

[40] No queremos decir con ello que las acciones de la Subsecretaría no hayan orientado sus acciones hacia ello. Pero son los resultados (o no) de las políticas impulsadas los que nos hacen calificar como declamatorios.

9. VAN DIJK, T. *Estructuras y funciones del discurso*. Siglo Veintiuno, México, 1997.

10. VAN DIJK, T. *La Ciencia del Texto*. Paidós, Barcelona, 1989.

II. Artículos de Revistas y Ponencias

1. ARELLANO GAULT, D. "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.

2. FLEURY, S.. "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?" en *Revista Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, `1999. Caracas, 1999.

3. HOYOS, M. "Los desafíos de la reforma del Estado" en *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP – Ed. Prometeo, 2008.

4. LÓPEZ, A. (coord.), 2005. "Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración" en *Revista Desarrollo Institucional y Modernización del Estado*, Nº 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones, Junio 2005.

5. OSZLAK, O. "El desafío de la segunda reforma del Estado. De menor a mejor" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela, 1999, 81-100.

6. OSZLAK, O. "Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas". Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

7. PIANA, R. S. "Gobierno Electrónico. Estudio de las políticas de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires". Tesis doctoral en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, 2006.

8. REYNOSO, D. "Bicameralismo y sobre representación en Argentina en perspectiva comparada". En *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, 2005, Volumen 2 Número 1, pp.69-94.

9. SOLANO, M. y DIÉGUEZ, G. "Los ciclos de la agenda de reforma política en la Legislatura Bonaerense. Una mirada al comportamiento legislativo en el período 1999 – 2005". Artículo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba, Noviembre de 2005.

III. Documentos oficiales, de trabajo y de funcionarios

1. DENIRO, L.A. "Utilización de recursos informáticos para transparentar, asegurar y agilizar el proceso licitatorio para la contratación del servicio de comunicación de datos de la intranet provincial" Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

2. LONGO, G. "Fortalecer el Estado para mejorar la transparencia institucional". Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

3. MINISTERIO DE GOBIERNO. *Voto electrónico 2*. Provincia de Buenos Aires, 2005.

4. RANDAZZO, A. F. *Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Buenos Aires, Ed. Promteo, 2004.

5. RODRIGO P., PARÍS S. y BONET, T.. "El diseño de estructuras en el Estado Provincial". Documento de trabajo. Subsecretaría de la Gestión Pública. Provincia de Buenos Aires, 2005.

6. SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, "Sobre el rol del Estado y modernización estatal. Compilación sintética de los discursos del Sr. Gobernador Felipe Solá". Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación. La Plata, 2004 a.

7. SUBSECRETARIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación, 2004 b.

8. SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Plan Trienal de Gestión Pública 2004-2007. Eje 2 Modernización e innovaciones en el ámbito público. Innovar para mejorar el Estado Documento Nº 2. Secretaría General de la Gobernación. La Plata, 2004 c.

3.2.2. Análisis metodológico

María Eray Arce

En este análisis se abordan las principales características del artículo «Planes de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos», publicado por Ricardo Sebastián Piana en la *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja* (2012).

El artículo tiene como objetivo analizar las distintas políticas de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires (PBA) durante la gobernación de Felipe Solá (2002-2007). En este sentido, constituye un aporte dentro de la línea de trabajos que el autor produjo en temáticas vinculadas a las políticas públicas, la innovación en la gestión, el gobierno abierto y la modernización en la provincia.

Desde el punto de vista de la relevancia del tema abordado y de la originalidad de la temática, el artículo es un aporte dentro del universo de trabajos de análisis empírico sobre reformas del Estado y de la Administración Pública, especialmente en la escala subnacional y de la provincia de Buenos Aires, en particular, donde no abundan este tipo de análisis. Los estudios de escala subnacional constituyen en sí mismos aportes a dinámicas de análisis que han sido más prolíficamente estudiadas a nivel teórico o en la escala nacional. Finalmente, y por el recorte temporal del objeto de estudio, el *paper* representa un antecedente de relevancia para quienes quieran continuar estas líneas de indagación con otros recortes temporales o en referencia a otras gestiones gubernamentales.

Respecto de la estructura general del artículo, el documento plantea un esquema argumental claro, donde el objetivo general resulta accesible desde el resumen y el desarrollo de los primeros párrafos del trabajo. El artículo comienza con una indagación por el rol de las políticas de modernización en los discursos del Gobernador Felipe Solá, para luego identificar los principales lineamientos de sus programas y políticas en materia de modernización. En este sentido, el autor busca identificar los sentidos discursivos, ideológicos y de visión del Estado que articulan los propósitos y las acciones de las principales líneas de gestión en esta materia.

Para ello, desarrolla el análisis específico del Plan Rector de Modernización y la reforma política impulsada en este período; el Plan Trienal de la Administración Pública (2004-2007); el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico; y las normas impulsadas por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa. Sobre cada uno de estos programas o políticas, se sintetizan los principales objetivos, los lineamientos de política y, en los casos en que es posible identificarlos, los productos derivados o previstos en el marco de ellos. Así también, se busca ubicar cada política en un marco conceptual de reforma del Estado y de la Administración Pública, rastreando oríge-

nes conceptuales, tradiciones teóricas e ideológicas para pensar un hilo conector de sentido que se vincula con la principal pregunta e hipótesis del trabajo, planteada desde el título del artículo: ¿es posible pensar un mapa común para las reformas de la Administración que fueron impulsadas bajo la gobernación de Felipe Solá? ¿Existió una línea ideológica clara y consistente en todas las iniciativas de modernización impulsadas en ese período? El autor nos dirá que, desde su análisis, no ha sido posible identificar una línea clara en materia de reforma de la Administración, sino más bien un mapa con caminos distintos, a veces contradictorios, en materia de reforma y de innovación.

Para llevar adelante este análisis, el trabajo recurre a una estrategia metodológica cualitativa de análisis documental, especialmente basada en el análisis de normativa, de documentos oficiales y de trabajos presentados en Congresos por responsables políticos de aquel período. Estas fuentes documentales permiten identificar dimensiones de análisis comunes y comparar fundamentos, objetivos y lineamientos abordados en cada política analizada. Asimismo, la estrategia es complementada mediante análisis de los discursos del Gobernador y de las y los principales funcionarios de estas áreas de gestión con el fin de rastrear, mediante técnicas de repetición de palabras o conceptos, el lugar de jerarquía de estas políticas en sus narrativas, así como los sentidos otorgados a ellas.

La combinación de ambas técnicas permite al autor construir datos referidos a los puntos de coincidencia en el discurso y en la normativa, e identificar los aspectos contradictorios entre los discursos y los programas y las condiciones reales de posibilidad para la implementación de aquellas políticas. Sobre esta cuestión, es posible mencionar la necesidad de explicitar cada decisión metodológica (tanto de selección de casos como de recorte temporal o geográfico, así como la adopción de técnicas y las fuentes de las que se extrae la información), de manera de contribuir a la consistencia interna de los datos y de las conclusiones derivadas del análisis. En esta línea, podría resultar un aporte conocer si el conjunto de leyes, programas y políticas rastreados en este documento resultan el universo total de casos o cuál ha sido el criterio de selección de casos que ha adoptado el autor, dado que la fundamentación sobre el recorte del objeto de estudio y sobre la selección de la estrategia metodológica contribuye a la consistencia interna de los datos producidos, así como ofrece pistas sobre el alcance de las conclusiones derivadas del proceso de investigación.

Al respecto, se observa una adecuada construcción de datos elaborados de manera propia a partir de las fuentes documentales examinadas y derivados de la identificación de una matriz de análisis para todos los casos, lo que permite comparar los diferentes documentos y otorga consistencia a los resultados alcanzados a partir de una clara delimitación de la pregunta/problema que guía el artículo.

El autor presentó este trabajo en el marco de la elaboración de su tesis doctoral con el objetivo de comenzar a validar con anticipación algunos de sus resultados parciales y recibir aportes tanto de los evaluadores de la revista como de la comunidad de posibles lectores, especialmente los de la UBA, que edita dicha publicación. Si

bien esta estrategia puede generar un riesgo respecto al criterio de originalidad, que en muchos doctorados es tajante, el autor, al momento de presentar su tesis, señaló las publicaciones de donde se derivan alguno de los capítulos y expresó:

> Esta difusión previa no hace perder su originalidad, pues una tesis no es un trabajo secreto, sino que debe contrastarse (validarse mediante la falsación, diría un metodólogo popperiano) y no hay contrastación sino es mediante su difusión, discusión y retroalimentación de los colegas.

Por último y en relación con las líneas de investigación futuras en esta materia, se considera que la análisis constituye un punto interesante para pensar dos vertientes de estudio distintas: por un lado, poder actualizar y replicar las preguntas de investigación en una línea cronológica posterior, que permita comparar planes y políticas de modernización del Estado y de la gestión, a lo largo de las distintas gobernaciones. Esto permitiría contribuir a pensar continuidades y rupturas en las líneas ideológicas que constituyen esfuerzos modernizadores y el lugar que esta política adquiere en gestiones de distintos signos políticos. Por otro lado, la indagación de este mismo período mediante otras estrategias metodológicas, lo que posibilitará profundizar las conclusiones aquí planteadas a través de indagar otras preguntas de investigación vinculadas a los resultados efectivamente producidos en este período mediante el uso de distintas técnicas cualitativas.

3.3. Carátula metodológica

Título: Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales.

Autores: Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana.

Resumen: El presente trabajo pretende relevar qué políticas de gobierno abierto están disponibles para los ciudadanos en el ámbito de los Honorables Concejos Deliberantes de los municipios de la provincia de Buenos Aires ya que casi toda la literatura sobre las políticas de gobierno abierto se centra en los ejecutivos y, mayoritariamente, están enfocadas en los ejecutivos nacionales. La ausencia de datos y metodologías consolidados en el espacio de esta investigación deriva en un gran margen discursivo en cuanto a los verdaderos alcances de las políticas públicas abiertas a nivel municipal. Este relevamiento pretende aportar datos certeros para este debate y discusión.

Fecha y lugar de publicación: 2017. Libros de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Capítulo del libro Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas (pp. 233-254), coordinado por Antonio Camou y Pagani, María Laura.

Descarga directa: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/144681/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Autores del análisis metodológico: Juan José Cardozo y Diego Furnari.

Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales

Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana

Introducción

Los estudios sociales y políticos sobre la globalización han llamado recientemente la atención respecto a la influencia de las tendencias mundiales sobre el buen gobierno en relación a las políticas públicas locales, describiendo un fenómeno que ha sido identificado como *glocal*. [1]

Dentro de estas políticas, comienzan a proponerse prácticas de gobierno abierto en el marco de los procesos de reforma del Estado que se vienen dando en los últimos años en los gobiernos de América Latina. El gobierno abierto estuvo relacionado en su origen con el *Freedom of Information* y también con otros conceptos, como el de *open data*, software libre, *open source*, wikipedias, etc., incluyendo el gobierno electrónico. En este sentido, los planes de gobierno abierto instaurados a partir de la campaña de Barack Obama en 2009, fomentando la transparencia, participación y colaboración, parecen ser un *leitmotiv* en las políticas de reforma del Estado y la Administración Pública. Pero "gobierno abierto" es mucho más amplio e implica la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), asociación público-privado (*public-privatepartnership*), transversalidad, implicación y empoderamiento ciudadano.

En este contexto se ha instalado como buena práctica, como *good governance*, una modalidad distinta de gestión estatal de lo público: a todos los niveles, la

[1] Sobre la doble vinculación entre lo global y lo local, véase Robertson (1992) y Beck (2008).

actividad estatal tiende a la descentralización, a la horizontalización y a la negociación (también con los actores de la sociedad civil), frente a la centralización, la jerarquía y la imposición del clásico modelo del proceso del *state building*.[2]

El presente trabajo pretende relevar qué políticas de gobierno abierto están disponibles para los ciudadanos en el ámbito de los Honorables Concejos Deliberantes de los municipios de la provincia de Buenos Aires ya que casi toda la literatura sobre las políticas de gobierno abierto se centra en los ejecutivos y, mayoritariamente, están enfocadas en los ejecutivos nacionales. La ausencia de datos y metodologías consolidados en el espacio de esta investigación deriva en un gran margen discursivo en cuanto a los verdaderos alcances de las políticas públicas abiertas a nivel municipal. Este relevamiento pretende aportar datos certeros para este debate y discusión.

De las reformas globales a las políticas locales

El actual proceso de reforma ha sido precedido por las políticas que desde los noventa han generado una profunda metamorfosis del Estado argentino.[3] Si bien las propuestas del Consenso de Washington afectaron directamente los Estados de Latinoamérica, los grandes cambios operaron tanto en el Estado Nacional como en los provinciales, modificando sus roles frente a la sociedad.

El traspaso de las responsabilidades por los servicios públicos, educativos, hospitalarios y de seguridad hacia las provincias puede resultar la nota más característica de este cambio, pero otro tanto debe decirse respecto del perfil de su personal y la composición de su presupuesto, lo cual debió alterar sustancialmente su organización interna (Piana, 2012). Sin embargo, las reformas administrativas necesarias para soportar esta nueva estructura funcional se llevaron adelante de manera desarticulada y discrecional.

En efecto, forzadas por las políticas de los años noventa, pero también por este contexto internacional que pone las soluciones (y consecuentemente los reclamos) en el nivel local, las provincias argentinas han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional. De esta manera, la minimización del Estado producto de la reforma de primera generación ha terminado siendo, como afirma Oszlak (2000, p. 14)

[2] Respecto a los diversos modelos de creación de las formas estatales, podemos remitirnos de Poggi (1997), Matteucci (1998), Grossi (2003), Fioravanti (2004).

[3] Véase Orlansky (1995), Oszlak (2000), Cao y Esteso (2001), Centrángolo y Jiménez (2004), Cao (2008), entre otros.

la "continuación del Estado por otros medios", ya que si bien las políticas de descentralización de servicios de salud y educación y la descentralización parcial de servicios de acción social redujeron el aparato estatal nacional, implicaron, por otro lado, la correspondiente expansión de las administraciones provinciales. Salud, educación y seguridad son hoy políticas centrales de los gobiernos provinciales en un nuevo esquema de reparto de competencias: diseño de programas nacional, transferencia de recursos y ejecución local. Las administraciones provinciales, relativamente sencillas, en pocos años vieron multiplicadas sus funciones y recursos, que transformaron su fisonomía sin recibir la correspondiente capacitación para asumir esas nuevas tareas.

Este escenario generó una serie de problemas organizacionales, de recursos humanos y tecnologías de gestión en las estructuras de los subsistemas político-administrativo (Tecco, 1997, p. 116) que ha puesto en crisis la gobernabilidad de las provincias. Esta falencia se traduce en un sobredimensionamiento de las plantas de personal, por un lado, insuficientemente capacitadas, por el otro.[4] Además, sabido es que los déficits en los sistemas de gestión no se actualizan con el mero aprovisionamiento de infraestructura informática, sino que requieren de largos y complejos procesos de reingeniería organizacional que los gobiernos locales no están capacitados para llevar adelante sin el asesoramiento externo, cayendo en la tentación de comprar proyectos enlatados (Piana, 2012). Las formas organizativas tendieron a la rigidez y a la jerarquía, ordenándose según competencias funcionales, sin flexibilidad suficiente para articularse conforme a objetivos (Pargimigani de Barbará, 2002).

Este cambio operado hasta el año 2000 ha tenido un giro en los últimos años en un contexto aparentemente contradictorio: un marcado proceso de personalización del poder en torno a las figuras de los gobernadores, por un lado, junto con una creciente territorialización de la política que le ha dado un fuerte poder a los intendentes, especialmente a los del Conurbano. Decíamos que la contradicción es aparente porque entendemos que es la desinstitucionalización lo que ha derivado en una creciente "municipalización" de la

[4] Otro de los grandes problemas de este nuevo esquema es el desequilibrio fiscal de los gobiernos locales, cada vez más dependiente de las transferencias de recursos nacionales. El alto porcentaje de su presupuesto que destinan al pago de salarios también condiciona su política y la provisión de bienes públicos.

política, especialmente la bonaerense.[5] En forma cada vez más creciente son ahora los intendentes quienes se "ponen al frente" de los reclamos y asumen funciones y responsabilidades más allá de su competencia pero que resultan esenciales para asegurarles estabilidad. El manejo directo de planes sociales, el giro de Aportes del Tesoro Nacional en forma directa a los municipios para realizar obras públicas, el involucramiento cada vez más directo en funciones de seguridad son notas de este período. Este cambio de eje nos impone la necesidad de repensar el ámbito de los análisis institucionales y las políticas públicas: el ámbito local resurge con fuerza, ocupando la provincia de Buenos Aires y sus municipios un lugar privilegiado en el espectro de estudio.[6]

El Gobierno Abierto

Las políticas de gobierno abierto parecen haber ocupado todas las líneas de acción en materia de reforma estatal de los últimos años. Definido al gobierno abierto de forma vaga y ambigua como gobiernos participativos, colaborativos y transparentes,[7] los aspectos tecnológicos parecen haberse corrido del lugar central que ocuparan con el concepto de gobierno electrónico, otrora

[5] Además contribuyó la estrategia de los últimos años de vinculación directa con los intendentes para su construcción política. Pero sin ese proceso de desinstitucionalización, la estrategia hubiera fallado.

[6] No es necesario en nuestro país resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie: es la provincia con mayor población, aporte al PBI nacional y la segunda en extensión territorial. Además, cuenta con sectores de población bien diferenciados, tanto en lo geográfico como en lo socioeconómico y es por ello representativa del contexto nacional. Geográficamente ocupa menos del 10% del territorio nacional, pero su población, que alcanza los 15.625.084 habitantes según el censo 2010, tiene el 38,94%. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km^2, esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de la superficie total, habita el 63% de su población. Por ello, al igual que de la Argentina, de la provincia de Buenos Aires puede también decirse que es un Estado macrocefálico.

[7] El gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa *Open Government* como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La iniciativa está basada en tres principios o postulados, que traducimos y resumimos: El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno.

de moda. Otros conceptos más políticos también aparecen junto al de gobierno abierto, como los de rendición de cuentas, transversalidad, implicación y empoderamiento ciudadano, apertura-disponibilidad de la información pública.

En esta línea está trabajando la Alianza de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés OGP (*Open Government Partsership*), que fue acordada en el marco de las actividades de la 66ta. Asamblea General de las Naciones Unidas.[8] Para ser miembro de la OGP, los países interesados deben rubricar una Declaración de Gobierno Abierto, entregar un plan de acción nacional (bianual) elaborado en consulta pública (proceso de co-creación entre el gobierno y la sociedad civil) y comprometerse a informar de forma independiente sobre sus progresos en el futuro. Estos planes de acción definen compromisos concretos vinculados a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Cabe mencionar, respecto a la Declaración de Gobierno Abierto a la que están adhiriendo los Estados, que la misma es ambigua y con contenido poco detallado (Oszlak, 2012), pues más allá de esas directrices no hay en las declaraciones consignas expresas o detalladas sobre cómo alcanzar esos compromisos.[9]

El dato destacable para la región es que tanto los gobiernos de Brasil como México fueron los primeros países que suscribieron el documento fundacional en septiembre de 2011, y que de los actuales 64 países que han suscripto el documento, 15 son de Latinoamérica,[10] haciendo de la región una de las áreas más comprometidas con estas iniciativas.

[8] Para más información sobre este tema puede consultarse https://www.opengovpartnership.org/

[9] En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de "solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa" y tienden "…a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible" ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residentes?, ¿será por votación secreta, audiencia pública?, ¿quién define qué se consulta, cuándo se consulta, cómo se consulta?, ¿podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados?, ¿qué implica "tomar en cuenta"?, ¿es más o menos vinculante, o no?

[10] Brasil, México, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay y más recientemente, Argentina, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago.

La República Argentina se unió a la OGP en noviembre de 2012 y presentó su primer Plan de Acción en abril de 2013. En el mismo, participaron para su elaboración "distintos actores multisectoriales, organismos del Estado, Universidades, ONGs y *stakeholders* involucrados en la temática" (Argentina, 2013, p. 2). El Plan destaca las políticas que se vienen realizando en materia de "Desarrollo de la Sociedad de la Información", "Gobierno electrónico y servicios públicos" y "Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública",[11] y se compromete a la realización de 19 nuevas acciones en esas tres áreas, muchas de las cuales, sin embargo, suponen la profundización o mejora de planes que ya venían desarrollándose.[12] La elaboración y la propia ejecución del Plan han sido evaluadas con magros resultados (Aiyar et al., 22016).

El segundo Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017) fue elaborado a mediados de 2015, en el contexto de un futuro cambio de gobierno. Que se hayan presentado seis compromisos de medio término,[13] incluyendo la elaboración de nuevos compromisos para el futuro inmediato, explicita la inestabilidad de las políticas públicas en nuestro país y la falta de consensos entre partidos para el diseño de una política a mediano plazo. Cambio de gobierno mediante, surge un nuevo documento integrante del segundo Plan (Argentina 2016), donde se destaca la creación de un Ministerio, el de Modernización, con responsabilidad específica en la ejecución de los compromisos, así como el Plan de Apertura de Datos (Decreto N° 117/2016). El documento agrega 9 nuevos compromisos.[14]

[11] Las más conocidas se encuentran vinculadas al desarrollo de la Sociedad de la Información, tales como la Agenda Digital Argentina (Fecha de implementación: mayo 2009), el Programa Conectar Igualdad (Fecha de implementación: abril 2010), la Televisión Digital Abierta (implementada desde agosto de 2009), el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (en ejecución desde octubre de 2010) y el Programa Mi PC (iniciado en 2005).

[12] Por ejemplo, en material de firma digital, software público argentino, sistema electrónico de contrataciones públicas o Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

[13] Ellos son: Compromiso I: Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto; Compromiso II: Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos; Compromiso III: Diálogo para la Formulación de Políticas Públicas para Personas con Discapacidad: Salud, Rehabilitación y Vida en Comunidad; Compromiso IV: Acceso a la normativa y a las políticas públicas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Un derecho de todos; Compromiso V: Universidad Abierta; Compromiso VI: Desarrollo de nuevos compromisos en término medio.

[14] Compromiso VII: Mesa de diálogo para identificar, mapear y visibilizar información sobre asentamientos y villas en el país; Compromiso VIII: Publicación de estadísticas sobre

En un marco más Regional, en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Colombia en julio de 2016, se aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto que lo define como:

> ...el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p.5).

El documento señala que estas políticas deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, un mayor bienestar y prosperidad, mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común. Los criterios orientadores de la Carta se basan en la apertura de datos e información pública y en la apertura de procesos públicos y de gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales.

En lo que hace al acceso a los datos, la Carta señala como uno de los pilares del Gobierno Abierto el acceso a la información pública que genera la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que dé cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

---

seguridad social; Compromiso IX: Federalización de prácticas de Gobierno Abierto; Compromiso X: Plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública; Compromiso XI: Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia. "Justicia 2020"; Compromiso XII: Mapa de apoyo directo al sector productivo del Ministerio de Producción; Compromiso XIII: Desarrollo de una Unidad de Vinculación Tecnológica Virtual; Compromiso XIV: Portal de transparencia y datos socio-sanitarios del PAMI; Compromiso XV: Transparencia de la información del Ministerio de Cultura de la Nación.

En el plano nacional debemos destacar que, con la nueva composición del Congreso, se saldó un déficit que hacía de Argentina uno de los pocos países de la región que todavía no había sancionado una ley que regulase el derecho de acceso a la información. La norma que estaba vigente era solo aplicable al Poder Ejecutivo, Decreto Nº 1172/03 y la Suprema Corte de Justicia había marcado esa carencia, tanto en la normativa como en las prácticas de los diversos Organismos del Ejecutivo.[15]

La flamante Ley Nº 27.275 pretende regular el acceso a la información pública en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros. Se clarifica el alcance de la información pública, enumerando de modo preciso las circunstancias y procedimientos que permiten denegar los pedidos de información.[16]

Finalmente, siguiendo a Migliore y Pau (2015) tendremos en cuenta dos conceptos coligados pero diferentes, el Gobierno Electrónico (en adelante el GE) y el Gobierno Abierto (GA):

> …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 (Migliore y Pau, 2015, p. 46)

[15] Los casos más relevantes donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación marcó esta deficiencia fueron "Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI", en 2012 y el caso "CIPPEC c/EN Mº de Desarrollo Social" de 2014. Los fallos están disponibles en https://goo.gl/KD00Ck y https://goo.gl/S9K9xx, respectivamente.

[16] Para un detalle de la norma, puede accederse en el siguiente vínculo: https://goo.gl/2D0DJ4

El Parlamento Abierto

En el marco de la OGP se encuentra en marcha el Grupo de trabajo de Apertura Legislativa (LOWG, por sus siglas en inglés). El LOWG tiene como objetivo profundizar el intercambio de conocimientos a través de los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil y las instituciones internacionales en la elaboración y promulgación de los compromisos para la apertura legislativa, es decir, permitir a los ciudadanos participar eficazmente en el proceso de formulación de políticas, garantizando el acceso a la información sobre las leyes, así como oportunidades para influir en las deliberaciones legislativas. En este contexto es posible que, aprovechando los avances de la tecnología de información y comunicaciones, un número creciente de parlamentos se encuentre adoptando nuevas herramientas para involucrar a los ciudadanos en la labor legislativa y abrir sus datos legislativos.

Bajo este marco, nacen los principios de Parlamento Abierto, como resultado de las demandas que organizaciones sociales hacen a instituciones legislativas, con el ánimo de dotar a los ciudadanos de verdaderos instrumentos de supervisión, participación, difusión y monitoreo que: 1) favorezcan la transparencia parlamentaria; 2) propicien la generación de puentes entre representantes y representados, y 3) abonen a la consolidación democrática.

En el documento citado se describe que los principios fueron construidos bajo un enfoque incluyente, participativo, transparente y de rendición de cuentas, y constituyen un referente básico e inicial de cómo deben conducirse los recintos que congregan a los representantes populares. El decálogo de principios se enfoca en cinco ejes:

- Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Impulsar la participación ciudadana en el ámbito legislativo.
- Transparentar la información y recursos legislativos y de los representantes populares.
- Facilitar el acceso a la Información Parlamentaria y a los legisladores.
- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.

En función de esos ejes, a continuación, se presentan los principios sobre los que se sustenta un Parlamento Abierto. Es dable señalar que los mismos se tienen presentes para su aplicabilidad a escala local, para avanzar hacia un Concejo Abierto:

Derecho a la Información

Garantizar el derecho de acceso a información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Promover la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizar mecanismos y herramientas que faciliten la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

Información parlamentaria

Publicar y difundir de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

Información presupuestaria y administrativa

Publicar y divulgar información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

Información sobre legisladores y servidores públicos

Requerir, resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

Información histórica

Presentar la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante

en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

Datos abiertos y no propietarios

Presentar la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizar software libre y código abierto y facilitar la descarga masiva de información en formatos de datos abiertos.

Accesibilidad y difusión

Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promover la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

Conflictos de interés

Regular, ordenar y transparentar las acciones de deliberación, contar con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes.

Legislación a favor del gobierno abierto

Aprobar normativas que favorezcan políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Si bien los principios enunciados responden a un enfoque incluyente, participativo, transparente y de rendición de cuentas, se sugiere que su aplicación sea paulatina y escalable, es decir, debe diseñarse una estrategia de implementación en la cual, mediante consensos y compromisos de gestión, los legislativos locales definan etapas, priorizando actividades en función de los principios clave que establezcan para cada una de ellas.

Asimismo, Pagani y Pau (2015) refieren a las posibilidades de las NTIC y de los principios del gobierno abierto en los Concejos Deliberantes, citando a Belbis (2010), quien 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 opinión de Belbis, el uso de redes sociales logra un vínculo efectivo en las relaciones entre los legisladores y los electores.

Asimismo, 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 incluyan las necesidades de todos los actores involucrados.

Relevando iniciativas de gobierno abierto en los Honorables Concejos Deliberantes

Existen pocos antecedentes de análisis de las *web* municipales de la provincia de Buenos Aires y, menos aún, parámetros para analizar este tipo de políticas. Se pueden destacar como antecedentes, a nivel nacional, el documento "Análisis de páginas web municipales en Argentina" de 2006 elaborado por la Cátedra Software AG –Alianza Sumaq en eGovernment, de la Universidad de San Andrés– que analiza el grado de madurez de los portales municipales de Argentina.[17] Dicho estudio continuó con la construcción del "Índice Nacional de Páginas Web Municipales", diseñado por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés, que desde 2007 ha venido exponiendo sus resultados desde la fecha hasta 2014. Este índice ha utilizado como metodología de evaluación de los portales municipales[18] tanto los contenidos, es decir, la información y

[17] Define cinco niveles desde la perspectiva del ciudadano: 1. Presencia: en esta fase los portales ofrecen información en línea, búsquedas básicas dentro del sitio y descarga de archivos. Los servicios incluyen cuatro categorías: impresos, plenos/información legislativa, buscador, mapa del sitio; 2. Información urbana: se provee información sobre el callejero (mapa completo de la comuna) y los transportes urbanos que circulan dentro de la ciudad o que permiten llegar hasta ella. Servicios: callejero/mapa y transportes urbanos; 3. Interacción: se informa al menos un número telefónico y un correo electrónico para contactarse con el municipio. Servicios: correo electrónico, número de teléfono; 4. Transacción: esta etapa incluye fundamentalmente la posibilidad de realizar trámites en forma totalmente electrónica o acceder a la personalización del portal. Servicios: móvil (acceso a través de terminales móviles), trámites online, seguimiento de trámites, certificado digital, carpeta ciudadana, pagos por red y personalización; 5. e-Democracia: supone el desarrollo de servicios de participación ciudadana online. Por ejemplo, foros de discusión o encuestas sobre asuntos municipales Servicio: participación ciudadana.

[18] El índice cuenta con un coeficiente que pondera los contenidos, disminuyendo su valor en la medida en que el sitio web presenta menos indicadores de usabilidad pues en-

servicios que se brindan al ciudadano,[19] como la usabilidad, esto es, la facilidad con la que pueden acceder los diferentes usuarios.[20]

A nivel específicamente provincial, encontramos los trabajos de Pagani y Pau "¿Qué muestran que hacen los municipios de la provincia de Buenos Aires respecto a la modernización?", de 2012, realizado en el marco de una línea de investigación de la Dirección Provincial de Gestión Pública-IPAP, que fuera actualizado en 2013 con un trabajo titulado "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web". La metodología utilizada en estos estudios fue cualitativa y cuantitativa a partir del análisis de contenido de los portales en presencia en la web y utilización de dominios, grado de desarrollo de las páginas web municipales,[21] políticas y herramientas de modernización referidas a la gestión

tiende que la información es valiosa en la medida en que puede ser utilizada. El máximo de descuento si se obtienen 0 puntos en usabilidad se fijó en 50%.

[19] También definida en cinco ejes: 1. Presencia: se mide a partir de la oferta de un conjunto de datos básicos sobre el municipio, tales como la dirección y teléfono del edificio municipal, los nombres y cargos de las máximas autoridades, información y/o datos sobre las actividades productivas y culturales, fotos de la localidad, teléfonos útiles, enlaces a otros sitios web o documentos, noticias y normas, representando en total el 10% del puntaje del eje de contenidos; 2. Información: identifican datos que facilitan una acción posterior, tales como un mapa completo de la ciudad, de una guía de trámites y/o de los formularios para descargar y presentar en las agencias municipales, asignándosele un 15% del puntaje; 3. Interacción: supone medios para la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno (correo electrónico) y de los vecinos entre sí, incluyendo las redes sociales (Facebook y Twitter), representando el 20% del puntaje total de contenido; 4. Transacción: supone crear herramientas para la realización de trámites en forma electrónica, desde la posibilidad de dar seguimiento a los expedientes, realizar consultas sobre deudas, efectuar pagos electrónicos de tributos locales y otros trámites en línea y el puntaje se corresponden con el 25% del puntaje total en contenidos; 5. Transformación: incluye la información vinculada con la transparencia y la participación ciudadana (declaraciones juradas de las autoridades, el presupuesto y su ejecución, compras y licitaciones y participación de los ciudadanos a través de encuestas online), representando el 30% del puntaje total en contenido.

[20] Para medir el eje de usabilidad, el Índice tiene en cuenta dimensiones que hacen a la efectividad, eficiencia y satisfacción con que un usuario utiliza un sitio web, utilizando catorce indicadores, entre ellos, estándares de accesibilidad (WAI, W3C), actualización, buscador, mapa y diseño del sitio, perfiles de usuario, secciones, idioma, etc.

[21] Para su medición se relevaron como fases e 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,

pública[22] y apropiación de la web 2.0. El estudio concluye con que es baja la apropiación de las TIC para mejorar la información y los servicios que se brindan a la comunidad. Así, afirman que "aún no es mayoritaria la presencia de información detallada sobre los servicios y trámites en las web (42% de los municipios), la gestión de reclamos (27%) y el seguimiento de trámites y de expedientes en línea (que no superan el 15%)" (Pagani y Pau, 2013, p. 14).

A excepción del último artículo citado no existen relevamientos sobre los Honorables Concejos Deliberantes de la Provincia de Buenos Aires (HCD, a partir de ahora), encargados de aprobar las Ordenanzas Impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad, aprobar los informes económicos de la gestión del Intendente, establecer zonas industriales y residenciales del partido, radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, entre muchas otras.[23] De esa investigación realizada en marzo del año 2014, sobre los 135 HCD de la provincia de Buenos Aires, destacamos algunos de los resultados de mayor impacto orientados al ciudadano y que responden a características observadas (*front office*) en los sitios web en funcionamiento de los HCD:[24]

- En general (94%) contienen información acerca de sus autoridades y composición.
- Un poco menos de la mitad (42%) brinda información acerca del funcionamiento del Concejo, entre ellas, período de sesiones, características de las mismas, cómo se conforman los distintos bloques, etc.

servicios (información básica), transporte y accesos, buscador, noticias, servicios (información detallada), fotos /galería de fotos ciudad, mapa/plano (imagen), formularios p/ 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.

[22] Los indicadores fueron: guía de trámites, gobierno digital/electrónico, transparencia, planes (de gobierno, estratégico, etc.), presupuesto participativo, organigramas, boletín de comunicación, calidad, concursos de personal y otros.

[23] Para los alcances y competencias puede consultarse el Decreto-Ley 6.769/58.

[24] Sólo el 64% de los Concejos Deliberantes de los 135 municipios tenían web propia o había información sobre ellos dentro de la web municipal.

- Respecto a la búsqueda avanzada de normas, por tema o período o fecha o responsable de su presentación, entre otros, observamos que se pueden 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 solo un 10% de los sitios relevados visualiza información de los proyectos en Comisión.

Transcurridos casi dos años desde la fecha de aquel relevamiento, resulta importante observar los cambios que ha habido a la fecha, para lo cual hemos seleccionado los 24 HCD que habían obtenido mejores resultados.[25] Se espera contrastar si estos cuerpos deliberativos, por estar más avanzados, han seguido construyendo políticas abiertas o si, por el contrario, ha habido estancamientos y retrocesos.

[25] El ranking de los mejores resultados se construyó tomando los casos que resultaban positivos (indicaban presencia) en todos los indicadores evaluados. Los 24 mejores municipios según el relevamiento 2014 en orden alfabético eran Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Brandsen, Coronel Pringles, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Guido, General San Martín, General Villegas, Leandro N. Alem, Lobería, Luján, Marcos Paz, Monte Hermoso, Morón, Patagones, Pergamino, Pinamar, Rivadavia, Tandil, Tigre, Tres Arroyos y Veinticinco de Mayo.

Indicadores	2014 (casos)	2016 (casos)	Estado	Observaciones
Presencia web	24	21	Retroceso	Se indagó acerca del estado de funcionamiento de la web (si es o no alcanzable el sitio a partir de la URL).
Información acerca de autoridades e integrantes	21	21	Igual	En este caso de releva la información respectiva a las autoridades del Concejo y de las Comisiones que lo conforman.
Información de funcionamiento del HCD	21	21	Igual	Aquí se releva la publicación del reglamento interno, preguntas frecuentes; tipo y cronograma de sesiones; composición del Concejo, etc.
Búsqueda de normas por tema	21	18	Retroceso	En este ítem, además, se indagó acerca de la búsqueda avanzada (por fecha, tema, palabra clave, n° de ordenanza, etc.) encontrándose solo 9 casos con esta posibilidad.
Presencia de mecanismos de interacción con el ciudadano	17	17	Igual	Se indaga la difusión de teléfono y/o email. Si bien en términos relativos es equitativo, 6 Concejos incorporaron formularios de contacto para la interacción.
Uso de Facebook	5	5	Igual	En este caso se indagó acerca de la difusión de cuenta institucional y se corroboró su funcionamiento. En términos cualitativos, representa un retroceso dada la incapacidad de apropiarse de redes sociales masivas para la difusión de las actividades y/o la interacción con los vecinos.
Uso de *Twitter*	4	3	Retroceso	Ídem anterior.

Fuente: elaboración propia

A fin comparar los resultados, se tomaron los mismos indicadores de esa fecha (cuadro anterior) y se le agregó un conjunto de nuevos indicadores

inherentes a prácticas o iniciativas características del GA, que se encuadran en los principios para Parlamentos Abiertos antes mencionados, a saber:

- Evidencia ordenanza de Acceso a la Información Pública (AIP)
- Evidencia mecanismos para AIP
- Evidencia ordenanza de transparencia
- Publica presupuesto
- Publica ejecución del gasto
- Publica nómina de empleados
- Publica Declaración Jurada patrimonial de integrantes
- Publica proyectos en comisión
- Publica orden del día
- Publica actas de sesión
- Evidencia ordenanza de participación ciudadana
- Evidencia mecanismos de participación ciudadana efectivos
- Publica datos abiertos

De esta manera, los resultados obtenidos son los siguientes:[26]

- Los sitios web en funcionamiento eran 21 sobre 24 relevados.[27]
- Respecto a la posibilidad de encontrar y acceder a normativa de interés emanada del HCD: en 9 casos (43%) estaba disponible la búsqueda avanzada de normas (por tema o período o fecha o responsable de su presentación, entre otros); mientras que en la mayoría de los Concejos (86%) se podía acceder a la búsqueda de normas por tema.
- Respecto a los mecanismos de interacción con el ciudadano: el 14% no los tiene; 1 HCD solo tenía correo electrónico y 2 solo teléfono; 9 de ellos (43%) ponían a disposición correo electrónico y teléfono y, finalmente, el 29% (6 casos) disponía de correo electrónico, teléfono y formulario de contacto en la web.
- En cuanto a la utilización y difusión de redes sociales, pudo observarse que el 19% (4 casos) de los Concejos bajo estudio difunde cuenta oficial de Facebook y el 10% (2 casos) en Twitter. Mientras que en un solo caso se visualizaba la utilización de Youtube.

[26] El relevamiento se realizó la última quincena de diciembre de 2016.

[27] De los tres que no pudieron relevarse, uno estaba en mantenimiento, uno inalcanzable (enlace roto) y, el último, contenía información obsoleta (estática al 2014). Por lo tanto, el total para análisis es: 21=100%.

- La información relevada en la categoría Ordenanzas arrojó en 7 casos (33%) la existencia de ordenanzas de acceso a la información pública (1 solo con mecanismo evidente para el acceso); el 38% (8 casos) relativa a Transparencia (solo 1 coincide con AIP) y, finalmente, se evidenciaron 7 (33%) HCD con ordenanzas relativas a Participación ciudadana (2 coinciden con transparencia y 1 de ellos con los 3 indicadores).
- Respecto a la visualización de acciones inherentes a la transparencia y el acceso a la información pública, se relevó lo siguiente:
- 3 casos publican "Presupuesto y ejecución del gasto" (15%);
- 3 casos publican "Nómina de empleados" (15%), 1 no coincide con indicador anterior;
- 2 casos publican "Declaración Jurada Patrimonial de los integrantes del Cuerpo" (10%), 1 coincide con Presupuesto y ejecución del gasto;
- 5 casos publican "Proyectos/expedientes en Comisión" (24%);
- 9 casos publican "Orden del día" (43%);
- 12 casos publican "Actas de sesión" (57%);
- 0 casos publican "Datos abiertos" (0%).

Conclusiones finales

Hemos tratado a lo largo de este artículo la influencia del *good governance* en los legislativos municipales de la provincia de Buenos Aires. Para ello, uno de los propósitos fue relevar qué políticas de gobierno abierto están disponibles para los ciudadanos en el ámbito de esos cuerpos deliberativos. En vista de los resultados obtenidos, queda expuesta la poca incidencia que tienen aún las iniciativas emanadas desde organizaciones internacionales como la OGP y en particular el LOWG, y regionales, como el CLAD, en relación a las prácticas o iniciativas que deberían aplicar los HCD para considerarse abiertos.

De la muestra seleccionada y objeto de análisis se desprende que si bien se han producido avances en línea con los principios del Parlamento Abierto, la apropiación de los mismos por parte de los HCD es casi nula.

En materia de políticas de GE, se advierte que no se ha avanzado de forma contundente; por el contrario, la mayoría de los indicadores relevados en los municipios con mejores resultados en 2014 arroja un retroceso en la comparación 2014-2016, lo que nos permite afirmar que no toda innovación se mantiene en el tiempo.

La "Política 2.0" es un buen indicador para efectuar el diagnóstico general, pues su administración es sencilla y no compromete información sensible. La misma solo refiere a la aplicación de herramientas de comunicación social entre políticos (y gestores públicos) y ciudadanos, en particular a través de las redes sociales (Facebook, Twitter, blogs, wikis y foros, etc.). Los resultados, en lo que respecta a la utilización de redes sociales, particularmente Facebook y Twitter, han demostrando una ineficiente gestión de las comunicaciones.

¿Qué sucede respecto a la visualización de acciones inherentes a la transparencia y el acceso a la información pública, pilares básicos del GA y de los Parlamentos Abiertos? Los datos también son contundentes: los indicadores evaluados en estos temas han sido de exiguos a nulos. Si bien en materia de ordenanzas sobre acceso a la información pública, transparencia y de participación ciudadana se detectó que aproximadamente un tercio de los municipios relevados cuenta con normas en estas materias, en los aspectos vinculados al presupuesto y ejecución del gasto, nómina de empleados y declaración Jurada Patrimonial de los integrantes del Cuerpo los HCD que cuentan con esta información, no llegan a representar siquiera el 15%.

En definitiva, pese a que se han detectado políticas dentro de los HCD de la Provincia que siguen los lineamientos de las nuevas demandas ciudadanas respecto a la gestión de la "cosa pública", la incidencia de las buenas prácticas globales en materia de gobierno abierto aún no ha permeado los mecanismos tradicionales del quehacer de la política y la gestión pública local. Son necesarios nuevos incentivos para que estas buenas prácticas no solo se imiten, sino que se consoliden.

Bibliografía

Aiyar, Y., Budlender, D., Fox, J., McGee, R. y Munck, G. (2016). *Mecanismo de Revisión independiente. Argentina: Informe de Avance 2013-2014*. Washington: Open Government Partnership.

Argentina. (2013). *Plan de Acción de la República Argentina*. Documento presentado a la OGP. Recuperado de https://goo.gl/YjiiDO.

Argentina. (2015). Ministerio de Modernización. Secretaría de Innovación pública y Gobierno Abierto. Secretaría de Gestión e Innovación Pública. *Plan de acción nacional de Gobierno Abierto de la Republica Argentina II.*

Argentina. (2015). *Plan de Acción de la República Argentina* (2015-2017). Documento presentado a la OGP. Recuperado de https://goo.gl/KTjC3z

Argentina. (2016). Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017). 2° documento. Documento presentado a la OGP. Recuperado de http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf

Argentina. (1958). Provincia de Buenos Aires. Decreto-Ley 6.769/58, http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html

Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Buenos Aires: Paidós.

Belbis, J. (2010). Gobernanza Abierta en espacios legislativos. En C. Calderón y S. Lorenzo (Coords.), *Open Goverment. Gobierno Abierto* (pp. 239-249). Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cao, H. y Esteso, R. (2001). *La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los 90 y nueva agenda*. Ponencia presentada en el I Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario. Recuperado de http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/esteso_Cao.pdf

Cao, H., (2008). *Administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/40-la-administracion.pdf

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes.* Trabajo presentado en XVI Seminario regional de política fiscal. CEPAL en Santiago de Chile.

CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Recuperado de http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf

Fioravanti, M. (2004). Estado y Constitución. En M. Fioravanti (Ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho* (pp. 13-43). Madrid: Trotta.

Grossi, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad*. Madrid: Trotta.

Matteucci, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno.* Madrid: Trotta.

Mexico. 2015. Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México". Alianza para el Parlamento Abierto. Recuparado de http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf

Migliore, A. y Pau, V. (2015). El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión. *Estudios sobre Gestión Pública.*

Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial. Recuperado de http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf.

Orlansky, D. (1995). Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Cuadernos de Estudios Empresariales*, *5*, 375-403.

Oszlak, O. (2000). *El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado en IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Oszlak, O. (2012). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf

Pagani, M. L. y Pau, V. (2013). NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web. La Plata: *Instituto Provincial de la Administración Pública*. http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/WEBs%20municipales%202013%20-%20FINAL.pdf

Pagani, M. L. y Pau, V. (2015). Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales. En M. L. Pagani, M. Payo y B. Galinelli (Comps.), *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 193-212). Recuperado de http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf.

Parmigiani de Barbará, M. C. (2002). *La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites*. Trabajo presentado en VII Congreso del CLAD). Recuperado de http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044408.pdf.

Piana, R. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007*. Recuperado de http://hdl.handle.net/10915/31545.

Poggi, G. (1997). *El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*. Quilmes: Universidad de Quilmes.

Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.

Tecco, C. (1997). El gobierno local como promotor del desarrollo local-regional. En García Delgado, D. (Coord.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 107-123). Buenos Aires: FLACSO, CBC/UBA, UCC.

3.3.2. Análisis metodológico

Juan José Cardozo y Diego Furnari

El trabajo es muy interesante. El área temática es actual en el debate de las ciencias sociales y recobra aún más importancia al vincular los conceptos de Gobierno Abierto, participación ciudadana, transparencia, etc., no solo al ámbito local, sino, particularmente, a los Concejos Deliberantes. Se destaca entonces la originalidad del objeto de estudio. La selección del nivel local es uno de los elementos que dotan de originalidad al trabajo, ya que, no es común encontrar, sobre todo en esos momentos, artículos que aborden esos temas en el orden municipal, y más aún en el Poder Legislativo.

La estructura del trabajo, más allá de depender —como siempre lo decimos— de su destino, es decir si se prepara para un congreso, revista específica, etc., parece que adopta una forma más flexible, pero no por ello incorrecta. Es una estructura ordenada que se acomoda al texto, se explica paso a paso el objetivo del trabajo y, para ello, se van desarrollando los títulos según se necesita avanzar en los conceptos. Es una estructura que no remite a las partes tradicionales, ya que no encontramos especificaciones como marco teórico o aspectos metodológicos, aunque se describen en el desarrollo del texto.

Si bien el modo en que el artículo se encuentra organizado no responde a las estructuras tradicionales, sí es posible identificar de manera indirecta la construcción o definición de algunos temas centrales que hacen las veces de un marco teórico. Esta estrategia demuestra que, independientemente de las recetas o propuestas teóricas sobre cómo escribir, siempre prima la voluntad y capacidad de los autores para abordar el tema elegido.

El trabajo quizás hubiese necesitado de una hipótesis explícita. No sabemos si la estructura presentada lo resistiría. Es decir, si se hubiese presentado una hipótesis escrita, entendemos que quizás habría que haber cambiado la estructura y haber escrito también los aspectos o abordaje metodológicos. Esto es algo que siempre quedará en la decisión de los autores. Se demuestra aquí que se puede trabajar sin una hipótesis escrita, aunque esta siempre esté girando en torno del trabajo y, por ende, se halle, de alguna u otra manera, presente.

Cuando se plantea el objetivo del trabajo, queda determinado el modo de construcción o búsqueda de los datos. Es simple, pero contundente, ya que, a través del estudio de las páginas web, se buscó y se construyeron los datos que se analizaron a posteriori.

La bibliografía, autores y conceptos utilizados durante el desarrollo, es decir, en el contenido del trabajo, demuestran cuán actual es. Se trabajó casi sobre el estado

del arte presente. El contenido del título *bibliografía*, es decir, de lo consultado y tenido en cuenta para construir el artículo, profundiza lo expresado anteriormente.

La consistencia de los resultados se pone de manifiesto al contrastar estos con los discursos y manifestaciones oficiales respecto del tema. Los resultados no solo demuestran la falta de respuesta y acciones concretas respecto al concepto de Gobierno Abierto y sus dimensiones por parte de los Concejos Deliberantes de los municipios de la provincia de Buenos Aires, sino que permiten explicar, aclarar y entender el verdadero contenido del concepto. Se observa un trabajo importante de recopilación, análisis y construcción de la información que configuran un verdadero aporte a la disciplina.

Si bien no se encuentran de manera explícita las futuras líneas o intenciones de los autores para profundizar las desarrolladas en el artículo, es evidente que la falta de trabajos anteriores de similar ìndole constituye una razón válida para pensar en su profundización. No solo en otros períodos de la provincia de Buenos Aires, sino también fuera de ella.

Finalmente, cabe destacar que el trabajo permite nuevas y variadas líneas de investigaciones futuras del área temática seleccionada, incluso del tema Gobierno Abierto, y de cada una de las dimensiones o indicadores que le encontremos o que estén determinados con anterioridad.

3.4. Carátula metodológica

Título: El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales.

Autores: Ricardo Sebastián Piana y Fernando Amosa.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta del estado normativo y jurisprudencial del derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires a la vez que proponer algunas líneas para su futura regulación normativa. En el marco de un desarrollo conceptual del derecho, que identificamos como derecho humano, ciudadano y colectivo, basado en el derecho a la información, a la petición y la obligación de transparencia de la actividad gubernamental, se da cuenta de su reciente cristalización en un instituto autónomo que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia más allá del sistema republicano de división de poderes y control recíproco. Luego de detallar sus fuentes genéricas en los tratados internacionales y específicamente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, damos breve cuenta de sus antecedentes normativos y jurisprudenciales nacionales. Nos detenemos en el desarrollo normativo de la provincia de Buenos Aires, desde su constitución, su Ley de Acceso a Documentos Administrativos y decreto reglamentario. Por último, reseñamos algunos fallos provinciales sobre el derecho de acceso a la información pública. En el último apartado destacamos la falta de cohesión e integridad normativa en un instituto jurídico donde conviven tratados internacionales, normas constitucionales nacionales y locales, leyes locales restrictivas, reglamentaciones amplias, todo ello en un campo de acción administrativo e interpretativo jurisdiccional no ajeno a conflictos. De allí que las conclusiones no solo resaltan la necesidad de su reforma normativa sino también de la necesaria colaboración para que este derecho no sea meramente declamativo.

Palabras claves: Acceso a la Información Pública – Buenos Aires – democracia – derechos humanos.

Fecha y lugar de publicación: 2018. *Revista Derechos en Acción*, n.º 6.

Descarga directa: https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/4518/4235

Autor del análisis metodológico: Cristian Furfaro. Abogado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP); doctor en Ciencias Sociales (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP); jefe de trabajos prácticos de Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales y de Sociología Jurídica (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP); docente del Taller de Tesis de la Especialización en el Abordaje de las Violencias Interpersonales y de Género, y de la maestría en Sociología Jurídica (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP). Becario postdoctoral (CONICET).

El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires

Aspectos normativos y jurisprudenciales

Ricardo S. Piana y Fernando M. Amosa

1. El acceso a la información pública como derecho

El derecho de acceso a la información pública tiene como derecho fundante el derecho humano a la información, necesariamente vinculado a los derechos de libertad de pensamiento y de expresión. En el caso de la información pública, este derecho es un derecho humano, ciudadano y colectivo, basado en el derecho a petición y la obligación de transparencia de la actividad gubernamental, que tiene por principal obligado al Estado.

Decimos que el acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir ideas e información, elaborarlas y difundirlas, permitiendo la concreción de un ámbito personal de autorealización individual y colectiva[1] y decimos que es un derecho ciudadano porque sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos, en particular el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno[2]. Afirmamos que es un derecho colectivo

[1] Como veremos, el carácter de derecho humano ha sido reconocido por la Corte Interamericana de derechos humanos en Corte IDH, "Claude Reyes y otros vs. Chile", Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

[2] Entendido en su dimensión ciudadana el derecho de acceso a la información pública es un derecho político asentado en ciertas características sobre las que se asienta el régimen republicano (la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración) y el sistema democrático (participación y libertad para seleccionar las diferentes opciones políticas). Publicizada la concepción, aparece como fundamento del acceso a la información en poder del Estado, la prerrogativa que tiene todo individuo de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios se desempeñan así como el destino del dinero público. La

porque la información a la que se accede es un bien público no individual[3] que se brinda no sólo a quien la solicitó y que puede libremente difundir quienes a ella acceden[4].

Dado que el acceso a la información pública, como su eventual difusión, le brinda al ciudadano la posibilidad de desarrollar un pleno ejercicio cívico[5], pilar elemental para sostener las bases democráticas, cualquier restricción al libre acceso debe estar expresamente prevista, fundada en los ordenamientos jurídicos y acreditado el interés público en la no difusión[6].

Cabe destacar que en la arquitectura constitucional de los sistemas democráticos contemporáneos, la división de poderes constituye uno de los pilares cardinales para el ejercicio del

---

propiedad de la información no es del Estado, sino que le pertenece a los ciudadanos, y la posesión de la misma por parte del Estado sólo se justifica en su carácter de representante de la ciudadanía.

[3] Sólo se justificaría un perfil individual del derecho en el caso concreto de acceso a los archivos y bancos de datos estatales cuando se requiere conocer información relativa a un dato personal ya que en este caso es "su propia información" o la información de datos inherentes a su persona y no es un "bien colectivo"; no pertenece a la cosa pública aunque dichos datos puedan obrar en archivos estatales y tener la calidad de documento público. Pero entendemos que no debe confundirse el instituto que estamos estudiando con el del acceso y/o rectificación del dato personal (y eventual supresión de datos sensibles) que tienen su propio régimen legal y de protección, Ley Nº 25. 326.

[4] Según Basterra (2017) se encuentra en el plano de los "derechos-autonomía" que tienden a potenciar el ámbito de autonomía de los individuos a efectos de lograr su plena realización, que se dará en orden a la posibilidad de concreción del plan de vida que eligió cada uno. Cumple con una indudable función maximizadora del espacio de autonomía personal, posibilitando la libertad de expresión mediante la estimulación del pensamiento: al acceder a mayor información se toma contacto con una diversidad de opiniones y voces susceptibles de influir o ser determinantes al momento de elegir nuestro proyecto de vida.

[5] El resguardo de ambos derechos, acceso y difusión, permite a la vez proteger la libertad de pensamiento y de expresión, necesitando ambas a la información para estimular el pensamiento y la reflexión, en el caso particular, sobre los asuntos públicos. De ahí, como señaláramos, su carácter de derecho humano.

[6] Como ha señalado Vallefín (2009), en materia de información pública el acceso constituye la regla por lo que la negativa a suministrarla debería estar sujeta a un test tripartito: 1) la información debe relacionarse con un fin legítimo estipulado en la ley, 2) la divulgación debe amenazar con causar un perjuicio considerable a dicho objetivo y 3) el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público de tener esa información.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017/2018

control del poder, pero no puede agotarse en él: el otro cimiento está conformado por los derechos fundamentales que viabilizan el campo de acción de la ciudadanía que por medio del voto y la participación en la gestión pública ejercen el último control[7].

El escrutinio de la ciudadanía sobre el desempeño de su gobierno no puede presuponerse a partir de la mera división de poderes y dispersas manifestaciones republicanas como la publicidad de los actos de gobierno, los debates o el inicio de las sesiones parlamentarias[8]. Para que la ciudadanía tenga capacidad de emitir un juicio sobre los asuntos públicos debe tener acceso a los elementos necesarios para llevarlo a cabo de manera razonada e informada y la posibilidad de que su opinión sea divulgada y confrontada con la de otros individuos[9].

Así como el principio de razonabilidad del Estado se traduce en el derecho ciudadano a la no arbitrariedad del poder, visto el acceso a la información pública no ya como expresión garantística del principio de transparencia de la gestión, sino como derecho ciudadano colectivo, puede ser estudiado como derecho ciudadano a la ética en la gestión pública o derecho a la "no corrupción"[10]. En esta línea se caracteriza como un derecho

---

[7] En efecto, la división de poderes, más bien su distribución a través de órganos diferenciados, supone la fiscalización mutua y la colaboración para la toma de las decisiones colectivas. Pero en este esquema clásico, el ciudadano permanecía excluido del proceso inter-poderes. Sólo con la ampliación de la participación ciudadana de la mano de los partidos de masas, el voto y más tarde los institutos de democracia semidirecta, se han consolidado como el otro eje del control, el democrático, que se suma al republicano. Y es en estos últimos años que se va consolidando, como derecho, la participación en la gestión pública que también supone el acceso de la información pública.

[8] Basterra (2017) califica a este sistema a todas luces insuficiente y débil. El acceso a la información oficial debe ser en todos los casos la base de rendimiento de las cuentas públicas ya que sólo así se podrá disponer de un catalizador que permita un auténtico control democrático sobre las ramas del poder estatal.

[9] Sin posibilidades reales de tener acceso a la información para formar sus propios criterios relativos a la gestión estatal, esto es, sin capacidad para distinguir y juzgar políticas públicas, lo que hay es mera opinión pública que, como sabemos, puede ser fácilmente guiada no sólo por los detentadores del poder sino también por contrapoderes fácticos.

[10] La construcción del derecho colectivo a la no corrupción tuvo desarrollos interesantes doctrinarios. Inicialmente expuesto por Luis Carello en 1998, pero continuado por otros como

público subjetivo en favor de los gobernados que impone deberes a los órganos estatales, puntualmente de realizar su gestión pública en el ámbito administrativo con apego a la legalidad y ética en la gestión[11].

2. El derecho al acceso a la Información Pública en el plexo normativo jurisprudencial argentino

El derecho de acceso a la información pública, si bien de reciente cristalización en un complejo normativo, reconoce sus antecedentes en clásicos derechos que hoy forman parte del derecho convencional de derechos humanos.

El art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el art. IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); el inc. 2° del art. 19 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el inc. 1° del art. 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) refieren al derecho a la información

---

Gordillo (2009, 2017) y Buteler (2012), entro otros, ha sido planteado como derecho humano y derecho colectivo.

[11] Ello abre las puertas a la problemática de la "transparencia", por un lado, y por el otro al acceso directo a las fuentes primarias de información. La idea de la transparencia administrativa, caracterizada por una evidente carga axiológica, contribuye a la legitimidad de las administraciones, ya que posibilita su permanente control. Mediante la visibilidad, cognositividad, accesibilidad y, por lo tanto, posibilidad de control de los actos de gobierno, se refuerza el concepto de legitimidad democrática. En esta tesitura se inscribe la línea argumental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al destacar que el derecho a la información pública es un elemento de legitimidad para el poder administrador estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno. Lo que además "*es consistente con la noción de democracia deliberativa, porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso de justificación mutua. En este sentido, el debate público mejora la legitimidad de las decisiones al requerir criterios comprensivos de las distintas posiciones para arribar un consenso entrecruzado, que si bien no conducirá a lo que cada uno desea individualmente permitirá en cambio a lo que todos aspiramos, es decir vivir en una sociedad ordenada sobre la base de un criterio más realista de justicia*" (CSJN, 2016, "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo", consid. 18 del voto de mayoría).

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017 / 2018

en sentido amplio[12]. En el sistema americano de protección de los derechos humanos, respecto del artículo 13 inc. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) que también consagra el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, incluyendo la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

> 77. … la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea (Corte IDH,

[12] Libertad de opinión, incluyendo el de no ser molestado y de difundirlas; libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento; libertad de pensamiento y de expresión, incluyendo buscar, recibir y difundir; libertad de expresión incluyendo la de buscar, recibir y difundir; igualdad en el acceso a la información y las comunicaciones, respectivamente.

> "Claude Reyes y otros vs. Chile", Sentencia de 19 de septiembre de 2006, p. 43)[13].

Queda entonces, a partir de este fallo, claramente configurado el derecho de acceso a la información pública como derecho humano reconocido por el Pacto de San José de Costa Rica.

En el ámbito nacional, la reforma constitucional de 1994, además de incorporar estos tratados al bloque de constitucionalidad, fijó algunas pautas dispersas respecto al derecho de acceso a la información pública. En el capítulo segundo "Nuevos derechos y garantías" de la primera parte de la Constitución aparece el derecho a la información y el correlativo deber estatal de proveerlo en lo referente a partidos políticos, medioambiente y derecho del consumidor. Así, el art. 38 indica que se les garantiza a los partidos políticos, entre otros, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas; el art. 41 manda que las autoridades proveerán información y educación ambientales para gozar del derecho a un ambiente sano y equilibrado; por último, el art. 42 reconoce a los consumidores y usuarios de bienes y servicios el derecho una información adecuada y veraz, derecho éste que también puede ser incoado frente al Estado.

También resulta relevante reseñar la Carta Democrática Interamericana (2001) que reconoce como uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia a la transparencia de las actividades gubernamentales y por otro, la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)[14], que en el Artículo III inc. 5 promueve la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003),[15] que en su artículo 10 sugiere a los Estados adoptar diversas medidas para aumentar la transparencia en su

---

[13] Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

[14] Esta Convención fue aprobada por Ley Nº 24.759.

[15] Internalizada por Ley Nº 26.097.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017 / 2018

administración pública, incluyendo lo relativo a la organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones[16].

Sin que tengan obligatoriedad normativa, pero marcando un código deontológico de fuerte legitimidad en materia de buenas prácticas en la gestión gubernamental, los documentos elaborados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)[17], tienen particular relevancia. Bajo su propuesta, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, incluyendo los de Argentina, han aprobado en las diversas Cumbres documentos internacionales referentes a la función pública, el gobierno electrónico y el gobierno abierto, entre otras temáticas[18]. En ellos y, con creciente interés, el acceso a la información púbica aparece como uno de los pilares del buen gobierno, especialmente a partir de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública donde

---

[16] Entre otras, señala: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

[17] El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental que se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Institucionalmente es la Secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

[18] Entre ellos señalamos la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada en Bolivia en 2003, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en Uruguay, en 2006, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en Chile, en 2007, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en El Salvador, en 2008, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en Portugal, en 2009, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en Panamá, en 2013 y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada en Bogotá, en 2016, entre otros.

un capítulo está dedicado al "Acceso a la información pública para la participación ciudadana".

A partir de la consolidación a nivel mundial de las políticas de gobierno abierto[19] a través de la Alianza para el Gobierno Abierto[20], el acceso a la información pública se encuentra hoy en el centro de las temáticas para el buen gobierno[21].

En nuestro país el acceso a la información pública estuvo relegado, durante mucho tiempo, a la mera publicidad de los actos de gobierno, aunque uno y otro no deben confundirse[22]. Este fundamental principio del republicanismo, el de la

---

[19] El llamado gobierno abierto, más allá de toda conceptualización, tiene enormes implicancias prácticas, al punto que es el entorno de ejecución de un conjunto de medidas que si bien no son todas tecnológicas, se sirve de estas últimas para desarrollarse mediante las potencialidades que ofrecen. En el gobierno abierto subyace la idea de abrir al público, en forma libre y gratuita, los datos, añadiendo nuevos mecanismos de participación e incorporación de los sectores no gubernamentales. La tecnología aparece en el escenario contribuyendo a una nueva relación y forma de gobernar, lo cual implica la "apertura" mediante canales de comunicación, fomentándose de este modo la transparencia. El gobierno abierto implica una relación de "doble vía" entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de las tecnologías de la información y el conocimiento que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, cristalizando en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos. Supone ampliar la esfera de lo público, abrir la "caja negra del Estado" (conf. Ivanega, 2016) mediante la participación y protagonismo del ciudadano; transparentar la gestión, admitir un mayor protagonismo para la ciudadanía en la administración del gobierno y expandir las posibilidades de brindar más y mejores servicios a través de un mejor acceso a los sistemas de información. Para una mayor conceptualización, véase Oszlak y Kaufman (2014).

[20] https://www.opengovpartnership.org/

[21] Esta iniciativa tiene a Argentina como uno de los países con mayor despliegue en los últimos años en cuanto a iniciativas. De los actuales 44 compromisos asumidos por nuestro país, la mayoría se corresponde con los de acceso o difusión de la información pública.

[22] En efecto, no debe confundirse el derecho de acceso a la información pública con la publicidad de los actos de gobierno. Según Ekmekdjian (1994:151), se entiende por publicidad el "*deber de comunicar los actos de gobierno a la opinión pública, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de tomar conocimiento de aquellos, de su contenido, de su gestación y concreción, y ejercer el control del poder que les compete*". El acceso a la información pública, en cambio, es un derecho más amplio: incluye información que tiene el Estado y que por no traducirse en actos administrativos, insumo principal de los Boletines Oficiales, no tiene, en principio, la obligación de publicitar; nace a partir de la petición ciudadana; supone, a su vez, la posibilidad de difundir esa información, reagrupar y/o producir conocimiento. Por otro lado, mientras que la publicad de los actos de gobierno tiene su base en el sistema republicano

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017/2018

publicidad de los actos de gobierno, fue generalmente asociado a la publicación en el Boletín Oficial de los resultados de la toma de las decisiones de los distintos poderes (leyes, decretos, sentencias, versiones taquigráficas de los debates, etc.). Este hacer conocer es evidentemente muy limitado pues no permite sino sólo un control limitado y *ex post*.

Argentina era uno de los pocos países en la Región que no contaba con una ley específica en la materia[23]. Desde fines del 2003 estuvo en vigencia el Decreto nº 1172/03 de Acceso a la Información Pública, aunque la Corte Suprema de Justicia de la Nación había marcado un déficit tanto normativo[24] como en la práctica de su cumplimiento por diversos Organismos del Ejecutivo[25].

(Díaz Cafferata, 2009), el derecho de acceso a la información pública tiene raigambre en los principios del sistema democrático.

[23] Sin embargo, pueden destacarse algunos antecedentes legales, tales como las Leyes Nº 24.065 y 24.076 (marcos regulatorios de electricidad y gas); la Ley Nº 24.240 (Defensa al Consumidor); la Ley Nº 25.152 (convertibilidad fiscal); la Ley Nº 25.188 (Ética en la Función Pública), la Ley Nº 25.675 "Ley General del Ambiente".

[24] De todas formas, en este período debe destacarse que en el ámbito nacional, antes de la actual Ley de Acceso a la Información Pública Nº 27.275, y a partir de este marco normativo, se dio una considerable proliferación de normas que preveían el acceso a la información pública sin llegar a constituir un régimen integral de alcance general, sino que se circunscribieron al ejercicio de ese derecho en sectores o ámbitos específicos o que reconocían este derecho en la esfera de su regulación. Entre ellas, la Ley Nº 25.831 (Régimen del Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), la Ley Nº 26.047 (Acceso a la información de registros nacionales de sociedades, asociaciones y fundaciones), la Ley Nº 26.331 sobre "Protección ambiental de los bosques nativos", la Ley Nº 26.522 (de radiodifusión); y a nivel del Ejecutivo, entre otros, los Decretos Nº 378/05 (Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales); y Nº 616/10 (reglamentario de la Ley de Migraciones Nº 25.871).

[25] Pueden destacarse el caso "Asociación por los Derechos Civiles c/PAMI" de 2012, donde la Corte nacional sostuvo que "*El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información; toda vez (…) que 'la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva'*". En 2014, insistió con este argumento en el caso "CIPPEC C/Min. de Desarrollo Social- dto. 1172/03, Amparo ley 16.986" y obligó al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) a brindarle a una

Luego de varios proyectos de ley que intentaron modificar este déficit, el actual Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, aprobado y promulgado en 2016 como Ley Nº 27.275. Entre los fundamentos, se sostiene que el proyecto se enmarca en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y en el derecho de acceso a la información pública derivados de los artículos 1°, 33 y 38 de la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a los que el artículo 75 inciso 22 les otorga jerarquía constitucional.

La Ley regula el acceso a la información pública en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros. Se clarifica el alcance de la información pública y enumera de modo preciso las circunstancias y procedimientos que permiten denegar los pedidos de información. Dos artículos del texto son clarificadores del alcance de la norma:

> Artículo 2°. Derecho de acceso a la información pública. El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7º de la presente Ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma.
>
> Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta Ley.
>
> Artículo 4°. Legitimación activa. Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir

organización de la sociedad civil datos solicitados en 2008 sobre transferencias en concepto de "Ayuda social a las personas" que había solicitado y que el Ministerio que había negado aduciendo que los mismos eran datos sensibles. Un breve pero interesante análisis a estos casos y otros, puede ampliarse en Berardi (2018).

> información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

Si bien no es materia de este artículo un examen de la Ley nacional[26], aspectos loables de la misma[27] se han visto opacados por el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 746/17 en cuanto modifica las competencias de la Agencia de Acceso a la Información Pública, la que pasó a estar en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, dependiendo ahora de ésta el diseño de su estructura orgánica y la designación a su planta de agentes. Esta dependencia normativa (y política) limita, sin lugar a dudas, la autonomía funcional del nuevo Organismo y los aspectos de control allí previstos[28-29].

---

[26] Para un análisis más profundo de la norma, nos remitimos a Basterra (2017); Vallefín y López (2017), Funes y Rivas (2016), Gelli (2016), entre otros.

[27] Algunos de los principios que determina la ley, además del de legitimidad activa amplia y transparencia activa, son los de presunción de publicidad de toda la información en poder del Estado; informalismo en las reglas para acceder a la información; máximo acceso, esto es, la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles; apertura (accesible en formatos electrónicos abiertos); no discriminación; máxima premura; gratuidad; responsabilidad; facilitación; buena fe e "*In dubio pro petitor*", es decir, siempre debe estarse en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

[28] Para garantizar que la norma se aplique, la ley prevé varios mecanismos. En primer lugar, la denegatoria debe hacerse por vía de resolución por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida que, como tal debe fundarse. Además, el silencio del sujeto obligado, vencidos los plazos previstos (15 días hábiles prorrogables excepcionalmente por otros 15), así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, son considerados como denegatoria injustificada a brindar la información. En ese caso, se abre directamente la posibilidad de recurribilidad ante la justicia sin necesidad de agotar la vía administrativa (arts. 11, 13 y 14 de la Ley). Además, a la Agencia de Acceso a la Información Pública, para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa (Capítulo IV del Título I de la Ley), se le encomienda entre las funciones más destacadas, la de implementar una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus correspondientes respuestas así como requerir a los sujetos obligados que modifiquen o adecuen su organización, procedimientos, sistemas de atención al público y recepción de correspondencia a la normativa aplicable así como intervenir, administrativamente ante reclamo del interesado (arts. 14, 15 y 24 de la Ley).

[29] Otro aspecto que merece una mayor revisión es haberle asignado a la Agencia, a través de este DNU, competencias en materia de protección de datos personales, entonces a cargo

3. Estado actual de la normativa referente al derecho de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires

El derecho de Acceso a la Información Pública tiene base constitucional en nuestra Provincia. La Constitución local reconoce este derecho de los ciudadanos en el art. 12° inc. 4 cuando enumera que "*Todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, de los siguientes derechos (…) 4) A la información y a la comunicación*". Asimismo, cabe destacar que es deber constitucional de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política. Al igual que en la Constitución Nacional, en materia medioambiental, el art. 28 garantiza el derecho a solicitar y recibir adecuada información, el 38 el derecho de los consumidores y usuarios a una información adecuada y veraz y el 59 el acceso a la información pública a los partidos políticos. También su art. 43 manda la transferencia de los resultados de la investigación científica y tecnológica efectuada con recursos del Estado y la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información.

En el ámbito bonaerense no se cuenta aún con un régimen integral de Acceso a la Información Pública[30]. No obstante ello, existe un régimen legislativo limitado al "Acceso a los documentos administrativos" el cual adolece de ciertas limitaciones que seguidamente analizaremos.

En los fundamentos presentados de la que sería aprobada como Ley Nº 12.475 se señala que …

---

de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, dependiente del Ministerio de Justicia. Ambos derechos, de igual raigambre constitucional, pasan a depender de un único organismo que ha sido creado, fundamentalmente, para garantizar el acceso a la información pública mientras que los aspectos vinculados a la protección de datos personales se orientan tanto al sector público como privado.

[30] Es importante destacar que una instancia que parece compatible con el acceso a la información y la Participación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, es la Ley Nº 15.569 sobre audiencias públicas. Asimismo,

> La presente iniciativa (...) pretende resguardar tanto la publicidad de los actos de gobierno, como la efectiva vigencia de la seguridad jurídica. Constituye, en consecuencia, una forma explícita de asegurar la subordinación de la actividad estatal a la Constitución, que es uno de los pilares básicos y fundamentales del estado de derecho. Sin perjuicio de ello creemos que el proyecto también encuentra sustentación en dos necesidades sociales igualmente relevantes: la reforma y modernización de las estructuras estatales y la exigencia de la transparencia de los actos públicos[31].

Como hemos señalado, no regula un sistema de acceso a la información pública generada, en trámite o en guarda por el Estado, sino solamente crea un ámbito normativo que permite el conocimiento de cierta información generada por el Estado que se encuentre plasmada en un documento administrativo[32].

En efecto, la Ley reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo el derecho de acceso a los documentos administrativos a los que define en su art. 2° como *"toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la Ley"*.[33]

Respecto al interés legítimo[34], que constituye uno de los principales obstáculos de la norma, la Ley requiere que la solicitud de

---

[31] La adscripción de la norma no sólo a los principios de publicidad de los actos de gobierno y la seguridad jurídica sino también a la transparencia y reforma y modernización resulta muy interesante para ese momento, año 1999, aprobada en el 2000. Expediente Origen: D- 534/98-99 presentado por Mario Luis Espada.

[32] Esto es, regula una especie en un género mucho más amplio.

[33] La enumeración de los distintos medios lo que pretende hacer es desvincular la información de sus soportes y así podría incluirse información presente, por ejemplo, en las viejas tarjetas perforadas.

[34] Es decir, quien tenga interés simple no puede solicitar acceso a los documentos en los términos de esta Ley. La actual Ley Nacional, a modo de comparación con los términos de esta Ley, señala que "*Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y*

acceso a los documentos debe ser fundada mediante presentación por escrito firmado en el que consten los datos identificatorios personales del solicitante y ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder (conf. art. 5°).

El derecho se puede ejercitar mediante el *"examen de las actuaciones y la extracción de copias"* (art. 3°) y si bien se dispone que el examen de los documentos es gratuito, luego se indica que la expedición de copias de cualquier naturaleza está subordinada al pago de un arancel que no puede ser superior a los gastos operativos que demande la obtención de las mismas (art. 4°).

El plazo para contestar el requerimiento es de hasta treinta días hábiles. Si transcurre dicho plazo, la solicitud se entiende denegada. Frente a tales supuestos, en virtud de la existencia de una inactividad, la vía a utilizar por el ciudadano debería ser el recurso administrativo[35] o el amparo por mora[36]; sin embrago, tanto para el caso de denegación táctica como expresa la ley habilita la interposición de la acción de amparo [37] o *habeas data* según corresponda[38].

---

recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado" (Ley Nº 27.275 art. 4º).

[35] Entendemos que aún cuando se reconozca agotada la vía administrativa, ello no limita a que el interesado pueda utilizar las vías administrativas que crea pertinentes.

[36] Prevista en el art. 76 de la Ley Nº 12.008 (texto según Ley Nº 13.101)

[37] Prevista en el art. 20, inc. 2º, de la Carta Magna local y en la Ley de Amparo Nº 13.928.

[38] El procedimiento de Habeas Data provincial tiene regulación como "proceso constitucional" mediante la Ley Nº 14.214. Sobre todo hay que tener en cuenta que el régimen previsto tiene aplicación respecto de los titulares y/o responsables y usuarios de bancos de datos públicos, y de los privados a dar informes, administradores y responsables de sistemas informáticos; conceptos que a su vez son definidos y hay que recoger de la Ley Nacional Nº 25.326 y su Decreto Reglamentario Nº 1558/01 sobre Protección de los Datos Personales. En la actualidad y en el contexto del Programa Justicia 2020 llevado a cabo por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación existe un nuevo proyecto de ley nacional que puede verse en https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2017/02/Anteproyecto-de-ley-PDP.pdf. Asimismo la Ley 14.214 de la Provincia, establece la jurisdicción y competencia del Juez de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo cuando se trate de archivos públicos de la Provincia de Buenos Aires. Cabe agregar que la ley señala en su artículo 20 que será de aplicación cuando quien tenga legitimación activa sea afectado por la Ley Nº 12.475.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017/2018

Con relación a los límites se establece "*que el derecho de acceso puede ser vedado cuando se trate de actos preparatorios y en aquellos supuestos en que su divulgación pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor*" (conf. art. 6°).

Aunque no surja en forma expresa y clara debe entenderse que los alcances de la Ley incluyen a todos los poderes del Estado provincial y sus municipios[39], entes autárquicos y descentralizados y hoy necesariamente incluirse a las empresas con participación estatal mayoritaria.

A nivel del Poder Ejecutivo, la primera vez que aparece este deber por parte de los funcionarios es con la ley de Ministerios, Ley Nº 13.175, aprobada en 2004. Allí se establecía entre las funciones comunes de los ministros secretarios la de ...

> – facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución local, organizando áreas para recibir, procesar, sistematizar y elevar, con rapidez y eficiencia toda propuesta, reclamo, pedido y opinión útil para la formulación, implementación, control de gestión y evaluación de políticas, planes y cursos de acción que provengan de la ciudadanía en general, de sus instituciones representativas y de cada uno de los habitantes de la provincia en particular (art. 9º inc. 4);
>
> – confeccionar y difundir la agenda sistémica de su cartera (art. 9º inc. 5);
>
> – asegurar la transparencia de la función pública, difundiendo el detalle de la utilización de los recursos y el estado del gasto en el ámbito de su jurisdicción (art. 9º inc. 6º);
>
> – facilitar, a través de los mecanismos apropiados, la participación ciudadana (art. 9º inc. 7º).

[39] Dado que aún no gozan en Buenos Aires de la autonomía que les garantiza la Constitución Nacional. La actual Ley Orgánica de Municipalidades nada dice al respecto aún cuando hay que reconocer que varios municipios cuentan con normativa específica o que reconocen, en el marco de otras políticas, el derecho ciudadano a acceder a la información pública.

La actual ley de Ministerios, Ley Nº 14.989, nada dice al respecto. Sin embargo, aún se encuentra vigente para el ámbito del Ejecutivo el Decreto reglamentario Nº 2549/04. Dicho Decreto pretende crear un sistema idóneo, eficiente y eficaz para hacer operativa Ley Nº 12.475.[40]

El Decreto señala que toda persona física o jurídica[41] tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza pública[42] y reconoce, ahora sí, que éstos pueden estar o ser generado por organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, quienes deberán organizar áreas destinadas específicamente a permitir el acceso, consulta y eventual reproducción de documentos administrativos de su competencia, pudiendo dictar sus propias normas de procedimiento en la medida que favorezcan y no perjudiquen los derechos y garantías ya consagradas (conf. art. 3º).

En el Anexo del Decreto, donde se establece un Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos del Poder Ejecutivo, se consagran los siguientes principios del procedimiento de acceso:

– Publicidad: Se presume pública toda información producida por los sujetos legitimados pasivos, así como la obtenida por los mismos. No se consideran públicos los documentos administrativos cuya divulgación pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor.

---

[40] La norma también preveía iniciar una instancia de consulta pública con el objeto de revisar los alcances de la Ley Nº 12.475 a fin de garantizar en la forma más amplia y razonable posible el derecho de acceso a la información pública, temática que incluía en la Mesa del Diálogo para la Reforma Política, creada por Decreto Nº 1786/04.

[41] El que "toda persona" sin más adjetivación tenga derecho de acceso a documentos administrativos puede hacer suponer que ya no se exige un interés legítimo, es decir, que la norma regulatoria es más amplia que la ley que reglamenta. Así lo consideró la Suprema Corte bonaerense en los autos "*Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley*" como más adelante analizaremos.

[42] En el art. 3 del anexo del Decreto reproduce la definición de la Ley sobre documento administrativo.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017/2018

– Celeridad: Los sujetos obligados deben dar respuesta a los pedidos de acceso a documentos administrativos lo más pronto posible.

– Informalidad: El procedimiento de acceso debe desarrollarse sin más condiciones que las expresamente establecidas y aquellas otras que por razones de carácter estrictamente operativo, orientadas a facilitar y no entorpecer el acceso, sean dictadas por cada uno de los sujetos obligados.

– Accesibilidad: Los sujetos legitimados pasivos se encuentran obligados a proveer a una adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un fácil y amplio acceso.

– Igualdad: Los sujetos obligados deben observar y respetar el principio de igualdad en los procedimientos para el acceso a documentos administrativos.

– Gratuidad: El examen de los documentos administrativos es gratuito. Los costos de reproducción son a cargo del solicitante.

El listado de las excepciones es amplio, aunque exige que la denegatoria deba ser fundada y resuelta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a director provincial[43].

[43] Así prevé que el derecho de acceso a los documentos administrativos no se otorgará cuando: a) se trate del examen de actos preparatorios; b) la divulgación de ellos pudiera perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor; c) se trate de información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior; d) sea información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario provincial; e) se involucre secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; f) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; g) información preparada por los sujetos legitimados pasivos, dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquéllos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; h) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; i) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional; j) información que pueda ocasionar un

Los sujetos pasivos están obligados a permitir el acceso a documentos administrativos en el momento en que les sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor a ocho días en el estado en que se encontraren sin estar obligado a procesar o clasificar la información. Si transcurren treinta días hábiles sin que la autoridad competente brinde una respuesta al pedido de acceso a documentos administrativos o la misma fuese parcial, ambigua o inexacta, la solicitud se considera rechazada y se reconoce la posibilidad de interponer los recursos administrativos y/o acciones que el ordenamiento jurídico permita.

No entendemos que el pedido de vista amplio, introducido por la Ley Nº 14.229 de 2011 a la Ley de procedimiento administrativo, sea un caso particular del Acceso a la Información Pública sino que son institutos jurídicos distintos aún cuando en sus efectos puedan tener similitudes[44]. En efecto, el pedido de vista sólo se reconoce a la parte interesada y tiene efecto suspensivo de los plazos impugnatorios[45], mientras que la solicitud de acceso a documentos administrativos requiere la acreditación de *interés legítimo* y no suspende plazo alguno. El concepto de *interés legítimo* de la Ley Nº 12.475, a pesar de lo limitado, es mucho más amplio que el de *parte interesada* contenido en la Ley de procedimiento administrativo, pues supone

---

peligro a la vida o seguridad de una persona; k) se trate de información protegida por leyes especiales (conf. arts. 16 y 18 del Anexo).

[44] Art. 11 de la Ley Nº 7.647 según Ley Nº 14.229: "*La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, tendrán acceso al expediente durante todo su trámite, pudiendo, a su cargo, copiar o fotocopiar todas sus partes. El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se concederá sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la mesa de entradas o receptoría. El párrafo anterior del presente artículo será exhibido en todas las reparticiones de la Administración centralizada, descentralizada y entes autárquicos al público*".

[45] Sobre este último efecto, en 2014, la Suprema Corte de Buenos Aires en "*Müller, Gustavo Gastón c. Provincia de Buenos Aires y otro s/Pretensión anulatoria. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley*" reconoció que si bien el régimen de procedimientos administrativos no contiene una previsión expresa que confiera al pedido de vista el efecto automático o *ex lege* de suspender plazos impugnativos, los órganos de la Administración deben asignarle esa eficacia en virtud de la amplitud del derecho de libre acceso al expediente de la parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante.

derecho o interés legítimo más inicio de actuaciones ante la administración y que el carácter de parte sea reconocido por ésta como tal (art.10º Ley Nº 7.647). Más aún, dado que la Ley Nº 7.647 señala que quien peticione con el objeto de lograr una decisión de la Administración comprendida en las facultades potestativas no será tenido por parte en el procedimiento[46], a éste le puede ser negado el pedido de vista mientras que puede haber interés legítimo para acceder a información sobre qué hace la Administración con sus facultades potestativas pudiendo utilizar los recursos procedimentales de la Ley Nº 12.475.

Finalmente, podemos destacar la Ley Nº 14.828 sancionada en 2016 que aprobó el Plan Estratégico para la Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires. Uno de los ejes de la reingeniería del Estado Provincial es el de mejorar la gestión pública a través de, entre otros, la reingeniería de procesos y sistemas de información de cada organismo y la promoción de la articulación entre éstos, lo que no sólo implica la interoperabilidad, esto es, que las áreas estatales puedan leer e intercambiar información, sino poder plasmar el derecho del ciudadano al único canal de entrada o "ventanilla única" para acceder a la información en poder del Ejecutivo sin necesidad de ir organismo por organismo[47].

En esta línea se inscribe el Decreto Nº 805/16 que crea el portal de datos abiertos de la Provincia entre cuyos antecedentes que menciona se encuentra la Ley Nº 12.475 y su Decreto Reglamentario, aunque sin pronunciarse explícitamente en qué medida la apertura modifica el estado normativo de la cuestión[48].

---

[46] Conf. art. 10º Ley Nº 7.647.

[47] Su Decreto reglamentario, Nº 1.018/16, prevé que el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) operará como plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes digitales creados por medios electrónicos, registros y otros contenedores a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento de cada expediente.

[48] Entre sus considerandos hace una expresa mención al Acceso a la Información Pública al señalar "*Que resulta ser una política pública del actual gobierno promover el derecho de acceso*

4. Jurisprudencia sobre Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires

En este acápite analizaremos el estado de la cuestión jurisprudencial de los últimos diez años. Para ello estudiaremos un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y tres fallos de la Suprema Corte de Justicia bonaerense sobre la temática donde podremos vislumbrar los alcances de la normativa bonaerense y las prácticas administrativas respecto al ejercicio de este derecho.

El primer caso que reseñamos es "*Di Pietro, Marcelo Leonidas y otro c/Municipalidad de Bahía Blanca s/amparo*", del 20 de abril de 2006 y resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata. Marcelo Leonidas Di Pietro y Hernán Rodolfo Peter promovieron acción de amparo contra la Municipalidad de Bahía Blanca al no obtener por parte de dicho municipio el listado de beneficiarios de los planes de Jefas y Jefes de Hogar y demás planes de empleo y/o subsidios que administra la comuna. Incluyeron en la solicitud que se consignara en dicho listado los nombres, apellidos, números de documento y domicilio de los beneficiarios[49]. La solicitud, en

---

a la información pública, cuyo contenido evoluciona progresivamente desde su formulación clásica, promoviendo una adecuada publicidad de los actos que importa una práctica que atañe a la "buena administración". La mencionada publicidad coadyuva a la transparencia de la gestión pública, fortalece la relación de confianza entre los ciudadanos y el Estado, facilita los controles del obrar público y estimula la eficiencia y la efectividad de las administraciones" así como reconoce el valor instrumental del acceso a la información en orden a la libertad de expresión y al conocimiento de la cosa pública. Actualmente, el "Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires" se encuentra en el sitio http://datos.gba.gob.ar/. Por formatos digitales abiertos, el Decreto Nº 206/17 establece que son aquellos formatos que mejor faciliten su utilización, procesamiento, y redistribución por parte del solicitante. En cuanto a la utilidad de esta información a través del formato propuesto podemos señalar que permite en principio reutilizarla o interoperarla con sistemas que permitan una sistematización que genere aplicaciones o desarrollos tanto en beneficio del Estado como del Ciudadano, de allí su carácter reutilizable y el valor distinto a información estática o en formatos que no permitan ese tipo de uso y circulación.

[49] Cabe señalar que el pedido que efectuaron lo hicieron como ciudadanos y también en carácter de candidatos a concejales por dicha comuna y como contribuyentes de dicho municipio.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017 / 2018

primer término, no obtuvo resultado y luego de un reclamo la respuesta fue negativa.

En el caso, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, en el voto de la mayoría, señaló que la Ley Nº 12.475 …

> … viene a consagrar el acceso a la información como derecho individual, en tanto se configura como uno de los ejes de definición del acceso a la información exhibido como correlato de la libertad de expresión. Bajo este punto de vista, el acceso a la información se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, y más específicamente, en el marco de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión.

Respecto a los actores entendió que no presentaban un interés especial, actual y directo que los habilitara para acceder a dicha información y señaló que la hipótesis de terceros en procura de información relativa a condiciones y datos de otras personas, con apoyo en el derecho a la información del artículo 12 inciso 4 de la Constitución local, amerita la armonía necesaria con el resguardo de la intimidad y privacidad, que es deber del Estado proteger. Expresamente señaló que "*No es la cercanía o proximidad en la relación de vecindad del actor lo que determina el grado de legitimación, sin por el contrario el interés concurrente en relación a la pretensión esgrimida, es decir el modo en que amplía o se limita el círculo vital de derechos de la persona en relación a la información requerida*".

Por ello, al no especificar en la solicitud cuál es el interés diferenciado que los ampara y en qué medida la indisponibilidad de la información se presenta como un agravio de no susceptible reparación para optar por la vía del amparo, no se dio lugar a dicha acción[50].

[50] Otra fue la mirada vertida en torno a la capacidad de legitimación que presentan los amparistas para el voto de la minoría. Según la Dra. Milanta, el hecho de que los actores

Un cambio de orientación se advierte cuando la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires falla en los autos "*Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley*" de 2014. La Asociación por los Derechos Civiles dedujo acción de amparo a fin de que la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires brinde la información oportunamente requerida, relacionada con la cantidad de días de clases no dictadas en determinadas escuelas por ausencia de los docentes. Siguiendo y ampliando los fundamentos del juez de primera instancia, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata rechazó la acción de amparo por no reunir los recaudos exigidos por los arts. 1 y 2 de la entonces ley de amparo vigente, Ley Nº 7.166.

---

sean ciudadanos de Bahía Blanca denota una intensidad en el interés que esgrimen que se diferencia del común de cualquier ciudadano. A dicha circunstancia, se sumaba que la información la solicitaron en su carácter de candidatos a concejales lo cual adicionaba a su condición de vecinos una justificación diferencial en relación a cualquier ciudadano común. La Dra. Milanta planteó una solución intermedia para poder satisfacer los derechos de los amparistas por un lado y de los beneficiarios de los planes por el otro. Así planteó en su voto que la Administración puede proporcionar la información relativa a la selección y adjudicación de los planes sociales a través de datos objetivos y de las constancias obrantes en los registros públicos. Es decir, debió informar aspectos relativos a la distribución y actualización de las subvenciones de los aludidos programas.

Con argumentos similares en 2008, en "*Suárez, Alejandro César c/Municipalidad de Florencio Varela s/amparo*", la misma Cámara por mayoría negó el interés legítimo para acceder a información al titular del medio "Mi ciudad", quien promovió acción de amparo contra la Municipalidad de Florencio Varela para que dicha comuna le proporcione la nómina completa de empleados permanentes y contratados que allí prestan funciones, con el detalle de nombre y apellido, DNI, antigüedad, actividad desarrollada, área en la que se desempeña y sueldo; en 2013 en los autos "*Asociación por los Derechos Civiles c/Jefatura de Gabinete de Ministros - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires s/Amparo*" también se rechazó un amparo por información referente a los gastos presupuestados y ejecutados en publicidad oficial para el periodo 2010 y 2011. Como veremos en los fallos de la Corte, interviene la misma Cámara con similares argumentos sin desconocer el antecedente de la Corte nacional, pero añadiendo ahora, como fundamento, que la limitación normativa local respecto al interés legítimo hace inaplicable el criterio amplio de acceso a la información pública.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017/2018

El voto de mayoría[51] funda la condena a la Dirección General de Cultura y Educación para que en el perentorio plazo de 15 días ponga a disposición de la Asociación por los Derechos Civiles la información solicitada, en el amplio espectro normativo que avala el derecho al Acceso a la Información Pública más allá de las limitaciones de la ley local[52].

Indicando que es un derecho que evoluciona progresivamente, la Corte entiende que el acceso a la información y documentación públicas recibe un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico. En efecto, el voto se funda en el principio republicano de la Constitución y la Constitución provincial…

> una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de los actos de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer los actos de gobierno, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder.

Además de citar el Preámbulo y los arts.1, 14, 33 y 38, 41 y 42 de la Constitución Nacional, donde –señalan– la información es peculiarmente necesaria, remiten a los tratados con jerarquía internacional[53] y las Convenciones Interamericana y de las Naciones Unidas contra la Corrupción además del art. 12 inc. 4° de la Constitución provincial y reconocen que por regla general toda persona ha de tener acceso a la información pública.

Justamente por el carácter progresivo del derecho, más allá del interés legítimo requerido por la Ley provincial Nº 12.475, entiende que la misma estableció un piso mínimo y que por ello,

---

[51] El voto de mayoría es de los jueces Soria, de Lázzari e Hitters y parcialmente Kogan.

[52] El voto de la minoría señaló, además de replicar algunos argumentos de la Cámara, que dado que la información peticionada suponía un proceso de relevamiento de datos y no era un documento administrativo existente sino un documento a crearse, no debían computarse los plazos del decreto.

[53] Destacan sólo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13; la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19.1; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, art. 19.2.

su Decreto reglamentario Nº 2.549/04 al no requerir como la ley, interés legítimo, fue más amplio que aquella por lo que desde entonces en el ámbito del Ejecutivo toda persona puede solicitar el acceso a documentos administrativos de naturaleza pública "... *sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno*". Y la doctrina del fallo agrega que…

> el criterio rector, que mejor armoniza con el máximo rendimiento posible de los derechos y principios constitucionales implicados, es aquél conforme al cual la información generada o controlada por las autoridades estatales se presume pública y la carga de fundar una excepción a esta presunción recae sobre el ente gubernamental.

Un nuevo caso llega a la Corte provincial en 2016, "*Albaytero, Juan Aníbal contra Municipalidad de Quilmes. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley"* que se resuelve a favor del amparista que había solicitado información pública al municipio de referencia respecto del "Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas" creado[54]. Si bien los cinco jueces consideraron fundado el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley[55], el voto al que adhirió la mayoría fue

---

[54] Específicamente solicitó información sobre 1) monto total de los ingresos percibidos por el municipio en concepto de la contribución especial antes mencionada, discriminado por período; 2) fecha de creación y puesta en funcionamiento del "Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas"; 3) la incidencia que la Contribución Especial para el Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas tiene en los ingresos totales del mismo (discriminada por períodos); 4) identificación de la totalidad de los proyectos, obras, contratos (locaciones, leasing, adquisiciones de bienes, insumos, contratación de personal, gastos fijos y variables, etc.) financiados por dicho fondo y; por último, 5) la individualización de la cuenta bancaria en la que se centraliza la operatoria del Fondo de Inversión para Infraestructura e Intervenciones Urbanas y un resumen completo de los movimientos de la misma.

[55] En el caso, el Tribunal Oral Criminal nº 4 del Departamento Judicial Quilmes había declarado abstracta la cuestión sometida a juzgamiento dado que el municipio cumplió con posterioridad a iniciado el amparo cuando brindó información relativa a los montos recaudados correspondiente a los períodos de enero a octubre del año 2011, e indicó que el referido Fondo fue creado por la Ordenanza municipal 11.603/10. A su vez la Cámara de Apelación en

el del juez Daniel Fernando Soria que fue quien fijo las bases del fallo anterior, por lo que sólo destacaremos ahora elementos nuevos respecto del fallo anterior[56].

El voto de mayoría, siguiendo el criterio expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "*CIPPEC c/Min. de Desarrollo Social- dto. 1172/03, Amparo ley 16.986*", señala que las respuestas vagas o genéricas brindadas por el Municipio no son una contestación adecuada con lo relacionado a la puesta en funcionamiento del fondo, punto neurálgico del requerimiento informativo planteado. También rechaza la afirmación del Municipio respecto a lo imposible o injustificadamente costoso de los trabajos adicionales para poder brindar datos por hacerlo sin mayor fundamento ni explicitar los motivos.

Por último, negó que las cuentas bancarias utilizadas para realizar operaciones con fondos públicos constituyan "información sensible", o que en principio, contengan datos que deban mantenerse en reserva o en secreto.

El tercer caso de la Corte provincial es de marzo de 2017. En los autos "*Longarini, Cristian Ezequiel y otros contra Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley*", los actores, por derecho propio como vecinos afectados en su salud, en su propio interés y en el de la colectividad, dedujeron acción de amparo ambiental contra el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción y la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, luego OPDS, aduciendo como fundamento de su demanda, omisiones en el control por parte de la autoridad pública respecto del establecimiento industrial propiedad de la empresa Atanor S.A., solicitando, entre otras peticiones, que la Provincia brinde

---

lo Contencioso Administrativo de La Plata rechazó el recurso de apelación al señalar que en el caso no se configura una conducta omisiva arbitraria o ilegítima y que el amparista no exhibe un interés actual y directo que justifique la condena judicial que persigue, además de considerar, respecto del amparo, que el perjuicio alegado no es actual o inminente.

[56] Genoud, Kogan y de Lázzari adhirieron al voto de Soria mientras que Pettigiani lo hizo según su voto.

información ambiental veraz, completa e irrestricta referida a la planta y de toda otra radicada en la zona del conflicto ambiental, exigiéndose la remisión al juzgado de las constancias y antecedentes existentes en los organismos o entidades públicas provinciales, incluida la Autoridad del Agua, referidos a mediciones, análisis y resultados de estudios del aire, suelo, subsuelo y napas freáticas, realizados dentro de la citada planta y en su zona de influencia[57].

En el caso, los jueces de instancias inferiores respecto a la temática de acceso a la información pública, rechazaron la demanda porque los accionantes no acreditaron haber solicitado oportunamente información ambiental a la entonces Secretaría de Política Ambiental.

En un complejo caso, que demandó que la Corte requiriera varias medidas para mejor proveer y basándose en normativa ambiental (art. 41 de la Constitución nacional; 28 de la Constitución provincial, arts. 2, inc. i) y 16 a 18 de la Ley Nº 25.675; art. 3° Ley Nº 25.831), si bien reconoció que hay constancias en la causa que evidencian que la autoridad pública demandada brindó en autos información existente en diversas tramitaciones administrativas, también entendió que el mismo es un derecho que no se agota por lo que subsiste el interés de los reclamantes en recibir información actualizada de modo permanente y eficaz.

Así condenó al O.P.D.S. a que cada seis meses efectúe los correspondientes estudios de monitoreo del suelo, subsuelo y napas freáticas y emisiones a la atmósfera, permitiendo el libre acceso a la información a los accionantes y a los habitantes de la zona de influencia, habilitándose su participación durante la ejecución de las acciones llevadas a cabo para cumplir con los parámetros impuestos por la normativa ambiental (arts. 41, C.N.; 28, Const. prov.; 19, 20 y 21, Ley Nº 25.675).

---

[57] Requirieron también la remisión de las actuaciones relativas a la aplicación de sanciones a la aludida planta industrial, tanto por autoridades provinciales como municipales, y si existiere en trámite un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, copia del expediente respectivo y un informe acerca de su estado.

REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN | Año 3 N° 6 | Verano 2017 / 2018

Conclusiones

Estamos en un período paradigmático del derecho que deja en evidencia la falta de cohesión e integralidad normativa: se advierte una autentica pluralidad de fuentes vinculantes que conforman distintos estratos de juridificación que no son uniformes ni idénticos (Conf. Corvalán, 2016)[58]. El caso del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires es un claro ejemplo de ello, un instituto jurídico donde conviven tratados internacionales, normas constitucionales nacionales y locales, leyes restrictivas, reglamentaciones amplias para uno de los poderes del Estado y silencio en los otros, todo ello en un campo de acción administrativo e interpretativo jurisdiccional no ajeno a conflictos.

Este "derecho sobre el derecho" en la terminología de Ferrajoli (2011) es, en nuestro caso, un derecho no sólo de reciente cristalización sino que se encuentra todavía hoy en progresiva evolución. La clave de bóveda de todo este instituto es y debe ser el más amplio derecho posible para el acceso ciudadano a la información pública pues es el único compatible con el sistema democrático y de los derechos humanos.

En efecto, desde el punto de vista jurídico-constitucional y dado que la corrupción fue definida por nuestro constituyente como un atentado contra el sistema democrático, el acceso a la información pública es necesario para el ejercicio de un control real y racional de la cosa pública[59] y para un ejercicio legítimo del gobierno. El titular del bien jurídico vinculado al desempeño ético de la función pública es la ciudadanía toda pues es

---

[58] Siguiendo al autor, la estratificación de la juridicidad presenta múltiples y diversas capas de procedencia, jerarquía e intensidad y se integran por componentes "infra" y "supra" estatales. La "*estratificación de la juridicidad se perfecciona por la presencia de normas jurídicas condicionantes y a su vez condicionadas, en casi todas las capas y a partir de una multiplicidad y diversidad de fuentes. Entonces ya no se resuelve el tema en la ecuación "Constitución- ley-reglamento*" (Corvalán, 2015:62).

[59] La transparencia previene las opiniones públicas irreflexivas, la opacidad las promueve.

un derecho que afecta al sistema democrático[60]. Y si bien es cierto que la opacidad no supone *per se* la corrupción, aquélla es su precondición.

Por otro lado, el acceso a la información pública es claramente uno de los ejes del ejercicio de la libertad y en ese marco se ha consolidando como derecho humano a partir de la interpretación dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la base del clásico derecho de Libertad de Pensamiento y de Expresión reconocido como artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Hemos señalado que el derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires es un ejemplo de estratificación de la juridicidad y podemos dar cuenta de ello: por un lado, reconocido genéricamente el derecho constitucional de acceso a la información, a nivel legislativo se cuenta con una norma, la Ley Nº 12.475, que permite el acceso sólo a los documentos administrativos y a quien acredite un interés legítimo; sin embargo, la norma que la reglamenta cuatro años más tarde, Decreto Nº 2549/04, omite la acreditación del interés legítimo[61], requisito que tanto la Administración Pública como diversos tribunales han seguido exigiendo hasta que la Suprema Corte de Justicia en 2014, recurriendo a principios, normas y fallos internacionales y nacionales reconoce un derecho amplio de acceso a la información pública. De todas formas, esta limitación aún sigue estando vigente no sólo en las normas sino también en las prácticas administrativas por lo que se requiere una urgente modificación.

---

[60] Sin dudas estamos frente a un nuevo derecho de incidencia colectiva que se halla en cabeza de los ciudadanos y en tal sentido les cabe la legitimación prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional. En igual sentido Gelli (2016) señala que dada la amplia legitimación que la Corte de la Nación le da a este derecho, estamos frente a una acción popular.

[61] Otro claro ejemplo de los conceptos "fragmentación de la legalidad", "extensión del principio de legalidad", o "inflación de las leyes", conceptos que reseñan este nuevo esquema normativo no-piramidal donde las normas legislativas, por ambigüedad, insuficiencia o delegación son a su vez reguladas, limitadas, aclaradas o completadas por otras normas aún de menor jerarquía.

No obstante la relación de subordinación jurídica típica de nuestro régimen constitucional al bloque federal y la crítica a las diferencias normativas habidas, creemos que debe optarse por una política legislativa provinciana genuina como expresión de la autonomía política y administrativa, con las implicancias orgánicas y estructurales que requiere un régimen que responda a la estratificación organizacional provincial[62].

Ya han pasado más de 17 años desde la sanción de la Ley Nº 12.475 y han habido varios proyectos de ley sobre el derecho de acceso a la información pública, lo que da cuenta de la necesidad de la modificación del actual marco normativo[63]. En esa necesaria actualización, las referencias a los derechos humanos y al sistema democrático no pueden faltar, tal como ya fuera recocido por la jurisprudencia internacional, la Corte Suprema de Justicia y la ley nacional.

Además de los principios de publicidad, celeridad, informalidad, accesibilidad, igualdad y gratuidad ya vigentes en el decreto local, y los de legitimidad activa amplia, transparencia activa, presunción de publicidad de toda la información en poder del Estado, máximo acceso, accesibilidad en formatos electrónicos abiertos, no discriminación, responsabilidad, facilitación, buena fe, *in dubio pro petitor*, disociación, control y alcance limitado de las excepciones, principios presentes en el ámbito nacional que debería replicar la futura legislación provincial, pueden proyectarse algunas otras, habida cuenta de la experiencia tales como la prohibición expresa de delegación o reglamentación del derecho por los órganos estatales[64],

[62] El art. 36 de la Ley Nº 27.275 invita a la adhesión de las provincias, producto de una técnica legislativa que se ha vuelto habitual en los últimos años. Sin embargo, el mimetismo normativo no asegura la necesaria coherencia cuando las estructuras institucionales son distintas.

[63] En Diputados, los proyectos D- 1949/10-11- 0, D- 964/11-12- 0 y D- 1992/11-12- 0. En el Senado, E 509 2016 - 2017, E 446 2016 - 2017, E 61 2016 - 2017, E 23 2016 - 2017, E 165 2014 - 2015, E 96 2013 - 2014, E 274 2012 - 2013, E 103 2012 - 2013, E 7 2012 - 2013, E 444 2010 - 2011, E 8 2009 - 2010, E 221 2008 - 2009, E 40 2005 - 2006, E 35 2004 - 2005, E 54 2003 - 2004, E 16 2001 - 2002.

[64] En este sentido, la ley debe ser completa, amplia y autosustentable. El principio de base mínima de la ley no es suficiente pues generalmente las reglamentaciones suelen ser más restrictivas que la norma general.

el profesionalismo en las respuestas para garantizar su eficiencia y eficacia; la verificabilidad, para permitir el acceso a las fuentes de la información y controlar su completitud y/o inexistencia alegada, la sencillez del lenguaje o procesamiento de los datos, para que no se requieran ulteriores procesamientos o "traducciones".

El acceso, dado el creciente uso de las plataformas electrónicas para los diversos trámites administrativos, también requerirá la generación de usuarios y claves a los ciudadanos para poder no sólo "seguir" sus propios trámites sino cualquier otro.

Por último, antes que la creación de nuevos órganos especializados o Consejos pluripartitos, que terminan bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, proponemos reforzar las competencias del defensor del pueblo, dado el carácter de derecho colectivo del que estamos tratando, sus competencias constitucionales asignadas y la plena autonomía funcional y política que debe tener (conf. art. 55 de la Constitución de la Provincia).

Ante este panorama, el normativo no es el único aspecto sobre la cual resulta necesario innovar: de nada sirve crear un régimen o adherir a otro sin una visión garantista que en la práctica se plasme en la necesaria colaboración orgánica inter-poderes e inter-administrativa para acceder a la información pública. Sin la promoción de una cultura de apertura y transparencia, y habida cuenta de la atomización organizacional del Estado, estaremos sólo promoviendo un acceso condicionado a la judicialización del derecho o a un triste peregrinar del ciudadano entre distintos organismos.

Bibliografía

Basterra M. (2017). *Acceso a la Información Pública y transparencia*. Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17. Comentados, anotados y concordados. Edición Astrea. Buenos Aires.

Berardi, C. J. (2018). "El acceso a la información pública. Alcances limitados de un derecho fundamental" en *Revista Argentina*

del Régimen de la Administración Pública Nº 470. Buenos Aires, Argentina.

Buteler, A. (2012). "Corrupción y derecho administrativo" en *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 12 - n. 48, abril/junho - 2012 Belo Horizonte. En línea en www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/181/231

Carello, L., (1998). "La Convención Interamericana contra la Corrupción y el 'derecho a la no corrupción'", en *AAVV Defensoría del Pueblo*. 50 años de Derechos Humanos. Santa Fe, Argentina. cit. por Gordillo, A., (2009) "Hacia la unidad del orden jurídico mundial", en *AAVV El Nuevo derecho administrativo global en América Latina*. Edición RAP. Buenos Aires. Argentina.

Corvalán, J. G. (2015). *Discrecionalidad administrativa y tributaria*. Tesis doctoral, USAL. Disponible en http://www.ninc.com.br/img/pesquisa/arquivo_20150819190539_49.pdf

Corvalán, J. G. (2016). *Derecho Administrativo en transición. Reconfiguración de la relación entre la administración, las normas y el Poder Judicial. Reglas y principios. Discrecionalidad débil y fuerte. Valoración, interpretación y ponderación. Control judicial y políticas públicas*. Edición Astrea. Buenos Aires, Argentina.

Díaz Cafferata, S. (2009). "El derecho de acceso a la información pública" en *Lecciones y Ensayos. N*ro. 86. Buenos Aires, Argentina.

Ekmekdjian, M. A., (1994). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I*, Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina.

Ferrajoli L. (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Edición Trotta. Madrid.

Funes, F. J. y Rivas, F. (2016) "Ley de Acceso a la Información Pública: un avance en pos de la democracia republicana y un afianzamiento del Estado constitucional de derecho" en *La Ley*. Buenos Aires, Argentina.

Gelli, M. A. (2016). "Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones", en *La Ley*. Número 1040. Buenos Aires, Argentina.

Gordillo, A. (2017). "La corrupción como delito de lesa humanidad" en *Revista Jurídica de San Luis*. Número 1 – Mayo. San Luis, Argentina.

Ivanega, M. M. (2016). *Control Público*. Edición Astrea. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC; Red-Gealc; OEA. Organización de los Estados Americanos.

Vallefín, C. A. (2009) *El acceso a la información pública. Una introducción*. Edición Hoc. Buenos Aires, Argentina.

Vallefín, C. A. y López, J. I., (2017). "Anotaciones a la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública: sinopsis y comparación con el régimen anterior" en *Suplemento Jurisprudencia Argentina*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina.

3.4.2. Análisis metodológico

Cristian Furfaro

El artículo «El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales» se estructura en torno a lo que podría considerarse un análisis jurídico clásico que presenta la problemática y establece un recorrido desde sus aspectos más generales (su conceptualización teórica como instituto jurídico y la normativa nacional vigente) hacia términos y cuestiones más específicas (la normativa y jurisprudencia provincial); explica cómo aplica el derecho y cuáles son los criterios administrativos y judiciales que permiten o deniegan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La estructura del artículo es coherente con el objetivo del texto y las intenciones reflexivas que se proponen, lo cual constituye una forma clásica de reflexionar sobre el derecho, que es una entre otras, no la única, pero sí la que predomina en las publicaciones jurídicas.

La relevancia del trabajo se sustenta en el tratamiento de una problemática que está permanentemente en discusión, en la cual la existencia y renovación constante de las nuevas tecnologías obligan a los Estados, cada vez más, a contar con información sistematizada a disposición de la población, cuestiones que el artículo nos permite observar que no se traducen en operatividad normativa o que solo lo hace cuando intervienen los tribunales superiores. Su originalidad radica en una mirada dirigida al ámbito provincial, tanto en el aspecto legislativo como en el jurisprudencial, en tanto la mayor parte de las miradas se producen respecto y dentro del ámbito nacional.

En el aspecto teórico-metodológico, nos interesa hacer algunas apreciaciones. En primer lugar, es necesario establecer un punto de partida de nuestro análisis sobre la idea de *lo teórico*. En ciertas ocasiones, para el mundo jurídico, lo teórico suele asociarse a la conceptualización de instituciones y a referencias normativas. En el presente análisis, reservamos la idea de *lo teórico* para referirnos a aquellos conocimientos que permiten conceptualizar el acceso a la información pública como derecho, que se ocupan de la institución del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, observamos que las referencia teóricas podrían enriquecerse a partir de la información contenida en las notas al pie, en las cuales pueden observarse el reconocimiento y el uso de distintos autores, como así también la referencia a categorías teóricas más generales que complementan el cuerpo del texto; ello permite una mejor comprensión de la problemática para lectores no familiarizados.

En segundo lugar, considerando el punto anterior, hay una abundante referenciación al marco normativo —uso clásico en el plano jurídico— que, desde nuestro punto de vista, no integra de pleno el marco teórico, sino que es parte del trabajo metodológico a partir de la implementación de la técnica de análisis documental, el

análisis de la normativa, para dar cuenta de lo que ha sido sancionado en el plano normativo y de los significados que se atribuyen a esa normativa. Un análisis posible donde los autores no solo *exponen*, sino que construyen una visión y una estructura posible para la normativa sobre la materia.

En tercer lugar, continuando con la implementación de lo metodológico, de las técnicas, el análisis documental se hace presente también en el análisis de sentencias, que tampoco se trata de exponer lo que dicen los fallos como algo dado, obvio, sin interpretaciones posibles, sino que es un trabajo de construcción de sentidos para lo dicho en articulación con la normativa y con otras sentencias; así, se construye un recorrido jurisprudencial posible para la problemática.

La construcción y el uso de la información se orienta a explicitar la progresiva diferenciación de la normativa nacional, la normativa provincial y la jurisprudencia con el concepto de *interés legítimo* como eje de las reflexiones. La bibliografía utilizada es pertinente y muy actualizada, gran parte de ella —un tercio— es posterior al año 2016.

Consideramos que habría algunas cuentas pendientes en torno a la conceptualización del derecho a la información en el cuerpo del texto que se saldan con las notas al pie, las cuales sería necesario incorporar al cuerpo si el artículo se trabajara, por ejemplo, en compendios para noveles lectores, por cuanto el cierre de las argumentaciones, sus fundamentos de origen, están en las notas.

El artículo presenta una buena articulación expositiva de las normativas y de la jurisprudencia, y repone esta última para ver cómo se aplica la idea de interés en las distintas instancias administrativas y judiciales, como así también por la propia Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Es interesante ver cómo, a partir del recorrido propuesto, se señala la necesidad de una reforma legislativa, en lo que puede interpretarse como una militancia por la coherencia normativa que no haga tan necesaria y extensa la intervención judicial, lo que vislumbra —en el presente y para el futuro— la dificultad de transformar las prácticas administrativas que deniegan los derechos de la población.

Si pensamos de manera abstracta el enfoque metodológico y el uso de técnicas, podría parecer necesario complementar el análisis documental con entrevistas; sin embargo, previa y situadamente, debería analizarse la utilidad de la técnica para el caso específico, y pensar el objetivo del artículo y los aportes para la producción de información que esas entrevistas podrían hacer.

El resultado expositivo del artículo parece ameno, amigable, tanto para lectores noveles como para lectores avezados en la materia y posibles lectores de otras disciplinas y sectores; utiliza un lenguaje coloquial para articular lo normativo, lo jurisprudencial y los sentidos y significados en torno a las prácticas jurídicas que producen vínculos concretos y específicos entre normativas, jurisprudencia y derechos potencialmente ejercitados.

3.5. Carátula metodológica

Título: Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas.

Autores: Magdalena Gil García y Ricardo Sebastián Piana.

Resumen: En el presente artículo se analizan las políticas del empleo público provincial a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires a la fecha.

La asunción de María Eugenia Vidal no sólo cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987, sino que ha puesto en cuestión diversos acuerdos y continuidades en el seno del territorio provincial. En el marco de la pretensión de la reforma del Estado bonaerense, las políticas de empleo público han aparecido como un eje central para esa transformación. Ante la ausencia de mayorías legislativas, estudiaremos, por un lado, cómo la construcción discursiva de un estado de situación problemático aparece como una herramienta fundamental para los cambios y por otro lado, a través de qué aspectos normativos y operativos (no siempre directos) se van modificando las políticas de empleo público provincial.

Frente al discursivo sobredimensionamiento del Estado, identificaremos a las políticas de empleo como claros ejemplos de «downsizing» de la planta estable y reducción relativa de salarios frente a la inflación, lo que explica, a su vez, las fuertes tensiones que atraviesan estas modificaciones.

Palabras claves: empleo público – Buenos Aires – Cambiemos.

Fecha y lugar de publicación: Revista Historia Regional, n.° 40, 2019.

Descarga directa: https://historiaregional.org/ojs/index.php/historia-regional/article/view/288

Autor del análisis metodológico: Matías Hastoy. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por parte de la UCALP y Magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Fue funcionario en varias reparticiones de la provincia de Buenos Aires y, desde el año 2013, se desempeña en el ámbito de la Administración pública nacional; se centra mayormente en temas de relaciones laborales y

gestión del talento. Es titular de la cátedra de Administración Pública en la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de La Plata.

Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas

Magdalena Gil García(*) y Ricardo Sebastián Piana(**)

Resumen

En el presente artículo se analizan las políticas del empleo público provincial a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires a la fecha. La asunción de María Eugenia Vidal no sólo cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987, sino que ha puesto en cuestión diversos acuerdos y continuidades en el seno del territorio provincial. En el marco de la pretensión de la reforma del Estado bonaerense, las políticas de empleo público han aparecido como un eje central para esa trasformación. Ante la ausencia de mayorías legislativas, estudiaremos, por un lado, cómo la construcción discursiva de un estado de situación problemático aparece como una herramienta fundamental para los cambios y por otro lado, a través de qué aspectos normativos y operativos (no siempre directos) se van modificando las políticas de empleo público provincial. Frente al discursivo sobredimensionamiento del Estado, identificaremos a las políticas de empleo como claros ejemplos de "downsizing" de la planta estable y reducción relativa de salarios frente a la inflación, lo que explica, a su vez, las fuertes tensiones que atraviesan estas modificaciones.

Palabras clave: empleo público; Buenos Aires; Cambiemos.

A recent history of public employment of Cambiemos Administration in the province of Buenos Aires (2015-2018). A study based from a normative, discursive and operative perspective

Abstract

In this article it's analyzed the provincial public employment policies from the assumption of the government of Cambiemos in the Province of Buenos Aires to date. The Maria Eugenia Vidal government not only closed a cycle of uninterrupted hegemony of the Justicialist Party in the Province of Buenos Aires since 1987, but has also questioned various agreements and continuities within the provincial territory. Within the reform of the Buenosairean State policies, the public employment policies have appeared like a central axis for that transformation. In the absence of legislative majorities, we will study, on the one hand, how the

(*) Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de La Plata), Doctoranda en Ciencias Sociales (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata / CONICET, Argentina. E-mail: magdalenagilgarcia@yahoo.com.ar ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2919-5839

(**) Abogado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata), Doctor en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador), Doctor en Ciencias Jurídicas (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata). Instituto de Integración Latinoamericana (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata). Email: r_piana@yahoo.es ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8743-8942

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

discursive construction of a problematic state of affairs appears as a fundamental tool for these reforms and on the other hand through which normative and operative aspects (not always direct) are modified provincial public employment policies. Faced with the discursive State overdimensioning, we will identify employment policies as clear examples of "downsizing" of the stable plant and relative reduction of salaries against inflation, which explains, in turn, the strong tensions that these modifications have.

Key words: public employment; Buenos Aires; Cambiemos.

Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas

1. Introducción

El Estado es un actor relevante de las relaciones laborales, no sólo en tanto artífice del sistema legal y regulador de las mismas, sino también en su rol de empleador. En este sentido, cobra relevancia examinar las políticas de empleo público, ya que no sólo expresan una homogenización con lógicas del sector privado, sino que son el caso testigo de iniciativas que, como ha señalado Diana Menéndez (2007), luego se expanden al resto de la sociedad.

Las políticas de empleo público comprenden reglas (formales e informales), procesos, prácticas y actividades mediante las cuales el Estado regula a los trabajadores que componen las organizaciones públicas. Así, están integradas por un conjunto de decisiones relativas a los mecanismos y criterios de reclutamiento, promoción y ascenso, asignación de retribuciones, otorgamiento de derechos de negociación colectiva, etc. De manera que, retomando definiciones clásicas respecto de las políticas públicas, comprenden un conjunto de acciones y omisiones, manifiestas o implícitas, de las cuales es posible inferir una cierta orientación en torno a la cuestión del empleo público que ilustra la posición dominante del estado provincial frente al tema (Oszlak y O´Donnell, 1995).

El objetivo de este trabajo es presentar las modificaciones más significativas que se realizaron a partir del mes de diciembre de 2015, cuando asume el gobierno María Eugenia Vidal hasta la actualidad en las políticas de empleo público en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, daremos cuenta del repertorio de políticas puestas en práctica y sus principales objetivos a fin de historiar su devenir.

La asunción de María Eugenia Vidal no sólo cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987, sino que ha puesto en cuestión diversos acuerdos y continuidades en el seno del territorio provincial. Las políticas de reforma estatal y administrativa discurrieron sobre varios ejes. Si bien aquí nos detendremos en las del empleo público, podemos destacar en febrero de 2016 la aprobación del régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, lo cual se profundizó, por Decreto N° 407/17, al personal policial con jerarquía superior a subcomisario.

En marzo del 2016, se suscribió un acuerdo de cooperación con el entonces Ministerio de Modernización de la Nación para la implementación del expediente digital en la Provincia (hoy Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDEBA) que ha cambiado, no sin conflictos, la forma de trabajo de los empleados públicos.

En julio de 2016, también impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el "proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial".[1]

La adopción del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF),[2] así como el sistema de compras públicas electrónicas, PBAC,[3] también informatizaron procesos rutinarios en materia de registro contable y de compras públicas. Estas últimas políticas, si bien se presentaron como innovaciones, han sido políticas que siguen las pautas y parámetros ya adoptados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Piana, 2016; Piana y Fiscante, 2018).

[1] Su Decreto reglamentario, Nº 1.018/16, prevé que el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) operará como plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes digitales creados por medios electrónicos, registros y otros contenedores a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento de cada expediente.

[2] En este caso, la implementación fue tan conflictiva que tuvo que renuncia el primer Contador General de la Provincia propuesto por Vidal.

[3] Previo a la adopción del sistema de compras informático, el gobierno de Vidal propició la modificación de la Ley de Compras, aprobada durante el gobierno de Scioli pero que no se encontraba vigente y la reglamentó.

Como describiremos, las modificaciones en el empleo público se realizaron a través de dispositivos normativos, técnicos y organizativos que buscaron modificar las prácticas y sus sentidos, además de propiciar una reestructuración del plantel laboral con el ingreso de nuevas personas con carácter de monotributistas.

Para poder realizar este recorrido, es necesario adoptar una mirada amplia que pueda captar la complejidad del objeto estudiado. Para ello, seguiremos la clasificación propuesta por Gomá y Subirats (1998), y distinguiremos al menos tres dimensiones en las políticas públicas: la dimensión simbólica, sustantiva y operativa. La dimensión simbólica se corresponde con el proceso de construcción de estrategias discursivas, incluyendo a los marcos cognitivos que están detrás de la definición del problema, y que permiten que un tema ingrese en la agenda de gobierno y legitiman la intervención. Por su parte, la dimensión sustantiva refiere al proceso de decisión donde se definen los contenidos de las políticas públicas, mientras que la dimensión operativa remite a la implementación concreta en los escenarios de gestión.

Retomando la clasificación propuesta por los autores, distinguiremos en las políticas de empleo público estas tres dimensiones. Para analizar el aspecto simbólico, nos basaremos en el análisis de los fundamentos de las diferentes normativas y de las intervenciones públicas realizadas por las máximas autoridades políticas de gobierno, a través de diversas fuentes oficiales y periodísticas. Para abordar la dimensión sustantiva, nos centraremos en el estudio de la producción normativa que introduce modificaciones en las políticas de empleo público provincial. Finalmente, presentaremos la perspectiva de los actores a través de entrevistas abiertas, lo que nos permitirá generar algunas reflexiones respecto de las características de la implementación de tales iniciativas, en su dimensión operativa.

Dado que son políticas de muy reciente implementación, entendemos que no resulta posible abordar de modo conclusivo cuáles son los resultados de estas políticas de empleo público provinciales. No obstante ello, y en el contexto de los grandes cambios y reformas que se han dado en este corto período, no todas ellas congruentes, es relevante dar cuenta, de los cambios habidos durante el período de estudio. Con este objetivo se llevó a cabo el análisis de datos secundarios (estadísticas oficiales, normativas, documentos de organismos públicos y fuentes periodísticas) y se realizaron entrevistas abiertas a representantes gremiales y al personal técnico-profesional de las áreas de recursos humanos y relaciones laborales del ámbito.[4] En nuestro apartado final, identificaremos los objetivos de las políticas de empleo público provincial y describiremos las tensiones subyacentes que atraviesan estas modificaciones entre la gestión que las propicia y los empleados púbicos bonaerenses.

2. El empleo público en la provincia de Buenos Aires

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires es, a la fecha, la organización pública con más empleados de Argentina en un sistema complejo de regímenes estatutarios, cajas liquidadoras, dependencias y misiones funcionales heterogéneas.[5] Los empleados públicos bonaerenses se distribuyen dentro del Estado en sus tres poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Dada la dispersión normativa en materia de regulaciones laborales, dentro de ese heterogéneo universo, en el presente artículo nos centraremos en el estudio de los principales cambios en las políticas de empleo público de los trabajadores del

[4] Se realizaron entrevistas abiertas a delegados y representantes gremiales de ATE Provincia de Buenos Aires y a Personal Técnico dependiente de áreas de personal y recursos humanos del Ministerio de Jefatura. Los nombres de los informantes no se exponen con el fin de garantizar el anonimato y la confidencialidad solicitada.

[5] Según los datos del año 2018 del Ministerio de Producción y Trabajo, la cantidad de puestos de trabajo dependientes de la Provincia de Buenos Aires asciende a 575.309, por encima de la suma de los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (195.789), Córdoba (136.708) y Santa Fe (173.940). Fuente: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf. Según la misma fuente, los empleados nacionales en el primer semestre de 2018 ascienden a un total de 702.826, pero del Poder Ejecutivo nacional, el número global es de 397.215 empleados, y de la Administración Pública Central, sólo dependen sólo 42.574 siendo el mayor número el de las fuerzas armadas y de seguridad 226.847. Fuera del Poder Ejecutivo, las Universidades tienen 186.734 empleados, mientras que el Poder Judicial 32.312 y el Poder Legislativo 13.102 empleados. Información recuperada de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_4.pdf . Ninguna de las dos series incluyen contratados, becarios, pasantes ni otras modalidades de vinculación.

Poder Ejecutivo, por concentrar la mayor cantidad de cargos y ser el encargado de administrar e implementar las leyes y las políticas públicas.[6]

En la provincia de Buenos Aires el empleo público se estructura en un Estatuto General de aplicación para la mayoría de los agentes dependientes del Poder Ejecutivo, regulado por la Ley N° 10.430 del año 1986, y en aproximadamente 18 regímenes especiales[7] organizados de acuerdo a las áreas de desempeño y la especificidad de sus tareas. Dichas normativas regulan la relación entre la Administración Pública y sus empleados, determinando derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores del Estado. La mayoría de estos regímenes laborales son normas de naturaleza estatutaria emanadas de leyes, de modo que sólo algunas actividades minoritarias cuentan con Convenios Colectivos de Trabajo (CCT). Pese esta diversidad, los cargos se concentran en cinco estatutos mayoritarios: docentes, régimen general de empleo público, policía, carrera profesional hospitalaria y servicio penitenciario.

A estas regulaciones laborales se suma un régimen temporario de trabajadores autónomos contratados como prestadores de servicios al Estado provincial, contrato de servicio habilitado por la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815. De manera que, en un marco normativo heterogéneo, conviven regímenes laborales públicos y privados, tales como los contratos de servicios, dando lugar a diversas situaciones de inequidad en términos laborales, salariales y de derechos.

Como se ha señalado, el Estatuto dado por Ley N° 10.430 es el régimen básico para el personal de la Administración Pública Provincial y ha sido modelo para el resto de las regulaciones de empleo público y funciona como norma supletoria en casos no contemplados por aquellos. Este reglamento regula la carrera con el mayor porcentaje de empleados públicos por detrás del Estatuto Docente. Este marco normativo presenta un modelo de organización del personal público que se sustenta en ciertos principios: el ingreso en base a la idoneidad e igualdad de oportunidades, estabilidad basada en el buen comportamiento, derecho a la carrera a través de un sistema de calificaciones y concursos que ponderan el mérito y el rendimiento satisfactorio (arts. 3, 19 entre otros de la Ley N° 10.430).[8]

Dado este carácter general de la Ley Nº 10.430, nuestra investigación tenderá a enfocarse en este régimen general del empleo público. Por ello, las diversas consideraciones que realizamos, están referidas a este régimen de empleo público, salvo que expresamente se indique otro.

---

[6] No tratamos, por ello, el intento de restricción a la Ley provincial N° 14.656 que había introducido las negociaciones paritarias municipales y que el Ejecutivo, por Decreto 784/16, reglamentó contrariando la propia norma. Este decreto fue suspendido por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia en la causa "Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FESIMUBO) C/ Provincia de Buenos Aires S/ Inconst. Decr. 784/2016" del 27 de junio de 2018. El fallo está disponible en https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=162571.]

[7] La contabilización es una elaboración propia a partir de los datos de la Subsecretaria de Capital Humano disponibles en https://www.gba.gob.ar/capitalhumano/leyes_y_decretos y el análisis normativo de Cabral y Schreginger, 2009. Así incluimos dentro de los regímenes laborales del empleo público de la provincia de Buenos Aires los siguientes Estatutos y Convenios Colectivos de Trabajo: Estatuto General para el Personal de la Administración Pública Provincial (Ley N° 10.430), Personal de las Policías (Ley N° 13.982), Personal del Servicio Penitenciario (Decreto Ley N° 9.578/80), Investigador Científico y Tecnológico de la Comisión de Investigaciones Científicas (Decreto Ley N° 9.688/81) , Carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo Comisión de Investigaciones Científicas (Ley N° 13.487), Personal de la Dirección de Vialidad (Ley n° 10.328), Personal de Autoridad del Agua, O.C.A.B.A. y S.P.A.R. (Ley N° 10.384), Escalafón de la Defensoría del Pueblo (Ley N° 13.834 y Acta Comisión Bicameral N° 6/10), Personal Técnico Gráfico (Ley N° 10.449), Carrera Profesional Hospitalaria (Ley Nº 10.471), Estatuto del Docente (Ley N° 10.579), Personal Artístico (Ley N° 12.268), Docentes de Minoridad (Ley N° 10.648), Personal Transferido de Puertos (CCT N° 164/75; N° 17/75 y N° 24/75), Personal Ferroviario (CCT N° 433/75; N° 26/75; N° 21/75 y N° 27/75), Personal Transferido de Astilleros (CCT N° 91/75). Contabilizamos a los empleados del Banco Provincia quienes, aun cuando exista cierta ambigüedad en cuanto a los fines de su función, poseen un Estatuto específico y su relación de empleo público ha sido reconocido por diversos fallos de la Corte provincial (Cardozo Oscar Mauricio c/ Banco Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contenciosa", entre otras) y la Corte Nacional ("Recurso de hecho deducido por la actora en la causa González Lorenzo Ramón c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa"). Sin embargo, como señalamos, la contabilización es aproximada pues no existe una base de datos con información confiable y unificada sobre estos aspectos.

[8] Este estatuto operativiza la facultad constitucional de la Legislatura de organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad; escalafón; estabilidad; uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades (artículo 103 inc. 12). A su vez, el art. 39 inc. 4 de la Carta magna local señala que la Provincia "garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la substanciación de los conflictos colectivos entre el Estado Provincial y aquellos a través de un organismo imparcial que determine la ley". Este artículo es un claro ejemplo de este incumplimiento normativo en materia de empleo público pues este Organismo nunca fue creado por la Legislatura y las discusiones paritarias entre los empleados y el Ejecutivo son negociadas por la cartera laboral, que depende del Ejecutivo.

3. La dimensión simbólica: construcción discursiva de un estado de situación sobre el empleo público

En las últimas décadas los gobiernos de la región han adoptado políticas zigzagueantes en materia del empleo público recurriendo a propuestas diversas y contradictorias como a la reducción del personal, los procesos de selección para el ingreso y concursos, los retiros voluntarios, la gerencialización de la Administración, hasta transferencia de recursos humanos a otros ámbitos jurisdiccionales. No podría ser de otra manera cuando discursivamente se apunta contra problemáticas tan dispares como el dimensionamiento del Estado, las duplicidades funcionales, los aparatos tecnocráticos enquistados, la opacidad administrativa, estructuras clientelistas, corporativistas, patrimonialistas, nepotistas y/o personalistas, además, claro está, de la identificación de lo público con la ineficiencia, ineficacia y la corrupción.[9]

En el año 2015, frente al cambio de signo político-partidario en diferentes niveles del Estado argentino (nación, provincia y municipios), la temática del empleo público reingresó a la agenda pública, problematizándose su magnitud, su identificación política y el cumplimiento por los trabajadores de sus obligaciones laborales.

Si bien, en el presente artículo nos centramos en las políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires, resulta relevante indagar la construcción discursiva de un estado de situación sobre la temática en el ámbito nacional por su relevancia y trascendencia para los niveles subnacionales. Asimismo, el puntapié inicial fue dado en el ámbito nacional cuando se anunció que, desde el Ministerio de Modernización, se iniciaría una revisión de los procesos de selección y contratación realizados en los últimos tres años con el fin de "garantizar la transparencia en la gestión" y "ponderar la idoneidad de los recursos humanos" (Decreto Nº 254/15). El Considerando de la normativa destaca que la verificación "de un número excepcional de concursos, así como de contratación de personal conforme diversas modalidades contractuales, circunstancia que, por su magnitud, amerita que la nueva gestión de gobierno que inicia, tome conocimiento y proceda a la revisión de los procesos de selección y contratación de personal". Los argumentos señalaban la necesidad de impulsar dicha iniciativa para detectar la realización de contrataciones espurias de trabajadores que no realicen tareas efectivas en sus organismos públicos,[10] es decir los llamados en la jerga local "ñoquis". A esta medida, se sumaron una serie de declaraciones de las máximas autoridades políticas del Poder Ejecutivo nacional que tendieron a poner de relieve el sobredimensionamiento de los planteles de los organismos públicos, debido al clientelismo generalizado y la utilización del empleo público para encubrir el desempleo en el sector privado[11]. Tales estrategias discursivas tendieron a funcionar como soporte justificatorio de los despidos que se llevaron a cabo en diferentes niveles del Estado durante el primer trimestre de 2016, centralmente en el ámbito nacional y municipal.[12] La desconfianza de los elencos políticos a las burocracias heredadas, tanto en lo que refiere a sus capacidades técnicas como a su lealtad para ejecutar las tareas encomendadas, es un fenómeno extendido que se profundiza cuanto mayor es el cambio del signo político con el de la gestión anterior (Oszlak, 2009; Thwaites Rey, 2005). Sin embargo, en el período analizado no sólo se puso en cuestionamiento la lealtad de la burocracia, sino que también se construyó y definió como un problema la magnitud y la eficacia del empleo público así como su asistencia. Como señala Tamayo Saez (1997) los problemas no existen por sí mismos, sino que su construcción y definición es, ante todo, una cuestión política. De esta manera, el diagnóstico relativo a la magnitud de los planteles de los organismos estatales es una definición político-ideológica, dado que la determinación del tamaño necesario del empleo público no admite respuestas únicas y definitivas, mostrando variaciones de acuerdo a las funciones y servicios que el Estado presta en

[9] Sin embargo, y dado el consenso habido en la necesidad de un cambio en el funcionamiento de las Administraciones Públicas en el contexto de los grandes cambios políticos, sociales y tecnológicos de los últimos años entendemos que el mayor desafío que tienen hoy las administraciones se encuentra en revertir estos prejuicios.

[10] Ampliar "Ñoquis en el Estado: hay 4 millones de empleados públicos, de los cuales entre el 5% y 7% serían "fantasma"", *La Nación*, Buenos Aires, 22/12/2015.

[11] "Prat Gay habló de "grasa militante" y desató la polémica en Twitter", *La Nación*, Buenos Aires, 13/01/2016. "Mauricio Macri dijo que "la intervención nociva de la política" transformó al Estado en "un aguantadero"", *La Nación*, Buenos Aires, 18/04/2017.

[12] Según el documento publicado por el Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA – Autónoma, Abril 2016) se realizaron 41.524 despidos en el sector público en los primeros meses del año 2016.

un determinado momento. En este punto, los estudios realizados por el CIPPEC han puesto de relieve que la participación del empleo público sobre la ocupación total en Argentina, si bien supera la media Latinoamericana, se encuentra por debajo del promedio de los países que componen la OCDE[13] a los que, sin embargo, se toma discursivamente como modelo. Pese a esto, existe consenso en que debería mejorarse la planificación en la gestión del empleo público para resolver lo que ha sido denominado por Oszlak como el *síndrome de la sobre-falta*, esto es, exceso de personal en las funciones que demandan menor calificación y ausencia en las funciones más relevantes y críticas (Oszlak, 2006).[14]

Con menor visibilización y énfasis que el puesto en la "cantidad" del empleo público, formó parte de las estrategias discursivas del gobierno nacional la necesidad de mejorar la eficiencia y los niveles de desempeño. En este sentido, en el año 2017 se firmó un acuerdo entre el Estado nacional y diversas provincias denominado *Compromiso Federal para la Modernización del Estado,*[15] que incluye entre uno de sus principales puntos la jerarquización del empleo público, a través de tres instrumentos: los ingresos mediante concursos, el desarrollo de la carrera administrativa y la formación de una Alta Dirección Pública. Con esta misma orientación se señaló la necesidad de realizar cambios culturales en el funcionamiento de las institucionales estatales, a través de esquemas de incentivos que promuevan el rendimiento.[16] De esta manera, se aprobó en el ámbito nacional un *Reglamento general de control de asistencias y presentismo* que establece sanciones en casos de incumplimientos y se propone poner en funcionamiento "sistemas de información acordes con las nuevas formas de gestión que aseguren el desarrollo y el buen funcionamiento de un sistema eficiente de carrera administrativa" (Resolución N° 204/17, de la entonces Secretaria de Empleo del Ministerio de Modernización). Asimismo, la paritaria celebrada en el año 2017 en el ámbito nacional incluyó pautas de pago variables basadas en la productividad y el presentismo.

En este sentido, las medidas señaladas combinan herramientas e instrumentos del modelo burocrático con orientaciones de signo flexibilizador del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).[17] Así, el énfasis en la selección y carrera por mérito son elementos característicos de las burocracias weberianas; mientras que la recomendación de introducir pagos variables por desempeño se corresponde con los paradigmas gerenciales de la NGP. Sobre este último punto, cabe señalar que estos modelos han pretendido trasladar la competencia propia del sector privado al ámbito público, al partir del supuesto de que exponer a los individuos a los costos y riesgos de comprometerse con una actividad concreta estimula el desarrollo de sus capacidades y los lleva a construir sus propios recursos (Du Gay, 2012).

Las máximas autoridades del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires se caracterizaron por realizar menores intervenciones relativas a la temática del empleo público, aunque en lo sustantivo se haya evidenciado cierta adhesión a las iniciativas realizadas en el ámbito nacional. Los considerandos de las Decretos y los fundamentos de las Leyes que introducen modificaciones en el régimen de empleo público nos permiten una primera aproximación para comprender la construcción de los problemas que se apunta a resolver.

En este sentido, una de las primeras normativas que introduce modificaciones en el empleo público es la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica (Ley Nº 14.815). Los fundamentos del texto legal destacan que "la Provincia se encuentra en una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo (…) siendo necesario declarar la emergencia y adoptar medidas de excepción tendientes a facilitar el

[13] Véase https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf. El estudio del CIPPEC señala que en Argentina el empleo público representa el 18% sobre el total de los trabajadores, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de un 20%. Asimismo, dentro de la Argentina existen diferencias regionales respecto de la participación del empleo público, en el caso de la Provincia de Buenos Aires la participación del empleo público en la PEA fue de un 9,2 % para el año 2015.

[14] No obstante, el citado autor ha advertido que las lógicas reduccionistas y sus efectos negativos sobre las capacidades de gestión, han tendido al agravamiento dicha problemática, contribuyendo a la deformidad burocrática Véase también Oszlak, 2009.

[15] Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado_0.pdf.

[16] "El Gobierno quiere discutir "productividad y presentismo" con los empleados estatales", *Clarín*, Buenos Aires, 18/04/2017.

[17] Cabe señalar que las medidas de flexibilización salarial en el empleo público se incluyen dentro de las líneas de reformas propuestas por los enfoques de la Nueva Gestión Pública, que contemplan la introducción de cambios en los sistemas de compensación, a partir de la introducción de mecanismos de pago variable por desempeño que reducen la uniformidad salarial del modelo burocrático (Longo, 2004).

funcionamiento y a propiciar el rápido reordenamiento del Estado".[18] Asimismo, se señala que la emergencia incluye la creación de un régimen de regulación del contrato de servicios autónomo, escindido de la regulación del empleo público, con el "fin de dotar a la administración de herramientas más eficaces para la contratación de servicios profesionales o técnicos a título personal".

De la misma manera, la necesidad de sanear el déficit fiscal, llevar a cabo un proceso de reordenamiento de los recursos y lograr una eficiente y eficaz descentralización administrativa son algunos de los principales fundamentos de las normativas implementadas.

A diferencia del ámbito de la administración pública nacional, las estrategias discursivas de las autoridades de la provincia de Buenos Aires hicieron menos énfasis en la reactualización de las imágenes estigmatizadoras de los trabajadores del Estado, siendo el mayor blanco de las críticas los gremios que representan a los sectores docentes en el contexto de discusión paritaria. Pese a esto, también se señaló que constituye una problemática del sector público el abuso de las licencias y el ausentismo laboral (*La Nación*, Buenos Aires, 04/42018), destacándose la importancia de implementar el control de la asistencia y de la evaluación del desempeño para tener una gestión más eficiente (*El Día*, La Plata, 28/05/2017).

4. Dimensiones sustantivas: el análisis de las políticas a través de la producción normativa

La elaboración de las políticas de empleo público en el nivel provincial han estado orientadas a resolver algunos aspectos derivados de las relaciones laborales, como el incumplimiento de los trabajadores de los marcos normativos que delimitan la duración de su jornada de trabajo y otros aspectos no directamente ligados, como el déficit fiscal y el desequilibrio presupuestario.

Partiendo de la construcción discursiva de dicho estado de situación, el denominado *reordenamiento de los recursos humanos* llevado adelante por el área técnica de personal de la provincia, implicó la aplicación de un criterio de racionalización tendiente casi excluyentemente a la disminución del gasto público. No es un dato menor el cambio de nombre dado a la Subsecretaría que se ocuparía de las temáticas de empleo público: Subsecretaría de Capital Humano. Este nombre identifica a los trabajadores como uno más de los factores de la producción que influye en la productividad de una empresa. Asimismo, el cargo es hoy ocupado por un ex responsable de recursos humanos de empresas privadas, igual antecedente que el Ministro de Trabajo de la gestión de Vidal.

De esta manera, el período analizado se destaca por la producción normativa enfocada a reducir los planteles del Estado *(downsizing*). En efecto, el Decreto N° 618/16 suspendió, por el plazo de un año, las designaciones de personal de planta permanente y de la planta transitoria de todas las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su régimen estatutario,[19] congelándose todas las vacantes existentes o que se produzcan en igual lapso. En sintonía con dicha medida, en el año 2018 se sancionó un Régimen de Retiro Voluntario para los trabajadores de la planta permanente con estabilidad del Poder Ejecutivo Provincial, Organismos de la Administración Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada.

Asimismo, el Decreto N° 272/17, aunque delegue diferentes facultades relativas a la administración de personal a los Ministros y Secretarios con el objeto de realizar una descentralización administrativa, establece que los cargos vacantes deben ser absorbidos por la jurisdicción Ministerio de Economía, quedando a disposición del Poder Ejecutivo (art. 6 Decreto N° 272/17). Si bien la normativa no habilita la disminución de los planteles, facilita la contención del gasto en personal al obstaculizar la utilización de los cargos vacantes por parte de las diferentes jurisdicciones, ya sea con el objeto de realizar reubicaciones escalafonarias previstas en la carrera de los empleados públicos (ascensos y promociones) o designaciones en las plantas permanentes.

[18] Recuperado de https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/fw14815.pdf.

[19] No obstante la normativa realiza algunas excepciones entre las que se incluye al personal docente y auxiliar docente de la Dirección General de Cultura y Educación, personal de áreas de minoridad, policías, personal profesional hospitalario y ciertas designaciones del Servicio Penitenciario Bonaerense (Art. 5 Decreto 618/16).

Estas medidas fueron acompañadas con instrumentos de flexibilización laboral en el sector público. Como hemos señalado previamente, la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, estableció un régimen de contratación de servicios autónomo, escindido de la regulación del empleo público (Ley Nº 10.430). Allí se señala que la celebración de contratos responde a una necesidad de carácter transitorio o estacional debidamente documentada y que por su complejidad o especialización no pueda ser cumplida por personal permanente (art. 23 Ley Nº 14.815). Así también, se destaca que los trabajadores contratados bajo dicha modalidad se regulan exclusivamente por las cláusulas del contrato, y que la celebración del mismo no generará una expectativa derecho a prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia. Este tipo de contratos, a diferencia de los celebrados bajo el régimen establecido en la Ley Nº 10.430, carecen de aportes previsionales y coberturas médicas a cargo del Estado empleador, y tiende a limitar la aplicación del derecho sindical. Sobre este punto cabe señalar que si bien constituye, al menos desde la década de los noventa, una práctica habitual la contratación de personal mediante modalidades sin estabilidad para la realización de tareas permanentes, los contratos bajo régimen de monotributo habían tenido una incidencia relativamente baja en el empleo público de la Provincia de Buenos Aires.[20]

Por otro lado, esta Ley de emergencia también modificó algunos aspectos de la Ley N° 10.430, en lo que respecta al personal de gabinete introduciendo la política de los módulos salariales ya presente en Nación y en la Ciudad de Buenos Aires: junto con la derogación del Decreto de estructuras, Decreto N° 1.322/05 que fijaba una cantidad de asesores de gabinete para cada tipo de estructura,[21] se liberalizó la cantidad de asesores y la pauta salarial entre ellos hasta un monto inferior al funcionario al que asiste.[22] El Decreto reglamentario de esta modificación, Decreto N° 1.278/16 sólo determinó una cierta cantidad de módulos[23] para las siguientes categorías:

Gobernador/a	30.000 módulos
Ministro/Secretario	25.000 módulos
Subsecretario	20.000 módulos

Esta liberalización ciertamente introduce, hacia el seno del gabinete, asesores de distintos niveles y jerarquías por el monto salarial asignado, introduciendo por ello mismo, esquemas de competencia intra-administrativos en la misma lógica de la Nueva Gestión Pública.

Asimismo, partiendo del diagnóstico relativo a los usos espurios de las licencias y el incumplimiento de la jornada horaria por parte de los trabajadores, en la provincia de Buenos Aires se siguieron algunos de los lineamientos propuestos por el entonces Ministerio de Modernización nacional, al aprobarse el denominado "Complemento Calidad y Continuidad del Servicio", acordado en las paritarias celebradas en el año 2018. Dicho complemento determina una asignación anual equivalente a $ 6.000 a pagarse en tres cuotas, y establece diferentes pautas de descuento en los casos de inasistencias.[24] El Reglamento distingue diferentes causales de inasistencias que no impedirían el pago del adicional: accidentes de trabajo, vacaciones, licencia por maternidad y paternidad, licencia gremial, determinadas enfermedades (como tumores, isquémicas del corazón), etc. En sentido, el adicional salarial por presentismo se descontaría o no se abonaría en otros casos de inasistencia aún cuando estos cuadren en el resto

[20] Aunque no existe información pública y actualizada sobre la magnitud de estas figuras contractuales, los últimos datos elaborados por un organismo estatal señalaban que las modalidades sin relación de empleo representaban un 3% de las dotaciones provinciales en el año 2005. Tal situación contribuiría a explicar la menor realización de despidos en el ámbito provincial, ya que en el nivel nacional, el personal contratado representaba un 17% de los planteles del Estado en el año 2015. Fernández Massi y Belloni, 2016.

[21] Fue derogado por Decreto N° 37/15B. El Decreto N° 1322/05 fijaba, para el Ministro, hasta 4 asesores de gabinete; para los Secretarios de estado y los Subsecretarios un máximo de hasta 3 asesores. Cada uno de ellos, con igual nivel y jerarquía a Director Provincial afectados al asesoramiento, estudios particularizados u otras tareas de apoyo específicas que se le encomienden.

[22] "Su remuneración no será igual ni mayor que la determinada para el funcionario al que asiste" (conf. art. 113 de la Ley N°10.430). En el Decreto N° 1.278/16 se aclara que deben calcularse mensualmente sobre la base de la remuneración mensual bruta, incluyendo los conceptos remunerativos (módulos) y no remunerativos. Sin embargo, en la Resolución 67/16 del entonces Ministro de Gestión y Coordinación Pública, para contabilizar el monto del funcionario (y, consecuentemente el tope del asesor), se incluyen los siguientes conceptos: salario básico; bloqueo de título; gastos de representación y antigüedad mínima).

[23] Al monto del módulo que se le otorgan efectos remunerativos, se le adiciona un 20% no remunerativo. El monto actual original fue de $ 17,50 (Decreto N° 1.278/16); a partir de septiembre de 2017, es de $20,17.

[24] La Circular señala que una (1) inasistencia: 75% - 1º cuota $750 y 2º y 3º $1.500. Dos (2) inasistencias: 50% - 1º cuota $500 y 2º y 3º $1.000. Tres (3) o más inasistencias: 0%, no percibirá el Complemento.

de enfermedades u otros permisos otorgados por el régimen de empleo público, como la atención de familiar enfermo y el pre-examen (art. 38 inc. 6 y 11 de la Ley Nº 10.430).

Debe destacarse que la Agencia de Recaudación de la Provincia (ARBA), organismo que siguió los lineamientos de la modernización estatal y asumió en su organización laboral formas productivas post-fordistas (Adamini, 2014), se había constituido en el campo de ensayo de este tipo de políticas de incentivo salarial al presentismo y productividad: se aprobaron en el período de análisis normativas tendientes a introducir incentivos económicos en base a la productividad (Resolución N° 148/17 y N° 179/17).[25] Tal iniciativa contó con la resistencia gremial del sector, debiendo introducirse modificaciones, puesto que implicaban descuentos en caso de licencias por maternidad, duelo de familiares, entre otros.[26] No obstante, aunque las normativas del organismo recaudatorio establezca que el sistema valora la situación de revista, rendimiento y eficiencia de cada trabajador sobre la base de parámetros objetivos de medición (art. 11 Ley N° 13.766), en la implementación el factor presentismo individual es la variable concreta a los efectos de liquidación del premio.[27]

Respecto a los adicionales salariales por productividad incluidos en la paritaria nacional, no se han dado avances en su reglamentación en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en las últimas décadas estuvieron en vigencia normativas que establecían incentivos económicos en base al rendimiento, y que no lograron implementarse debido a diversos obstáculos. En este sentido, el Sistema de Evaluación de Desempeño (Decreto N° 4.608/93) pretendía determinar la eficiencia individual de los agentes públicos y establecía un sistema anual de incentivos económicos a partir de las calificaciones obtenidas. Según entrevistas realizadas, tal norma no logró aplicarse debido principalmente a restricciones presupuestarias. Otra reglamentación sancionada con tales fines fue el Decreto N° 159/02, que creó el Sistema de Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE), consistente en "un estímulo de carácter no remunerativo y no bonificable, destinado a premiar la productividad y recompensar la eficiencia en el desempeño". Sin embargo, debido a la resistencia gremial a las URPEs no lograron implementarse con tales fines, pasando a funcionar como un mecanismo de compensación salarial, incorporándose posteriormente al salario en concepto de bonificación remunerativa. De manera que en las reformas de empleo público la presión de los actores organizados y las restricciones económicas pueden obstaculizar la aplicación de las reglas formales (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016).

Dentro de las iniciativas tendientes a contraer el gasto en materia de personal, es necesario incluir la política salarial fuertemente restrictiva acordada en las paritarias del período (Decretos N° 70/17 y circular 77/18), que implicó un aumento del 16% en el año 2016,[28] 18% en el 2017[29] y 15% en el 2018.[30] Con el mismo objetivo, se llevó a cabo la modificación de la Caja de Jubilaciones de los empleados del Banco Provincia (Ley N° 15.008), mediante la cual se extendió la edad jubilatoria de manera escalonada, régimen que había sido identificado como especial y de privilegio (*La Razón*, Buenos Aires, 19/12/2017).

La intención de reducir el déficit fiscal se plasmó también en la aprobación de una nueva Ley de Ministerios (Ley N° 14.989), en la cual se llevó a cabo un reordenamiento de las estructuras organizativas del Estado bajo una óptica racionalizadora. Si bien dicha política apuntó a reducir el costo de los cargos políticos, y no forma parte de las reformas de empleo público, se trata de una modificación relevante que pretende dar simbólicamente señales de austeridad. Asimismo, particularmente en el ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), el

[25] Dichas resoluciones pretenden regular el otorgamiento del plus salarial previsto en el Art. 11 de la Ley nº 13.766 (Art.11). En este sentido dicho adicional salarial es otorgado a los trabajadores desde la creación del organismo en el año 2008.

[26] El caso de ARBA funcionó como caja de resonancia pues de las lecciones aprendidas (fuerte resistencias gremiales pero también críticas mediáticas) hicieron que en el proyecto general este tipo de descuentos no se plantearan.

[27] Recuperado de http://www.arba.gov.ar/archivos/Descargas/nota1_104.pdf.

[28] Recuperado de http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/institucional-ministerio/2014-09-29-16-39-05/407-paritarias-estatales-los-gremios-aceptaron-por-mayoria-la-propuesta-de-la-provincia.

[29] Los incrementos han sido pautados a partir del 1° de enero en un cuatro con cincuenta por ciento (4,50%), a partir del 1° de abril en un nueve por ciento (9%) acumulado, a partir del 1° de julio en un trece con cincuenta por ciento (13,50%) acumulado y a partir del 1° de octubre en un dieciocho por ciento (18%) acumulado, respecto del mes de diciembre de 2016 (Decreto 70/18).

[30] Nos referimos a las paritarias para el personal de la Administración Pública comprendido en el Estatuto General Ley nº10.430. Esta implicó un aumento del 15% a septiembre de 2018 respecto de diciembre de 2017, a pagar en tres tramos: 7% desde enero de 2018, 3,7% desde mayo de 2018 y 3,6% desde septiembre (Circular 77/18). El acuerdo incluía un compromiso de reapertura en octubre de 2018. A la fecha no se encuentran publicados los resultados de la última paritaria.

reordenamiento de estructuras, trajo como correlato la supresión de unidades administrativas e implicó la reducción de puestos de trabajo.[31] De tal manera, en consonancia con las estrategias de reducción de plantas, se efectuaron despidos por superposición de estructuras.

Frente a estas medidas, se observa una limitada producción normativa relativa a la jerarquización y profesionalización del empleo público. El Plan Estratégico de Modernización (Ley N° 14.828) incluye entre sus puntos el Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial. En efecto, en su artículo 7° estableció la necesidad de elaborar un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial "a fin de profundizar los conocimientos de los agentes públicos sobre un marco jurídico y el diseño institucional de la Administración Pública Provincial, consolidar la formación de especialistas en el campo de los modelos y tecnologías de gestión, para alcanzar una mayor eficiencia en la acción del estado provincial".[32] Sin embargo, la Ley se encuentra reglamentada por el Decreto Nº 1018/16 que sólo trata los aspectos vinculados a los Compromisos de Desempeño (una de las actividades del Componente "Sistema de gestión por resultados" dentro del instrumento de los Planes Operativos Anuales) y a la "Ventanilla Única de Trámites" (uno de los instrumentos de gestión dentro del Componente de los mecanismos de atención ciudadana y participación). El Anexo II y III del Decreto se vincula a la aprobación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) y no se estableció nada respecto a la capacitación del personal El hecho de que la reglamentación de la norma no haya fijado aspectos referidos a la capacitación que la propia ley prevé, y que permanezcan ausentes las iniciativas de recuperación y revisión de las carreras administrativas de los trabajadores públicos, son pautas relevantes. En efecto, la recuperación de la carrera administrativa de las burocracias públicas, señalada como uno de los ejes del Compromiso Federal para la Modernización, ha desaparecido de la agenda del gobierno provincial.

Debe señalarse que las acciones de capacitación bajo la órbita del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), muchas de las cuales venían dadas de la gestión anterior, como la Diplomatura en Gestión Pública, no han podido revincularse con estrategias de carácter más general que tiendan a modificar el estado de situación diagnosticado. Pese a esto, dentro de las nuevas líneas de capacitación del organismo se destaca el Programa de Desarrollo de Competencias, destinado a funcionarios y responsables de equipos de trabajo de la administración pública, lo cual da cuenta de la intención de promover conocimientos y habilidades en el segmento denominado como Alta Dirección Pública.[33] Otro dato saliente, es el esfuerzo del organismo de capacitación estatal puesto en los planes de capacitación del nuevo sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), plataforma informática que permite la tramitación general de los asuntos de la administración central.

Finalmente, continúan desarrollándose los procesos de selección de personal para la cobertura de cargos jerárquicos interinos de la administración central y descentralizada. Esta política de profesionalización fue creada en el año 2005 como mecanismo compensatorio frente a la suspensión de los concursos previstos en la ley provincial de empleo público. Su implementación pretende reducir los nombramientos discrecionales y arbitrarios en los cargos jerárquicos de la carrera administrativa, buscando que los mismos sean cubiertos por personal idóneo que muestre poseer las competencias técnicas, actitudinales y ético-institucionales a través de un proceso de evaluación concursal. Si bien, dicha política se encuentra actualmente en vigencia, y algunas jurisdicciones han avanzado en su reglamentación en los últimos años,[34] ha perdido centralidad en la agenda del gobierno provincial, dependiendo su dinamismo de las

[31] Recuperado de http://www.abc.gov.ar/comunicado-sobre-la-disoluci%C3%B3n-de-la-unidad-ejecutora-provincial.

[32] A renglón seguido, señala "*La Aplicación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10.430 y modificatorias, las que será de aplicación plena.*" Este párrafo fue una inclusión no presente en el proyecto original y que negoció la oposición. En verdad, el texto de esta Ley es un espejo de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires, Ley Nº 3304/09, que aprueba el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad aunque en ella se desarrollan muchos más aspectos vinculados con el empleo público.

[33] Recuperado de http://www.ipap.gba.gob.ar/sites/default/files/RevistaIPAP-digital.pdf.

[34] El último reglamento de los procesos de selección de personal aprobado es de enero de 2018 del Arba.

particularidades institucionales de cada organismo, y no de un impulso conferido desde el poder ejecutivo y sus organismos provinciales de recursos humanos.[35] En este sentido, la inestabilidad de las diversas estructuras organizativas relativas a la gestión del empleo público en el ámbito provincial, y su falta de jerarquización han sido elementos que tendieron a debilitar tal política.[36]

Otro dato final es la actual política de incorporación a la planta permanente del Personal Temporario Transitorio Mensualizado, encuadrado en el inciso d) del artículo 111 de la Ley N° 10.430 a partir de la Resolución N° 12/17-E de la Subsecretaría de Capital Humano. Pese a que constituye un avance y una mejora en las condiciones laborales, la medida no incluye garantías respecto de la inclusión de los contratados bajo la figura del monotributo. y puede advertirse también como objetivo la reducción del gasto público atento las diferencias salariales entre ambas categorías.[37]

5. Dimensión operativa: algunas reflexiones respecto de la implementación

Como hemos señalado, la producción de normativa en materia de empleo público provincial durante el período analizado, implicó la aplicación de criterios de racionalización tendientes a la disminución del gasto público en materia de personal. Esta orientación se realizó a través de diferentes medidas tendientes a la reducción de los volúmenes de empleo (congelamiento de vacantes, el régimen de retiros voluntarios) y la obstaculización de las reubicaciones de personal (art. 6 Decreto N° 272/17).

Analizar la dimensión operativa, es decir la implementación concreta en los escenarios de gestión, implica interrogarse si dichas normativas han logrado el objetivo de reducción de las dotaciones de personal del Estado.

En primer lugar, es necesario señalar que la existencia de los congelamientos de los cargos vacantes, no ha implicado que en todo este período no se hayan dado ingresos sino que han sido por Decretos de excepción. Asimismo, debido a acuerdos gremiales realizados en el ámbito paritario, como ya se ha señalado más arriba, se está realizando desde el año 2017 un plan progresivo de pase a planta permanente de los trabajadores transitorios mensualizados, y becarios del Ministerio de Salud a concretarse en tres años.[38] De la misma manera, como válvula de escape a la dificultad de contratar personal en planta permanente y transitoria, se han realizado diversos contratos de servicios de monotrobutistas, de acuerdo a la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815. Respecto de la magnitud de personal contratado bajo dicha forma contractual no existe información certera, dado que la negación del vínculo laboral tiende a invisibilizarlos de los registros públicos y partidas presupuestarias[39] y existe una ausencia de información centralizada y pública sobre el tema. Si bien, según entrevistas realizadas a las entidades gremiales los trabajadores precarizados ascenderían a 15.000, también se ha puesto de relieve la falta de un relevamiento exhaustivo que permita dar cuenta de la dinámica de dichas modalidades de contratación en el período, así como de la diversidad de estratificaciones existentes dentro del segmento de trabajadores contratados como autónomos. Diversos actores señalan que dichas figuras contractuales se han utilizado para contratar

[35] A modo de ejemplo, según los datos proporcionados por la Dirección de Selección y Movilidad Interna, en la Dirección General de la Cultura de Educación de la Provincia de Buenos Aires, uno de los ministerios con mayor dotación de personal en la provincia de Buenos Aires en el período 2012-2016 sólo se han realizado 4 procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos. Mientras que para el mismo período en el Ministerio de Economía se habrían realizado 36.

[36] La Dirección de Relaciones Laborales en la provincia en los últimos tres años tuvo dos denominaciones y estuvo en la órbita del Ministerio de Coordinación de Gestión Pública, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

[37] La última normativa al respecto busca incorporar a la mayor cantidad posible dentro de este cambio de agrupamiento: "ARTÍCULO 2°. Establecer que los agentes que no hayan aceptado oportunamente la propuesta para la designación en planta permanente en el ejercicio presupuestario 2017, podrán optar en el año 2018 en la siguiente proporción: cincuenta por ciento (50%) en el presente ejercicio y el restante cincuenta por ciento (50%) en el ejercicio presupuestario 2019, los que se adicionaran a las proporciones de la presente y se adecuaran a sus términos." RESOL-2018-35-GDEBA-SSCHMJGM.

[38] Recuperado de https://www.gba.gob.ar/medios/noticias/el_gobierno_de_la_provincia_de_buenos_aires_acord%C3%B3_con_gremios_estatales_bonaerenses. Debe destacarse que en el caso de los becarios del Ministerio de Salud, se produjo luego de una fuerte movilización del sector que incluyó a los propios becarios como a los gremios estatales. No ha sido el caso, por ejemplo, de otro sector también precarizado como los becarios de investigación de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC).

[39] Las Locaciones de Servicio bajo la Ley nº14.875, no impactan presupuestariamente en la Partida 1 *Gastos de personal*, sino que se imputan en la Partida 3 *Servicios No Personales*.

personal técnico-político que conforma una burocracia paralela con ingresos mayores del personal permanente y del cual no existe relevamiento alguno. Desde el ámbito sindical se ha señalado que la utilización de dichas figuras contractuales, permite encubrir presupuestariamente el costo que le demanda al Estado provincial sostener funcionarios paralelos a la estructura provincial (IDEP, 2016). Así también, aunque la normativa señala que los contratos responden a necesidades de carácter transitorio, el régimen del monotributo se ha utilizado para integrar masivamente trabajadores autónomos para realizar tareas administrativas de carácter permanente. De manera que, también se han identificado contratos con contraprestaciones bajas de lo que no puede deducirse que sea exclusivamente un espacio de colonización del partido. En este sentido, dada las diversas estratificaciones de trabajadores autónomos, es posible inferir que la proliferación de tales figuras contractuales le permite al Estado empleador la realización de nombramientos *ad hoc* para la realización del trabajo en posiciones claves[40] y se vuelve un instrumento de flexibilización contractual que facilita la reducción de los planteles del Estado en un contexto de austeridad fiscal.

De todas formas, los datos de los organismos oficiales no nos permiten realizar conclusiones definitivas respecto de la dinámica de las plantas estatales provinciales y su composición. Según se desprende del cuadro a continuación, elaborado sobre la base de la información presupuestaria, las plantas temporarias y permanentes de personal se expandieron un 10% en el marco del cambio de gestión gubernamental, permaneciendo estables desde entonces, mientras que los datos del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, dan cuenta de una leve caída de 1,3% de los puestos de trabajo registrados entre 2016 y 2017.[41]

Cuadro 1

Año	Planta Permanente	Planta Temporaria	Total	Variación Total interanual	Variación Planta Permanente interanual	Variación Planta Temporaria interanual	% Planta Permanente	% Planta Temporaria
2015	357.913	103.919	**461832**	**2,48**	**4,87**	**-5,00**	**77,50**	**22,50**
2016	400.167	108.729	**508896**	**10,19**	**11,81**	**4,63**	**78,63**	**21,37**
2017	401.289	107.607	**508896**	**0,00**	**0,28**	**-1,03**	**78,85**	**21,15**

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto.

Asimismo, cabe señalar que aunque aún no existen datos sobre la política de retiros voluntarios de reciente sanción, de la prórroga de los plazos originalmente planificados puede inferirse *a priori* que no se han alcanzado los objetivos inicialmente previstos.[42]

En términos operativos, otra innovación en las políticas de empleo público, fue la aplicación del *Certificado de Cumplimiento Fiscal,* Formulario 404 de ARBA, como requisito de contratación a los trabajadores a partir del año 2018. Mediante este certificado se acredita la no existencia de deuda con el Fisco de la Provincia de Buenos Aires dando así cumplimiento a lo normado para

[40] Cabe señalar que la creación de burocracias paralelas se ha consolidado como una práctica usual y extendida para la estrategia de neutralizar al servicio civil permanente, relegándolo a funciones superfluas (Ferraro, 2006).

[41] Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf.

[42] Respecto a este tipo de políticas, que se han reiterado varias veces desde el retorno de la democracia, tanto en el gobierno nacional como en los provinciales, referentes en la materia han señalado que esta medida tiende a agravar la deformidad burocrática. Es decir, en la medida en que el personal que se retira es habitualmente el más experimentado o el que hallará con mayor facilidad oportunidades alternativas de empleo en el sector privado, se promueve el vaciamiento de los recursos humanos más calificados (Oszlak, 2009).

poder ser proveedor del Estado. Si bien este formulario se aplicaba para los proveedores de bienes y servicios al Estado no había sido implementado de modo generalizado para los trabajadores contratados. Este requisito debe interpretarse como una consagración de la negación del vínculo laboral, al reafirmar que los contratados son proveedores de servicios con obligaciones y no trabajadores con derechos y facilitar la realización de despidos, impidiendo que los trabajadores que acreditan deudas con el Fisco provincial renueven sus contratos.

Otra medida para "sanear el déficit fiscal" ha sido la política salarial acordada en las paritarias. Si bien la caída de los salarios reales es una característica del mercado de trabajo en el período, se ha señalado que ha sido mayor la pérdida del poder adquisitivo en el salario del sector público (CIFRA, 2018). Los datos permiten poner de relieve que en el período los trabajadores del sector experimentaron una fuerte caída del salario real, ya que las paritarias quedaron muy por debajo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así también, si comparamos el nivel salarial de las categorías más bajas del escalafón para el año 2018, estas se encuentran por debajo de los valores de la Canasta Básica Total para el mismo período,[43] es decir, debajo de la línea de pobreza.[44]

Cuadro 2

Categoría	Sueldo Bolsillo (Neto): dic-17	Sueldo Bolsillo (Neto): sep-18	Variación Total % (dic-17 - sep-18)	IPC Región GBA (Base 2016=100): Variación dic-17 a ago-18	Diferencia Variación Total % - IPC Región GBA
5	$ 12.258,20	$ 14.041,38	14,55%	30,20%	-15,65%
6	$ 12.604,16	$ 14.463,61	14,75%	30,20%	-15,45%
7	$ 12.789,51	$ 14.680,66	14,79%	30,20%	-15,41%
8	$ 13.029,58	$ 14.959,74	14,81%	30,20%	-15,39%
9	$ 13.294,83	$ 15.269,28	14,85%	30,20%	-15,35%
10	$ 13.334,76	$ 15.318,20	14,87%	30,20%	-15,33%
11	$ 13.494,76	$ 15.505,21	14,90%	30,20%	-15,30%
12	$ 13.558,18	$ 15.582,63	14,93%	30,20%	-15,27%
13	$ 13.639,97	$ 15.679,70	14,95%	30,20%	-15,25%
14	$ 14.011,70	$ 16.113,18	15,00%	30,20%	-15,20%
15	$ 14.419,35	$ 16.581,98	15,00%	30,20%	-15,20%
16	$ 14.735,50	$ 16.945,56	15,00%	30,20%	-15,20%
17	$ 15.541,11	$ 17.872,01	15,00%	30,20%	-15,20%
18	$ 15.837,80	$ 18.213,21	15,00%	30,20%	-15,20%
19	$ 15.925,60	$ 18.314,18	15,00%	30,20%	-15,20%
20	$ 16.030,40	$ 18.434,69	15,00%	30,20%	-15,20%
21	$ 19.772,83	$ 22.738,49	15,00%	30,20%	-15,20%
22	$ 19.965,92	$ 22.960,55	15,00%	30,20%	-15,20%

[43] El INDEC estimó que para un hogar de tres miembros, correspondientes a 2,46 unidades consumidoras o adultos equivalentes, el valor de la CBT para el mes de julio 2018 es de $ 16.029,06, mientras que para un hogar de cuatro miembros, correspondientes a 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes, la CBT asciende a $20.024,07. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_08_18.pdf. .

[44] Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Total, la cual incluye la Canasta Básica Alimentaria y bienes y servicios no alimentarios.

23	$ 20.167,66	$ 23.192,54	15,00%	30,20%	-15,20%
24	$ 21.224,84	$ 24.408,31	15,00%	30,20%	-15,20%
		Promedio	**14,92%**	**30,20%**	**-15,28%**

Fuente: Elaboración propia a partir de: a) Datos salariales provistos por ATE sobre Régimen 30 hs. sin bonificaciones. b) Índice de Precios al Consumidor con cobertura nacional. Resultados por región.
Período de referencia: diciembre 2016=100.
Índices correspondientes a los meses de diciembre de 2016 a agosto de 2018. Resultados regionales según divisiones de la canasta, categorías, bienes y servicios. Región GBA Nivel General.

A partir de entrevistas realizadas en áreas de recursos humanos, se ha señalado que la implementación de las normativas de austeridad fiscal han tenido consecuencias en las trayectorias laborales de los trabajadores públicos. Las mismas se han utilizado para obstaculizar los movimientos en cargos de mayor jerarquía, así como la movilidad geográfica y funcional en diferentes puestos de trabajo de la estructura organizativa estatal (traslados o pases en comisión de servicios), que no necesariamente tienen un impacto en las cuentas públicas.
La implementación del plus salarial por "Continuidad y calidad del servicio", ha dado lugar a que en diferentes dependencias del ámbito provincial se establezcan las condiciones para el control de la asistencia a través de los sistemas biométricos. Tal iniciativa ha tropezado con la resistencia de las organizaciones gremiales y con dificultades en materia de infraestructura física y tecnológica. De modo que aún, los mecanismos de control de la jornada laboral muestran variaciones de acuerdo a las áreas, manteniéndose el tradicional parte de firmas en varias dependencias provinciales. Así también, cabe señalar que el premio al presentismo ha sido considerado como una *prima antihuelga*, que sirve para desalentar por razones económicas la adopción de este método de lucha y que crea las condiciones para que los trabajadores vayan a trabajar aunque se encuentren enfermos, lo que tiende a disminuir la calidad de su trabajo (Neffa, 2015). Asimismo, cabe señalar que tal medida no se articula de manera coherente con iniciativas de jerarquización del empleo público que logren construir un sistema de incentivos eficaz que aliente la mejora individual y colectiva.
Finalmente, aunque desde el componente de la capacitación se apunte a formar habilidades y competencias en los segmentos de conducción, la cobertura de los cargos jerárquicos de la carrera sigue dependiendo de la lealtad personal, la antigüedad en el área, la afinidad ideológica, y/o el *expertise* técnico. La única excepción a esta situación son los procesos de selección de personal, que representan una política de profesionalización restringida, puesto que no gozan de estabilidad y constituyen prácticas marginales que se realizan en pocos organismos por lo que tienen una baja incidencia en relación a la totalidad de los cargos jerárquicos.

6. Conclusiones

Dentro de lo que hemos denominado como dimensiones simbólicas, poco se ha dicho acerca de las deficiencias propias de un modelo administrativo que no ha alcanzado los requisitos mínimos del modelo burocrático en materia de función pública: acceso por concurso, carrera administrativa, profesionalización, salarios acordes a la responsabilidad del cargo, estabilidad en el cargo y capacitación permanente. Si bien inicialmente diferentes autoridades del Poder Ejecutivo Nacional destacaron como un aspecto problemático la politización del empleo público, tal argumento fue utilizado para poner en cuestionamiento el sobredimiensionamiento de los planteles del Estado, pero no implicó la revisión de los mecanismos de ingreso y promoción de las burocracias estatales. En este sentido, el objetivo de preservar el poder de nominación y designación discrecional da cuenta de atisbos de continuidad en la gestión del empleo público provincial que trascienden el período analizado. Asimismo, tales objetivos han contribuido a que la definición de los problemas se traslade progresivamente del sistema político-institucional hacia los propios trabajadores, su cumplimiento y rendimiento.
Lo que resulta destacable, siguiendo una pauta de isomorfismo institucional en las políticas de reforma bonaerense de los últimos años, es que no se dan razones de los cambios ni

justificaciones de la bondad de los nuevos esquemas. Así, en el caso del personal de gabinete, pauta modificada por la Ley N° 14.815, salvo los escuetos fundamentos del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo que refiere a la crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas, "extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz", no se advierte ninguna ulterior justificación dentro de un régimen de excepción que modifica aspectos relevantes como el de personal de gabinete, que sobrepasan la emergencia. En efecto, ni en el Decreto N° 37/15B, ni en el Decreto N° 1278/16 ni en la Resolución N°67/16 del entonces Ministro de Gestión y Coordinación Pública que reglamenta la designación del personal de gabinete, encontramos consideraciones respecto del cambio impulsado. Como hemos reconstruido, las últimas normas impulsadas en materia de empleo público[45] se han alineado con objetivos de "downsizing", es decir de reducción de la planta guiada por criterios predominantemente fiscales, y reducción relativa de salarios frente a la inflación.

La planificación presupuestaria de la provincia de Buenos Aires de los últimos cuatro años pone de manifiesto que la política de austeridad de fiscal y ajuste de la provincia de Buenos Aires afectó principalmente a la partida del gasto en personal, impactando negativamente en la masa salarial de los empleados públicos provinciales. Así, tal partida muestra una pérdida real de 17,8% entre el 2015 y el 2019[46]. De modo que, debe inscribirse la política salarial restrictiva como parte de las estrategias de contención y austeridad del gasto. Si bien los datos analizados permiten dar cuenta de que las plantas permanentes y temporarias del Estado Provincial han permanecido estables en el último período, no existe evidencia empírica sobre la dinámica del personal contratado. En este sentido, el congelamiento de vacantes ha sido parcialmente eludido por el régimen de contratación de trabajadores autónomos, utilizado para integrar masivamente a trabajadores para la realización tareas administrativas de carácter permanente y para conformar un segmento de funcionarios técnico-políticos paralelos a la estructura provincial.

Las políticas de emergencia y contención del gasto han tendido a profundizar la situación de inestabilidad contractual en el empleo estatal y la precariedad material reflejada en salarios de los trabajadores públicos. Igualmente, tienden a agravar el estancamiento en las trayectorias laborales de los trabajadores estatales, puesto que se han obstaculizado no sólo la movilidad vertical en puestos jerárquicos, sino también la movilidad funcional entre diferentes puestos de trabajo. Sobre este punto cabe señalar que aunque la recuperación de la carrera administrativa haya formado parte de los ejes del Compromiso Federal para la Modernización, hasta el momento no se han reglamentado normativas que den cuenta de iniciativas tendientes a su revisión y reactivación. Tal situación, sumado a los bajos salarios, genera un esquema de incentivos adverso al desarrollo y la mejora individual.

Resulta evidente, en consecuencia, que los conflictos entre los trabajadores y el partido gobernante sobrepasa la mera identificación política y las discusiones salariales en los ámbitos paritarios, sino que se encuentran en tensión diferentes percepciones y valores sobre el propio carácter, objetivos y finalidades del empleo público bonaerense. Como hemos descripto, lo que se discute son las dimensiones del aparato estatal y su burocracia, así como la propia cultura organizacional de la Administración Pública bonaerense, cuyo núcleo central, ciertamente, se encuentra en las personas que la integran.

Bibliografía

Adamini, M. (2014). *Formaciones identitarias en lugares de trabajo precario: Un estudio sobre pasantes de la administración pública de la provincia de Buenos Aires (2008-2012)* (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1014/te.1014.pdf.

Cabral, P. O. y Schreginger, M. J. (2009). *El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

[45] Nos referimos al congelamiento de las vacantes (Decreto N° 618/16), la modificación de la Caja de Jubilaciones de los empleados del Banco Provincia (Ley N° 15.008), la habilitación de contrataciones de servicios de monotributistas (Ley de emergencia tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815 prorrogada por Ley N° 15.022) y el "reordenamiento y cuantificación de los recursos humanos", que "reordena" incentivando retiros voluntarios (Decreto N°465/18).

[46] Fuente: Instituto para el Desarrollo Económico y Social de la provincia de Buenos Aires (IDESBA–CTA). Extraído de: https://www.suteba.org.ar/informe-idesba-proyecto-presupuesto-2019-18413.html. Fecha de consulta 15/03/2019.

Chudnovsky, I. y Doussett Farjat, M. (2016). Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina. *Desarrollo Económico, 55*(217), 315-341.
CIFRA, (2018). *Informe de mercado de trabajo, 4, Julio 2018*. Recuperado de http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Informe%20mercado%20de%20trabajo%20Nro4.pdf
El Día (28/05/2017), Profundizarán el control de asistencia de los estatales. Recuperado de https://www.eldia.com/nota/2017-5-28-1-42-2-profundizaran-el-control-de-asistencia-de-los-estatales-la-provincia
Diana Menéndez, N. (2007). *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*. Trabajo presentado en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de http://www. aset. org. ar/congresos/7/12001.
Ferrraro, A. (2006). Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, *Volumen (41)*2, 165-182.
Fernández Massi, M. I. y Belloni, P. (2016). Los derechos y la derecha: empleo público en tiempos macristas. *Épocas, Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural*, *Volumen 3*, noviembre. Recuperado de http://revistaepocas.com.ar/los-derechos-y-la-derecha-el-empleo-publico-en-tiempos-de-macri
IDEP (2016). *Proceso de modernización del Estado de la provincia de Buenos Aires.* Disponible en: http://atepba.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/Proceso-de-modernizacion-del-Estado.pdf.
La Nación (13/01/2016). Prat Gay habló de "grasa militante" y desató la polémica en Twitter. Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/1861924-prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter.
La Nación (18/04/2017) Mauricio Macri dijo que "la intervención nociva de la política" transformó al Estado en "un aguantadero". Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/2012597-mauricio-macri-estado-aguantadero.
La Nación (4/4/2018), María Eugenia Vidal, tras el paro docente anunciado para mañana: "Las escuelas van a estar abiertas". Disponible en https://www.lanacion.com.ar/2122695-maria-eugenia-vidal-nosotros-cumplimos-nunca-prometemos-lo-que-no-podemos-pagar.
La Razón, (19/12/2017). Vidal: "Los bonaerenses pagamos jubilaciones de privilegio a 10.000 empleados del Bapro", Recuperado de https://www.larazondechivilcoy.com.ar/argentina/2017/12/19/vidal-los-bonaerenses-pagamos-jubilaciones-privilegio-10000-empleados-bapro-95684.html.
Longo, F. (2004), *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público***.** Barcelona: Paidós.
Neffa, J. C. (2015). Visibilizando los riesgos psicosociales en el trabajo (RPST). *Revista virtual Voces en el fénix, Año 6*, *46*, Julio. Recuperado de www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/nº-46
Ortelli, I. (18/04/2017). El Gobierno quiere discutir "productividad y presentismo" con los empleados estatales. *Clarín,* Recuperado de https://www.clarin.com/politica/gobierno-quiere-discutir-productividad-presentismo-empleados-estatales_0_HkEf3sXAl.html.
Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, *2*(4), 99-128. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf
Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, *Año 6, 14*. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf.
Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. *Volumen XI*, 11-56.
Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Recuperado de http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN040085.pdf
Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *6*(12), 245-273. Recuperado de http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1509/1188
Piana, R. S. y Fiscante, L. (2018). Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios Sociales del Estado*, *4*(7), 214-242. Recuperado de http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/141/112
Subirats, J. y Gomà, R. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En J. Subirats y R. Gomà, (coords.). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comp.). *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
Urien, P. (22/12/2015). Ñoquis en el Estado: hay 4 millones de empleados públicos, de los cuales entre el 5% y 7% serían "fantasma", *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/1856411-noquis-en-el-estado-hay-4-millones-de-empleados-publicos-de-los-cuales-entre-el-5-y-7-serian-fantasma.

Recepción: 11/12/2018
Evaluado: 30/04/2019
Versión Final: 16/05/2019

3.5.2. Análisis metodológico

Matías Hastoy

Desde el punto de vista metodológico, el artículo de Magdalena Gil Garcia y Sebastián Piana debe ser analizado desde diversos puntos.

En términos de relevancia para nuestra disciplina, presenta varios aspectos que merecen ser destacados. En primer lugar, recogen un tema que, con diferentes intensidades, forma parte de las discusiones teóricas desde que las reformas de primera generación dejaron en claro cuán necesario era dotar de calidad a su aparato burocrático. Sin detrimento de esa presencia constante, y en segundo lugar, la actualidad de los planteos es otro punto fuerte del artículo, sobre todo desde que el gobierno de Cambiemos logró introducir en la agenda pública y política las discusiones sobre aristas que el trabajo recoge y analiza (como la cantidad de empleados óptima, proceso de ingreso, carrera, entre otros). Por último, el peso electoral, presupuestario y social de la provincia de Buenos Aires no suele correlacionarse con la cantidad de trabajos que sobre ella se elaboran; por ello, cualquier iniciativa que nos permita conocer y definir sus problemas es, por ese mismo hecho, significativa.

Por otro lado, es consistente metodológicamente hablando. Los autores se basan en las tres dimensiones de las políticas públicas propuestas por Gomá y Subirats allá por 1998 y las utilizan esquemáticamente a lo largo del trabajo para arribar a las principales conclusiones. Adicionalmente, y para darle mayor robustez, la recopilación de datos es a través de entrevistas en profundidad, datos obtenidos de fuentes secundarias, notas periodísticas, observación participante (en tanto trabajadores del Estado) y —en palabras de los autores— análisis de la «producción normativa». Si bien esto es por demás satisfactorio en términos metodológicos, hubiese sido interesante que los autores explicitaran los criterios de selección de los entrevistados, sobre todo para despejar cualquier sesgo de sobrerrepresentación. En este sentido, teniendo en cuenta los artículos periodísticos citados y el prolífico tratamiento que tuvo en el último tiempo en nuestra disciplina[1], se podrían haber agregado referencias al modelo estatal propuesto por la alianza gobernante de aquel entonces: Pro/Cambiemos.

Un tema no menor en este tipo de artículos es el uso de la bibliografía. Allí hay que subrayar que, si bien existen referencias a textos que uno podría calificar de

[1] Cfr., a modo de ejemplo: Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En D. Garcia Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena, *Elites y Captura del Estado. Control y Regulación en el Neoliberalismo tardío*. FLACSO; Garcia Delgado, D. y Gradin, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder. *Estado y Políticas Públicas*, 7, 46-68; Sosa, P. (2016). Reseña: Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 5(10), 191-195; o Vommaro, G. (2014). «Meterse en política»: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. Nueva Sociedad (254).

«nuevos clásicos», las citas no superan la década de antigüedad. Inclusive, otro dato significativo es que el artículo aparece publicado en una revista indexada en varios tipos de repositorios, incluso en uno de los más prestigiosos, Scopus, que es relevado, a su vez, por los rankings de universidades, como QS, para hacer sus mediciones.

Para finalizar, y más allá de lo descripto más arriba sobre la relevancia temática del artículo, es sumamente importante el aporte que hace prospectivamente. No solo permite actualizar los datos sobre la base de las auditorías realizadas por los organismos de control, sino que también abre múltiples líneas de investigación: divergencias con la administración nacional, posibilidad de realizar el estudio de manera comparativa con otras provincias del mismo o diferente signo político, detectar los contrastes con la actual administración de gobierno, entre otras posibles alternativas que serían importantes para nuestro campo de estudio.

Una última reflexión: no ha sido explorada la diferencia sustancial que existe a la hora de abordar el empleo público en la provincia de Buenos Aires y a nivel nacional en términos de estructura, organización y descentralización, y el impacto que esto puede tener en estas políticas. Así, mientras que en la esfera nacional existe una autoridad que fija los grandes lineamientos pero deja libertad de acción en cuanto a su ejecución a las unidades ministeriales, la provincia concentra en la Dirección Provincial de Personal todas las competencias, y se limita a establecer Direccionales Delegadas en las diferentes jurisdicciones.

En definitiva, en épocas con altos niveles de polarización, los autores proponen, a lo Marechal, salir del laberinto por arriba, con un enfoque serio, datos contrastables y coherencia metodológica.

3.6. Carátula metodológica

Título: Del dicho al hecho. Un análisis comunicacional de los discursos y políticas participativas en la ciudad de La Plata: 2015-2018.

Autor: Diego Furnari.

Resumen: El presente *paper* pretende, sin agotar el tema en cuestión, desarrollar una descripción político-comunicacional alrededor de la estrategia discursiva primero y luego de las decisiones tomadas por el gobierno local en torno a una propuesta relativamente novedosa para nuestra región denominada Gobierno Abierto y políticas participativas. Para ello, se tomará como estudio de caso lo acontecido en la ciudad de La Plata durante el período 2015-2018. El recorte temporal comprende la campaña electoral y los primeros tres años de gestión del actual Intendente Julio Garro (CAMBIEMOS), quien decidió modificar algunos aspectos sustanciales en la política pública participativa más importante de la ciudad: el presupuesto participativo. De estos períodos se analizarán, en principio, la aplicación de políticas públicas (con base en su contenido y modos de desarrollo) y en segundo lugar, pero con mayor relevancia para la propuesta general del presente, la dimensión discursivo/comunicacional en relación a la temática planteada más arriba. Advertiremos cómo los cambios procedimentales en las políticas participativas, más allá de una cierta continuidad discursiva, suponen modificaciones de fondo en la manera de entender la relación gobernante-gobernados, de comprender la realidad y de actuar de conformidad a ese entendimiento.

En definitiva, la comparación permitirá identificar cómo la construcción de un discurso configurado a partir de conceptos o prácticas socialmente aceptadas (como la de transparencia, participación o apertura de datos) se constituyeron en la base de la pirámide durante la campaña electoral (en los tres niveles de gobierno) pero no se reflejó en la práctica política.

Palabras claves: Comunicación política - Discurso - Gobierno Abierto – Presupuesto Participativo.

Fecha y revista de publicación: 2019, *Revista Hologramática*, Año XV, Número 29, V1, pp. 41-56.

Descarga directa: http://www.cienciared.com.ar/ra/revista.php?wid=3&articulo=2147&tipo=A&eid=29&sid=136&NombreSeccion=Articulos&Accion=Ver

Autores del análisis metodológico: Juan José Cardozo y Diego Furnari.

DEL DICHO AL HECHO. UN ANÁLISIS COMUNICACIONAL DE LOS DISCURSOS Y POLÍTICAS PARTICIPATIVAS EN LA CIUDAD DE LA PLATA: 2015-2018

Diego Martín Furnari
Universidad Católica de La Plata
furnaridiego@hotmail.com

Resumen

El presente paper pretende, sin agotar el tema en cuestión, desarrollar una descripción política/comunicacional alrededor de la estrategia discursiva primero y luego de las decisiones tomadas por el gobierno local en torno a una propuesta relativamente novedosa para nuestra región denominada "Gobierno Abierto y políticas participativas". Para ello, se tomará como estudio de caso lo acontecido en la ciudad de La Plata durante el período 2015-2018. El recorte temporal comprende la campaña electoral y los primeros tres años de gestión del actual Intendente Julio Garro (CAMBIEMOS) quien decidió modificar algunos aspectos sustanciales en la política pública participativa más importante de la ciudad: el presupuesto participativo. De estos períodos se analizarán, en principio, la aplicación de políticas públicas (con base en su contenido y modos de desarrollo) y, en segundo lugar, pero con mayor relevancia para la propuesta general del presente, la dimensión discursiva/comunicacional en relación a la temática planteada más arriba. Advertiremos cómo los cambios procedimentales en las políticas participativas, más allá de una cierta continuidad discursiva, suponen modificaciones de fondo en la manera de entender la relación gobernante-gobernados, de comprender la realidad y de actuar de conformidad a ese entendimiento.

En definitiva, la comparación permitirá identificar cómo la construcción de un discurso

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

configurado a partir de conceptos o prácticas socialmente aceptadas (como la de transparencia, participación o apertura de datos) se constituyeron en la base de la pirámide durante la campaña electoral (en los tres niveles de gobierno) pero no se reflejó en la práctica política.

Palabras Clave: Comunicación política - Discurso - Gobierno Abierto – Presupuesto participativo

Abstract

The present paper aims to, without exhausting the subject matter, develop a policy/communications description around the discursive strategy first and then the decisions made by the local Government on a relatively new proposal for our region called "Open Government and participatory policies". To do this, what happened will be taken as case study in the city of La Plata during the period 2015-2018. Temporary cutout comprises the electoral campaign and the first three years of the current Mayor July Garro management (change) who decided to modify some substantive aspects in the city most important participatory public policy: budget participatory. These periods will be analysed, in principle, the implementation of public policies (based on its contents and modes of development) and, in second place, but with greater relevance to the general proposal of the present, the discursive communication dimension in relation to the issue raised above. We draw how procedural changes in participatory policies, beyond a certain continuity of discourse, are substantive amendments in the way of understanding the relationship of ruler-governed, understand the reality and act of According to this understanding. In short, the comparison will identify how the construction of a discourse configured from concepts or socially accepted practices (such as the transparency, participation or opening of data) were formed at the base of the pyramid during the election campaign (in the three levels of Government) but was not reflected in political

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

practice.

Key words: Participatory budget - speech - open government - political communication

DESARROLLO

Además, en el contexto de la actual crisis de representación política que influye sobre la baja percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre los resultados de sus democracias (Piana, 2014), se sostiene que en la detección de los problemas de política pública, cuanto más cerca del territorio esté puesto el análisis, más eficientes deberían ser los diagnósticos y, por tanto, mejores las soluciones propuestas. Tal como lo sostiene Uranga (2005, p.3):

Hoy las condiciones son otras, el contexto global es distinto y los modos de participación son también diferentes. Los partidos políticos tradicionales han dejado de ser por sí solos actores eficaces para la construcción democrática. Vivimos una profunda crisis de la partidocracia tradicional y aún hoy los liderazgos emergentes, surgidos de las nuevas prácticas, no logran consolidarse para constituirse en alternativas de poder. Es necesario pasar de una democracia de electores, a una democracia de participación, es decir, a una democracia de ciudadanos con capacidad de incidencia y poder real, partiendo del reconocimiento y el respeto por la diferencia.

Y añade,

> Hay que trabajar en una suerte de nueva democracia de lo público, donde se redefina el espacio mismo, donde los actores encuentren modos renovados de participación, donde se generen otras formas de diálogo, negociación y construcción de consensos y donde todos y todas, sujetos y organizaciones, puedan alcanzar la visibilidad real que

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

> la democracia necesita, tanto para expresar sus demandas como para poner de manifiesto sus posiciones (Uranga, 2005:8).

En ese contexto, la llegada de una nueva gestión política de manera simultánea al nivel nacional, provincial y local brindó el contexto adecuado para que el gobierno defina una estrategia para alcanzar determinados objetivos de gestión modificando algunas prácticas. Tanto a nivel gobierno Nacional (Decreto N° 117/16 por ejemplo), Provincial (con el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828 entre otras), como local (a través del Portal de Datos Abiertos) se observa una sinergia orientada al desarrollo de una estrategia conjunta en materia de apertura del Estado.

Más allá de estas intenciones, no caben dudas que en la ciudad de La Plata el Presupuesto Participativo es la estrella de las políticas participativas, no sólo por la proporción del presupuesto general que se destina (98 millones de pesos en 2017, aproximadamente) sino también por la cantidad de personas que vienen participando directa e indirectamente y por la continuidad en el tiempo que ha tenido, independientemente de los cambios de gestión (tuvo sus inicios en 2008 con la gestión de Pablo Bruera y se encuentra en ejecución con Julio Garro).

Todos los antecedentes se encolumnan para identificar al "Gobierno Abierto" como el marco de referencia y paraguas legitimador de las propuestas de reforma administrativa del actual gobierno nacional, provincial y local.

Ahora bien, ¿qué es este nuevo concepto de "Gobierno Abierto", que engloba y genera tanto adeptos? A partir de la iniciativa del entonces presidente de los Estados Unidos Barack Obama, este enfoque no se centra ya en los aspectos tecnológicos (aunque la tecnología sí importa), sino en la participación, colaboración y transparencia junto a otros conceptos claves como el de rendición de cuentas y la apertura-disponibilidad de la

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

información pública. En nuestro ámbito, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo[1] señala en su Carta de "Gobierno Abierto" adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2016 que es…

> …el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (Capítulo Segundo – A, Clad, 2016).

En igual sentido, Oscar Oszlak, afirma que:

> En esencia, quienes propician su adopción, consideran que: 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor)

[1] El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental que se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802

- XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

(Oszlak, 2012, p. 3)

Resulta evidente que los tres ejes del "Gobierno Abierto": transparencia, colaboración y participación son los centrales pero no los únicos. La revolución tecnológica (globalización de por medio) y el proceso de mediatización de la política por el cual los medios impusieron su lógica en la construcción de la realidad, obliga a considerar la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas que, por un lado, acortan la distancia entre gobernante y gobernado, y por otro lado, brindan un mayor y mejor acceso a la información pública, así como nuevos canales de interacción entre los vecinos. Justamente, es imposible desconocer que el Gobierno Abierto es precedido por otra "moda" en materia de reforma administrativa como la de Gobierno Electrónico (Piana y Furnari, 2015). Sabemos, sin embargo, que la sola existencia de las nuevas tecnologías

(plataformas digitales, web 3.0, redes sociales, entre otros) no resultan suficientes si los ciudadanos (usuarios) no están preparados para el aprovechamiento integral de las mismas; tampoco cuando estas tecnologías sólo reproducen los procesos en papel sin aportar aspectos verdaderamente innovadores.

El ciudadano debe considerarse a sí mismo como un actor activo en la relación con el gobierno y propender a la co-producción de las decisiones públicas. Es decir, que no sólo depende de la voluntad del Estado, sino que también de la voluntad, predisposición o decisión del ciudadano de participar de las propuestas que desde el gobierno o desde sus conciudadanos, se le ponen a su consideración. Si los depositarios de esta filosofía no consideran importante u oportuno hacer uso de la misma, no tendría sentido verdadero ninguna iniciativa ya que no se trata de crear estructuras unidireccionales o vacías de contenido, sino de generar las condiciones necesarias para una mejor democracia y una

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

administración más eficiente, transparente y participativa[2].

La elección de la ciudad de La Plata responde a que la misma fue una de las pioneras junto a Rosario y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al instalar el Presupuesto Participativo en el año 2008 y esta política que ha tenido continuidad hasta la actualidad. ¿Pero qué se ha dicho y cómo se justifica/legitima el presupuesto participativo?

Como sostiene María Cristina Mata:

> El conjunto de lo decible –que obviamente incluye lo no dicho– como podemos denominar al discurso social, es evidentemente un conjunto articulado a partir de disposiciones que revelan un orden establecido. Dentro del mismo las posibilidades de variación son tan amplias o estrechas según sean las condiciones que regulan su producción. Porque lo decible no se restringe a unos ciertos temas y modos expresivos, sino que incluye además un conjunto de disposiciones explícitas o implícitas –pero siempre legitimadas socialmente– acerca de los sujetos habilitados para proferir determinados discursos sociales, acerca de los lugares desde los que ellos pueden ser enunciados, acerca de los modos en que ellos pueden y deben circular y ser recibidos.

[2] Detrás de las buenas intenciones deben reflejarse acciones concretas que brinden las condiciones necesarias para que el ciudadano pueda estar en condiciones de hacer un uso eficiente de las posibilidades que el gobierno pretende brindarle a los efectos de mejorar los procesos de política pública pero, fundamentalmente, la democracia en sí misma. Si ese empoderamiento no existe o simplemente la ciudadanía no se encuentra deseosa de aumentar sus márgenes de maniobra, nunca estaremos en presencia de un verdadero gobierno abierto. Es decir que, no es posible considerar seriamente una gestión, un mandato de gobierno o una plataforma político-electoral en términos de la filosofía del gobierno abierto si los responsables no prevén mecanismos que aseguren el empoderamiento de los depositarios de las políticas públicas que orientarán las estrategias en cuestión. Por ello resulta tan atrayente la concepción del gobierno abierto como una filosofía y no simplemente como una política pública ya que ello nos brinda una perspectiva más amplia e integradora de los elementos constitutivos de dichas acciones.

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

(Mata, 1985, p.9).

Respecto del análisis de lo dicho. la gestión de Julio Garro, en sintonía con la decisión política del gobierno nacional y provincial, inició su gobierno con el propósito de realizar una gestión más ágil, eficiente y trasparente. La adopción de los presupuestos fundamentales del "Gobierno Abierto" fue uno de los ejes de esta decisión y el presupuesto participativo nuevamente se transformó en la punta de lanza para que la gestión se mostrarse más abierta a la recepción y participación del vecino, potenciando ahora (y como elemento diferenciador), el uso de las TIC.

En tal sentido, en abril de 2017, el Intendente Julio Garro anunció el relanzamiento de dicha política pública (en 2016 no se ejecutó) y se manifestó señalando que: "*Queremos que el vecino se involucre, participe y sea parte de un gobierno abierto*"[3]. Esta nueva mirada implicó un cambio de forma, pero -como veremos más adelante- también de fondo en la manera de pensar y ejecutar el Presupuesto Participativo.

Aún cuando en su campaña electoral y los primeros meses de gestión se promovió la revalorización de las herramientas del gobierno abierto como una manera de transparentar la gestión municipal y de acercarse a la ciudadanía, resultó fuertemente contradictorio que durante el 2016 no se llevara adelante el presupuesto participativo, por primera vez desde sus inicios, sin explicación pública alguna: no existió comunicación oficial por parte de las autoridades, dejando sin espacio a muchos vecinos que año a año venían participando e interesándose por esta posibilidad. Consultado el actual director del Presupuesto Participativo, Emiliano Calanna, explicó que *"la no implementación del Presupuesto Participativo durante el 2016 respondió a la necesidad del Municipio de auditar los procedimientos que se venían implementando así como las obras votadas en*

[3] http://realpolitik.com.ar/nota/24045/con_criticas_a_la_gestion_anterior_garro_presento_la_nueva_etapa_del_presupuesto_participativo

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

el 2015". (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

En efecto, la nueva gestión consideraba que algunas obras no habían sido evaluadas desde el punto de vista técnico haciendo peligrar su factibilidad. A su vez, entendían que la modalidad mediante la cual se venía implementando esta política pública (asambleas barriales y votación presencial) excluía a muchos vecinos y perjudicaba la transparencia de la misma ya que el vecino votaba en cualquier delegación o barrio, independientemente de su domicilio legal lo cual, en palabras del entrevistado, "beneficiaba a los punteros políticos" que movilizaban a la gente de acuerdo a la obra que quisiesen promover.

En vistas del diagnóstico realizado por el gobierno municipal durante los primeros meses del 2016, se decidió realizar algunos cambios tanto de forma como de fondo para el Presupuesto Participativo 2017, entre las que destaca un portal web donde los vecinos votan propuestas realizadas por el municipio. Según el propio Intendente Julio Garro en declaraciones al *Diario Hoy* durante la presentación del Presupuesto Participativo 2017 en la localidad de Olmos:

…el programa es muy importante porque es una herramienta que tiene mucha más transparencia que la anterior. Hoy solamente el vecino del barrio podrá votar por internet o celular por la obra que considere más importante ejecutar. Van a haber obras que presente el municipio y otras que serán propuestas por los vecinos[4].

En palabras de Emiliano Calanna, "*se decidió que los vecinos propongan y voten los proyectos directamente desde la plataforma digital (desde dispositivos móviles, tablets o pc) desde la comodidad de su hogar o espacio de trabajo, facilitando el acceso de todos*". (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

[4] https://diariohoy.net/politica/garro-presento-el-presupuesto-participativo-2017-y-los-vecinos- pueden-votar-online-93590

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

Algunas consideraciones

Algunas reflexiones del caso, a partir de la observación de ciertos resultados y aspectos, pueden dividirse de acuerdo a dos dimensiones centrales: por un lado, la comunicacional/discursiva a partir de la cual es posible identificar las intenciones y los discursos que giraron en torno a las políticas participativas en el período analizado; por otro lado, la dimensión operativa, es decir, las medidas concretas que se fueron tomando y su impacto en la realidad de las políticas participativas en la ciudad.

a. En cuanto a los aspectos discursivos durante este período:

i. Discursivamente la gestión Cambiemos tomó la decisión de convertir los presupuestos del gobierno abierto en ejes fundamentales de su campaña electoral y como un instrumento inmediato de legitimación en sus primeros meses de gobierno. A su vez, la unificación de la estrategia comunicacional (traducida en productos comunicacionales) entre el nivel nacional, provincial y local, favoreció la aceptación social del discurso propuesto por el partido en el poder.

ii. La alianza Cambiemos en general y Julio Garro en particular, priorizaron la idea (presentada como necesidad) de modernizar los procesos políticos, de transparentar los procesos decisorios y de convertir al gobierno en un verdadero "Gobierno Abierto". Ello puedo observarse en las propuestas de campaña; en las declaraciones ante los medios de comunicación; en la apertura de sesiones del Concejo Deliberante; actos públicos, entre otros. Incluso funcionarios de rangos menores fueron partícipes de este tipo de declaraciones.

iii. No se logró explicar, suficientemente, la falta de aplicación de la experiencia en

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

2016. Ni el cambio de gestión, ni los supuestos errores del sistema anterior justifican la suspensión de la experiencia. Así mismo, hasta la presentación de este *paper*, el Municipio no realizó ninguna acción comunicacional ni política vinculada a poner en marcha el Presupuesto Participativo 2018.

b. En cuanto a los aspectos operativos:

i. Se detectó una rápida reforma de las plataformas y canales de comunicación utilizados por el gobierno, quien transformó a las TIC (en especial las redes sociales como Twitter y Facebook) en la herramienta principal de comunicación. Desde allí generó un flujo informativo y de interacción con el vecino mucho mayor al que la ciudad venía acostumbrada.

ii. En lo que respecta al Presupuesto Participativo la gestión modernizó la vieja web y la reemplazó por una plataforma que permitiría una relación bidireccional con los vecinos y un mayor acceso.

iii. La falta de datos de la experiencia de 2017 deslegitima todas las bondades del nuevo sistema. En efecto, más allá de los aspectos positivos que presenta la plataforma https:// presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar

iv. No hay información referida a los proyectos ganadores, a los plazos de implementación, a lo que se ejecutó durante el presente año, entre otros aspectos. Resulta, al menos curioso, que hasta el momento de presentación del presente *paper*, la página no brinde información al respecto.

v. Otro aspecto curioso, es la ausencia de una ordenanza municipal o decreto del Ejecutivo que formalizase los cambios sustanciales que se desarrollaron a partir del año 2017.

vi. Como complemento, y en línea con la apertura de la información pública, es

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

considerable destacar como un avance importante la creación del portal "Datos Abiertos" (datos.laplata.gov.ar) el cual brinda acceso a información actualizada en diferentes ramas del gobierno aun cuando no en algunos casos sea incompleta.

La gestión encabezada por Julio Garro se basó, desde la campaña, en una propuesta moderna para modificar las lógicas estatales en vía de transformar al mismo en un "Gobierno Abierto" a partir de sus presupuestos fundacionales: la transparencia, la apertura de datos y la participación. Una abundante presencia de estos elementos tanto en discursos de campaña como en la apertura de sesiones ordinarias del poder legislativo local y declaraciones en los medios de comunicaciones fueron los espacios preponderantes en donde diferentes funcionarios expresaron sus ideas al respecto.

Lo que queda claro a la luz de los datos presentados más arriba es que, las transformaciones llevadas adelante (y la manera en que las desarrollaron) alejan bastante la práctica gubernamental con los discursos propuestos y vuelve sumamente peligrosa la utilización de banderas socialmente aceptadas para acceder al poder más aún cuando la propia ciudadanía (por su falta de empoderamiento real) no reacciona ante este tipo de situaciones.

Bibliografía

Abdulhadi, A. (2009). Gestión pública a nivel local: algunos aspectos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2007. En *Actas IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Santa Fe, Argentina, UNL y UCA.

Annunziata, R. (2011). "Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón". En Nardacchione, Gabriel (comp), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente.* Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

Balardini, S. y Torrillate, F. (2009). *Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.

Bloj, C. (2008). "Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario" (Argentina). *Revista Iberoamericana*. América Latina - 356 España-Portugal, Nº 32, pp. 31-50.

Carmona, R. (2011). "Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad". En Nardacchione, Gabriel (comp), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.

CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf/

Ford, A. (2008). "Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario", 2002-2005. Tesis Doctoral. FLACSO-Argentina.

Furnari, D. (2014). *Un análisis Comunicacional sobre el presupuesto participativo en el barrio Altos de Hernández: Construyendo procesos de integración* (Tesis de la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales). Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Iorio, M. (2009). "Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín". En *Actas de X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. UNLaM, Buenos Aires.

Lacarrieu, M. (2004). "Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de ciudad de Buenos Aires". En Badía, Gustavo; Escobar Marcelo y Federic

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

Sabina (Editores), *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada.* Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Mata, M. C. (1985). *Nociones para pensar la comunicación y la cultura masiva*. Buenos Aires, Argentina: Mód. 2, Curso de Especialización Educación para la comunicación-La Crujía.

Oszlak, O. (2012). "Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos". En *Actas VIII Conferencia anual Inpae 2012: "Gobierno abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. San Juan de Puerto Rico, Puerto Rico.

Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En XVIII Congreso Internacional del Clad. Montevideo, Uruguay.

Oszlak O. y Kaufman E. (2014). "Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. GEALC-OEA-IDRC". Disponible en https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf

Pagani, Ma. L. (2015). "Vos proponés, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)". Tesis de doctorado en

Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Disponible en: http://hdl.handle.net/10915/50125

Pagani, Ma. L. (2016). "Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina". En *Cuadernos de*

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

Administración (Universidad del Valle), Dez 2016, Volumen 32, Nº 56, pp. 63-80.

Piana, R. S. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007.* Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Piana, R. S. (2013*). El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy.* La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2015). "La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata"!. Revista *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Vol. 2, N° 13, pp. 39-54.

Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). "Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la Ciudad de Rosario". *Postdata,* Volumen 19 Nº 1, pp. 45–70.

Plot, B. (2005). Gestión pública y participación ciudadana en el municipio de La Plata. *En Geograficando*, Vol. 1 Nº 1.

Ramella, S. y Galván F. (2012). "¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos". En *Revista Miríada*. Vol. 4, Nº 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Santana, D. (2009). "Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata con

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

utilización de nuevas tecnologías en la votación". En Actas V Congreso de Administradores Gubernamentales. Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios. San Juan, Argentina. Disponible en https://goo.gl/iRbxd8

Sortino, C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas.* La Plata: Cooperativa Los Tilos.

Uranga W. (2005). *Ciudadanía y espacio público: el derecho de los pobres a la información y a la comunicación*. Recuperado de http://www.wuranga.com.ar/

HOLOGRAMATICA – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ –
Año XV Número 29, V1 (2019), pp. 41-56
www.hologramatica.com.ar
ISSN 1668-5024

3.6.2. Análisis metodológico

Juan José Cardozo y Diego Furnari

Con relación a la originalidad y relevancia del tema, es sabido que ello resulta ser una condición que gran parte de la biblioteca pone de manifiesto a la hora de proponer una investigación social. Ahora bien, es necesario decir que el estudio de los grandes temas de las ciencias (en muchos casos, abordados hasta el cansancio) no implica la falta de «originalidad». De otro modo, todos los asuntos de gran debate en cada una de las ciencias estarían exceptuados de ser estudiados por no ser originales, ya que muchos investigadores opinan, analizan, describen y explican estos temas.

En el caso del presente artículo, si bien el tema elegido (la participación ciudadana) no representa una temática nueva, la perspectiva desde la cual se desarrolló el análisis en cuestión brinda cierto rasgo novedoso a la propuesta. Es destacable que, al momento de plantear el abordaje de la participación ciudadana, sin caer en un mero producto teórico, el autor se propuso diversas cuestiones: en primer lugar, analizar la participación desde una mirada política, pero también comunicacional, al entender que ambas son indisociables. En segundo lugar, trabajar a partir de un estudio de caso que refleje la aplicación concreta y las transformaciones que se desarrollan en las gestiones gubernamentales. La decisión metodológica fue tomada a partir del contexto político (2015-2018) y de la consideración del municipio como agente transformador de la realidad.

En cuanto a la relevancia del tema, tanto para la ciencia política como para la comunicación política e, incluso, para el abordaje de la Administración pública, trabajar sobre las estrategias discursivas y las decisiones tomadas (políticas públicas) resulta indispensable, sobre todo, desde la óptica propuesta por la filosofía del gobierno abierto. En ese sentido, se considera necesario robustecer y multiplicar los debates en torno a las prácticas políticas y su construcción comunicacional a partir del estudio de caso.

Respecto a la estructura general del artículo, responde a los requisitos de la revista *Hollogramática* (condición esencial para cualquier publicación científica indexada). El seguimiento de las condiciones de publicación permite la construcción de un artículo simple y claro que mantenga una relación equilibrada entre su extensión y la especificidad del objeto de estudio.

La estructura propuesta permite ubicar el contenido del *paper* en dos grandes momentos de cualquier publicación científica: el descubrimiento y la justificación. En la parte inicial, se presenta, contextualizo y conceptualizo, el tema, hasta que se determina el problema de la investigación (problematización). El autor presenta algunas posiciones teóricas que giran en torno a los temas centrales del artículo: comunicación, gobierno abierto, participación ciudadana, coproducción de políti-

cas públicas, entre otros. Establecido el marco teórico, se presenta la información recogida, principalmente algunas declaraciones y promesas de campaña tanto del intendente platense Julio Garro como de algunos de sus funcionarios. Finalmente, se analiza lo que se dijo (aspecto comunicacional) y lo que se hizo (políticas públicas) a modo de justificación de lo expresado.

En cuanto a los aspectos teóricos y metodológicos (hipótesis, objetivos, estrategias metodológicas), es importante destacar que el artículo forma parte de un conjunto de análisis productos del recorrido académico del autor, puntualmente del doctorado en Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata. Dicha aclaración resulta pertinente, ya que, si bien el *paper* carece de una hipótesis explícita (la revista no la exige), esta surge de algunas reflexiones y propuestas de la tesis en elaboración. En ese sentido, fue posible identificar una hipótesis implícita que se identificó como la siguiente: «En definitiva, la comparación permitirá identificar cómo un discurso configurado a partir de conceptos o prácticas socialmente aceptadas (como la de transparencia, participación o apertura de datos) se constituyó en la base de la pirámide durante la campaña electoral (en los tres niveles de gobierno), pero no se reflejó en la práctica política».

Con respecto a los aspectos teóricos, los textos y trabajos seleccionados para la construcción teórica resultan relevantes y adecuados. Autores como María Cristina Matta o Whasington Uranga, en lo que respecta a la comunicación, participación ciudadana, democracias, etc., son esenciales y absolutamente necesarios.

Sobre el objetivo del trabajo, es claro y está formulado correctamente.

La metodología utilizada responde a un estudio de caso a partir de la recopilación de información oficial, notas periodísticas, discursos de campaña y entrevistas (corpus). Se considera que la elección metodológica es apropiada porque permite analizar, entender y explicar un problema de investigación bien concreto en tiempo y espacio (más allá de la teoría). En ese sentido, fue muy interesante el uso de las entrevistas como recursos de construcción de información, principalmente la realizada con Emiliano Calanna (director del Presupuesto Participativo), ya que en ella se pudo acceder a ciertas explicaciones respecto de los cambios aplicados en algunas políticas públicas (ausentes en fuentes oficiales). Una anécdota interesante acerca de dos aspectos o situaciones que pueden presentarse en el marco de una entrevista tienen que ver, por un lado, con cierto recelo del entrevistado sobre el uso de la información producto de la charla. Por el otro, que, luego de la publicación del artículo y pese a intentar renovar el contacto para nuevas entrevistas (tanto por Facebook, LinkedIn o correo electrónico), no fue posible obtener respuesta.

Un tema ya destacado como positivo fue la construcción o uso de datos. En virtud de la extensión del artículo, la construcción excesiva de datos no fue necesaria. Se utilizaron fuentes secundarias y relevamientos de otras investigaciones previas y de la información oficial que estaba disponible en la web municipal. Lo anterior se complementa con una entrevista abierta al director del Presupuesto Participativo.

Más allá de la ausencia de construcción propia de datos, la creación de una guía de entrevista, su realización y posterior análisis permitió darles contenido a los indicadores. Respecto de este punto, se observa que la conceptualización o estructuración de conceptos debió incluir claramente no solo las dimensiones de análisis, sino también sus indicadores. Ello debió ser parte del cuerpo general de la investigación de manera clara y específica para evitar confusión o desorientación por parte del lector. No obstante, es destacable que, de la lectura del trabajo, se desprenden posibles indicadores.

Una de las cuestiones sobre las cuales más insisten tanto las revistas científicas como las instituciones académicas son los recursos bibliográficos utilizados. Particularmente, suelen observarse dos elementos: la pertinencia y la actualidad de la bibliografía.

La bibliografía seleccionada logra combinar algunos textos y autores clásicos (por ejemplo, Lacarrieu, Oszlack, Mata o Uranga) con obras de actualidad que abordan las reformas administrativas y tecnológicas en la provincia de Buenos Aires (Piana, Pagani o Kaufman). En cuanto a las temáticas de las obras, estas discurren entre textos clásicos de análisis de la Administración pública, pasando por otros relacionados a la participación ciudadana en el ciclo de la política pública, hasta otros que analizan las estrategias de comunicación. Se presume que la intención final del artículo fue no solo establecer la bibliografía utilizada para escribirlo, sino también indicar algunas referencias para que los lectores pudiesen profundizar en el tema.

En cuanto a la consistencia de los resultados presentados, es destacable que revisten carácter de parciales. Ello responde a varias razones: en primer lugar, en virtud de las dificultades de acceder a cierta información. En segundo lugar, porque, para obtener conclusiones finales o, al menos, con la robustez necesaria, hubiese sido necesario ampliar el recorte temporal y, tal vez, la aplicación de una perspectiva comparada.

No obstante, la contrastación —presentada en las conclusiones— entre los datos presentados, las declaraciones oficiales, la información relevada y el análisis de las políticas públicas es consistente con las ideas iniciales que motivaron el artículo. En ese sentido, la estructura utilizada para exponer las conclusiones permite visibilizar con claridad las diferencias o similitudes entre los discursos y las decisiones. De ahí que, independientemente de la posibilidad de profundizar o ampliar el análisis, los resultados del artículo sean consistentes, ya que, en su desarrollo, se observa con claridad lo que se estructuró al inicio. Allí se dio cuenta de que los discursos electorales vinculados al gobierno abierto y la participación ciudadana fueron muy importantes en la campaña electoral del período mencionado, pero que, en las prácticas o en las políticas públicas llevadas a cabo, no se manifiestan de esa manera.

Por otro lado, es importante reflexionar sobre posibles dificultades o inconvenientes identificados en el proceso de investigación. Tanto en las limitaciones del objeto de estudio, las condiciones del propio investigador o alguno de los actores clave del proceso analizado, toda investigación encuentra dificultades en el camino.

En el artículo analizado, se identificaron dos problemas puntuales. En primer lugar, la escasa información oficial disponible, así como las dificultades para acceder a la publicada: poca o nula digitalización de los documentos oficiales y escasa respuesta de los organismos oficiales. En segundo lugar, y de modo complementario, se señalaron dificultades para acceder a entrevistas en profundidad tanto con funcionarios del oficialismo como de la oposición. En ese sentido, si bien se pudo entrevistar a una concejal opositora, ella manifestó que no estaba enterada del presupuesto participativo ni de los cambios que el oficialismo había producido durante el año 2017. Mucho menos en qué se había gastado el presupuesto asignado a esa política pública para 2016 y 2017.

Lo anterior pone en evidencia la importancia de contar con información previa al momento de la selección del tema por investigar, así como su problematización. El análisis de los recursos disponibles para el acceso a la información y la confiabilidad de las fuentes a las que se puede recurrir constituyen instancias claves para robustecer el análisis y, sobre todo, las conclusiones. El análisis de las fuentes y el acceso a información pertinente posibilitan establecer con eficacia las técnicas y los instrumentos de recopilación de información.

Por último, y teniendo en cuenta que toda investigación social constituye un conocimiento provisorio, es importante observar la existencia (explícita o implícita) de líneas futuras de investigación. En esta oportunidad, el artículo no dejó planteadas líneas específicas, aunque va de suyo que resulta indispensable completar el análisis a partir del resto del período de gobierno del intendente platense y la ampliación de las políticas públicas analizadas. A su vez, temas como gobierno abierto, participación ciudadana, comunicación ciudadana, transparencia de gestión, gestión local y comunicación, entre otros, son tópicos que en sí mismos generan múltiples líneas futuras de investigación.

3.7. Carátula metodológica

Título: Parlasur y política local. Estudio sobre la política internacional subnacional a partir de los parlamentarios de la Provincia de Buenos Aires.

Autores: Ricardo Sebastián Piana y Federico Pablo Piana.

Resumen: En el presente artículo se pretende identificar la presencia o no de temas relevantes o vinculados con el pueblo de la provincia de Buenos Aires en el Parlasur, dado el carácter de representante de los pueblos que su Protocolo Constitutivo le otorga a los parlamentarios elegidos.

Se estudia la campaña electoral argentina en 2015, año en el cual se realizaron por primera vez elecciones de los representantes argentinos al Parlasur. Se examina la labor parlamentaria y los debates en el recinto del parlamentario electo por la Provincia de Buenos Aires y de los parlamentarios argentinos con residencia y/o antecedentes en la Provincia elegidos por el distrito nacional. A diferencia de los temas nacionales que están presentes en los proyectos normativos presentados, no se detectan proyectos con asuntos o temas vinculados o que afecten a la Provincia de Buenos Aires, aunque sí las referencias son usuales en los debates.

Se concluye en la necesidad de fortalecer la experiencia de elección directa de parlamentarios con eje en los asuntos locales como mecanismo real —y no meramente declamado— de relanzar el MERCOSUR.

Palabras claves: Parlasur - Política internacional subnacional - Provincia de Buenos Aires.

Fecha y lugar de publicación: 2019. *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 10, no. 1, Nueva serie II.

Descarga directa: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/25214/24455

Autora del análisis metodológico: Victoria Zapata. Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de La Plata (UCALP) y actual directora de dicha carrera. Magíster y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesora titular de Política Exterior Argentina y de Sistemas Políticos Comparados en la UCALP.

PARLASUR Y POLÍTICA LOCAL. ESTUDIO SOBRE LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL A PARTIR DE LOS PARLAMENTARIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*

PARLASUR AND LOCAL POLITICS. STUDY ON SUBNATIONAL INTERNATIONAL RELATIONS BASED ON THE PARLIAMENTARIANS OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES

*Ricardo Sebastián Piana***
*Federico Pablo Piana****

Resumen: En el presente artículo se pretende identificar la presencia o no de temas relevantes o vinculados con el "pueblo" de la provincia de Buenos Aires en el Parlasur, dado el carácter de representante de los pueblos que su Protocolo Constitutivo le otorga a los parlamentarios elegidos. Se estudia la campaña electoral argentina en 2015, año en el cual se realizaron por primera vez elecciones de los representantes argentinos al Parlasur. Se examina la labor parlamentaria y los debates en el recinto del parlamentario electo por la Provincia de Buenos Aires y de los parlamentarios argentinos con residencia y/o antecedentes en la Provincia elegidos por el distrito nacional. A diferencia de los temas nacionales que están presentes en los proyectos normativos presentados, no se detectan proyectos con asuntos o temas vinculados o que afecten a la Provincia de Buenos Aires, aunque sí las referencias son usuales en los debates. Se concluye en la necesidad de fortalecer la experiencia de elección directa de parlamentarios con eje en los asuntos locales como mecanismo real -y no meramente declamado- de relanzar el MERCOSUR.

* Trabajo recibido el 15 de febrero de 2019 y aprobado para su publicación el 3 de abril del mismo año.

**Abogado (Universidad Nacional de La Plata - UNLP). Doctor en Ciencia Política (Universidad del Salvador - USAL). Doctor en Ciencias Jurídicas (UNLP). Docente en Derecho Político en la UNLP y USAL. Email: rpiana@yahoo.es

***Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador – USAL). Doctorando en relaciones internacionales (USAL). Docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la USAL. Email: federico_piana@yahoo.com.ar

Palabras-clave: Parlasur - Política internacional subnacional - Provincia de Buenos Aires.

Abstract: The present article intends to identify the presence or not of relevant or linked topics with the "people" of the province of Buenos Aires in Parlasur, given the character of representative of the peoples that its Constitutive Protocol grants to parliamentarians chosen. The Argentine electoral campaign of 2015 is studied (the year in which elections were held for the first time by Argentine representatives to Parlasur). The report examines the parliamentary work and the debates of the elected parliamentarians by the Province of Buenos Aires and of the Argentine parliamen-tarians with residence and / or background in the Province elected by the national district. Unlike the national issues that are present in the normative projects presented, no projects with issues or topics related to or affecting the Province of Buenos Aires are detected, although the references are usual in the debates. It concludes on the need to strengthen the experience of direct election of parliamentarians with axis in local affairs as a real mechanism -and not merely recited- to relaunch MERCOSUR.

Keywords: Parlasur - Subnational international policy - Province of Buenos Aires.

Sumario: Introducción. I. El Parlasur entre lo global y lo local. II.La elección argentina de 2015: las normas, los actores y los elegidos. III. Las propuestas y debates en el Parlasur 2015-2018. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

Introducción

Estamos frente a una "*verdadera mutación de la sociedad internacional*"[1], caracterizada por la globalización/mundialización y la interdependencia compleja de los problemas que determina una dialéctica de los asuntos global-local; local-global[2].

(1) TRUYOL, A. *La sociedad internacional,* Alianza, Madrid, 1993, p.26.

(2) Como sostienen Keohane y Nye, "*vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando*". KEOHANE, R. - NYE, J. *Poder e interdependencia,* GEL. Buenos Aires, 1988, p. 19. El Estado pierde el rasgo distintivo que pregonaban los tradicionalistas, entrando en competencia con otros actores. Así lo señalaba Beck: "*Lo global (lo grande) sólo puede ser comprendido en función de lo concreto, lo pequeño, lo local*". BECK, U. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización,* Paidós, Buenos Aires, 2008, pp. 76-77.

La política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso (en lo teórico, pero no en las prácticas) y que se encuentra en constante transformación[3]; un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones divergentes. Según Calvento es "*la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio*"[4].

Algunos autores identifican a la política internacional subnacional como parte de las actividades paradiplomáticas[5] o de una diplomacia centrífuga[6], imagen que describe cómo el proceso de toma de decisiones se aleja de lo estatal[7].

Los actores subnacionales han sido considerados por Fronzaglia[8] como "*las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes* locales"[9].

Es en este contexto que las provincias, uno de los posibles actores internacionales subnacionales, buscan generar políticas públicas y capacidades estatales que les permitan potenciar sus acciones en el exterior[10]. En efecto, el gobierno local no sólo se ve afectado por lo global, sino que también, a través de sus políticas

---

(3) En efecto, mientras los actores tradicionales de las relaciones internacionales se encuentran encorsetados en complejas relaciones y condicionamientos políticos y económicos, los actores subnacionales han demostrado mayor flexibilidad e innovación. Así, lo local rompe con la lógica clásica de los Estados, generando múltiples conexiones. Véase TISERA, J. - MANASSERO, M. - PIANA, R. "La política internacional subnacional: desafíos para los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el siglo XXI", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N°39, 2018, pp. 58-79.

(4) CALVENTO, M. "La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo", *Desafíos,* 28, 2016, p. 309.

(5) SILVA SOURA, V. - MORÁN LEÓN, C. "Relaciones Subnacionales. El caso de Chile y Argentina", en MAIRA, L., *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

(6) TORRIJOS, V. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de la nación", *Desafíos* N°2, CEPI, Universidad de Rosario, Bogotá, 2000, pp.19-54.

(7) En este trabajo utilizaremos el término "subnacional", que es más difundido y empleado en las investigaciones que el de "subestatal", aunque reconocemos, como dice Zubelzú que "*tanto el 'actor subnacional' como el 'actor subestatal' derivan de un mismo concepto integral: el 'Estado-Nación' [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto*". ZUBELZÚ, G. "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en IGLESIAS F. - IGLESIAS V. - ZUBELZÚ G. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, CARI-PNUD, Buenos Aires, 2008, p. 36.

(8) FRONZAGLIA, M. L. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo - de 2001 a 2004,* Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, 2005, p.44.

(9) Cierto es que dentro de los actores subnacionales se encuentran también las personas no estatales, aun cuando la literatura priorice aún los actores subnacionales estatales.

(10) Ante las limitaciones estatales, se ha hecho cada vez más notoria la posibilidad de una relación entre el desarrollo local, como también las dinámicas propuestas desde el ámbito global.

públicas, prácticas y actores se puede constituir en un modelo a nivel global, recibiendo de ese intercambio beneficios económicos y de prestigio en la comunidad internacional[11].

La Provincia de Buenos Aires participa de diversos espacios más o menos formales, tales como el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR**,** ferias y representaciones en festivales internacionales y ha suscripto Convenios, Cartas, Entendimientos y Protocolos con Estados nacionales y otros actores subnacionales[12] en el marco de la previsión constitucional del artículo 124 de la Constitución Nacional[13].

En este trabajo se pretende verificar la presencia internacional de la Provincia de Buenos Aires en el Parlasur. La experiencia del MERCOSUR es una excelente oportunidad para estudiar esta interrelación entre lo global y lo local. Si bien el diseño institucional inicial del MERCOSUR de 1991 otorgó un énfasis excesivo a la liberalización comercial en desmedro de otras dimensiones más sociales, políticas y culturales que también formaban parte del proyecto originario[14], una vuelta de tuerca se advierte con la firma Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR de 2005.

---

(11) Esta influencia e interdependencia de lo global en lo local y este auge de los gobiernos locales es lo que resume el neologismo "*glocal*". Esto debe ser considerado a partir de la dinámica que se impone entre la globalización, la interdependencia compleja y la mundialización. Según Piana y Tisera "*¿Dónde se observa la dialéctica existente entre lo global y lo local? La propuesta entiende a la política internacional subnacional como una política pública que permite a los gobiernos locales actuar como actores globales. En la actualidad esto se observa en múltiples actividades que desarrollan estos sujetos: acuerdos bilaterales, hermanamientos de ciudades, proyectos de cooperación técnica y financiera, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, entre otras actividades*". PIANA, R.S. - TISERA, J.C. "Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local", *Razón Crítica*, 3, 2017, pp. 168-169.

(12) En un trabajo de 2015 el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales ha sistematizado todos estos documentos (Véase http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-buenosaires.pdf) Fecha de consulta: 18/12/2018.

(13) La posibilidad del relacionamiento internacional de las entidades provinciales en Argentina está enmarcada en dicho artículo, que señala que las Provincias pueden "*celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional*". Si bien es una competencia introducida por la reforma de 1994, los antecedentes de relacionamiento internacional de las provincias son de larga data.

(14) El proyecto originario previsto por Alfonsín y Sarney buscó crear condiciones para enfrentar juntos los problemas de la deuda, la vulnerabilidad de las economías a los factores internacionales y el estancamiento del crecimiento por la inflación cíclica, pero al momento de la suscripción de los acuerdos que dieron origen al MERCOSUR encontró, en los gobiernos de Argentina (Menem) y de Brasil (Collor de Mello), otras orientaciones ideológicas. Como consecuencia de esa nueva lógica liberal, la armonización legislativa, educativa, social y cultural vendría por añadidura junto con el crecimiento comercial.

El Protocolo Constitutivo del Parlasur previó que los parlamentarios fueran elegidos por los ciudadanos de los Estados Partes a través de sufragio directo, universal y secreto, otorgando una legitimación democrática inédita a este proceso de integración. Además, su Protocolo determinó que fuera un órgano de representación de sus pueblos, dando a este órgano una singular particularidad de vincular lo local con lo internacional.

Teniendo en cuenta que "*[e]n un sistema uninominal, como el caso de distrito regional (provincial) es claro que este debe responder directamente a su electorado a pesar de que jurídicamente sea, como en el caso, representante de los pueblos (de todos los pueblos del MERCOSUR)*"[15], es posible preguntarse si el parlamentario elegido por el distrito de la Provincia de Buenos Aires y aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia han introducido temas locales en sus campañas, en los debates o en las decisiones adoptadas[16].

Justamente, el proceso eleccionario directo que Argentina inició en 2015 permitirá comprobar, por un lado, si la legitimidad directa de los representantes ha dado un giro al funcionamiento de este cuerpo y por otro, si los intereses locales de los representados electores han estado presentes en los debates y proyectos del Parlasur.

Cercanos a la finalización de un ciclo de cuatro años y a un nuevo proceso eleccionario de los representantes de Argentina ante el Parlasur, guía este trabajo la necesidad de indagar cómo los actores locales de la provincia de Buenos Aires y los representantes bonaerenses en el Parlasur han utilizado ese espacio. Se pretende *profundizar* el campo de estudio de las relaciones internacionales subnacionales, *describir* la inserción internacional de la Provincia de Buenos Aires en un foro parlamentario poco estudiado, como el Parlasur y *examinar* las posibilidades del Parlasur como ámbito para la inserción internacional de este actor subnacional.

En la primera parte del artículo, se estudiarán los antecedentes del Parlasur; seguidamente, el proceso eleccionario directo de los parlamentarios de 2015. Finalmente, indagamos las propuestas presentadas y debates del parlamentario elegido por el distrito de la Provincia de Buenos Aires y de aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia. Nuestras reflexiones finales darán cuenta de la ausencia de referencias a los temas locales en los debates preelectorales

---

(15) GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Nº 32, junio 2015, p. 77.

(16) Desde ya dejamos aclarado que no analizamos si el esquema de elección de candidatos previsto por nuestro país por la ley N° 27120 fue fiel al objetivo de representar a los "pueblos" como se prevé en el Protocolo Constitutivo. Sin embargo, y dado que es éste el marco del Protocolo para la representatividad de los parlamentarios, como se verá, el eje de nuestro trabajo será estudiar si los intereses, los temas o los problemas de los representantes elegidos por el Distrito de la Provincia de Buenos Aires o aquellos que provienen de ella, lo expresan o no.

y en las propuestas aun cuando en el debate parlamentario aparecen las experiencias y referencias a diversos aspectos locales.

I. El Parlasur entre lo global y lo local

Si bien el ideario de la integración regional se encuentra ligado a la emancipación de los pueblos latinoamericanos, es sólo en los últimos años que se advierte la multiplicación de acuerdos y negociaciones fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o la profundización de acuerdos de libre comercio entre países vecinos, lo que para algunos representa una reacción, una etapa o bien un complemento al proceso de globalización[17].

A fines de la década de los ochenta un fenómeno único modifica el panorama de la política internacional en América Latina y el Caribe: comienza a gestarse el auge en los procesos de integración regional como una estrategia frente a los grandes desafíos planteados por la globalización y a las complejidades que afrontan las economías en desarrollo para reinsertarse en el nuevo espacio económico internacional.

Es en este contexto en el cual la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay firman en 1991 el Tratado de Asunción para constituir el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR). Este bloque fue diseñado originalmente como una organización intergubernamental provista de pocos órganos, siendo los principales el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano político decisivo; el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y la Secretaría Administrativa[18].

Esta estructura institucional es modificada por el Protocolo de Ouro Preto firmado en 1994, donde sus órganos quedan conformados por el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)[19] y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

---

(17) Véase LAREDO I. - DI PIETRO S. "Globalización y regionalización", *Sextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, UNR, 2001; SERBIN, A. "Globalización, integración regional y sociedad civil", *en* OLIVA, C. - SERBIN, A.(Comp.). *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Laboratorio Editorial FCL, San Pablo, 2002.

(18) Este proyecto de integración regional ha sido, en sus orígenes, un proceso intergubernamental con objetivos esencialmente económicos. Según Gerardo Caetano durante la creación del MERCOSUR, se propuso un arreglo intergubernamental de integración, sin espacios de supranacionalidad y sin precisión de reglas. CAETANO, G. (Comp.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CeFIR, Montevideo, 2009.

(19) La CPC fue uno de los tres órganos de la estructura institucional del MERCOSUR desprovistos de capacidad decisoria junto con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la Secretaría del MERCOSUR.

La CPC funcionó como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes; la cantidad de parlamentarios era igual por Estado y sus integrantes designados por los Congresos nacionales conforme a sus procedimientos internos[20].

En diciembre de 2005 los presidentes de los Estados Miembros buscan dar un nuevo impulso y firman el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur en adelante). Conforme a este Protocolo, el Parlasur nace como el órgano unicameral de representación de los *pueblos* del MERCOSUR, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del bloque[21].

Dado que "*(l)a institucionalización es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse*"[22], se desprende de los amplios propósitos del Parlasur nuevas perspectivas al proceso de integración. Entre esos propósitos se destaca la representación de los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política; la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz; y la promoción de la solidaridad y la cooperación regional e internacional, entre tantos otros.

A fin de darle una nueva fuerza, sus miembros deben ser electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo a la legislación de los países miembros lo que dota a este órgano de una legitimación democrática y representativa que contrasta con la de los otros órganos del MERCOSUR, que todavía traducen la voluntad de los Estados expresada en sus presidentes[23].

La denominación "Parlamento", su función representativa de los pueblos, la previsión de sufragio universal y nuevas funciones legislativas y de control respecto de la CPC, evidencian posibilidades de una actuación innovadora. El Parlasur, en los considerandos de su creación plantea la "(...) *importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales*" y entre las visiones académicas locales se ha señalado que su conformación significaría un aporte a la calidad y al equilibrio institucional en el MERCOSUR[24].

---

(20) Sus funciones distaban de las funciones de un Parlamento propio. En efecto, por un lado, su función era la de gestionar y acelerar los procedimientos internos en los países miembros para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria y, por otro lado, en colaborar en la armonización de las respectivas legislaciones nacionales.

(21) El Parlasur sustituyó a la CPC.

(22) BERNAL-MEZA, R. (2001) "Institucionalización del Mercosur", en BENECKE, D. - LOSCHKY, A. (Eds.). *Mercosur: Desafío Político*, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001.

(23) En verdad, la creación del Parlasur viene a concretar uno de los anhelos integraciones del Tratado de Asunción, el cual sostiene enfáticamente que "*se deben sentar las bases de una unión más estrecha entre sus pueblos con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes*"; participación que se realiza a través de sus representantes.

(24) GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", ob. cit.

Sin embargo, su carácter de Parlamento no debe llevar a confusión, pues no tiene competencia en la creación de normas[25]: es un órgano fundamentalmente deliberativo que aprueba dictámenes, recomendaciones, declaraciones, elabora estudios y anteproyectos de normas nacionales orientados a la armonización de las legislaciones nacionales y eleva a los Estados proyectos e iniciativas[26]. Más aún, teniendo en cuenta la falta de competencias considerables y la ausencia de toma de decisiones en el desarrollo regional, se ha considerado que el Parlasur es un órgano intrascendente en el bloque[27].

A pesar de haberse creado su estructura, funciones y el sistema de adopción de decisiones, el Protocolo Constitutivo no fijó la cantidad de parlamentarios por países, tema central sobre el cual no se había alcanzado consensos. Tal como informa la página web del organismo, recién "*en el año 2009, se celebró el Acuerdo Político que estableció la proporcionalidad atenuada, la cual aumentó la participación de los Estados Partes (…). A partir de sus respectivas elecciones directas, el organismo tendrá la siguiente composición parlamentaria: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 y Venezuela 33*"[28]. Para alcanzar estos números finales de representantes, se previó un esquema

(25) Actualmente cuenta con un Reglamento Interno que en sus 173 artículos regula, entre otros, los derechos y obligaciones, las inmunidades, las licencias e inasistencias, incompatibilidades y las Comisiones, entre otras. En su artículo 90 describe los diferentes tipos de actos, a saber: *Dictámenes:* opiniones manifestadas por el Parlamento sobre Normas enviadas por el CMC antes de su aprobación legislativa en un o más Estados Partes. *Proyectos de Norma:* son propuestas normativas presentadas para consideración del CMC. *Anteproyectos de Norma:* son sugerencias que tienen como objetivo la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, son dirigidas a los Parlamentos Nacionales para su eventual consideración. *Declaraciones:* afirmaciones del Parlasur sobre cualquier asunto de interés público. *Recomendaciones:* orientaciones generales dirigidas a los órganos decisorios del MERCOSUR. *Informes:* investigaciones sobre temas específicos, desarrollados por una o más comisiones permanentes o temporales, aprobados por el Plenario. *Disposiciones:* son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlasur.

(26) Son varios los autores que señalan las pocas competencias que se le han otorgado a la CPC y al Parlasur. Puede ampliarse en VÁZQUEZ, M. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su Trayectoria Político-Institucional*, Trabajo presentado para Latin American Studies Association, Washington, D.C., 2001; DRUMMOND, M.C. "Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político", *Puente Europa*, año VII, número especial, 2009; CAETANO, G. (Comp.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CeFIR, Montevideo, 2009; ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011; RAMOS, H. "Partidos Políticos argentinos y Mercosur. Tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006)", *POSTData*, 17, N° 2, 2012, pp. 163-197. De todas formas, como señala Vanossi, "*No es poca cosa que entre sus atribuciones pueda proceder a convocar a los funcionarios de los Estados partes (inciso 5º).* " VANOSSI, J. R, "Integración, Mercosur y "Parlasur": Datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

(27) ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011.

(28) (https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/149/1/parlasur/historia.html) Fecha de consulta: 05/12/18. Es una representación atenuada porque Brasil pese a contar con casi el 70% de la población del bloque, incluyendo a Venezuela, sólo tendrá, a partir de la elección directa, el 40,3% del total. Cabe aclarar que, si bien Venezuela se encuentra suspendido del bloque desde fines de 2016, los

progresivo que llegará a 2020[29] cuando todos deben ser elegidos directamente y sólo si lo hacen[30].

Dado que la elección de los parlamentarios se realiza según la legislación de cada Estado, la "*cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada país*" (art. 6° MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 23/05), ello depende de la voluntad y de los acuerdos políticos internos de cada uno de los Estados.

II. La elección argentina de 2015: las normas, los actores y los elegidos

A la fecha, sólo Paraguay (desde 2008) y Argentina (desde 2015) han celebrado elecciones directas para cubrir los representantes del Parlasur.

En el caso argentino, el 29 de diciembre de 2014 se sancionó la ley registrada bajo el número N° 27120 que introduce modificaciones al Código Electoral Nacional (ley N°19945) e incorpora el Capítulo IV "De los parlamentarios del Mercosur".

El sistema de votación de parlamentarios del Parlasur fue novedoso para nuestro sistema electoral pues adopta un sistema mixto por el cual los electores de cada provincia argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[31] votan a un único representante por ese territorio o "distrito regional" (circunscripción uninominal) y a su vez, votan a los restantes 19 representantes en una única lista donde el territorio nacional constituye un distrito único (circunscripción plurinominal)[32].

Si bien, a primera vista el sistema parece reproducir el modelo de distribución de cargos en el Congreso de la Nación, en verdad, según sea de dónde provengan los candidatos de la lista plurinominal puede otorgarse sobre o subrepresentación a cada uno de los "pueblos" de las provincias. Además, no sólo fue novedoso por

---

representantes de la Asamblea Nacional siguieron participando del Parlasur, aunque cada vez con mayor dificultad.

(29) Plazo modificado según DC-11-2014-CMC.

(30) Por el sólo hecho de haber procedido a su elección directa, hoy Argentina tiene hoy más representantes que Brasil.

(31) La ley designa este primer esquema uninominal como distrito regional aun cuando en verdad las circunscripciones son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El sistema de las PASO es aplicable a la elección de parlamentarios.

(32) En el primer caso, es un sistema a simple mayoría de sufragios; para el caso del distrito electoral nacional, por cociente con sistema D´Hondt, con un umbral del 3% del padrón electoral nacional. Sobre esta lista se aplica el art. 60 bis (modif. por ley N° 27412) del Código Electoral que fija la paridad de la cuota de género. Pero como recuerdan Gajate y Fernández Saca no hay previsión alguna respecto a la adecuada representación de etnias que fija el art. 6 inc. 2 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", ob. cit.

el doble voto para un mismo tipo de cargo (parlamentario), sino porque también a excepción del cargo de presidente y vice de la Nación, no existía en nuestro sistema electoral, otro distrito electoral nacional.

Como ha señalado Gajate y Fernández Saca[33], "*(e)s centro del debate no sólo el sistema mixto escogido, sino también el sistema de inmunidades definido para los parlamentarios del MERCOSUR que excede a lo previsto en el acuerdo constitutivo del PARLASUR*"[34]. En efecto, la redacción dada al art. 16 de la ley N° 27120 generó suspicacias por equiparar los derechos de los parlamentarios del MERCOSUR a los derechos e inmunidades que el derecho interno otorga a diputados nacionales[35].

Jorge Vanossi entendió que no había contradicción en ello pues no habiendo en nuestro derecho sino fueros reales y, en el caso, ceñidos a la función que representan y dada la aplicación en el derecho interno de la ley N° 25320 que no otorga inmunidad de proceso a los representantes, la única inmunidad aplicable es la de opinión (ya prevista en el Protocolo)[36].

Sin embargo, una mayoría de autores entendieron que la norma estaba creando una inmunidad o privilegio constitucional, de interpretación y alcance restrictivo sólo para diputados y senadores[37]. En efecto, se dijo que la ley N° 27120, asimilando los parlamentarios a los privilegios e inmunidades de los diputados nacionales no sólo estaba dándole la inmunidad de opinión (art. 68 de la Constitución Nacional) ya prevista en el Protocolo Constitutivo sino también la de arresto (art. 69 de la Constitución Nacional), no prevista en el Protocolo. De ahí que se consideró inconstitucional el art. 16 de la ley N° 27120[38].

---

(33) GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", ob. cit., p.77.

(34) Según el art. 12 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR "2. *Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones*". Además, el Protocolo previó en el Acuerdo de Sede, que el MERCOSUR firmaría con la República Oriental del Uruguay, sede del Parlasur, "*las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes*" (arts. 12.1 y 21). Por su parte, el 16 del Reglamento Interno del Parlasur replica la cláusula del 12.2.

(35) El texto del referido artículo expresamente reza: "*Artículo 16. — En todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se regulare específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios del Mercosur en representación de la ciudadanía argentina, serán asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto, siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares*".

(36) VANOSSI, J. R. "Integración, Mercosur y 'Parlasur': Datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

(37) Según la interpretación judicial desde el caso "Marbury vs. Madison" de 1803, en EE.UU. los privilegios e inmunidades no pueden ser creados o ampliados por ley del Congreso. En Argentina esa doctrina se toma en 1887 en "Sojo, Eduardo c/Cámara de Diputados de la Nación", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 22/09/1887.

(38) MANILI, P. L. "La elección de parlamentarios del Mercosur y sus inmunidades", *La Ley*

Ya antes del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que más adelante desarrollaremos, la Cámara Nacional Electoral se había expedido en el caso "Milman"[39] en 2015 ante una acción declarativa de inconstitucionalidad presentada por el presidente del G.E.N.[40], la que sentenció no extensibles "*los privilegios e inmunidades que la Constitución concede a los miembros del Congreso (cf. artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional)*"[41].

Corresponde ahora describir cómo los partidos políticos fueron construyendo sus campañas para dar cuenta de esta nueva elección. En su plataforma del año 2015, el Frente Para la Victoria (FPV) "*concibe a América Latina y a sus organismos regionales como el ámbito natural de actuación de la Argentina, pues la apuesta por la integración y el desarrollo regional es a la vez un incentivo para la prosperidad nacional y un reaseguro de su autonomía y soberanía respecto de potencias extranjeras*"[42]. Por el lado de Cambiemos, su postura es normalizar los vínculos con los países vecinos con el fin de revisar la situación del Mercosur para así potenciar el desarrollo de la región. Asimismo, señala que "*en la última década, Argentina ha caído en los rankings internacionales y tiene una participación decreciente en los flujos de comercio e inversión (…). Para ello Argentina debe comenzar por resolver temas internos, incluyendo las trabas a movimientos financieros y comerciales que le han valido sentencias desfavorables en la*

2015-C-787; ORGAZ, J. "Las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur: Mucho ruido (político) y pocas nueces (jurisprudenciales)", *La Ley* 2016-B-612; PEROTTI, A. D. "Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: Fecha de asunción, inmunidades y Poder Judicial", 2015 (disponible en http://www.abogados.com.ar/archivos/2018-06-11-095347-20150529-ley27120-elecc-parlioms-arg2-1.pdf fecha de consulta: 19/02/19).

(39) "Millman, Gerardo Fabián c/ E.N. - P.E.N. s/ proceso de conocimiento - respecto del artículo 16 de la ley 27120", Cámara Nacional Electoral (C.N.E.), 15/10/15.

(40) Para ver una crítica al fallo por haber resuelto a pesar de reconocer la C.N.E. la inexistencia de "caso", véase BOICO, Roberto J. "Inmunidad de arresto de los parlamentarios del Parlasur", en *La Ley* 2016-B-279; ORGAZ, J. "Las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur: mucho ruido (político) y pocas nueces (jurisprudenciales)", ob.cit. Boico señala otros argumentos que critican los fundamentos del fallo y también entiende que son inmunidades que provienen del Derecho internacional y no de la Ley N° 27120, la que sólo lo que hace es internalizarlas.

(41) V. https://www.cij.gov.ar/nota-18480-La-C-mara-Electoral-rechaz—las-inmunidades-de-los-parlamentarios-del-Mercosur.html (Fecha de consulta: 10/1/2019).

(42) Tomado de https://goo.gl/6Pae94 (Fecha de consulta: 12/01/19). En el Frente para la Victoria, ya en la plataforma del año 2011 se adoptó un enfoque de multilateralismo en materia de relaciones internacionales, priorizando la inserción en el mundo a partir de la integración latinoamericana, manifestando de esta manera incrementar "*el proceso de construcción regional, con el objetivo de fortalecer la autonomía y soberanía nacional y de reposicionar a las naciones sudamericanas en el escenario global*". Tomado de https://goo.gl/pwULM4. (Fecha de consulta: 05/01/19). Siguiendo la misma línea de pensamiento, el FPV en su plataforma electoral del año 2013, construye su retórica en relación a la defensa de los intereses de los pueblos en base a los principios que el Parlamento del MERCOSUR pretende defender al señalar que: "*apostamos por consolidar un mundo más democrático y pacífico, que respete los intereses de las naciones emergentes y que contribuya al progreso económico y social de todos los pueblos*". Tomado de https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1966-5-fpv.pdf (Fecha de consulta: 22/10/18).

OMC"[43]. Por último, la coalición Unidos por Una Nueva Argentina (UNA), entonces liderada por Sergio Massa y José Manuel de la Sota, en su plataforma del 2015 señala con respecto a la política externa que "*todas las políticas tienen que estar vinculadas entre sí. No existe una política interna separada de la política exterior. Es importante que Argentina vuelva a tener buenas relaciones con todo el mundo. No se puede pensar el futuro sin una relación de cooperación estratégica entre el Mercosur y los Estados Unidos y es fundamental para la Argentina establecer alianzas que nos permitan reinsertarnos en el mundo*"[44], y sostiene la necesidad de reconstruir, fortalecer y relanzar el MERCOSUR. Ninguna de las tres plataformas de los principales partidos políticos del país hizo referencia alguna a la futura elección de los parlamentarios del Parlasur, un cargo nuevo para los electores y que hubiera requerido mayor presencia en el debate.

Las listas de los tres principales partidos en el distrito nacional quedaron conformadas con diversas estrategias en cuanto a la distribución territorial y poblacional: 11 de los 19 candidatos (casi el 60%) del FPV provenían o tenían su principal actividad en la Provincia de Buenos Aires y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (46% de la población); en el caso de Cambiemos, destaca el mayor lugar que ocuparon los dirigentes provenientes de la Provincia de Córdoba (4)[45], con casi la misma cantidad de lugares que los de la Provincia de Buenos Aires (5)[46]; en el caso de UNA casi todos ellos (15 de 19) pertenecen a la Ciudad y Provincia y es el que menos dispersión geográfica ofrecía.

Candidatos Parlasur Distrito Nacional: de dónde provienen

Distrito Nacional			
Frente para la Victoria			
Candidato/a	***Distrito de origen***	***Candidato/a***	***Distrito de origen***
Taiana, Jorge Enrique	CABA	Merchan, Paula Cecilia	Córdoba
Teresa Parodi	Corrientes	Calcagno y Maillmann, Eric	Buenos Aires
Rossi, Agustín Oscar	Santa Fe	Harispe, Gastón	Buenos Aires
Filmus, Daniel Fernando	CABA	Femenia, Marina Mercedes	Mendoza
Milagro Sala	Jujuy	Basterio, Sergio	Buenos Aires

(43) V. https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/2204-22-Plataforma%20Cambiemos.pdf (Fecha de consulta: 05/01/19).

(44) V. https://es.slideshare.net/infodine/plataforma-electoral-una (Fecha de consulta: 05/01/19).

(45) Recuérdese que esta provincia es el distrito donde más diferencia a favor obtuvo M. Macri en su balotaje.

(46) No resulta extraña, en cambio, la presencia de 5 dirigentes de la ciudad de Buenos Aires, sede del gobierno del PRO, principal partido de la coalición Cambiemos.

Valdes, Eduardo Felix	CABA	Brienza, Hernán	CABA
Santa María, Victor	CABA	Corregido, Helena	Chaco
Perie, Julia Argentina	Misiones	Vilas, Pablo	CABA
Laborde, Oscar Alberto	Buenos Aires	Echegaray, Patricio	San Juan
Esteban, Edgardo Joaquín	Buenos Aires		
Cambiemos			
Candidato/a	***Distrito de origen***	***Candidato/a***	***Distrito de origen***
Mariana Zuvic	Santa Cruz	Ernesto Marcelo Elías	Buenos Aires
Fabián Jorge Rodríguez Simón	CABA	Patricia de Ferrari Rueda	Córdoba
Lilia Puig de Stubrin	Santa Fe	Rafael Manuel Pascual	CABA
Walter Norberto Nostrala	Córdoba	José Gustavo Perego	Neuquén
Osvaldo José Mércuri	Buenos Aires	Norma Eva Allegroni	CABA
María Luisa Storani	Buenos Aires	Santiago Alberdi	CABA
Daniel Oscar Ramundo	CABA	Renato Matías Lobo	Buenos Aires
Armando Daniel Abruza	Buenos Aires	Paula Adriana Inés Atlante	Jujuy
Amelia Beatríz M. Rappazzo	Córdoba	Joaquín R. Aníbal Medina	La Rioja
Carlos Armando Becerra	Córdoba		
	Unidos por una Nueva Alternativa		
Candidato/a	***Distrito de origen***	***Candidato/a***	***Distrito de origen***
Jorge R. Agustín Vanossi	CABA	Walter Domingo Martello	Buenos Aires
Sandra Mónica López	Buenos Aires	Luis Emilio Acuña	Buenos Aires
Alberto Emilio Asseff	Buenos Aires	Natalia Cerutti	Río Negro
Hernán Pedro Olivero	Córdoba	Mauricio Amadeo Fischetti Margulis	CABA
Claudia Fernanda Gil Lozano	CABA	Guillermo Esteban Benavente	Buenos Aires
Oscar Ariel Martínez	Santa Fe	Alicia Esther Valin	Buenos Aires
María Sofia Budeguer	Tucumán	Martín Eduardo Palma Bastidas	Buenos Aires

Carlos Alberto Zaffore	CABA	Vanina Soledad Carbonel	Buenos Aires
Tomás Hutchinson	Buenos Aires	Daniela del Rosario Lazichi	Buenos Aires
Irma Susana Sánchez	Buenos Aires		

Fuente: Elaboración propia.

Por el Distrito Regional Provincia de Buenos Aires, se presentaron Gabriel Mariotto por el FPV, Esteban Bullrich por Cambiemos y José Ignacio de Mendiguren por UNA.

En cuanto a las campañas de los candidatos, tampoco fue central la temática del Parlasur en el debate político. En efecto, en los dos debates presidenciales realizados el 4 de octubre y el 15 de noviembre de 2015, ninguno de los oradores mencionó en algún momento sus propuestas sobre política exterior ni se nombró al MERCOSUR.

Por su parte, los entonces candidatos Gabriel Mariotto y Jorge Taiana dictaron una conferencia en la Universidad Nacional de Lanús aunque la temática fue sobre el organismo regional, los temas del debate se corrieron a la elección presidencial[47]. Asimismo, no se ha podido identificar ningún acto central con eje de los candidatos del Parlasur por las listas de Cambiemos y UNA.

Tal como recuerda Carranza[48], los resultados de las elecciones de octubre de 2015 finalizaron con similares porcentajes a las elecciones presidenciales en primera vuelta[49].

Resultado de Parlamentarios Distrito Nacional

Partido Político	Votos	Bancas
Frente para la Victoria	8.922.609	8
Cambiemos	8.105.307	7
UNA	4.723.218	4

Fuente: elaboración propia a partir de https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosy estadisticas/2015Fecha de consulta: 1/12/18

(47) V. http://www.unla.edu.ar/index.php/noticias/199-novedades-destacadas/3178-taiana-abal-medina-y-mariotto-disertaron-sobre-el-parlasur (Fecha de consulta: 01/11/18).

(48) CARRANZA, G. "Íter constitutivo y desafíos del parlamento del Mercosur. Especial alusión al caso argentino", *Cuestiones Constitucionales*, Vol.36, 2017, pp. 51-77.

(49) El FPV obtuvo el 37,33% mientras que el PRO el 34,38% y UNA el 20,75%, conf. www.argentina.gob.ar. Por lo tanto, los 19 candidatos que quedaron elegidos originalmente para representar a Argentina a nivel nacional son: de la *Alianza Frente para la Victoria* Jorge Taiana, Teresa

Por el distrito regional, y dado el carácter uninominal, los resultados fueron altamente favorables al FPV:

17 parlamentarios por el Frente para la Victoria[50];

5 parlamentarios por Cambiemos;

1 parlamentario por el Partido Justicialista; y

1 parlamentario por la Alianza Compromiso Federal.

Contabilizando ambos distritos, el nacional y el regional, la Provincia de Buenos Aires, alcanzó sólo cuatro diputados al Parlasur [51].

La asunción de los representantes argentinos al Parlasur fue realizado formalmente en Montevideo el 14 de diciembre de 2015 durante la XXXV Sesión Plenaria del órgano regional[52]. Jorge Taiana, quien fuera electo como uno de los cuatro vicepresidentes de la mesa directiva del organismo durante la jornada, señaló que "*hay que ver la designación directa de los Parlamentarios por parte de Argentina como una decisión política de fortalecer la integración...*" [53]. Además el ex Canciller argentino enfatizó que "*tenemos un doble papel: el de acercar la integración a nuestros pueblos, a nuestras ciudades, a nuestras provincias para comprometernos con ella, relacionándonos con las otras realidades, con los otros Estados miembros del bloque para ayudar a tener una mejor comprensión, mejorar el diálogo, superar los obstáculos y remover desconfianzas*" [54].

Sellarés, Agustín Rossi, Daniel Filmus, Milagro Sala Leiton, Eduardo Valdés, Víctor Santa María, y Julia Perié. Por el lado de la *Alianza Cambiemos*, Mariana Zuvic, Fabián Rodríguez Simón, Lilia Puig, Walter Nostrala, Osvaldo Mercuri, María Luisa Storani y Daniel Ramundo. Por último, por el lado de la *Alianza UNA* Jorge Vanossi, Alberto Asseff, Herman Olivero y Claudia Gil Lozano.

(50) En relación al candidato por la Provincia de Buenos Aires, al ser una sola banca por provincia, quedó electo Gabriel Mariotto por el FPV.

(51) A ellos, se ha sumado más tarde otro parlamentario, Oscar Laborde, que entró como consecuencia del desplazamiento de Milagro Sala. También se aclara que, si bien fue electa Sandra Mónica López por UNA por el distrito nacional, de origen bonaerense, renunció a su banca tras decidir posicionarse del lado de Daniel Scioli, del FPV.

(52) V. http://www.telam.com.ar/notas/201512/130036-representantes-argentinos-parlasur-asuncion.php (Fecha de consulta: 13/12/18).

(53) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/10804/1/parlasur/xxxv-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html (Fecha de consulta: 16/02/19).

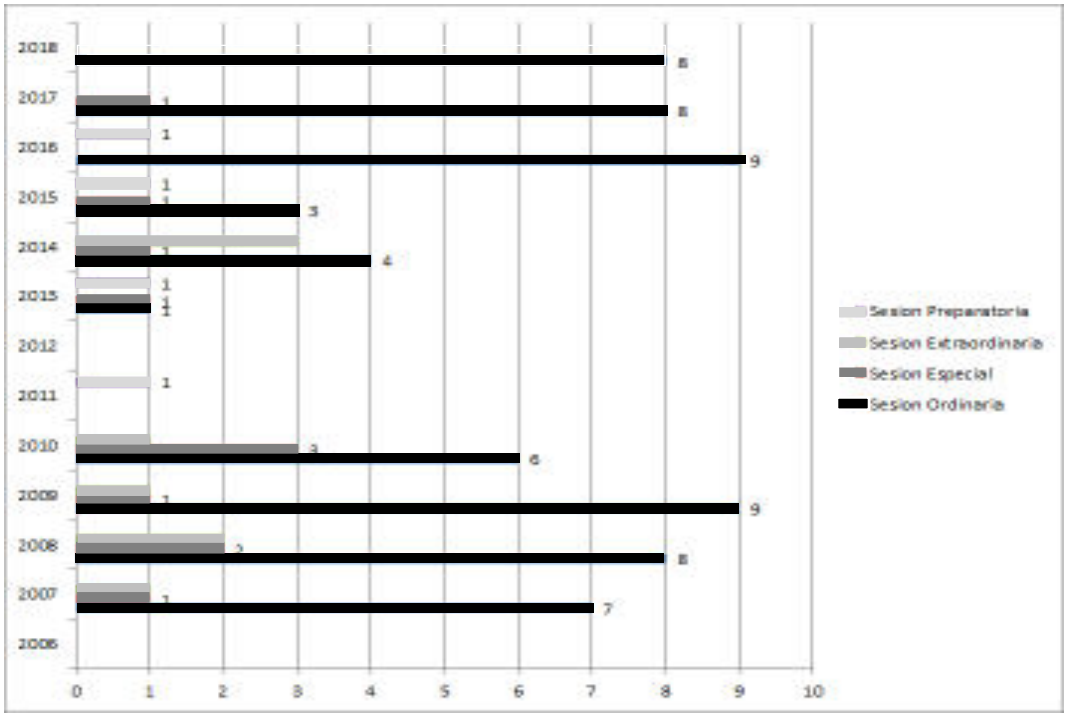
(54) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/10804/1/parlasur/xxxv-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html (Fecha de consulta: 16/02/19). Con la asunción del nuevo gobierno nacional, se decidió no abonar dieta a los parlamentarios por resultar una decisión del propio Parlamento con sus propios fondos. El gobierno argentino sólo aporta viáticos y un pasaje por mes a Montevideo (Decisión Administrativa N° 152/16 Jefatura de Gabinete). Este hecho generó planteos judiciales que fueron rechazados: "K., A. H. s/ amparo", Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 1, del 19 de mayo de 2016; y "Assef Alberto Emilio c/ Estado Nacional | amparo ley 16986" en Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, del 13 de sep. de 2018. Sobre el tema puede profundizarse en el reciente trabajo de Alejandro Perotti (PEROTTI, A. D. "Sobre algunas cuestiones vinculadas a la opinión consultiva del parlamento del MERCOSUR en materia del pago de las dietas de los parlamentarios electos", en *Revista de la Facultad*, Vol. IX, Nº 2, nueva serie II, UNC, 2018, pp. 117-165).

III. Las propuestas y debates en el Parlasur 2015-2018

Como ha sido señalado por Vanossi[55], "*(e)l Parlasur celebra sesiones a pesar de la dificultad para formar el quórum a causa de que gran parte de sus componentes deben con frecuencia cumplir una doble función por ser al mismo tiempo parlamentarios nacionales y del Parlasur; situación que será finalmente superada cuando la totalidad de los Diputados sean elegidos en votación directa (de "primer grado") por las respectivas ciudadanías de los países del Mercosur, lo que dará por superado lo que algunos observadores han denominado "un déficit democrático"*.

Aun cuando todo órgano lleva un necesario proceso de adaptación, se advierte todavía una tensión entre las competencias formales, su funcionamiento y los fundamentos de su creación. En efecto, si bien sus principios son importantes para el desarrollo institucional del Mercosur, el Parlasur tiene desde su puesta en funcionamiento una escasa producción normativa[56] y una escasa actividad. En efecto, sólo se han realizado desde sus comienzos hasta la actualidad un total de 86 sesiones.

Cantidad y tipo de sesiones del Parlasur por años



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página oficial del Parlamento del Mercosur

(55) VANOSSI, J. R. "Integración, Mercosur y "Parlasur": datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

(56) GAJATE, R. "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?", en MELLADO, N. (Ed.) *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Ed. Lerner, Córdoba, 2010; ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los

Sin embargo, y tal como se advierte del gráfico, luego de una evidente disminución en las sesiones desde 2009 hasta llegar a ninguna en 2012, las elecciones directas de Paraguay y Argentina revitalizaron la agenda y reuniones del Parlasur. El mayor crecimiento se identifica en el trabajo de las Comisiones.

Comisiones	**2006-2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Asuntos Económicos, Financieros, Fiscales y Monetarios					3 Ordinarias	5 Ordinarias
Asuntos Internos, Seguridad y Defensa						
Asuntos Internacionales, Interregionales y Planeamiento Estratégico						1 Ordinaria
Asuntos Jurídicos e Institucionales					6 Ordinarias	2 Ordinarias
Ciudadanía y Derechos Humanos					2 Ordinarias	7 Ordinarias 1 Audiencia Pública
Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo		2 Ordinarias		8 Ordinarias 1 Especial	6 Ordinarias	1 Ordinaria
Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte					2 Ordinarias 1Extraordinaria	4 Ordinarias
Infraestructura Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca					8 Ordinarias	4 Ordinarias 1Audiencia Pública
Observatorio de la Democracia						
Presupuesto y Asuntos internos						2 Ordinarias

49

Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social			1 Ordinaria	8 Ordinarias	3 Ordinarias 1 Conjunta	4 Ordinarias

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página oficial del Parlamento del MERCOSUR

En relación a las propuestas normativas presentadas por el parlamentario elegido por el distrito de la Provincia de Buenos Aires y por aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia, no se detecta particularidad alguna respecto del resto de las delegaciones de nuestro país ni de los otros países miembros: el carácter deliberativo es el preponderante en las propuestas presentadas por los parlamentarios.

Por lo que corresponde a las cantidades de proyectos o iniciativas presentadas por éstos, el parlamentario Asseff es quien presenta la mayor cantidad[57]. Otro rasgo para resaltar es que las presentaciones, cuando son hechas por más de un parlamentario, generalmente las realizan junto con connacionales y habitualmente son del mismo partido por el que fueron seleccionado[58].

En contra de la orientación teórica inicial respecto a la política internacional subnacional, no se advierte que los temas de la Provincia sean parte de los proyectos normativos. Sí se cuelan en ellos los asuntos nacionales, como por ejemplo se planteó entre los grupos políticos la desaparición de Santiago Maldonado, "*desaparecido en el marco de una operación de la gendarmería*"[59] promovido por parte de FPV, o la expulsión de José López y declaraciones en contra del gobierno de Venezuela[60], propiciada por los parlamentarios de Cambiemos.

---

procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011.

(57) Hemos contabilizado dentro de los Asuntos Entrados desde la Sesión Ordinaria XXXVI (2016) a la LX (2018), sólo proyectos presentados por los parlamentarios, no incluyendo las notas, las adhesiones a proyectos de otros parlamentarios ni los proyectos, trabajos o informes derivados de sus trabajos de comisión. En cuanto a las cantidades, Asseff presentó 20, Storani 13, Mércuri 11, y Mariotto y Laborde 7 cada uno. Las cifras no son importantes si se tiene en cuenta que, para todo el período, el total de propuestas de declaraciones, de recomendaciones y de disposiciones ascendieron a 608.

(58) En los casos en que se advierte presentaciones conjuntas por parlamentarios de distintos partidos, éstas suelen ser de proyectos sin trasfondo político partidario, tal como las declaraciones de interés a la realización de congresos de tipo científico.

(59) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/mep-355-2017.pdf (Fecha de consulta: 10/2/19).

(60) Como señala el Art. 33 en su Capítulo 3 del Reglamento Interno del Parlasur, "*los Parlamentarios y Parlamentarias podrán constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas*". Un grupo puede estar integrado al menos por un 10% de la integración del Parlamento si son representante de un solo Estado Parte o bien, de 5 Parlamentarios o Parlamentarias, si son

En cambio, las referencias a la Provincia son más usuales en los debates. Así, en la XXXIX Sesión Ordinaria desarrollada en octubre de 2016 y a propósito del proyecto para declarar de interés la campaña global GQUAL para la paridad de género en la representación internacional adoptada por el Instituto Interamericano de DD.HH. presentado por la parlamentaria Storani, señala en su alocución que "*en Argentina estamos en pleno debate de la reforma política y que esta semana hemos tenido un avance muy importante, pues en la Provincia de Buenos Aires se aprobó la ley de paridad, es decir, el uno a uno para la representación política. Esto sucedió, nada menos, que en la Provincia más grande e importante de Argentina*"[61]. En el caso de una propuesta de declaración de rechazo y preocupación frente a las intenciones del gobierno argentino de avanzar en la integración de la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico "*debido al impacto negativo que su implementación traería a la industria regional y el comercio interbloque*"[62] que se trató en la XLV Sesión Ordinaria, en marzo de 2017, el parlamentario Filmus recurrió, entre otros argumentos, a una declaración de la Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires para acompañar el **proyecto**[63]. Los problemas y temas de la gestión provincial también se introducen como parte del debate y así la parlamentaria Perié, del Frente para la Victoria, con motivo del rechazo a la política nacional con el FMI señala en la LVII Sesión Ordinaria de agosto de 2018 el trágico hecho en una escuela de Merlo murió una Directora y un portero por una explosión producto de un escape de gas[64].

En la LVIII Sesión Ordinaria del 10 de septiembre de 2018, en el debate sobre el proyecto "El Parlasur en las escuelas", el parlamentario Osvaldo Mercuri, oriundo de Banfield, realiza una intervención mencionando la situación de su provincia, en donde señala que "*además, para conocimiento de los señores legisladores de todos los países que integran el Parlasur, quiero decirles que en la provincia de Buenos Aires, no en este gobierno sino en anteriores, se instruyó hace algunos años, por iniciativa de una ley, de la cual soy autor junto con otros diputados en su momento, el Parlamento Juvenil Ecológico. Esta propuesta tiene que ver con la problemática que se debate en cada sesión referida a los temas que atraviesa el mundo, que son de público conocimiento. Por lo tanto, felicito la iniciativa*"[65].

---

representantes de más de un Estado Parte. En este sentido, se conformó la Bancada Progresista que incluye al Frente para la Victoria (FPV-PJ), el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia, el Frente Amplio de Uruguay, el Frente Guasú de Paraguay y el Partido Socialista Unidos de Venezuela (PSUV). Cabe destacar que por parte de Argentina la conformaron 7 parlamentarios elegidos por el distrito nacional y 16 parlamentarios por los regionales.

(61) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12643/1/xlii-sesion-ordinaria-de-6-de-octubre-de-2016.doc(Fecha de consulta: 10/2/19).

(62) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12884/1/mep-558-2016.pdf (Fecha de consulta: 10/2/19).

(63) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10804/1/xlv-sesion-completa-27-marzo-2017.doc (Fecha de consulta: 10/2/19).

(64) V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15428/1/lvii-so-de-20-agosto-2018.docx (Fecha de consulta: 10/2/19).

(65) Además, el legislador expresó que "*es de destacar también que hace aproximadamente dos años y*

51

También se ha verificado la presencia internacional institucional de la Provincia de Buenos Aires a través de sus órganos en el Parlasur y, en este sentido, se han detectado pocas participaciones institucionales[66]. Asimismo, encontramos en el Parlasur las participaciones de Nancy Monzón, Diputada MC y autora de dos leyes contra la Trata de personas en la Provincia de Buenos Aires y de Diana Maffia, Directora del Observatorio de Género del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires, quienes participaron en el debate del "*4to. Encuentro por una Agenda Regional de Género del Parlasur*", donde finalmente se firmó una Carta de Intención entre el Consejo Nacional de Mujeres y el Parlasur[67].

IV. Conclusiones

La integración regional no es un proceso lineal de progresos permanentes, sino un proceso complejo, con avances y retrocesos, zigzagueante, porque en raras oportunidades confluyen los intereses, las corrientes ideológicas y las expectativas de los líderes de los Estados. El MERCOSUR no es la excepción, más aún cuando el bloque sigue estando sustentado en un acuerdo intergubernamental, sin delegación de competencias, donde los presidentes son quienes mueven los hilos y toman las grandes decisiones.

La apertura de nuevos espacios, como el que permite el Parlasur con la elección directa de los parlamentarios, si bien no cambió la estructura intergubernamental del MERCOSUR, sí posibilitó que la ciudadanía pueda acercarse más a estos espacios. Por otro lado, el propósito de "*representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política*" posibilitó también repensar los esquemas de representación política hoy vigentes.

---

medio se está llevando a cabo en las ciudades del interior de la provincia y en el conurbano bonaerense el Parlamento Juvenil del Mercosur, a iniciativa de otros bloques y del bloque argentino, que debemos trasladar y comentar. Esto tiene que ver, fundamentalmente, con el conocimiento del MERCOSUR no solamente por parte de la juventud, sino también del pueblo en general". V. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15620/1/parlasur/lviii-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html (Fecha de consulta: 12/2/19).

(66) Entre ellos se puede mencionar la participación de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires en la Audiencia Pública realizada por la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlasur llevada a cabo en Buenos Aires el 8 y 9 de noviembre de 2018. Cabe destacar que las Audiencias Públicas de esta Comisión se encuadran dentro del Protocolo Constitutivo del Parlasur (art. 4, núm. 3) que delega la elaboración de un Informe anual que revisa la situación de los Derechos Humanos del Mercosur. Estas reuniones se realizan en el marco del art. 82 del Reglamento interno del Parlasur, que señala: "*Cada comisión podrá realizar reuniones públicas con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales para tratar asuntos concernientes a su área de actuación, mediante propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado*". Finalmente, destacamos que este también es uno de los propósitos del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur el cual reza: "4. *garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración*".

(67) V. (https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/12992/1/parlasur/4to encuentro-por-una-agenda-regional-de-genero-del-parlasur.html (Fecha de consulta: 26/11/18).

52

Paraguay, primero y Argentina, después, han previsto mecanismos para la elección directa de los integrantes del Parlasur. La posibilidad de aumentar los escaños no ha funcionado como un incentivo para que Brasil y Uruguay, ni la hoy suspendida Venezuela lo hagan; a nuestro juicio más bien revela la poca fuerza y relevancia que aún tiene este foro. De todas formas, hemos acreditado que la elección directa de los parlamentarios argentinos revitalizó el Parlasur, sus trabajos en Comisiones y las sesiones ordinarias.

En el caso argentino, la ley N° 27120, creó un sistema mixto y original para nuestros antecedentes electorales, pero no modificó las lógicas territoriales de la representación. Cada provincia cuenta, al menos, con un representante producto del Distrito Regional, pero como cada partido puede organizar sus listas plurinominales, la distribución de los parlamentarios electos no sigue patrones poblacionales: si bien la provincia de Buenos Aires tiene un claro problema de subrepresentación, dieciséis provincias argentinas, a la fecha de la elección, quedaron sólo con su Representante Regional.

Lamentablemente, más que por sus acciones, el Parlasur es hoy conocido entre el público no especializado por el antecedente jurisprudencial de la dirigente social y parlamentaria del Parlasur Milagros Sala[68]. Otro hecho que en este período ha sido noticia fue la expulsión del representante por Tucumán, José López, el ex secretario de Obras Públicas del anterior gobierno nacional argentino "*por graves actos de falta de decoro*"[69].

Sin embargo, también es un foro donde sus integrantes discuten ampliamente, expresan sus opiniones, conforman bloques y donde políticos locales con amplia trayectoria encuentran espacio para continuar sus carreras junto con actores políticos menos reconocidos. En el caso de la Provincia de Buenos Aires compitieron por el distrito regional candidatos con antecedentes: el entonces Vicegobernador

---

(68) En ese caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró, por unanimidad de sus miembros la inconstitucionalidad del art. 16 de la Ley N° 27120. La defensa de Sala cuestionaba la legalidad de la detención alegando que Milagro Sala contaba con inmunidad de arresto en razón de haber sido electa parlamentaria del Mercosur. La Corte entendió que las inmunidades estaban previstas en el Protocolo Constitutivo y éstas lo eran en razón de la materia (juzgamiento civil y penal), del tiempo (durante o luego de su mandato) y de su causa (por opiniones y voto por su función de parlamentarios) y aclaró, según su interpretación, que "*la "inmunidad de arresto" fue regulada, en los instrumentos internacionales que diseñaron el Parlamento del Mercosur, exclusivamente respecto de los legisladores comunitarios en su relación con el Estado sede del Parlamento, es decir, en el territorio de la República Oriental del Uruguay*" ("Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/p.s.a. asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5/12/17; disponible en: https://www.cij.gov.ar/nota-28776-La-Corte-Suprema—por-unanimidad—rechaz—que-Milagro-Sala-posea-inmunidad-de-arresto-como-parlamentaria-del-Mercosur.html. Fecha de consulta: 27/12/18. Véase también MANILI, P. L. "Inmunidades y prerrogativas de funcionarios públicos. La Corte Suprema ratificó su jurisprudencia", *La Ley* 2017-F-498).

(69) Ello, luego de haber sido detenido en Argentina arrojando bolsos con 9 millones de dólares a un convento de General Rodríguez, presumiblemente, producto de la corrupción.

de Buenos Aires, por el FPV; el entonces Ministro de educación de CABA y quien sería luego Senador nacional por Buenos Aires, por Cambiemos; y un ex Ministro nacional de producción por UNA. Pero también las listas nacionales de estos tres partidos son integradas por candidatos sin tantos "pergaminos". Es así que aún no podemos en esta instancia, y luego de sólo una elección, perfilar un "modelo" de parlamentario[70].

Como se ha señalado, la política internacional subnacional puede colarse por los rígidos marcos del tradicional modelo clásico estatal[71]. No obstante ello, se comprobó que en los debates preelectorales los temas locales no han estado presentes. Más aún, no hay por el parlamentario elegido por la Provincia de Buenos Aires ni por aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia, proyectos con temas vinculados a los problemas y temas del "pueblo" bonaerense. Ello no debería entenderse como un déficit *a priori* sino más bien como parte del desacople de los temas locales en el juego de las relaciones intergubernamentales. La política internacional subnacional es un asunto novedoso; también es una cuestión compleja como para formar parte de las propuestas y debates electorales[72]. Pudimos comprobar que los temas locales de la Provincia, y los antecedentes de los propios parlamentarios forman parte de los debates que naturalmente se dan en su seno.

Rodeado por órganos que representan a los Estados, sólo el Parlasur representa a los "pueblos". Es cierto que no puede el Parlasur, por sí solo, modificar la estructura intergubernamental del MERCOSUR, pero es hoy el único órgano que tiene vida propia y lógicas distintas a la estructura intergubernamental mercosureña.

Frente a la propuesta de suspender la elección de los parlamentarios argentinos[73], se entiende que no hay mejor instrumento para "*la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz*" que la elección popular, elección que debería apoyarse en los intereses locales y ello no sólo por la exigencia normativa del Protocolo sino especialmente como mecanismo real -y no meramente declamado- de relanzar el MERCOSUR.

---

(70) Estas diferentes pertenencias y antecedentes influyen, sin duda, en la variabilidad de los proyectos presentados.

(71) Colacrai refiere a la "porosidad" de los límites estatales (COLACRAI, M. "El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito Subnacional", en MAIRA, L. (Ed.). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, p. 305 y ss.).

(72) Por el contrario, hemos reseñado que varias de las propuestas están vinculadas a temas estrictamente nacionales.

(73) Expediente 3882-D-2017 presentado en la H. Cámara de Diputados de la Nación por la Diputada Elisa Carrió que plantea suspender su elección hasta el 31/12/20, fecha de finalización de la etapa de transición. A pesar de alabar los fines del Parlasur, el argumento para el límite es el económico. Sin embargo, debemos recordar que, a la fecha, los parlamentarios por Argentina no cobran dieta, sino sólo reciben viáticos y un pasaje al mes por parte del Estado argentino.

V. Bibliografía

ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011.

BECK, U., *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización,* Paidós, Buenos Aires, 2008.

BERNAL-MEZA, R. "Institucionalización del Mercosur", en BENECKE D. - LOSCHKY A. (Ed.). *Mercosur: Desafío Político*, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001.

BOICO, Roberto J. "Inmunidad de arresto de los parlamentarios del Parlasur", *La Ley* 2016-B- 279.

CAETANO, G. (Comp.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CeFIR, Montevideo, 2009.

CALVENTO, M. "La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina", *Desafíos,* 28(I), 2016, pp. 297-334.

CARRANZA, G. "Íter constitutivo y desafíos del parlamento del Mercosur. Especial alusión al caso argentino", *Cuestiones Constitucionales*, Vol. 36, 2017, pp. 51-77 (Disponible en https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2017.36.10859).

COLACRAI, M. "El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito Subnacional", en MAIRA, L. (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

DRUMMOND, M.C. "Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político", *Puente Europa*, año VII, número especial, 2009.

FRONZAGLIA, M. L. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004.* Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, 2005.

GAJATE, R. "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?", en MELLADO, N. (Ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Ed. Lerner, Córdoba, 2010.

GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Nº 32, junio 2015, pp. 54-91.

KEOHANE, R. - NYE, J. *Poder e interdependencia,* GEL, Buenos Aires, 1988.

LAREDO I. y DI PIETRO S. "Globalización y regionalización", *Sextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, UNR, 2001.

MANILI, P. L. "Inmunidades y prerrogativas de funcionarios públicos. La Corte Suprema ratificó su jurisprudencia", *La Ley* 2017-F-498.

MANILI, P. L. "La elección de parlamentarios del Mercosur y sus inmunidades", *La Ley* 2015-C-787.

ORGAZ, J., "Las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur: mucho ruido (político) y pocas nueces (jurisprudenciales)", *La Ley* 2016-B-612.

PEROTTI, A. D. "Sobre algunas cuestiones vinculadas a la opinión consultiva del parlamento del MERCOSUR en materia del pago de las dietas de los parlamentarios electos", *Revista de la Facultad*, Vol. IX, Nº 2, nueva serie II, UNC, 2018, pp. 117-165.

PEROTTI, A. D. "Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: fecha de asunción, inmunidades y Poder

Judicial", 2015. (Disponible en http://www.abogados.com.ar/archivos/2018-06-11-095347-20150529-ley27120-elecc-parlioms-arg2-1.pdf).

PIANA, R.S. - TISERA, J.C. "Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local", *Razón Crítica*, 3, 2017, pp. 145-173.

RAMOS, H. "Partidos Políticos argentinos y Mercosur. Tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006)", *POSTData*, 17, N° 2, 2012, pp. 163-197.

SERBIN, A. "Globalización, integración regional y sociedad civil", *en* OLIVA, C. - SERBIN, A.(Comp.), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Laboratorio Editorial FCL, San Pablo, 2002.

SILVA SOURA, V. - MORÁN LEÓN, C. "Relaciones Subnacionales. El caso de Chile y Argentina", en MAIRA, L. (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

TISERA, J. - MANASSERO, M. - PIANA, R. "La política internacional subnacional: desafíos para los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el siglo XXI", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 39, 2018.

TORRIJOS, V. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de la nación", *Desafíos*, 2, 2000, pp. 19-54.

TRUYOL, A. *La sociedad internacional,* Alianza, Madrid, 1993.

VANOSSI, J. R. "Integración, Mercosur y "Parlasur": datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

VÁZQUEZ, M. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su Trayectoria Político-Institucional,*Trabajo presentado para Latin American Studies Association, Washington, D.C., 2001 (Disponible en http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/VazquezMariana.pdf).

ZUBELZÚ, G. "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en IGLESIAS F. - IGLESIAS V. - ZUBELZÚ G., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos deun sistema federal*, CARI-PNUD, Buenos Aires, 2008.

3.7.2. Análisis metodológico

Victoria Zapata

El presente artículo aborda una temática interesante en el marco de los estudios sobre la gestión subnacional de los gobiernos locales, en este caso, de la provincia de Buenos Aires en el marco del PARLASUR. Esto conlleva a su originalidad, por cuanto el abordaje del Parlamento del Mercosur ha sido principalmente orientado a explicar su funcionamiento, su estructura dentro del proceso de integración general, desde una perspectiva juridicista pero no, como se presenta en este caso, respecto de la orientación de agendas de los parlamentarios y la incidencia de las políticas locales en la agenda regional.

La estructura general del texto se encuentra ordenada, concisa y precisa; deja al descubierto los objetivos generales del artículo, así como su recorrido teórico metodológico. La escritura y fundamentación se presentan claras y hacen al lector parte de las reflexiones en torno al objeto de estudio planteado. Esto es, se plantea la dicotomía del proceso regional entre lo local y lo global; se aborda luego el caso de estudio, a través del aspecto normativo, de sus participantes en cuanto orientación política y procedencia, para luego dar paso al proceso de selección de representantes, donde se destacan las complejidades de la vinculación entre los procesos electorales nacional y regional.

Si se parte de considerar que los fenómenos sociales distan de ser unidireccionales o unicausales, el presente trabajo se estructura de forma tal que permite dar cuenta de la interrelación entre estos y la problemática objeto de estudio, pues responde a niveles de reflexión teórica, sociohistórica y normativa. Si bien se destaca el carácter primordialmente descriptivo que se realiza del fenómeno, no por ello se deja de lado la búsqueda de factores de convergencia o reglas de correspondencia entre el aspecto teórico y el observacional o práctico.

En cuanto a la construcción de datos o uso de fuentes, los autores utilizan numerosos elementos que hacen a la elaboración propia de los datos que nutren los resultados abordados al tiempo que refuerzan la hipótesis de trabajo. Esto, en los estudios de caso, permite orientar los objetivos generales y contrarrestarlos con otros estudios futuros a través de metodologías diacrónicas o sincrónicas. La elección de esta última es la que se aborda en las propuestas y debates del Parlasur 2015-2018.

Con respecto a la bibliografía utilizada, el trabajo se nutre tanto de fuentes primarias como secundarias. Se elaboran recorridos desde lo normativo, lo procedimental y los estudios de preferencias; se vale de datos oficiales, análisis de referentes en la materia (tanto para el caso del proceso de integración como para el debate de la gestión subnacional de los gobiernos locales, etc.), se apoya en resultados preli-

minares, pero, por sobre todo, destaca la vacancia cognitiva en los estudios sobre el tema objeto del trabajo.

La valoración de la consistencia de los resultados tiene que estar acorde a los objetivos e hipótesis propuestos por los autores. En este caso, se pretende identificar la presencia o no de temas relevantes o vinculados con el pueblo de la provincia de Buenos Aires en el PARLASUR, lo cual se realiza en el devenir del escrito. Por su parte, se entiende la necesidad de fortalecer la experiencia de selección directa de parlamentarios con eje en los asuntos locales como mecanismo real para robustecer el MERCOSUR, con base en el desarrollo propio del tema objeto de estudio y el recorte temporal elegido. Esto dará consistencia, al mismo tiempo, a las líneas futuras de investigación.

Si bien es cierto que la mencionada vacancia cognitiva del tema elegido permitiría entender el estudio como preliminar, por su carácter coyuntural y evolutivo, no son menores los resultados obtenidos. De allí que, en el escrito, no se observen inconvenientes sustanciales que vean truncas sus conclusiones.

Sobre las líneas de investigación futuras, encuentro interesante la posibilidad de ampliar el recorte temporal dada la oportunidad de contar con un nuevo proceso eleccionario a parlamentarios del MERCOSUR, lo cual podrá sustentar la hipótesis inicial al ampliar sus condiciones y reforzar los datos sobre los que se construye el estudio. Además, creo importante establecer marcos de investigación comparada en el propio proceso de integración, para establecer líneas de comportamiento generales del MERCOSUR, dinámicas de toma de decisiones y preferencias.

De allí que podrían plantarse, como futuras preguntas de investigación, las siguientes: ¿Cuáles creen que pueden ser las líneas de enlace o entrecruzamiento entre los procesos de integración regional y los procesos de selección de representantes a nivel nacional? A raíz de ello, ¿consideran que el marco normativo del PARLASUR como caso de estudio acompaña esa vinculación, o solo se construye como un espacio *ad hoc* al proceso de integración? En el estudio se remarca que el aspecto declamativo sobrepasa el real en la construcción de preferencias políticas locales. ¿Cuáles creen que serían los elementos que darían fuerza a la representatividad del cuerpo legislativo regional? De acuerdo a lo anterior, ¿consideran que la gestión subnacional de los gobiernos locales podría ser o debería ser profundizada en el marco de las plataformas electorales nacionales? ¿De qué modo?

Finalmente, se considera oportuno revisar la opción de los autores de haber seleccionado una revista de una Facultad de Derecho para la publicación del estudio y no otras de carácter más vinculados a las relaciones internacionales o política regional, donde el caso podría encontrar una visibilidad más notoria, o ponerse en discusión con otras líneas metodológicas.

3.8. Carátula metodológica

Título: Políticas participativas en la ciudad de La Plata. Estudio de los discursos, las políticas y sus resultados.

Autores: Ricardo Sebastián Piana y Diego Furnari.

Resumen: Se pretende estudiar las políticas participativas en el municipio de La Plata, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, Argentina, en el período 2015-2019.

Se ha insistido en la necesidad de generar las condiciones para que la ciudadanía se acerque y aproveche los beneficios de participar y colaborar en los procesos políticos que el gobierno de turno ofrece a la vez que se promueve, desde lo discursivo, una serie de reformas a políticas y prácticas preexistentes. Esta tendencia no es nueva, pero ha encontrado en los últimos años un fuerte impulso desde diversas áreas, tanto por parte de los académicos como por los gobiernos, que encuentran en estas prácticas un mecanismo de legitimación para las políticas públicas.

Proponemos centrar el foco para estudiar estas políticas participativas en los gobiernos locales por varias razones: en primer lugar, porque en Argentina las experiencias participativas se han desarrollado inicialmente (y han encontrado interesantes espacios de desarrollo y estudio académico) en los gobiernos municipales.

En segundo lugar, porque se sostiene que en la detección de los problemas de política pública, cuanto más cerca del territorio esté puesto el análisis, más eficientes deberían ser los diagnósticos y, por tanto, mejores las soluciones propuestas.

Seleccionado por ser uno de los municipios gobernados por la coalición Cambiemos (victoriosa a nivel nacional, provincial y local en 2015), se espera comparar los discursos, la comunicación gubernamental y las políticas públicas participativas en La Plata, en el marco de una gestión que se presenta como "abierta" a la comunidad. Para el estudio de la distancia existente entre las consignas y las prácticas se propondrá un camino descriptivo/comparativo en la aplicación, el diagnóstico, la visión, el rol ideológico y los objetivos de gestión, a través de entrevistas, partidas asignadas, estudio del uso de redes sociales, análisis de la comunicación gubernamental y las lógicas de aplicación, modificación o continuidad de las políticas participativas durante el período bajo estudio.

Palabras claves: Participación – Gobierno Abierto – Presupuesto Participativo – Transparencia.

Fecha y lugar de presentación: 2019. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín.

Descarga directa: https://drive.google.com/file/d/1GaiO0Cfll6HSjh-CpKwuNfIOh9G-yOV5R/view

Autora del análisis metodológico: María Laura Pagani. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina). Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y licenciada en Sociología (UNLP). Adjunta de la materia Sociología de las Organizaciones y del taller de investigación «Estudios sobre las políticas, la gestión y formas de abordaje de las organizaciones públicas», de la licenciatura en Sociología de la UNLP. Docente de posgrado en diversas maestrías y posgrados. Trabajadora estatal, y actualmente, experta en Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Directora del proyecto de investigación: «Reformas y transformaciones estatales en la provincia de Buenos Aires. Estudios de caso sobre el desarrollo de políticas públicas y su vinculación con la producción de conocimiento y toma de decisiones».

3.8.1. Artículo #8

Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.

Políticas participativas en la ciudad de La Plata. Estudio de los discursos, las políticas y sus resultados.

Ricardo Sebastián Piana r_piana@yahoo.es*,
Diego Martín Furnari, furnaridiego@hotmail.com**

Área temática: Participación y Control en las Políticas Públicas

Resumen

Se pretende estudiar las políticas participativas en el municipio de La Plata, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, Argentina, en el período 2015-2019.
Se ha insistido en la necesidad de generar las condiciones para que la ciudadanía se acerque y aproveche los beneficios de participar y colaborar en los procesos políticos que el gobierno de turno ofrece a la vez que se promueve, desde lo discursivo, una serie de reformas a políticas y prácticas preexistentes. Esta tendencia no es nueva, pero ha encontrado en los últimos años un fuerte impulso desde diversas áreas, tanto por parte de los académicos como por los gobiernos, que encuentran en estas prácticas un mecanismo de legitimación para las políticas públicas.
Proponemos centrar el foco para estudiar estas políticas participativas en los gobiernos locales por varias razones: en primer lugar, porque en Argentina las experiencias participativas se han desarrollado inicialmente (y han encontrado interesantes espacios de desarrollo y estudio académico) en los gobiernos municipales. En segundo lugar, porque se sostiene que en la detección de los problemas de política pública, cuanto más

* Doctor en Ciencia Política (USAL). Doctor en Ciencia Jurídica (UNLP), Docente e investigador en UNLP/UCALP/USAL. La Plata, Argentina, r_piana@yahoo.es
** Magister en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales, UNLP. La Plata, Argentina, furnaridiego@hotmail.com

cerca del territorio esté puesto el análisis, más eficientes deberían ser los diagnósticos y, por tanto, mejores las soluciones propuestas.

Seleccionado por ser uno de los municipios gobernados por la coalición Cambiemos (victoriosa a nivel nacional, provincial y local en 2015), se espera comparar los discursos, la comunicación gubernamental y las políticas públicas participativas en La Plata, en el marco de una gestión que se presenta como "abierta" a la comunidad. Para el estudio de la distancia existente entre las consignas y las prácticas se propondrá un camino descriptivo/comparativo en la aplicación, el diagnóstico, la visión, el rol ideológico y los objetivos de gestión, a través de entrevistas, partidas asignadas, estudio del uso de redes sociales, análisis de la comunicación gubernamental y las lógicas de aplicación, modificación o continuidad de las políticas participativas durante el período bajo estudio.

Palabras Claves

Participación – Gobierno Abierto – Presupuesto Participativo - Transparencia

1. Introducción

El presente trabajo pretende describir comparativamente las políticas participativas en el municipio de La Plata, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, Argentina en el período 2015-2019.

Dicho conjunto de políticas (y discursos), enmarcadas hoy en las prácticas del gobierno abierto, se presentaron como uno de los ejes de campaña para el actual gobierno (en los niveles nacional, provincial y municipal). Desde esa perspectiva se ha pretendido impulsar novedosas maneras de intervenir en el espacio público conjuntamente con la ciudadanía entendida como sujeto de derechos pero también de obligaciones. Desde esa doble mirada se insiste en generar las condiciones (instrumentos de política pública, piezas comunicacionales, discursos de campaña, entre otras) para que la ciudadanía se acerque y aproveche los beneficios de participar y colaborar en los procesos políticos que el gobierno de turno ofrece a la vez que se promueve, desde lo discursivo, una serie de reformas a políticas y prácticas preexistentes.

Esta tendencia no es nueva, pero ha encontrado en los últimos años un fuerte impulso desde diversas áreas, tanto por parte de los académicos como de los gobiernos que encuentran en estas prácticas un mecanismo de legitimación para las políticas públicas (y de las gestiones debutantes).

Proponemos centrar el foco para estudiar estas políticas participativas en los gobiernos locales por varias razones. En primer lugar, porque en nuestro país las experiencias participativas se han desarrollado inicialmente (y han encontrado interesantes espacios de desarrollo y estudio académico) en los gobiernos municipales. Los municipios de Rosario, Morón, Ciudad de Buenos Aires y La Plata han sido pioneros en esta temática, pudiendo señalar como antecedes de estudio las investigaciones de Abdulhadi, 2009; Annunziata, 2011 y 2013; Balardini y Torrillate, 2009; Bloj, 2008; Carmona, 2011; Carmona y Martínez, 2014; Furnari, 2014; Pagani, 2015 y 2016; Plot, 2005; Parra, 2009; Pinillos y Signorelli, 2014; Quintar, 2009; Ramella y Galván, 2012; Romero, 2004; Santana, 2009; Schillagi, 2005; Sortino, 2013, entre otras.

Además, en el contexto de la actual crisis de representación política que influye sobre la baja percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre los resultados de sus democracias (Piana, 2014), se sostiene que en la detección de los problemas de política pública, cuanto más cerca del territorio esté puesto el análisis, más eficientes deberían ser los diagnósticos y, por tanto, mejores las soluciones propuestas. Tal como lo sostiene Uranga (2005:3):

> Hoy las condiciones son otras, el contexto global es distinto y los modos de participación son también diferentes. Los partidos políticos tradicionales han dejado de ser por sí solos actores eficaces para la construcción democrática. Vivimos una profunda crisis de la partidocracia tradicional y aún hoy los liderazgos emergentes, surgidos de las nuevas prácticas, no logran consolidarse para constituirse en alternativas de poder. Es necesario pasar de una democracia de electores, a una democracia de participación, es decir, a una democracia de ciudadanos con capacidad de incidencia y poder real, partiendo del reconocimiento y el respeto por la diferencia.

Y añade,

> Hay que trabajar en una suerte de nueva democracia de lo público, donde se redefina el espacio mismo, donde los actores encuentren modos renovados de participación, donde se generen otras formas de diálogo, negociación y construcción de consensos y donde todos y todas, sujetos y organizaciones, puedan alcanzar la visibilidad real que la democracia necesita, tanto para expresar sus demandas como para poner de manifiesto sus posiciones (Uranga, 2005:8).

En efecto, la necesidad de fortalecer las democracias, encuentra hoy en el gobierno local la clave de bóveda para sostenerlo: la profundización de los procesos de descentralización de la política pública (de nación a provincia y de ésta última a los municipios) prioriza al régimen municipal porque brinda las mayores posibilidades de trabajar al lado del ciudadano-vecino desde un plano de proximidad y permite conocerlo para crear o afirmar vínculos de interacción para el trabajo comunitario y generar soluciones para los problemas cotidianos[1].

Ahora bien, qué distancia existe entre las consignas y las prácticas; esto es, cómo se trasladan estos discursos a las acciones. Para intentar responder este interrogante -sin pretender que del presente estudio se puedan inferir resultados generales- hemos tomando la política de presupuesto participativo de la ciudad de La Plata entre los años 2015 y 2019 a modo de estudio de caso en el marco de las iniciativas de participación ciudadana y transparencia impulsadas por el municipio como continuación de las políticas provinciales y nacionales. El municipio de La Plata, además de ser uno de los primeros gobiernos locales que inició este tipo de políticas, resulta relevante porque a pesar de los cambios políticos, el eje participativo se ha mantenido en las dos últimas

[1] Esta idea se inscribe dentro de la lógica liberal de subsidiariedad por el cual el hombre debe resolver sus problemas mediante su esfuerzo y capacidad, a través de las herramientas y el marco que facilite el Estado como intermediador. Es decir, el Estado debe darle al ciudadano la libertad para que pueda desarrollarse por sí mismo y sólo intervenir cuando las limitaciones propias de cada uno impiden la resolución de un problema o conflicto puntual. Es decir, que el gobierno debe transformarse (aún está lejos de ello) en un facilitador o generador de condiciones o contextos para la acción ciudadana. Dicho principio es uno de los justificativos para la creación de mecanismos o políticas públicas que permita una gestión conjunta entre los actores intervinientes con el fin de mejorar su calidad de vida al mismo tiempo que se les brinda las herramientas para que ellos mismos puedan desarrollarse en comunidad, es decir que lo que se busca es el fomento de la participación política de los ciudadanos. Pero a su vez, la participación aparece como la "solución" para suplir los problemas de la democracia representativa: nadie mejor que uno mismo para proteger sus intereses. Los partidos, los políticos, sólo gobiernan en función de sus intereses y no los del pueblo que representan. El discurso de la antipolítica subyace en las políticas de reforma estatal.

gestiones. En efecto, a pesar de las fuertes críticas durante la campaña electoral a la gestión anterior, la actual conducción liderada por Julio Garro (Alianza Cambiemos) continuó la política del ex Intendente Pablo Bruera (al menos formalmente). Para el estudio de las continuidades y cambios se propondrá un camino descriptivo/comparativo en la aplicación, el diagnóstico, la visión, el rol ideológico y los objetivos de gestión. Al finalizar el presente estudio se intentará comprender las motivaciones de la actual gestión y la existencia (o no) de un correlato entre el aspecto discursivo, ideológico y práctico a la luz de las nuevas estrategias de Gobierno Abierto.

2. Los antecedentes institucionales

En la esfera política, como en ninguna otra, se ha tornado indispensable la definición de un marco conceptual que no sólo brinde certezas terminológicas respecto del camino a seguir sino, y más importante, que brinde legitimidad a la multiplicidad de acciones/decisiones que se adoptan durante una gestión de gobierno. Ello se torna fundamental dado los altísimos niveles de desconfianza que la ciudadanía, en general, expresa respecto de las motivaciones de los funcionarios, sobre todo, cuando se proponen cambios de fondo en las políticas públicas.

La llegada de una nueva gestión política de manera simultánea en el nivel nacional, provincial y local brindó el contexto adecuado para que el gobierno definiera una estrategia de reformas convergentes para alcanzar determinados objetivos en materia de gestión pública pretendiendo modificar algunas prácticas de la gestión anterior definidas durante la campaña como corrupta, poco trasparente y arbitraria. Luego de asumir la presidencia, Mauricio Macri encabezó una serie de anuncios entre los cuales se destacaron la firma del Decreto N° 117/16 mediante el cual se instruyó a los Ministerios, Secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a elaborar y presentar en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días ante el entonces Ministerio de Modernización (órgano del cual depende el plan en cuestión) un “Plan de Apertura de Datos”, cuyo principal objetivo estuvo destinado a promover la difusión pública de información de los funcionarios a través de las declaraciones juradas así como datos respecto del uso de los fondos públicos y los resultados de gestión de los distintos organismos. La tendencia se

profundizó con la aprobación del Decreto N° 434/16 (marzo de ese año) mediante el cual se aprobó el "Plan de Modernización del Estado" cuyos ejes son: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; 5) Estrategia País Digital. Propiciada por el Poder Ejecutivo, en septiembre de ese mismo año se sancionó la Ley, registrado bajo el N° 27.275, que regula el derecho de acceso a la información pública aún cuando las modificaciones que se introdujeron por decreto de necesidad y urgencia han sido cuestionadas[2]. En marzo del 2017, el Congreso de la Nación aprobó modificaciones en la Ley N° 25.917 (del 2004) sobre el Régimen Federal de responsabilidad fiscal. En julio de ese mismo año, el gobierno nacional presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, con compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias. La última iniciativa que puede tomarse como antecedente, es el lanzamiento de la "Plataforma Digital de Participación Ciudadana", la cual fue anunciada por la Secretaria de Modernización del Estado, Ciencia y Tecnología, Lucrecia Escandón, en el Encuentro Regional para las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto el cual promueve el intercambio de buenas prácticas entre los 70 países miembros y que se inauguró en Buenos Aires con la presencia del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2017.

Estas líneas se replicaron en la mayoría de las provincias argentinas y los municipios gobernados por Cambiemos de manera de demostrar un hilo conductor que, en materia de reforma administrativa, pretende impulsar la actual gestión.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la gobernadora María Eugenia Vidal, en febrero de 2016, aprobó el régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, lo cual se profundizó, por Decreto N° 407/17, al personal policial con jerarquía superior a Subcomisario.

También en Provincia de Buenos Aires, se suscribió, en marzo del 2016, un acuerdo de cooperación con el Ministerio de Modernización de la Nación para la implementación del expediente digital (hoy Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDEBA) con el objeto de agilizar los procesos administrativos con una inversión de más de 150.000 millones de pesos. La adopción del Sistema Integrado de Gestión y Administración

[2] Decreto N° 746/17.

Financiera (SIGAF)[3], así como el sistema de compras públicas electrónicas, PBAC[4], también informatizaron procesos rutinarios en materia de registro contable y de compras públicas.

En julio de 2016, también impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el "*proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial*"[5]. Ese mismo mes, a través del Decreto N° 805/16, se anunció la creación de un portal de datos abiertos para el Estado bonaerense a los efectos de sintetizar la información de los distintos organismos de gobierno (Piana y Amosa, 2018).

En abril de 2017 se anunció la creación de la Oficina de Fortalecimiento Institucional (OFI) cuyo principal objetivo radica en la concreción de los objetivos de transparencia, eficacia y transformación de la Administración Pública, en sintonía con las acciones del gobierno nacional.

La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, también cambió de color político en 2015 y de la mano de la nueva conducción se convirtió rápidamente en uno de los bastiones de la gestión provincial. Con una muy buena relación entre ambos ejecutivos, La Plata se transformó en un reducto clave para la consolidación del espacio Cambiemos y las decisiones tomadas desde el nuevo gobierno municipal así lo manifiestan.

En lo que nos atañe, el entonces candidato Julio Garro, como parte de su campaña manifestó su postura respecto a las nuevas tendencias en materia de reforma administrativa cuando anunciaba que su hipotética gestión se basaría en "*un gobierno abierto, transparente y que piense en la gente*"[6]. Ya en la gestión, el responsable del ejecutivo municipal presentó en julio de 2017 el Portal de Datos Abiertos, un sitio que

[3] En este caso, la implementación fue tan conflictiva que tuvo que renuncia el primer Contador General de la Provincia propuesto por Vidal.

[4] Previo a la adopción del sistema de compras informático, el gobierno de Vidal propició la modificación de la Ley de Compras, aprobada durante el gobierno de Scoli pero que no se encontraba vigente y la reglamentó. Lo destacable es que ambos procesos, SIGAF y PBAC son readaptaciones de sistemas de gestión informáticos ya desarrollados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[5] Como hemos señalado en otro lado, esta Ley, con un amplio abanico de herramientas, sólo abrió paso a los diversos decretos y resoluciones que han implantado la obligatoriedad del GDEBA (Piana, 2017).

[6] http://221radio.com.ar/v2/garro-vamos-a-hacer-un-gobierno-transparente-y-que-piense-en-la-gente/ Fecha de acceso, 25/5/2019.

reúne información del sector público a disposición de la ciudadanía, el cual cuenta con el apoyo tanto del gobierno provincial como nacional. Sobre el portal de datos, el secretario de Modernización de la comuna, Federico Ortiz, señaló que:

> Esta iniciativa responde al pedido expreso de nuestro intendente Garro de abrir el gobierno a los vecinos, utilizando las nuevas herramientas que nos ofrece la tecnología de la información y la comunicación. Tomamos la decisión de poner la información al servicio del ciudadano, estableciendo un nuevo paradigma de comunicación entre el sistema político y el vecino[7].

Más allá de estas intenciones, no caben dudas que en la ciudad de La Plata el Presupuesto Participativo es la estrella de las políticas participativas, no sólo por la proporción del presupuesto general que se destina (aproximadamente 98 millones de pesos en 2017) sino también por la cantidad de personas que vienen participando directa e indirectamente y por la continuidad en el tiempo que ha tenido, independientemente de los cambios de gestión (tuvo sus inicios en 2008 con la gestión de Pablo Bruera). A su vez, esta política ha sido acompañada (reforzada) por otras iniciativas vinculadas a una mayor apertura de datos, información y transparencia como objetivos primordiales del gobierno actual.

Todos los antecedentes se encolumnan para identificar al Gobierno Abierto como el marco de referencia y paraguas legitimador de las propuestas de reforma administrativa del actual gobierno nacional, provincial y local.

Veremos en el próximo apartado, qué es lo que se entiende como Gobierno Abierto y por qué identificamos a las políticas de presupuesto participativo, aún con un origen anterior a este nuevo paradigma, como parte de estas políticas.

3. El Gobierno Abierto como paraguas protector y legitimador

¿Qué es este nuevo concepto de Gobierno Abierto, que engloba y genera tantas adhesiones? A partir de la iniciativa del entonces presidente de los Estados Unidos Barack Obama, este enfoque no se centra ya en los aspectos tecnológicos (aunque la

[7] http://www.lavozdelaprovincia.com.ar/garro-presento-portal-datos-abiertos/ Fecha de acceso, 4/6/2018.

tecnología sí importa), sino en la participación, colaboración y transparencia junto a otros conceptos claves como el de rendición de cuentas y la apertura-disponibilidad de la información pública. Como señala la Declaración de Gobierno Abierto suscripta en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés, OGP, varios gobiernos de la región se han comprometido a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas[8].

En nuestro ámbito, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo[9] señala en su Carta de Gobierno Abierto adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2016 que es…

> …el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (Capítulo Segundo – A , CLAD, 2016).

Sin embargo, es importante aclarar, como lo señala Álvaro V. Ramírez-Alujas (2011: 99), que

> El término Gobierno abierto no es nuevo. A fines de los años 70 del siglo XX se usó por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para "abrir las ventanas" del sector

[8] https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto . Fecha de acceso 26/6/2018.
[9] El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental que se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

> público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración.

En igual sentido, Oscar Oszlak (2012:3), afirma que:

> El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. El razonamiento del que se parte, puede interpretarse en términos de los supuestos implícitos sobre los que se basa esta novedosa fórmula de vinculación entre estado y sociedad. En esencia, quienes propician su adopción, consideran que: 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor)

En efecto, pese a la intención de presentar estas iniciativas como una revolución administrativa, la realidad es que se viene hablando de estos temas hace más de 40 años y muchos de los países económicamente más desarrollados ya han impulsado este tipo de experiencias más allá del nombre que se les hayan asignado.

Resulta evidente que los tres ejes del Gobierno Abierto, transparencia, colaboración y participación son los centrales pero no los únicos. La revolución tecnológica (globalización de por medio) y el proceso de mediatización de la política por el cual los medios impusieron su lógica en la construcción de la realidad, obliga a considerar la

incorporación de nuevas herramientas tecnológicas que, por un lado, acortan la distancia entre gobernante y gobernado, y por otro lado, brindan un mayor y mejor acceso a la información pública, así como nuevos canales de interacción entre los vecinos. Justamente, es imposible desconocer que el Gobierno Abierto es precedido por otra "moda" en materia de reforma administrativa como la de Gobierno Electrónico (Piana y Furnari, 2015). Sabemos, sin embargo, que la sola existencia de las nuevas tecnologías (plataformas digitales, web 3.0, redes sociales, entre otros) no resultan suficientes si los ciudadanos (usuarios) no están preparados para el aprovechamiento integral de las mismas; tampoco cuando estas tecnologías sólo reproducen los procesos en papel sin aportar aspectos verdaderamente innovadores.

Para que la lógica del Gobierno Abierto sea una verdadera práctica es también esencial la apertura de canales de dialogo entre el gobierno y los ciudadanos: los canales tradicionales (comunicación telefónica, reclamos presenciales, etc.) ya no son suficientes. Es indudable que los gobiernos han expandido las alternativas para que el ciudadano peticione ante las autoridades, para que realice sus reclamos, genere sus espacios de diálogo y para que proponga sus ideas. Ahora bien, y en sintonía con la reserva realizada con anterioridad, la mera predisposición o puesta en marcha de canales institucionales para el diálogo no convierte mágicamente a un sistema administrativo en un gobierno abierto. La comunicación implica un compromiso real entre los participantes para poder avanzar en una relación fructífera y de doble vía. Es decir, que además de la existencia de canales oficiales y de una predisposición discursiva del gobierno, los ciudadanos deben querer esa vinculación y también considerarla y valerse de ella por ser oportuna y útil para sus objetivos.

Queda expuesto que los tres componentes no pueden ser considerados sin analizar un elemento fundamental y que los amalgama para poder comprenderlos en su totalidad, lo cual apunta fundamentalmente al rol del ciudadano en este esquema de relacionamiento. En tal sentido

> … no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada. El empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o

> hacer aquello que se tiene razones para valorar; y que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla (Oszlak, 2012:16).

El ciudadano debe considerarse a sí mismo como un actor activo en la relación con el gobierno y propender a la co-producción de las decisiones públicas. Es decir, que no sólo depende de la voluntad del Estado sino que también de la voluntad, predisposición o decisión del ciudadano de participar de las propuestas que desde el gobierno o desde sus conciudadanos, se le ponen a su consideración. Si los depositarios de esta filosofía no consideran importante u oportuno hacer uso de la misma, no tendría sentido ninguna iniciativa ya que no se trata de crear estructuras unidireccionales o vacías de contenido sino de generar las condiciones necesarias para una mejor democracia y una administración más eficiente, transparente y participativa[10].

En nuestra Región, la convivencia (poco sana) entre un modelo (prácticas) burocrático weberiano incompleto y la necesidad de avanzar hacia esquemas de tipo gerencial (al mejor etilo de las reformas aplicadas en Nueva Zelanda) nos enfrenta con un modelo amorfo, extraño y sumamente complejo dentro del cual las actuales gestiones gubernamentales pretenden incluir nuevos enfoques y propuestas desde la óptica del Gobierno Abierto. Como también ha señalado Oszlak (2014) en otro trabajo que analiza las distintas iniciativas enmarcadas en las políticas de Gobierno Abierto, podría inferirse que los países no latinoamericanos, han avanzado más en la implementación de iniciativas que los de Latinoamérica aun cuando éstos presentan muchas propuestas. Por eso, y frente al carácter muchas veces discursivo de estas políticas, entendemos que en nuestro contexto es más relevante analizar prácticas y no sólo planes o programas pues muchas veces éstos no pasan de las buenas intenciones.

[10] Detrás de las buenas intenciones deben reflejarse acciones concretas que brinden las condiciones necesarias para que el ciudadano pueda estar en condiciones de hacer un uso eficiente de las posibilidades que el gobierno pretende brindarle a los efectos de mejorar los procesos de política pública pero, fundamentalmente, la democracia en sí misma. Si ese empoderamiento no existe o simplemente la ciudadanía no se encuentra deseosa de aumentar sus márgenes de maniobra, nunca estaremos en presencia de un verdadero gobierno abierto. Es decir que, no es posible considerar seriamente una gestión, un mandato de gobierno o una plataforma político-electoral en términos de la filosofía del gobierno abierto si los responsables no prevén mecanismos que aseguren el empoderamiento de los depositarios de las políticas públicas que orientarán las estrategias en cuestión. Por ello resulta tan atrayente la concepción del gobierno abierto como una filosofía y no simplemente como una política pública ya que ello nos brinda una perspectiva más amplia e integradora de los elementos constitutivos de dichas acciones.

Las políticas de presupuesto participativo nos ofrecen una perfecta oportunidad para estudiar las acciones concretas de Gobierno Abierto en la esfera local: hoy identificadas como políticas de Gobierno Abierto, aun cuando hayan iniciado antes de que este vocablo tomara fuerza teórica, el presupuesto participativo aporta la suficiente prueba empírica más allá de los aspectos discursivos. Este análisis cobra mayor relevancia si tomamos en cuenta el cambio de gobierno acaecido en 2015 en los tres niveles de gobierno.

Para realizar nuestro estudio, se analizarán las prácticas locales en la ciudad de La Plata desde el punto de vista discursivo primero, y práctico luego; esto es, lo que la actual gestión de gobierno (incluso desde la campaña electoral) fue prometiendo y realizando (o modificando) durante el período en cuestión. Ello nos permitirá arribar a una serie de afirmaciones sobre los efectos prácticos de los discursos de apertura y transparencia que la gestión municipal viene desarrollando como consecuencia de las directivas impartidas desde los gobiernos superiores. Esas afirmaciones, sin pretender ser exhaustivas, intentan acercar el análisis entre los discursos, las ideas o deseos y las prácticas políticas (política pública) para comprender la real incidencia de los cambios en la ciudadanía, en especial, en la manera de entender la coparticipación del vecino en la producción de la política, es decir, en la toma de decisiones gubernamental.

4. Presupuesto participativo en la ciudad de La Plata

Como se intentó dejar en claro en los párrafos anteriores, las nuevas estrategias de Gobierno Abierto se apoyan fuertemente (aunque no de manera exclusiva ni excluyente) en las herramientas, canales o modalidades que permitan la participación de los ciudadanos (individual o colectivamente a través de las distintas formas que toma la sociedad civil) en las diferentes instancias de la política pública de los gobiernos.

Resulta difícil reconocer instancias concretas de políticas públicas participativas en la Argentina anteriores a la llegada del Presupuesto Participativo el cual fue, por mucho tiempo, sinónimo casi excluyente de las políticas participativas.

La ciudad de La Plata fue una de las pioneras junto a Rosario y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al instalar el Presupuesto Participativo en el año 2008 y esta política que

ha tenido continuidad hasta la actualidad. ¿Pero qué se ha dicho y cómo se justifica/legitima el presupuesto participativo?
Como sostiene María Cristina Mata (1985:9):

> El conjunto de lo decible –que obviamente incluye lo no dicho– como podemos denominar al discurso social, es evidentemente un conjunto articulado a partir de disposiciones que revelan un orden establecido. Dentro del mismo las posibilidades de variación son tan amplias o estrechas según sean las condiciones que regulan su producción. Porque lo decible no se restringe a unos ciertos temas y modos expresivos, sino que incluye además un conjunto de disposiciones explícitas o implícitas –pero siempre legitimadas socialmente– acerca de los sujetos habilitados para proferir determinados discursos sociales, acerca de los lugares desde los que ellos pueden ser enunciados, acerca de los modos en que ellos pueden y deben circular y ser recibidos.

Retomamos las preguntas, para intentar responder ¿cómo era el esquema de funcionamiento del Presupuesto Participativo (hasta 2016) y cómo es hoy? y ¿qué resultados cuantitativos ofrecen estas políticas en perspectiva comparada? ¿Cómo afectan los cambios en el rol que juega la ciudadanía en el marco de las propuestas de gobierno abierto?

4.1. Los aspectos discursivos

La gestión de Julio Garro, en sintonía con la decisión política del gobierno nacional y provincial, inició su mandato con el propósito de realizar una gestión más ágil, eficiente y trasparente. La adopción de los presupuestos fundamentales del Gobierno Abierto fue uno de los ejes de esta decisión y el presupuesto participativo nuevamente se transformó en la punta de lanza para que la gestión se mostrase más abierta a la recepción y participación del *vecino*, potenciando ahora (y como elemento diferenciador), el uso de las TICs.

Ya durante la campaña electoral de 2015, el entonces candidato a Intendente proponía el denominado "Proyecto La Plata Digital" en un encuentro partidario, con la presencia del Ministro de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, Andrés Ibarra, el cual fue elaborado en conjunto y consistía en brindar WiFi gratuito en espacios públicos; turnos digitales para los Centros de Atención Primaria de la Salud: reclamos y atención al vecino online: y tramitación a distancia, para acercar el municipio a cada familia de la ciudad.

También se planteaba el desarrollo de centros de inclusión tecnológica; administración pública electrónica; gobierno abierto en el manejo de los fondos públicos; información de transporte en tiempo real a través de aparatos móviles, y Banda Ancha Social.

Ahora bien, aún cuando en su campaña electoral y los primeros meses de gestión el Intendente promovió la revalorización de las herramientas del gobierno abierto como una manera de transparentar la gestión municipal y de acercarse a la ciudadanía, resultó fuertemente contradictorio que durante el 2016 no se llevara adelante el presupuesto participativo, por primera vez desde sus inicios, sin explicación pública alguna: no existió comunicación oficial por parte de las autoridades, dejando sin espacio a muchos vecinos que año a año venían participando e interesándose por esta posibilidad. Consultado el actual director del Presupuesto Participativo, Emiliano Calanna, explicó que "*la no implementación del Presupuesto Participativo durante el 2016 respondió a la necesidad del Municipio de auditar los procedimientos que se venían implementando así como las obras votadas en el 2015*". (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

En abril de 2017, el Intendente Julio Garro anunció el relanzamiento del Presupuesto Participativo y manifestó que: "*Queremos que el vecino se involucre, participe y sea parte de un gobierno abierto*"[11]. Esta nueva mirada implicó un cambio de forma, pero, como veremos más adelante, de fondo en la manera de pensar y ejecutar el Presupuesto Participativo.

En declaraciones a portales de noticias el día del relanzamiento de la política en cuestión, el Intendente señalo que: "*Confiamos en el Presupuesto Participativo como una herramienta ciudadana para ejercer la democracia directa, por eso decidimos*

[11]http://realpolitik.com.ar/nota/24045/con_criticas_a_la_gestion_anterior_garro_presento_la_nueva_etapa_del_presupuesto_participativo

establecer reglas claras y dejar atrás un pasado que no aportaba seguridad ni transparencia"[12].

En efecto, la nueva gestión consideraba que algunas obras proyectadas por la gestión anterior no habían sido evaluadas desde el punto de vista técnico haciendo peligrar su factibilidad. A su vez, entendían que la modalidad mediante la cual se venía implementando esta política pública (asambleas barriales y votación presencial) excluía a muchos vecinos y perjudicaba la transparencia de la misma ya que el vecino votaba en cualquier delegación o barrio, independientemente de su domicilio legal lo cual, en palabras del entrevistado, "*beneficiaba a los punteros políticos*" que movilizaban a la gente de acuerdo a la obra que quisiesen promover.

En vistas del diagnóstico realizado por el gobierno municipal durante los primeros meses del 2016, se decidió realizar algunos cambios tanto de forma como de fondo para el Presupuesto Participativo 2017, entre las que destaca un portal web donde los vecinos votan propuestas realizadas por el municipio. Según el propio Intendente Julio Garro en declaraciones al Diario Hoy durante la presentación del Presupuesto Participativo 2017 en la localidad de Olmos:

> … el programa es muy importante porque es una herramienta que tiene mucha más transparencia que la anterior. Hoy solamente el vecino del barrio podrá votar por internet o celular por la obra que considere más importante ejecutar. Van a haber obras que presente el municipio y otras que serán propuestas por los vecinos[13].

En palabras de Emiliano Calanna, "*se decidió que los vecinos propongan y voten los proyectos directamente desde la plataforma digital (desde dispositivos móviles, tablets o pc) desde la comodidad de su hogar o espacio de trabajo, facilitando el acceso de todos*". (E. Calanna, comunicación personal, 14 de febrero de 2017).

Pero no todas las veces fueron contestes en cuanto a la apertura que proporciona este nuevo canal e instancia de participación. Carlos Sortino, funcionario a cargo la

[12] http://informeplatense.com/este-ano-el-presupuesto-participativo-2017-se-podra-votar-on-line. Fecha de consulta: 11/06/19.

[13] https://diariohoy.net/politica/garro-presento-el-presupuesto-participativo-2017-y-los-vecinos-pueden-votar-online-93590. Fecha de consulta: 05/09/18.

16

organización y el desarrollo del Presupuesto Participativo de La Plata entre los años 2008 y 2013, sostuvo que:

> …el Presupuesto Participativo es una práctica que puede ser utilizada como una simple herramienta de marketing o como una estrategia de inclusión e innovación políticas. En La Plata, a partir de la gestión de Cambiemos, se optó por lo primero: hacerlo exclusivamente vía internet, sin debate público, sin encuentro de personas en su propio territorio, es decir: un simulacro. Y el empoderamiento del pueblo, de esta manera, no puede materializarse, simplemente porque lo único que se le ofrece es confianza en sus representantes y paciencia para lograr sus demandas. (C. Sortino, comunicación personal, 01 de junio de 2018).

Fue 2017 entonces la primera experiencia de Presupuesto Participativo de la intendencia de Julio Garro a través de diversas modificaciones de fondo y forma que no encuentran norma alguna que regule dichos cambios. A pesar de ello, en 2018 y sin justificación alguna ni información al respecto, el Presupuesto Participativo nuevamente no se ejecutó.

Por otro lado, durante el 2018, el Intendente inauguró un nuevo Centro de Atención Vecinal (CAV) señalando que "*El Centro de Atención Vecinal es un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y el municipio. Es un ejemplo de inclusión y de que el estado está presente en los barrios. No sólo vamos a estar y escuchar de primera mano la opinión del vecino, sino que vamos a poder agilizar muchos trámites y beneficiar a las familias que saben que estamos cerca para ayudarlos*[14]".

4.2. Los aspectos regulatorios

En el primer esquema de Presupuesto Participativo, reglamentado por Decreto Nº 343/08[15], podían intervenir con voz todas las personas mayores de 16 años y con voto las mayores de 18, siendo necesario un *quorum* de al menos 20 personas o agrupaciones para constituir la Asamblea Popular.

[14] https://www.todoprovincial.com/la-plata-garro-inauguro-un-nuevo-centro-de-atencion-vecinal-en-19-y-45/

[15] http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/decmun/dm343_2008.asp

17

Se preveían 4 Asambleas: la primera de ellas, simultánea en 35 zonas con carácter informativo sobre el mecanismo de funcionamiento del Presupuesto Participativo, la organización del debate, la votación de los proyectos y la ejecución de las obras. En la segunda y tercer Asamblea se debatían los proyectos. Entre una reunión y otra, el equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupaba de definir el proyecto más adecuado, en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal según el tipo de propuesta. El equipo técnico del Consejo de Presupuesto Participativo se ocupaba de definir la viabilidad técnica, jurídica y económica del proyecto presentado y, en su caso, presentar a los vecinos reunidos en asamblea un proyecto alternativo. En la cuarta y última Asamblea se votarían los Proyectos definitivos que formarán parte de la semana de las Muestras Populares del Presupuesto Participativo

Como se ha señalado, la cuarta Asamblea Popular era la etapa del cierre de los proyectos: se votarían hasta 20 propuestas pudiendo participar en ésta aquellos vecinos e Instituciones que hayan participado de todas las Asambleas Populares de la zona[16]. La segunda votación se llevaría a cabo en la etapa de las Muestras Populares respecto de las 20 propuestas, votación en la que podrían participar todos los vecinos de la zona mayores de 18 años incorporados al último padrón electoral. Finalmente, los recursos del Presupuesto Participativo se asignarían a las obras siguiendo ese orden, hasta que los recursos zonales alcancen; la norma señalaba que ese orden no podría ser modificado bajo ningún concepto[17].

Desde sus inicios ésta política pública casi no sufrió cambios estructurales hasta que en el año 2013,

> … desde el Consejo del Presupuesto Participativo, se comenzó a implementar una nueva herramienta participativa cuyo objeto es establecer un marco regulatorio para las reuniones y procedimientos que se desarrollen en el marco del presupuesto y brindarle al vecino la

[16] Esto generaba un premio demasiado alto, a nuestro criterio, para la asistencia perfecta.

[17] Conf. Decreto Nº 343/08. "Artículo 21º. Si luego de asignarse los recursos para la primer propuesta (la más votada), queda dinero disponible para otras, se asignarán recursos a la segunda y así sucesivamente a tantas como alcance el fondo para financiar propuestas completas". Hemos señalado en otro trabajo que un folleto explicativo informaba otra cosa, señalando que si bien el proyecto más votado en cada Asamblea tenía garantizada su realización, de allí en más, no sólo se tomaba la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto, sino el sobrante de la partida presupuestaria luego de la realización del más votado. Según esa información, era posible que, incluso, pudiera realizarse el proyecto menos votado si era el único que podía completarse con el sobrante, o que sólo se realice el proyecto que más votos cosechó, si este consumió el total de la partida presupuestaria asignada (Furnari, 2014).

> posibilidad de participar en la elaboración o modificación del Reglamento Participado. Esta herramienta brinda posibilidades para que los vecinos puedan colaborar con el municipio para mejorar diariamente los instrumentos normativos que regulan al Presupuesto Participativo. De esta manera se profundiza la decisión política de otorgarle al vecino la mayor cantidad de espacios de participación y construcción social de sentido (Furnari, 2014: 84).

Fue, sin dudas, un cambio positivo porque introducía una herramienta útil a los efectos de regular los procesos participativos e integrar en esa regulación a los propios vecinos, esto es, no sólo se permitía participar en propuestas de políticas públicas sino ahora también se participaba en cómo se regulaba la participación. Sin embargo, no hubo modificación alguna al Decreto del Ejecutivo que regulaba el presupuesto.

Con el cambio de gobierno de fines de 2015, una nueva vuelta de tuerca se va a dar en las pautas para decidir el presupuesto participativo que se plasmarían recién en 2017[18]. En primer lugar, se hizo hincapié en la incorporación de nuevas tecnologías que hiciesen más accesible y amigable al vecino su participación y ampliase la transparencia de la política pública. Para ello se trabajó en una nueva plataforma digital (página web) que reemplazó a la anterior. La página actual (https://presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar) se presenta más dinámica, con videos de la implementación de obras y tres simples pasos para el vecino: "¿Dónde vivís?" (para que el ciudadano confirme su lugar de residencia); "Elegí tu proyecto" (para poder proponer alternativas de política pública); y "Votá" (para que el ciudadano elija entre los diferentes proyectos propuestos por los vecinos de su barrio)[19].

Otro cambio interesante en términos de apertura del gobierno fue la puesta en marcha de un portal de datos abiertos (http://datos.laplata.gov.ar/) en donde el vecino puede consultar diferente tipos de información (datos demográficos, económicos, turísticos, etc..), y entre ellos, lo que respecta al Presupuesto Participativo[20]. Un dato contradictorio es la falta de actualización de la información vinculada a la política en cuestión así como el hecho de que no se pueda acceder a presentar proyectos.

---

[18] Como ya señalamos, no hubo presupuesto participativo en 2016.

[19] La página web actual fue un paso hacia adelante ya que la anterior era poco atractiva a la vista y sin interacción con el ciudadano.

[20] Es una página muy dinámica y de fácil acceso, pero la información parece estar más preparada para visualizar desde un dispositivo móvil y sin mucha profundización porque los datos no se desagregan.

Estos cambios trajeron como consecuencia una modificación de suma importancia: la eliminación de las asambleas barriales como espacio donde se discutían las problemáticas barriales y se proponían las alternativas que luego evaluaba el municipio. Esos tres momentos de dialogo entre vecinos y autoridades municipales dejó de existir para ser reemplazado por la plataforma y la posible propuesta por parte del propio gobierno que, en palabras del propio jefe Comunal, puede presentar propuestas aun cuando no quede claro cómo, cuándo ni dónde.

Un dato, por demás interesante en este cambio de prácticas, es que no se pudo detectar, desde la propia página del Digesto Municipal y de diversas consultas hechas a concejales de La Plata, norma alguna que haya reemplazado al Decreto sancionado durante el período de Bruera.

Más allá de las modificaciones de forma y fondo descriptas en los párrafos previos, resulta necesario destacar en primer lugar las variaciones en las partidas presupuestarias asignadas al Presupuesto Participativo, las cuales se redujeron en 2017 y 2018 respecto al primer año de gestión del gobierno de Julio Garro aunque en el año en curso experimentó un incremento notorio. En segundo lugar y a pesar de lo anterior, sólo en el ejercicio 2017 se registran acciones vinculadas a la puesta en práctica de la política pública, sin anuncios o explicaciones respecto de la ausencia de dichas acciones. No hay información disponible y en las Ordenanzas de aprobación de rendición de cuentas que están publicadas en la web oficial (ejercicio 2016 y 2017) no hay argumentos ni discusiones que pudieron haberse dado en el marco de dicha falta de información sino que simplemente en dos breves artículos se aprueba la rendición del gasto municipal. Por último resulta interesante, al menos para comprender la importancia (o la falta de ella) que el Municipio le otorga a esta política es que hasta el año 2016 esta política era liderada por una Secretaría del Presupuesto Participativo, dependiente del Departamento Ejecutivo; desde el 2017 a la fecha se eliminó dicha Secretaría para convertir al Presupuesto Participativo en un programa ejecutado por la Secretaría de Gobierno.

4.3. Los resultados

En el siguiente cuadro veremos los resultados del presupuesto participativo a partir de sus indicadores más relevantes:

Cuadro I – Indicadores presupuesto participativo – La Plata 2008 a 2019

Indicadores	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**[21]	**2017**[22]	**2018**[23]	**2019**[24]
Presupuesto asignado[25]	7	14	20	40	100	120	125	**150**	**150**	**98**	**100**	**158**
Proporción s/ Presupuesto General	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%	9,2%	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142	131	**150**	-----	**204**	-----	-----
Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40	30	**30**	-----	**76**	-----	-----
Proyectos Infraestructura Urbana	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%	97%	**94%**	-----	**94,2%**	-----	-----
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%	3%	**6%**	-----	**5,8%**	-----	-----
Asistencia a asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528	**6.000**	-----	-----	-----	-----
Asistencia a Consulta Popular	17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198	**34.000**	-----	**20.000**[26]	-----	-----
Participación s/ población[27]	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%	6,5%	**8%**	-----	-----	-----	-----
Hogares favorecidos[28]	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680	53.860	29.920	**30.512**	-----	-----	-----	-----

21 Las cifras presupuestadas fueron obtenidos a través de fuentes municipales. No está publicado el Presupuesto en la página web. La Política no se ejecutó.
22 Datos obtenidos de la página http://datos.laplata.gov.ar/
23 Las cifras presupuestarias están publicadas en la página de la municipalidad. La política no se ejecutó.
24 Las cifras presupuestadas fueron obtenidos a través de fuentes municipales. No está publicado el Presupuesto en la página web. Hasta el momento de la presentación del presente paper, la política no se ha ejecutado.
25 En millones de pesos.
26 Este número proviene de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios actuales, aún cuando no hay dato publicado que lo respalde.
27 Participación media en términos de votación en la Consulta Popular.

Satisfacción s/ total de hogares[29]	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%	22,8%	13,5%	**15%**	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia.

28 Cuando decimos "hogares favorecidos" estamos diciendo que si allí donde se hace una cuadra de asfalto viven, por ejemplo, veinte familias, esas veinte familias están experimentando una mejora en su calidad de vida, ya que esa obra es lo que estas familias señalaron como la necesidad más urgente a satisfacer (primero, presentando el proyecto en la asamblea correspondiente; luego, logrando la cantidad de votos necesaria para que ese proyecto resulte elegido).

29 El indicador "satisfacción sobre total de hogares" corresponde a la relación de "hogares favorecidos" sobre el total de hogares estimados en el municipio.

Durante los años en análisis, se evidencia claramente una continuidad que se quiebra con el cambio de gestión. Por un lado y desde el inicio de 2008, el aumento de los fondos públicos destinados a esta política (sobre todo en 2015) pero una fuerte caída en la cantidad de participantes tanto en las asambleas (instancias de participación directa) como de la votación.

A partir de 2017, por primera vez desde 2008 e inflación mediante, se redujo el presupuesto destinado a esta política pública: de $150 millones en 2015 a $98 millones dos años más tarde; de ellos, el 50% se divide en partes iguales para cada sección (25), mientras que el otro 50% se destinaría de acuerdo a las necesidades de cada zona y a la densidad poblacional. Pero el dato central es la ausencia oficial de información respecto a la participación, aún cuando se utilizaron las plataformas electrónicas: no informó cuántas personas participaron. Pese a la puesta en funcionamiento del portal de Datos Abiertos y de la Oficina de fortalecimiento Institucional como estandartes de las políticas de transparencia, en el período de análisis resulta muy dificultoso poder acceder a información concreta sobre partidas presupuestarias, acciones realizadas (y no realizadas), rendición de cuentas, explicaciones respecto de los cambios efectuados y, fundamentalmente, respecto de lo que se hizo con las partidas presupuestarias asignadas para los ejercicios en donde el Presupuesto Participativo no se ejecutó.

En particular resulta contradictoria la ausencia de fundamentos (y de normas) que justifiquen la eliminación de las instancias deliberativas esenciales de ésta política pública (las asambleas), sustituyéndolas por una virtualidad que lejos de favorecer la construcción colectiva de la política, aleja e impersonaliza el proceso de incorporación de la ciudadanía.

4.4. Algunas consideraciones

Algunas reflexiones del caso, a partir de la observación de ciertos resultados y aspectos, pueden dividirse de acuerdo a dos dimensiones centrales: por un lado la dimensión comunicacional/discursiva a partir de la cual es posible identificar las intenciones y los discursos que giraron en torno a las políticas participativas en las gestiones en análisis; por otro lado, la dimensión operativa, es decir, las medidas concretas que se fueron

tomando y su impacto en la realidad de las políticas participativas en la ciudad. La puesta en común de ambas variables nos permitirá obtener las conclusiones finales de la presente investigación.

En cuanto a los *aspectos discursivos* durante este período:

i. Discursivamente la gestión Cambiemos tomó la decisión de convertir los presupuestos del gobierno abierto en ejes fundamentales de su campaña electoral y como un instrumento inmediato de legitimación en sus primeros meses de gobierno. A su vez, la unificación de la estrategia comunicacional (traducida en productos comunicacionales) entre el nivel nacional, provincial y local, favoreció la aceptación social del discurso propuesto por el partido en el poder.

ii. A diferencia de lo señalado respecto de la gestión anterior, la alianza Cambiemos en general y Julio Garro en particular, priorizaron la idea (presentada como necesidad) de modernizar los procesos políticos, de transparentar los procesos decisorios y de convertir al gobierno en un verdadero Gobierno Abierto. Ello puedo observarse en las propuestas de campaña; en las declaraciones ante los medios de comunicación; en la apertura de sesiones del Concejo Deliberante; actos públicos, entre otros. Incluso funcionarios de rangos menores fueron partícipes de este tipo de declaraciones.

iii. No se explicó públicamente la falta de aplicación de la experiencia en 2016 y 2018. Ni el cambio de gestión, ni los supuestos errores del sistema anterior justifican la suspensión de la experiencia. Así mismo, hasta la presentación de este *paper*, el Municipio no realizó ninguna acción comunicacional ni política vinculada a poner en marcha el Presupuesto Participativo 2019. Este reproche, le cabe también a la falta de pedidos de informes por parte de la oposición en el Concejo Deliberante así como de asociaciones civiles o ciudadanos: no hubieron reclamos a este respecto, lo que tensiona la bidireccionalidad de esta política. Las Ordenanzas de aprobación de rendición de cuentas que publica el

municipio no da ningún detalle respecto de las discusiones u objeciones, imposibilitando observar posibles elementos de análisis.

En cuanto a los *aspectos operativos* durante este período:

iv. Se detectó una rápida reforma de las plataformas y canales de comunicación utilizados por el gobierno, quien transformó a las TICs (en especial las redes sociales como Twitter y Facebook) en la herramienta principal de comunicación. Desde allí generó un flujo informativo y de interacción con el vecino mucho mayor al que la ciudad venía acostumbrada.

v. En lo que respecta al Presupuesto Participativo la gestión modernizó la vieja web y la reemplazó por una plataforma que permitiría una relación bidireccional con los vecinos y un mayor acceso. En desmedro de esos cambios, la ausencia de información actualizada desvaloriza la herramienta.

vi. La falta de datos de la experiencia de 2017 deslegitima todas las bondades del nuevo sistema. En efecto, más allá de los aspectos positivos que presenta la plataforma https://presupuestoparticipativo.laplata.gob.ar, no hay información referida a los proyectos ganadores, a los plazos de implementación, a lo que se ejecutó durante el presente año, entre otros aspectos. Resulta, al menos curioso, que hasta el momento de presentación del presente *paper*, la página no permita consultar si los procesos están abiertos o no ni permita presentar proyectos.

vii. Otro aspecto curioso, es la ausencia de una ordenanza municipal o decreto del Ejecutivo que formalizase los cambios sustanciales que se desarrollaron a partir del año 2017.

viii. Como complemento, y en línea con la apertura de la información pública, es dable destacar como un avance importante la creación del portal Datos Abiertos (datos.laplata.gov.ar) el cual brinda

acceso a información actualizada en diferentes ramas del gobierno aun cuando en algunos casos sea incompleta.

ix. Por último, se destaca la eliminación de la Secretaría del Presupuesto Participativo que estuvo vigente hasta el año 2016 y su reemplazo por un programa denominado Presupuesto Participativo, ejecutado por la Secretaría de Gobierno (2017 a la fecha).

5. Consideraciones finales

Buscamos describir y analizar la gestión liderada por Julio Garro en la ciudad de La Plata a partir de la promoción (o no) de políticas participativas, en particular del presupuesto participativo, entendiendo que el Estado en general se encuentra, desde hace varios años, frente al desafío de reformular sus propias lógicas en cuanto a la relación con el vecino-ciudadano.

En ese sentido, la gestión analizada buscó legitimarse (incluso desde la campaña) en una propuesta moderna para modificar las lógicas estatales para implantar una gestión con las lógicas del Gobierno Abierto a partir de sus presupuestos fundacionales: la trasparencia, la apertura de datos y la participación ciudadana. Una abundante presencia de estos elementos, tanto en discursos de campaña como en la apertura de sesiones ordinarias del poder legislativo local y declaraciones en los medios de comunicaciones, fueron los espacios preponderantes en donde diferentes funcionarios expresaron sus ideas al respecto.

Esos condimentos le dieron fuerza y cierto margen de legitimidad a los primeros meses de gobierno (tanto a nivel provincial como local) pero no encontraron respaldo en las acciones llevadas a cabo por los diferentes actores políticos a lo largo de los primeros años. Lejos de profundizar una política pública ya consolidada a nivel local, la actual gestión la puso en duda, primero al no ejecutarla en 2016, 2018 y por el momento durante 2019 (sin dar explicación alguna al respecto) y prácticas contradictorias con los ideales de apertura de datos para el período 2017.

La eliminación de las asambleas, principal instrumento de vinculación e interacción real entre vecinos y organizaciones, no deja de asombrar en el marco de una propuesta cuyo

objetivo principal era la de aumentar los márgenes de interacción entre el gobierno y el ciudadano, de dotar de más y mejores instrumentos al vecino para mejorar la calidad democrática y de gestión. Ello conduce a intuir una serie de tensiones muy importantes entre lo que la gestión prometió, sugirió o promovió (lo dicho) y lo que realmente ejecutó, propuso o implementó (lo hecho).

En este sentido es importante destacar que lo no dicho (y la actual gestión utilizó mucho este recurso) también comunica, también nos dice algo respecto de las verdaderas intenciones que pude tener una gestión de gobierno, hacia dónde verdaderamente quiere dirigirse o, lo que es más importante, cómo quiere hacerlo.

Quedarnos con los grandes anuncios respecto de la incorporación de nuevos sistemas, modernas formas de gestión de los trámites o "más ágiles" procedimientos administrativos, nos conduciría a un enfoque reduccionista y nos alejaría de la concepción de Gobierno Abierto como una filosofía de gobierno. En ese contexto, como hemos señalado en otro lado:

> Son necesarias nuevas formas y prácticas que promuevan una cultura cívica participativa que deje de lado las prácticas delegativas; implica trabajar en pos de un cambio cultural, relacionado con una nueva ética en el servicio público en la que el cliente (tradicional rol pasivo) se transforma en un ciudadano, lo que conlleva un cambio en la relación entre el servidor público y el ciudadano donde destaca una perspectiva colaborativa en la función pública (Piana y Furnari, 2015: 53).

Si bien la disminución de Secretaría del Presupuesto Participativo a programa de gobierno no es un dato definitivo para dar cuenta de la menor prioridad dada por la gestión actual el Presupuesto Participativo, podemos deducirlo de la convergencia de otros datos como la no aplicación de la política durante tres de los cuatro años de gestión (sin informaciones sobre la cantidad de participantes) y la reducción presupuestaria[30].

Para poder hablar de Gobierno Abierto no sólo deben generarse condiciones que lo fomenten y consoliden sino también menos dichos y más hechos. Promover o intentar

[30] Si bien en 2019 aumentó en términos absolutos respecto de los 150 millones de pesos de 2015, indudablemente los 8 millones de pesos más asignados en 2019 no compensan la inflación durante este período.

27

reforzar la participación implica el enorme desafío de convertir al ciudadano (empoderarlo) en un coproductor de la política pública y no un mero espectador que reproduce las lógicas electorales tradicionales. Según lo desarrollado en la presente investigación, la actual gestión deberá trabajar y desarrollar nuevas estrategias si desea alcanzar niveles óptimos y convertirse en un Gobierno Abierto.

Bibliografía

Abdulhadi, A. (2009). Gestión pública a nivel local: algunos aspectos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2007. En IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa F, Argentina, UNL y UCA.

Annunziata, R. (2011). Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón. En Nardacchione, Gabriel (comp), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente.* Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS. pp. 97-184.

Annunziata, R. (2013). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo. *Estudios Políticos*, Nº 43, pp. 115-135.

Balardini, S. y Torrillate, F. (2009). Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.

Bloj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina). Revista Iberoamericana. América Latina - 356 España-Portugal, Nº 32, pp. 31-50.

Carmona, R. (2011). Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad. En Nardacchione, Gabriel (comp), *Todos juntos. Dispositivos de*

participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente. Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.

Carmona, R. y Martínez, C. R. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Revista Región y sociedad*, Volumen 26 Nº 61, pp. 267-308.

CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf

Ford, A. (2008). Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005. Tesis Doctoral. FLACSO-Argentina.

Furnari, D. (2014). *Un análisis Comunicacional sobre el presupuesto participativo en el barrio Altos de Hernández: Construyendo procesos de integración* (Tesis de la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales). Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Godfrid J., Bauman, E. y Laurenza, M. (2010). Presupuesto Participativo en Morón: La experiencia del Fondo Rotativo Solidario en la localidad Castelar Sur. En Congreso PREALAS. Asociación Latinoamericana de Sociología, Universidad Nacional del Comahue.

Iorio, M. (2009). Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín. En X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. UNLaM, Buenos Aires.

Lacarrieu, M. (2004). Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de ciudad de Buenos Aires. En Badía, Gustavo; Escobar Marcelo y Federic Sabina (Editores), *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada.* Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Martino, H. y Pintos, P. (1999). Nuevas alternativas de gestión: Presupuesto Participativo-Plan de desarrollo Local. Una novedosa experiencia desarrollada por la Municipalidad de La Plata (1998-1999). *En Administración y Gestión Municipal.* Año

VI, Nº 76, 77. Bahía Blanca, Argentina: Editorial Estudios Municipales y de administración.

Mata, M. C. (1985). *Nociones para pensar la comunicación y la cultura masiva*. Buenos Aires, Argentina: Modulo 2, Curso de Especialización Educación para la comunicación-La Crujía.

O'Donnel, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Revista Desarrollo Económico*, N° 33, pp. 163-184.

Osborne D. y Gaebler T. (1994). *La Reinvención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Barcelona, España: Paidós.

Oszlak, O. (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, Puerto Rico.

Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En

XVIII Congreso Internacional del Clad. Montevideo, Uruguay.

Oszlak O. y Kaufman E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. GEALC-OEA-IDRC. Disponible en https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf

Pagani, Ma. L. (2015). Vos proponés, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Disponible en: http://hdl.handle.net/10915/50125

Pagani, Ma. L. (2016). Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina. En *Cuadernos de Administración* (Universidad del Valle), Dez 2016, Volumen 32 Nº 56, pp. 63-80

Parra, Ma. J. (2009). El rol de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la democracia: el Presupuesto Participativo en Morón. En 1º Seminario sobre Participación y Políticas Públicas. Instituto del Conurbano, UNGS.

Piana, R. S. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Piana, R. S. (2013*). El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy.* La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Piana, R. S. (2014). Representación, selección, participación. En Corbetta, Piana y Marchionni (Coords.), *Nuevos Ensayos sobre la democracia contemporánea.* Buenos Aires, Argentina: JCC Editor. pp. 195-222.

Piana R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico Volumen 2, N° 13, pp. 39-54.

Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* Vol. 6 Nº 12.

Piana, R. S. y Amosa, F. M. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales. *En Revista Derechos en Acción (ReDeA)*, Número 06, pp. 246-277.

Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la Ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *Postdata,* Volumen 19 Nº 1, pp. 45–70.

Plot, B. (2005). Gestión pública y participación ciudadana en el municipio de La Plata. *En Geograficando*, Vol. 1 Nº 1.

Quintar A. (2009). Presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa. En Catenazzi, Andrea; Quintar, Aída;

Cravino, María Cristina; Da Representaçao, Natalia; Novick, Alicia. *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Prometeo- UGGS.

Ramella, S. y Galván F. (2012). ¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos. *Revista Miríada*. Volumen 4, Nº 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Universidad del Salvador.

Romero, R. (2004). Democracia participativa, una utopía en marca. Reflexiones, experiencia y un análisis del caso porteño. En Romero, Ricardo (comp), *Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: GEDEP. UBA.

Santana, D. (2009). Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata con utilización de nuevas tecnologías en la votación. En V Congreso de Administradores Gubernamentales. Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios. San Juan, Argentina. Disponible en https://goo.gl/iRbxd8

Schillagi, C. (2005). Devenir vecino-militante. Las asambleas barriales de Buenos Aires. En Delamata, Gabriela (comp.), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.

Sortino, C. (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas.* La Plata, Argentina: Cooperativa Los Tilos.

Uranga W. (2005). Ciudadanía y espacio público: el derecho de los pobres a la información y a la comunicación. Recuperado de http://www.wuranga.com.ar/

3.8.2. Análisis metodológico

María Laura Pagani

María Laura Pagani es Lic. en Sociología y realizó distintos posgrados cuyas tesis se vincularon a la participación ciudadana. La tesis de doctorado se tituló «Vos *proponés, vos decidís». Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014),* y en ella confluyeron muchos años de investigación sobre la temática, que continuó trabajándose en la actualidad como línea de un proyecto de investigación sobre políticas públicas, el cual Pagani dirije en la UNLP.

Siempre combinó la función pública y la docencia en su trayecto laboral. Como trabajadora estatal, comenzó sus primeros pasos en la escala local y, desde hace varios años, se desempeña en provincia. Su experiencia docente inició en 1999: trabajó diversos temas relacionados a la metodología de la investigación y luego al análisis de organizaciones y políticas públicas. Actualmente, es profesora adjunta ordinaria en las cátedras: Sociología de las Organizaciones y del Taller de Investigación «Estudios sobre las políticas, la gestión y formas de abordaje de las organizaciones públicas», de la licenciatura en Sociología de la UNLP, y es profesora de diversas maestrías en seminarios sobre políticas públicas, análisis organizacional, taller de tesis (UNLP, FLACSO, UNICEN, UCALP).

Al respecto de la línea de investigación sobre la participación ciudadana, escribió varios artículos en revistas, presentaciones en jornadas y congresos académicos. Asimismo, es directora de varias tesis y ha conformado jurados de tesis de distintas universidades. Por último, ha brindado charlas sobre participación y cursos destinados a trabajadores/as estatales.

Estos son los lentes desde donde María Laura Pagani realizó los comentarios del artículo.

El trabajo que se analiza es una ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política «La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia», organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y por la Universidad Nacional de San Martín, que se desarrolló entre el 17 y el 20 de julio de 2019. Dicho Congreso no realizó una publicación luego de su finalización, como es costumbre, motivo por el cual la ponencia no se encuentra en ningún sitio de descarga directa.

En cuanto a la relevancia del tema en cuestión, es destacable que los cambios de gobierno producidos en 2015, tanto a nivel nacional, provincial como municipal, constituyeron un contexto inmejorable para la realización de este tipo de estudios, sobre todo, los relacionados al gobierno abierto. Tal como se sostuvo en otros análisis, la originalidad, en este caso, se refleja más en la importancia e instancia de deba-

te del tema tratado que en su singularidad. Para las ciencias sociales, es muy importante analizar y explicar temas que tengan una intensidad importante en el debate actual. Problemas, conceptos e indicadores que estén en la «vidriera» del estado del arte epocal. En este sentido, entendemos que el artículo reúne estas condiciones y que uno de los mayores aportes del trabajo es precisamente el recorte temporal del caso: 2015-2019, ya que existen (en ese momento y en la actualidad) escasos análisis sobre el período.

Por otro lado, es importante reconocer la existencia de una serie de trabajos anteriores sobre la escala local y los presupuestos participativos que están referenciados en el trabajo y que pueden ser un aporte para los/as investigadores/as al momento de elaborar un «estado de la cuestión».

Con relación a la relevancia del tema propuesto, los mecanismos de participación ciudadana constituyen elementos centrales para el análisis de políticas públicas, principalmente desde la ciencia política, pero también desde la sociología política. Ello se debe a implica pensar de manera crítica los desafíos de las democracias actuales y sus modos de intervenir en lo social a fin de generar políticas orientadas a desarrollar legitimidad y gobernabilidad y a mejorar la calidad de vida de la población. También es un tema de interés de otras disciplinas, como las ciencias de la administración, la antropología política, la comunicación, los estudios sobre territorios, por mencionar algunos ejemplos.

En cuanto al objetivo de la ponencia, se propone el análisis de una política pública municipal, el presupuesto participativo, en el marco de las políticas de gobierno abierto y como consecuencia de temas que vienen trabajando los autores en sus trayectorias de investigación. En el caso de Diego Furnari, aborda, en su tesis de doctorado en Comunicación, los temas de transparencia y participación ciudadana en el caso de La Plata 2011-2019 (entre otros casos). Sebastián Piana, desde hace varios años, se ha especializado en cuestiones de políticas públicas y tecnologías —estudios sobre gobierno electrónico, modernización y gobierno abierto en la provincia de Buenos Aires— y ha cubierto una vacancia de estos temas de interés en el territorio bonaerense, donde no abundan las investigaciones.

De ahí que la ponencia condense estudios y resultados anteriores; por ello, resulta interesante leerla teniendo en cuenta ese «diálogo» con estudios precedentes de los autores. No obstante, a lo largo de la lectura, es posible reconocer otros diálogos, uno temporal, porque, si bien la unidad de análisis está delimitada en el caso platense durante la gestión de Julio Garro (2015-2019), de la Alianza Cambiemos, se hace referencia y se contrapone la experiencia con el presupuesto anterior implementado en la gestión de Pablo Bruera (2008-20015); finalmente, un diálogo con otras escalas de gobierno, ya que se sitúa este trabajo sobre un municipio pero en relación con políticas de gobierno en «coincidencia» o «direccionadas» desde provincia y nación.

Por lo que corresponde a la estructura del trabajo, cumple correctamente con una organización argumental que se desarrolla a lo largo del texto; comienza con

una presentación del tema, exposición de antecedentes institucionales, definiciones sobre gobierno abierto, para pasar al análisis del presupuesto participativo en la ciudad de La Plata (a partir de los ejes: aspectos discursivos, marcos regulatorios, resultados), y, por último, algunas consideraciones finales.

Respecto de la metodología, si bien no se presenta como un estudio de caso, sí se explicita la pretensión de describir y comparar las políticas participativas en el municipio de La Plata, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, Argentina, en el período 2015-2019. Es en este recorte temporal donde dijimos que se generan dos diálogos: uno más teórico, que enmarca la experiencia platense con otras escalas de gobierno, y el otro, el temporal, que emerge en el texto y donde cobra sentido otra experiencia de la gestión anterior para contraponerse con la analizada en la gestión de Garro.

En el primer caso, en la ponencia los autores enuncian: «participación ciudadana y transparencia impulsadas por el municipio como continuación de las políticas provinciales y nacionales». En este sentido, se mencionan algunas políticas tomadas respecto a la modernización de la gestión, gobierno abierto, la apertura de datos, transparencia, etc. La mención a estas políticas citadas con sus respectivas normas posibilita que los/as lectores/as interesados/as en profundizar o abordar estos temas puedan ubicar de qué se trata cada una de ellas desde lo formal y discursivo. Y aquí podemos ver que esta introducción recupera los trabajos anteriores de Furnari y Piana, es decir, es interesante comprender este texto en relación con esas otras investigaciones, producto de una trayectoria, y que los temas de interés van profundizando aristas, son resultados de indagaciones anteriores, de preguntas que surgen en otros marcos de investigación, y establecen líneas de continuidad temáticas.

El recuento de iniciativas nacionales y provinciales expuestas en la ponencia no solo sustenta un marco para las políticas estudiadas en el caso de La Plata, sino que introduce una concepción para el estudio de las políticas. Es necesario entenderlas como producto de una historia; en palabras de dos referentes ineludibles como son Oszlak y O'Donnell (1976, p. 113), en su trabajo paradigmático sobre políticas públicas, «un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad». Lo que queremos remarcar al introducir estas citas es que las políticas públicas son producto de una historia, de políticas anteriores y que se comprenden dentro de un análisis de ideas de una época.

Esta referencia, se vuelve relevante teniendo en cuenta parte del título de la ponencia, que se refiere a los discursos alrededor de las políticas. Aquí introducimos la postura de Surel (2008), que entiende las políticas públicas como procesos de producción de constructos sociales y de creencias que pueden aparecer como una de las modalidades contemporáneas de legitimación. Nos parece importante remarcar esta referencia, dado que va a ser un eje estructurador argumentativo en la ponencia. De hecho, al inicio de este trabajo, se plantea una hipótesis que, si bien

no se encuentra explícitamente expuesta, es una afirmación que puede orientar a la comprensión de la postura de los autores: que el gobierno abierto puede convertirse en «un mecanismo de legitimación para las políticas públicas (y de las gestiones debutantes)»; y así comienza a enunciarse desde uno de los subtítulos: «El Gobierno Abierto como paraguas protector y legitimador».

En esta línea de pensamiento, encontramos una tensión que es la que atraviesa el texto, entre lo discursivo y lo operativo o práctico, y que introduce una serie de interrogantes: ¿cómo se trasladan los discursos a las acciones?, ¿qué resultados cuantitativos ofrecen estas políticas en perspectiva comparada?, ¿cómo afectan los cambios en el rol que juega la ciudadanía en el marco de las propuestas de gobierno abierto? Sabemos que las preguntas en el proceso de investigación son centrales y estructuradoras al momento de delinear objetivos y de diseñar una estrategia metodológica.

Primero, se comienza con un análisis desde el punto de vista discursivo, y luego práctico, sobre lo que «efectivamente» se concreta; en el desarrollo, se va evidenciando la tensión entre lo prometido y lo realizado (o modificado) durante el período en cuestión.

En esta línea, el análisis del caso seleccionado se presenta con base en dos ejes: a) la dimensión comunicacional/discursiva para identificar los argumentos y discursos que sustentaron el presupuesto participativo en las gestiones abordadas; y b) la dimensión operativa, que explica brevemente el funcionamiento y los cambios que se fueron tomando. Si bien en la ponencia no se enuncia la metodología empleada, para llevar a cabo los objetivos y operacionalizar estos dos ejes, se destaca una variada utilización de fuentes, tanto cualitativas (por ejemplo, a partir de entrevistas realizadas y análisis de contenido de normativa) como cuantitativas (estadísticas sobre la base de indicadores del presupuesto participativo). Aunque la ponencia no lo especifica, considero que se trata de un estudio de caso de tipo instrumental, ya que cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende (por ejemplo, la incorporación de tecnologías en los mecanismos de participación). En este sentido, nos interesa el análisis del caso en sí mismo, a la vez que se constituye en un camino para interpretar, explicar y analizar procesos más generales.

Así, el caso funciona como medio para aportar conocimiento más allá del caso concreto tratado, con relación a contribuciones para abordar otros municipios que atraviesan cambios, presupuestos participativos que comienzan a implementar formatos virtuales, comprender cómo entran en tensión la argumentación de una política y su puesta en ejecución. No obstante, aunque no hay una reflexión metodológica explícita, sí encontraremos la importancia de por qué estudiar políticas municipales como escala de proximidad entre el Estado y la ciudadanía y una justificación de la relevancia del caso de La Plata por ser una experiencia pionera en presupuestos participativos. Estudiar un caso a lo largo del tiempo —lo que conocemos en metodología como un diseño longitudinal— constituye una estrategia sumamente útil en ciencias sociales. En este punto, nos parece pertinente recuperar la mirada de

Arzaluz Solano (2005) sobre la predominancia de los estudios locales coyunturales y la propuesta de mantener el interés en los casos a través del tiempo para observar sus variaciones.

En cuanto al aporte empírico sobre el caso específico, es relevante señalar cómo se problematizan las supuestas bondades y efectos positivos que conllevarían el gobierno abierto y la participación. Entre los principales hallazgos, nos interesa remarcar uno que cobra especial interés en el marco del avance de la incorporación de las tecnologías en el desarrollo de políticas públicas y, particularmente, en el campo de la participación ciudadana. Nos referimos a la eliminación de las asambleas barriales como espacio donde se discutían las necesidades del barrio, se interpelaba a funcionarios/as locales, y se proponían proyectos, que luego evaluaba el municipio y su reemplazo por espacios digitales impersonales.

La tesis de doctorado que está citada en la ponencia (Pagani, 2015) analiza justamente las tramas sociales y políticas como espacio de disputa y articulación entre la ciudadanía y el Estado local. De esta forma, compartimos el análisis que realizan los autores sobre la eliminación de tales asambleas, como un instrumento de vinculación e interacción real entre vecinos/as y organizaciones:

> ... no deja de asombrar en el marco de una propuesta cuyo objetivo principal era la de aumentar los márgenes de interacción entre el gobierno y el ciudadano, de dotar de más y mejores instrumentos al vecino para mejorar la calidad democrática y de gestión.

No obstante, ello no implica reconocer las propias asambleas como espacios conflictivos atravesados por múltiples disputas. No es objetivo de estas reflexiones idealizar los espacios asamblearios que se desarrollaban en los distintos barrios.

Otra conclusión a la que llegan los autores con este trabajo de investigación es que el cambio en términos de apertura del gobierno y de la puesta en marcha de un portal de datos abiertos presenta una situación paradójica, ya que se caracteriza por no actualizar la información vinculada a la política en cuestión y no poder acceder a presentar nuevos proyectos. Asimismo, en la ponencia se afirma que «no hay información disponible y en las Ordenanzas de aprobación de rendición de cuentas que están publicadas en la web oficial, no se exponen argumentos ni discusiones que pudieron haberse dado».

Otro dato contradictorio, y que pone en evidencia las tensiones relevadas entre lo discursivo y lo que realmente opera en la escala local, es que, pese a la puesta en funcionamiento del portal de datos como uno de los estandartes de las políticas de transparencia, en el período de análisis resultó muy dificultoso acceder a información concreta sobre partidas presupuestarias, acciones, rendición de cuentas, explicaciones respecto de los cambios efectuados y, fundamentalmente, «respecto de lo que se hizo con las partidas presupuestarias asignadas para los ejercicios en donde el Presupuesto Participativo no se ejecutó». Tampoco hay información referida a

los proyectos ganadores en el marco del presupuesto participativo y a sus plazos de implementación, ni una justificación sobre la discontinuidad de una política que discursivamente se presentó como una variante superadora del ciclo anterior.

Es esta falta de información lo que termina deslegitimando todas las supuestas bondades del nuevo sistema impulsado a partir del cambio de gestión. Este tema representa una de las principales dificultades encontradas por los autores a la hora de profundizar en la búsqueda de explicaciones sobre las decisiones y, principalmente, a la hora de comprender la distancia entre lo dicho y lo hecho.

Con relación a la bibliografía utilizada, fue seleccionada en virtud de combinar algunos textos clásicos, como el de Lacarrieu, Oszlak o Mata, junto con otras obras de actualidad y que vienen estudiando, sobre todo, las reformas administrativas y tecnológicas en la provincia de Buenos Aires, como las obras de Piana o Pagani. En cuanto a las temáticas de las obras, estas discurren entre textos clásicos de análisis de la Administración pública, pasando por otros relacionados a la participación ciudadana en el ciclo de la política pública, y hasta algunos que analizan las estrategias de comunicación. La intención final para el presente artículo fue no solo establecer la bibliografía utilizada para escribirlo, sino también establecer algunas referencias para que los lectores pudiesen profundizar en el tema.

Finalmente, y para culminar esta lectura de la ponencia tratada, es importante remarcar, en cuanto a líneas futuras de investigación, que, si bien no se encuentran explícitas, resulta pertinente la realización de estudios que aborden el escenario de los presupuestos participativos pospandemia de COVID-19, ya que muchas experiencias se reconvirtieron o profundizaron sus formatos virtuales/digitales. En este sentido, sería conveniente avanzar con investigaciones que analicen diseños de instituciones, tomando en cuenta sus potencialidades y dificultades desde la perspectiva de los/as actores/as intervinientes.

Por último, debería problematizarse si resulta pertinente continuar llamando a estos dispositivos presupuestos participativos, o si estos cambios en los diseños nos demuestran que se tiende a acciones individuales, esporádicas, sin continuidad. La participación ha mutado en su esencia y ha instaurado nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con la ciudadanía. ¿Cómo son estas relaciones? ¿Cuáles son los procesos subjetivos en actores participantes? ¿Continuamos denominando participación ciudadana a estas experiencias individualizadas, aun cuando se pierde lo colectivo? ¿Estas iniciativas aportan a la legitimación de los gobiernos o, por el contrario, refuerzan el descontento y la distancia de los/as gobernantes con la población?

Referencias

Arzaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Revista Región y Sociedad*, Vol. XVII, N.º 32.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, B. y Sulbrant, J. (comps.). *Para investigar la Administración Pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pagani, Ma. L. (2015). V*os proponés, vos decidís. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)* (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP). http://hdl.handle.net/10915/50125

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, n.º 33 (diciembre), pp. 41-65. https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1942

3.9. Carátula metodológica

Título: Los fondos con asignación específica. Incidencia en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Autor: Ricardo Sebastián Piana.

Resumen: Aun cuando la autonomía jurídica sigue siendo una asignatura pendiente en el sistema político de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, los aspectos económicos también pueden condicionarla fuertemente. En este trabajo abordaremos las limitaciones económicas a la autonomía de los municipios a través de la creciente transferencia de fondos por parte de la Provincia con asignación específica. Identificaremos el complejo entramado de normas provinciales que limitan sus competencias económicas y consecuentemente, capacidades de decisión. Ya sea porque obligan o condicionan el direccionamiento de los fondos, este tipo de normas afectan las competencias, las políticas públicas locales y capacidades de las autoridades municipales. Concluimos que los criterios de reparto evidencian grandes diferencias y afectan fuertemente a los municipios pequeños con baja capacidad recaudatoria.

Palabras claves: federalismo fiscal; finanzas municipales; fondos con asignación específica; presupuesto público; Provincia de Buenos Aires.

Fecha y lugar de publicación: 28 de agosto de 2020, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, N.° 22, año XI, agosto-diciembre 2020, pp. 63-91, ISSN 0719-1790.

Descarga directa: https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/509

Autor del análisis metodológico: Cristian Furfaro. Abogado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP), doctor en Ciencias Sociales (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP), docente de Metodología de la Investigación Jurídica (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, UCALP), jefe de trabajos prácticos de Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales y de Sociología Jurídica (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP), docente del Taller de Tesis de la Especialización en el Abordaje de las Violencias Interpersonales y de Género y de la Maestría en Sociología Jurídica (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

3

LOS FONDOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA. INCIDENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

SPECIAL PURPOSE FUNDS. THEIR IMPACT ON THE MUNICIPALITIES OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES, ARGENTINA

Ricardo Sebastián Piana[1]

Recibido: 12/02/2020
Aceptado: 16/04/2020

RESUMEN

Aun cuando la autonomía jurídica sigue siendo una asignatura pendiente en el sistema político de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, los aspectos económicos también pueden condicionarla fuertemente. En este trabajo abordaremos las limitaciones económicas a la autonomía de los municipios a través de la creciente transferencia de fondos por parte de la Provincia con asignación específica. Identificaremos el complejo entramado de normas provinciales que limitan sus competencias económicas y consecuentemente, capacidades de decisión. Ya sea porque obligan o condicionan el direccionamiento de los fondos, este tipo de normas afectan las competencias, las políticas públicas locales y capacidades de las autoridades municipales. Concluimos que los criterios de reparto evidencian grandes diferencias y afectan fuertemente a los municipios pequeños con baja capacidad recaudatoria.

PALABRAS CLAVES

federalismo fiscal - finanzas municipales - fondos con asignación específica - presupuesto público - Provincia de Buenos Aires.

1. Universidad Nacional de La Plata, La Plata y Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Contacto: rspiana@gmail.com

ABSTRACT

Although legal autonomy remains a pending issue in the political system of the Province of Buenos Aires, Argentina, economic aspects can also strongly condition it. In this work we will address the economic limitations to the autonomy of the municipalities through the increasing quantity of funds that the Province gives with specific assignation in theirs Budgets. We will identify the complex network of provincial norms that limit their economic competences and, consequently, decision-making capabilities. Either because they force or condition the direction of the funds, these types of regulations affect the powers, local public policies and capacities of municipal authorities. We conclude that the distribution criteria show great differences and strongly affect small municipalities with low collection capacity.

KEYWORDS

fiscal federalism - funds with specific destination - municipal finance - public budget - Province of Buenos Aires.

I. INTRODUCCIÓN

Una nota del federalismo fiscal argentino es que los recursos se ingresan, en su mayoría, para o desde las organizaciones públicas superiores mientras que existe, por regla, más descentralización en materia de gastos. Este sobra-falta de recursos se "corrige" con la transferencia de fondos desde el gobierno superior a los inferiores, esto es, del Estado nacional a provincias y de provincias a municipios[2].Ahora bien, esas transferencias verticales pueden ser de libre disponibilidad o encontrarse afectadas.

El principio presupuestario de no afectación propugna que todos los ingresos de los entes públicos se destinen a satisfacer, de modo genérico e indistinto, todos los gastos públicos (Nava Escudero, 2014[3]). Se desaconseja, por

2. En efecto, los tres niveles de gobierno del Estado argentino no son iguales, no solo en cuanto a competencias, sino especialmente en cuanto a sus capacidades económicas, lo que da cuenta del desequilibrio de su federalismo fiscal. Es expresión de la asimetría en la capacidad económica de la Nación, las Provincias y los municipios la desigual capacidad de recaudación y gasto. La consecuencia es advertida por López Accoto, Martínez, Grinberg y Mangas (2013:16): "Un gasto crecientemente local y una recaudación cada vez más centralizada - afirman - tienen el efecto de incrementar la importancia y necesidad de sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno de modo tal de reducir el desbalance entre responsabilidades de gasto y potestades sobre las fuentes de recursos públicos (...)".

3.En el ámbito normativo nacional, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, en su art. 23 señala "No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de: a) Los provenientes de operaciones de crédito público; b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado nacional, con destino específico; c) Los que por leyes especiales tengan afectación específica". La Provincia, en su ley específica, replica este artículo (ver art. 22 Ley N° 13.767).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

lo tanto, que algunos ingresos o un porcentaje de ellos se destinen a satisfacer ciertos gastos concretos[4]. Se señala que este principio resguarda que el Estado sea, en cualquiera de sus niveles, políticamente responsable de fijar el orden de prioridad de las necesidades y los gastos destinados a atenderlas; a contrario, si otro fuera quien fija en qué pueden invertirse los fondos y cuánto puede gastarse, este otro sujeto es quien efectivamente gobierna. Cuando existe un fondo con afectación específica, ese gasto ha de cumplirse en su integralidad; el fondo es un piso y no un techo por lo que si los fondos no son suficientes, los gastos deben cubrirse con las rentas generales; a la inversa, si hay superávit, no se autoriza su reasignación. Es entonces el principio presupuestario de no afectación una clave para entender el grado y naturaleza de la autonomía de un gobierno.

En el contexto de la reforma constitucional del año '94, un nuevo abanico de posibilidades se abrió para los municipios. Sin embargo, el proceso de autonomía política ha demostrado ser ilusorio sin la debida autonomía en sus recursos económico financieros ya que, como veremos, sus capacidades dependen, en gran medida, de sus ingresos[5].

Existen diversos estudios sobre los aspectos económicos de los municipios. En el clásico artículo de Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez (2004) se tratan las relaciones fiscales y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en Argentina desde los '90, incluyendo en su análisis a los municipios. El artículo de López Accotto, Grinberg y Martínez (2010) estudia las transferencias intergubernamentales de la provincia a sus municipios, especialmente la coparticipación; realiza un análisis histórico-normativo, la evolución de los criterios de distribución y se compara, vía análisis estadístico, los patrones territoriales de los distintos esquemas de reparto. La tesis de Catalano (2010) también trabaja el régimen de coparticipación entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. Una investigación sobre la estructura de la recaudación municipal en la Argentina, elaborado por la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Secretaría de Asuntos Municipales (2015) estudia el marco fiscal de los municipios y los recursos propios municipales proponiendo buenas prácticas de gestión y recomendaciones.

López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (2013) presenta una importante investigación que estudia la fiscalidad sub-nacional en la Provin-

4. Todo ingreso debería ir, entonces, a la misma cuenta, la de rentas generales, y poder ser utilizado para cubrir los gastos que las autoridades decidan priorizar.

5. omo se ha sido dicho "(...) la ausencia de autonomía financiera repercute sobre la efectiva vigencia de la autonomía en sus demás aspectos; así, la autonomía institucional, política y administrativa se vería afectada tanto por la falta de recursos como por la imprevisibilidad en cuanto a los montos a percibir" (Flores et. al., 2016:7).

cia de Buenos Aires y sus municipios como un todo, estudiando tanto los fondos coparticipables como las transferencias fuera de este mecanismo y proponiendo nuevos esquemas de distribución. Alguno de estos autores, Mangas, López Accotto y Martínez (2016) dan continuidad a ese estudio y analizan la evolución de una serie de variables relevantes para el análisis del desempeño fiscal de los gobiernos de nivel municipal (composición de los ingresos y gastos municipales, la autonomía financiera, el resultado financiero, el autofinanciamiento y la inversión pública local)[6].

Flores, Gil, Iparraguirre y Altavilla (2016), en el marco de un proyecto de investigación de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL) publican un interesante *paper* sobre el rol de los municipios en el desarrollo local en el contexto de las dificultades en la generación de los propios recursos y su dependencia a los recursos provinciales. Se demuestra que para 2009, del total de gastos, el 30,88% se destina al funcionamiento del Estado municipal; el 61,43% en gasto público social; un 7,18% en servicios económicos y un 0,51% en servicios de la deuda pública. Estos datos dan cuenta de una reorientación, a través de sus gastos, de los fines del gobierno local. También, a través de encuestas, se pregunta a intendentes qué tipo de gastos preferirían realizar destacándose cómo la preferencia se concentra sobre el gasto en Promoción y Asistencia Social, dato central para este estudio.

Gola y Schiavi (2017) también estudian la coparticipación provincial bonaerense aportando relevantes indicadores. Un informe del año 2017 del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) indaga la relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias[7]. Por último, se ha detectado un interesante informe del Ob-

6. Los 277 casos que comprende el estudio de gobiernos locales cubre el 66% de la población argentina. Como resultado de ese estudio se informa que el gasto consolidado municipal representa el 3,7% del PBI, mientas que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI; entre un 60% y 80% de la recaudación propia de los municipios proviene de las tasas, derechos y contribuciones; desde 1993 a 2013 la participación de los municipios en el gasto público se ha mantenido constante, pero en materia de ingresos existió una merma considerable, por lo que en el contexto de las mayores actividades y funciones que tienen, la dependencia de los municipios a las transferencias de Nación y Provincia ha aumentado en forma sensible; la presión fiscal de Nación creció de 17,9% a 32,1% entre 1993 y 2013, mientras que en las provincias creció de 3,7% a 6,5% y la de los municipios sólo pasó de 1,2 a 1,4% en igual período; los recursos propios corrientes de los municipios estudiados llegan al 42%, lo que comprende un 35% proveniente de tasas, derechos y contribuciones y un 7% de otro tipo de recursos propios corrientes, como los impuestos, regalías y otros (Mangas, López Accotto y Martínez, 2016).

7. "En el caso de nuestro país, y tomando como referencia el año 2015, (...) el Gobierno Nacional recauda el 76,5% del total de los recursos totales y ejecuta el 57,8% del gasto, mientras que las provincias y municipios cobran tributos que representan el 23,5% de los recursos y realizan el 42,2% de las erogaciones. Esto deviene en que la mayoría de las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional, alcanzando dicha proporción el 90% en casos extremos" (Agosto, 2017:2).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

servatorio del Estado Provincial (2018) que detalla las transferencias del gobierno nacional a los municipios[8].

Por el lado de la información pública de acceso abierto, la Provincia de Buenos Aires cuenta con un sistema de consultas web con infografías que dan cuenta de qué porcentaje de los fondos de los municipios provienen de recursos propios, tienen origen provincial, nacional o derivan de otras fuentes[9].

A pesar de este nutrido desarrollo del estado del arte y la información pública que actualmente está disponible, no hemos detectado ningún estudio ni información que ponga su acento en los fondos provinciales que se transfieren a los municipios con afectación específica, su incidencia en el presupuesto y su vinculación con la autonomía municipal.

Investigaremos los alcances de la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el plano económico utilizando como indicador negativo los fondos con afectación específica y su incidencia. Identificaremos cómo inciden ese tipo de fondos en los municipios de Adolfo Gonzales Chaves, Pilar, General San Martín, San Antonio de Areco y Tigre[10].

Veremos cómo organizaciones locales de gran tamaño y complejidad, cómo los municipios de la Provincia de Buenos Aires, encuentran restricciones multicausales en lo económico que menguan sus distintas autonomías y que pueden afectar su modalidad de gestión.

Concluiremos que con la asignación de estos fondos se limita la capacidad local de los gobiernos de definir sus políticas, especialmente a los más pequeños, con menos capacidad recaudación propia[11].

8. "Los municipios de la provincia de Buenos Aires se financian con recursos propios y recursos de origen nacional y provincial, el promedio de los 135 municipios para el 2016 fue del 34% para los recursos propios, 60% para las transferencias de provincia y 6 % para las transferencias de Nación" (Observatorio del Estado Provincial, 2018:1).
9. http://www.buenosairesabierta.org/municipios
10. No trabajamos en esta investigación la gran desigualdad que existe entre los municipios bonaerenses entre sí, en general, ni los del Conurbano con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en particular. Si bien la C.A.B.A. es una jurisdicción que se encuentra en un nivel distinto a los municipios de las provincias, tiene funciones comparables con ellos. La "General Paz" divide mucho más que una Jurisdicción: "Cuentas Metropolitanas que son muy desiguales, como la propia área metropolitana de Buenos Aires; en donde el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) dobla los presupuestos de los 24 distritos del conurbano (GBA) sumados, desigualdad que se profundiza si se tiene en cuenta que el GBA tiene una población que cuatriplica la de CABA, y una tasa de pobreza sustancialmente más alta. Según el último informe del INDEC, del segundo semestre de 2016, en CABA hay 277.000 pobres mientras que el GBA supera los 4 millones" (Gola y Schiavi, 2017:2).
11. No es el objetivo de este trabajo analizar los criterios de reparto más o menos objetivos que existen en las leyes provinciales de carácter impositivo, que merecería un más profundo, comparado y detallado análisis. Los criterios para el reparto pueden ser muchos, tales como la brecha de desarrollo; población, densidad, necesidades insatisfechas, etc. Lo que es imprescindible destacar es que siempre cuáles criterios y con qué porcentajes se reparte es un criterio político y no técnico.

II. EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN BONAERENSE

Cada provincia es la que regula la autonomía económico financiera en el marco y con los límites que le fija el art. 123 de la Constitución Nacional[12], ya sea reconociendo los pisos y bases para la imposición tributaria municipal, mediante la transferencia de recursos garantizados o bien mediante una combinación de ambas. No hay, en consecuencia, un único sistema pero implica, al menos, la capacidad de organizar sus rentas o ingresos, administrar su presupuesto y recursos y decidir su inversión sin contralor o dependencia de otro poder[13].

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires obtienen sus recursos de distintas fuentes: como entes autónomos pueden constitucionalmente fijar y recaudar sus propios tributos; si bien encuentran muchas limitaciones normativas, es la expresión propia y concreta de la autonomía municipal en su faz económica y financiera[14]. Sin embargo, *"(…) los municipios del Conurbano solamente cuentan, como principal recurso propio, con las tasas que pueden cobrar, a las personas propietarias de inmuebles, a cambio de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), y a las empresas, por el servicio de inspección de seguridad e higiene (SeH)".* (Martínez, 2018:2)[15]. Las tasas, derechos y contribuciones generan los mayores ingresos pero, como ya indicamos, no son suficientes para su sustentabilidad ya que no llegan ni a cubrir el 50% de sus gastos.

Otra fuente posible de los recursos proviene de la Nación: no suele ser un

12. El texto reza: "Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

13. Se ha dicho que con la autonomía económica se "(...) está reconociendo a ese gobierno local la potestad para desarrollar políticas públicas en ese preciso ámbito cuya finalidad es el desenvolvimiento comunal a través de planes y estrategias que, sin divorciarse de la economía nacional y provincial, alienten emprendimientos, consoliden servicios, promuevan actividades y otros rubros orientados al progreso de las ciudades y al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad que integran la territorialidad gobernada" (Losa y Cohn, 1998: 42).

14. Si bien hay alguna discusión respecto a esta capacidad impositiva, entendemos con García Belsunce (1982), Baistrocchi (1996), Álvarez Echagüe (2005), Muñoz (2019) entre otros, que los municipios sí tienen capacidad para crear impuestos. Solo que, en función de las limitaciones nacidas de leyes y convenios suscriptos por Nación y Provincia, esta capacidad es muy limitada. En el caso bonaerense, no solo la Ley Orgánica de Municipalidades les reconoce esta facultad en su artículo 29 (aunque el 227 señala que es una denominación genérica) sino también la propia constitución local admite en el capítulo que trata el régimen municipal la posibilidad de los Concejos Deliberantes de fijar impuestos.

15. Y con acierto señala que dado los escasos fondos propios de los municipios, los recursos originados en estas tasas deben ser redestinadas no solo a cubrir esos gastos sino que se redistribuyen a solventar la multiplicidad de tareas que hoy llevan a cabo. Por nuestra parte, agregamos que esta necesidad de generar nuevos ingresos hace que mucho de ellos "caigan" en la trampa de crear tasas con carácter impositivo (sin contraprestación). Bennardis (1999: 11) también señalaba que "cuando se compara la recaudación de la tasa con el costo del servicio, se deduce que esta incluye un impuesto implícito o encubierto".

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

ingreso relevante, pero es importante identificarlos por cuanto su transferencia, mayoritariamente, es discrecional[16].

Por último, los recursos pueden ser de origen provincial y éstos ser de libre disponibilidad o encontrarse afectados. Como ya señalamos, en el ámbito bonaerense, los ingresos más importantes para los municipios provienen de la Provincia y éstos llegan a través de distintos esquemas de reparto.

El porcentaje más grande de los recursos que llegan de la Provincia de Buenos Aires a sus municipios son mediante la coparticipación directa y automática[17]. La norma vigente que regula el sistema de redistribución impositiva es la Ley N° 10.559[18] de 1987, aunque ha sido varias veces modificada. Dicha ley fija la coparticipación del 16,14% de ingresos provinciales percibidos en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos en base a los siguientes criterios de distribución e indicadores[19]:

a) El 58% entre todas las municipalidades de acuerdo a lo siguiente:
1. 62% en proporción directa a la población
2. 23% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria per capita, ponderada por la población.
3. 15% en proporción directa a la superficie del Partido

16. Normalmente no sobrepasa un dígito porcentual del total de ingresos. Sin embargo, estas transferencias discrecionales o planes de obras directamente ejecutadas por la Nación en asuntos estrictamente locales pueden ser muy importantes. Por ejemplo, según el informe del Centro de Estudios Metropolitanos, en 2017, las transferencias y obras de Nación sobre el municipio de Quilmes duplicaron su propio presupuesto (conf. Gola y Schiavi, 2017).
17. La coparticipación de impuestos deviene en un sistema de coordinación financiera necesario cuando, en un sistema federal como el nuestro, existen varias jurisdicciones (niveles) con potestades tributarias propias. Pero además, "(...) en los países federales que no existe correspondencia entre las necesidades de gasto de los niveles de gobierno y sus posibilidades de recaudar, (...) debe recurrirse a algún sistema de transferencias verticales tendiente a compensar esta diferencia. Que permiten también compensar diferencias horizontales, surgidas por la existencia de regiones más ricas que otras" (Catalano, 2010:8). Es decir, la coparticipación no solo permite ordenar sino también mejor distribuir los ingresos en función de las necesidades.
18. http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html Como veremos más adelante, parte de este articulado ha sido modificado por la Ley N° 13.010. La Ley N° 14.890, que crea un régimen para la regularización de las obligaciones adeudadas por los agentes de recaudación de los Impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos o sus responsables solidarios, crea un fondo que se distribuye a municipios en concepto de coparticipación del 16,14% y según lo dispuesto en la Ley N° 10.559. Además, el veinte por ciento (20%) del total producido por el régimen establecido en los artículos 1° y 2° será girado directamente a los municipios de manera automática y diaria y será distribuido entre éstos de acuerdo al Índice de Vulnerabilidad Social dispuesto por el artículo 6° inc. a) de la Ley N°13.163 y modificatorias. Son fondos, de todas formas, de libre disponibilidad. En: http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14890.html
19.También hay una referencia a la coparticipación en la explotación de casinos que le corresponda a la Provincia por aplicación de los convenios vigentes entre ésta y la Lotería Nacional.

b) El 37% entre las municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud -con o sin internación-,

c) El 5% entre las municipalidades que cubrieran servicios o funciones que cubría la provincia pero que por ser netamente municipales fueron transferidas por aplicación del Decreto-Ley N°9.347/79 y sus modificatorias[20], excepto del sector Salud Pública, en función de la participación relativa que cada Comuna tuvo en el Ejercicio del año 1986.

El Coeficiente Único de Distribución (CUD) así creado determina un criterio fijo y en base a datos objetivos (no discrecional), tales como población, superficie y tipo de servicios. Sin embargo, el CUD ha sido muy criticado por favorecer a los municipios del interior porque, medido por personas, los municipios del conurbano son los más desfavorecidos[21]; por los del interior, porque los parámetros redistributivos sobrevaloran población respecto de superficie, ya que respecto del 100% coparticipable, el 35,96% se corresponde con población y menos del 10% (8,7%) a territorio[22]. Se dice que la coparticipación por servicios de salud benefician a municipios que ya tienen estos servicios pero no a quienes deben hacer la inversión inicial (Gola y Schiavi, 2017) y no atiende a otros criterios de mayor justicia social, como la cantidad de personas sin seguro de salud (López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas, 2013). Se lo critica, por último, por no premiar a aquellos que más recaudan ya que el 13,34% del total (o el 23% del 58%) es en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria[23]. Por ello, recurrentemente sobrevuela la idea su modificación[24].

En este sistema de coparticipación es el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, como autoridad de aplicación, quien tiene la res-

20. http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9347.html

21. Como señalan López Accotto, Grinberg y Martínez (2010:87-88) "Un primer hecho notable (...) es que los Municipios Rurales han recibido del gobierno provincial, en promedio para el período bajo estudio [2003-2008], una coparticipación por habitante que prácticamente triplica la que recibe el Conurbano Bonaerense y duplica el promedio provincial. Mientras que las Ciudades del Interior reciben una coparticipación por habitante un 8% superior a la que perciben sus pares del Conurbano".

22. Según el informe del Centro de Estudios Metropolitanos, en la distribución de fondos provinciales "(...) el 47% lo recibieron los 24 distritos del conurbano, donde habitan el 64% de los bonaerenses" (Gola y Schiavi, 2017:5), pero que comprende territorialmente solo el 1,18% respecto de la superficie total de la Provincia.

23. Para un estudio pormenorizado, ver López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (2013).

24.https://www.eldia.com/nota/2018-3-9-3-22-42-la-provincia-modificara-el-sistema-de-coparticipacion-a-los-municipios-politica-y-economia

25. "El complejo entramado institucional por el que circula toda la información que permite la elaboración del coeficiente no tiene como contrapartida un sistema de fiscalización y control de los datos por parte de una instancia institucional superior, como la Legislatura provincial o el Tribunal de Cuentas de la provincia. La Legislatura solamente se ocupa de verificar y fiscalizar en la presentación del presupuesto provincial los cálculos vinculados a la distribución primaria. Es decir, controla que se prevea la transferencia del 16,14% de la masa coparticipable provincial a los municipios, en función de lo determinado por la ley, pero no hace ningún control sobre la distribución secundaria." López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (2013:58).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

ponsabilidad de la distribución y cálculos de la coparticipación[25]. No existe organismo multilateral, tal como la Comisión Federal de Impuestos a nivel Nación-Provincias, lo cual es otro dato relevante acerca de la limitación de la autonomía municipal[26].

Existe también para los municipios la posibilidad de obtener fondos de origen provincial mediante la descentralización administrativa tributaria autorizada por el artículo 10 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.397 y modif.) previa suscripción de convenios con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, percibiendo éstos un porcentaje de la distribución sobre la recaudación obtenida. En este caso, los montos son de libre disponibilidad[27].

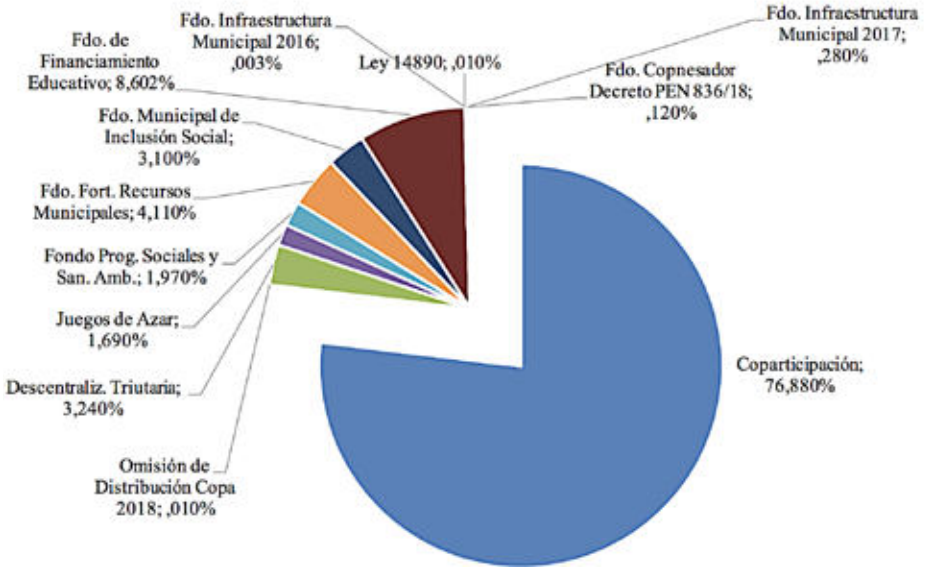
Según informaba la Mesa de Responsables de Asuntos Municipales, integrada por representantes de diferentes Provincias de la República Argentina y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), para 2013 *"Más del 80% de dichos recursos se transfieren de manera diaria y automática a todos los Municipios"* (Argentina, 2014:3), es decir, mediante un sistema de coparticipación. Pero ese número, en la Provincia de Buenos Aires, representa poco más del 75% como puede verse en el siguiente gráfico y el resto, son fondos específicos con diferentes tipos de transferencia.

Como se desprende del gráfico 1, el mayor volumen de los fondos llega a los municipios a través de la coparticipación. Pero han señalado López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (2013) que como consecuencia de una política errática que ha buscado compensar las injusticias del sistema de reparto, el volumen de recursos transferidos vía coparticipación ha ido perdiendo porcentaje con la aparición de otros recursos y fondos, alguno de ellos con asignación específica y otros de libre distribución con variada forma de reparto. Si bien estas correcciones resultan a todas luces necesarias habidas las críticas ya señaladas a la Ley N° 10.559, el sistema ha adquirido una complejidad de difícil gobernabilidad.

26. Todo conflicto, en consecuencia, debería judicializarse.

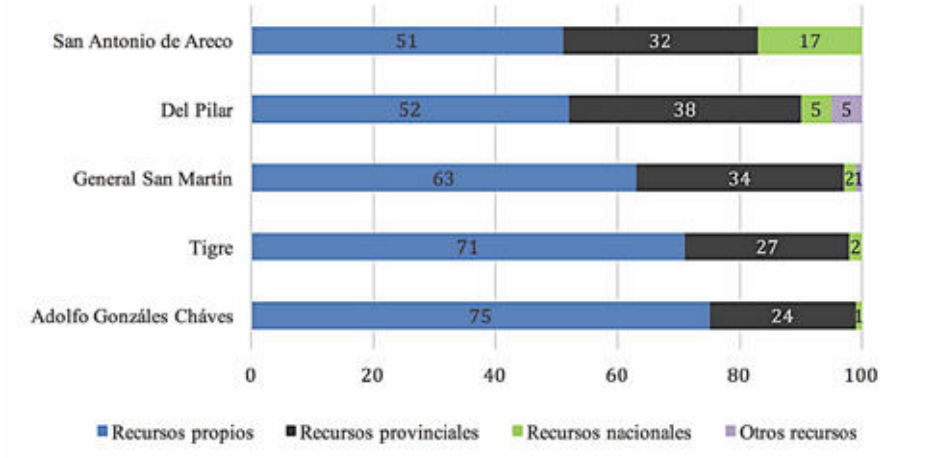
27. Los impuestos descentralizables son el Impuesto Inmobiliario Rural, Impuesto a los Ingresos Brutos para el tramo de Pequeños Contribuyentes y el Impuesto a los Automotores - Embarcaciones Deportivas o de Recreación. En este caso, conf. los convenios, por administración tributaria del cobro de los mencionados impuestos hasta el 20% de lo recaudado en concepto de IIR, el 22,5% de IIBB y el 50% del Impuesto a las Embarcaciones Deportivas o de Recreación. Sin embargo, se ha dicho que este no es un caso de verdadera descentralización tributario sino una mera desconcentración de la función pues "la potestad sobre el impuesto (a quien y cuanto recaudar) la retiene el gobierno provincial. A su vez, los municipios bonaerenses transfieren lo recaudado al gobierno provincial, reteniendo para sí solamente un porcentaje menor, en concepto de comisión por el servicio de recaudación" (Mangas, López Accotto y Martínez, 2016:158).

GRÁFICO I. TRANSFERENCIAS DE FONDOS ACUMULADAS A MUNICIPIOS - ACUMULADO A NOVIEMBRE DE 2019 TOTAL $ 111.415.675.819



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA INFORMACIÓN DADA POR MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA. HTTPS://WWW.GBA.GOB.AR/ECONOMIA/DIRECCION_PROVINCIAL_DE_COORDINACION_MUNICIPAL_Y_PROGRAMAS_DE_DESARROLLO/TRANSFERENCIAS_MUNICIPIOS. FECHA DE ACCESO: 12/01/20.

GRÁFICO II. ORIGEN PORCENTUAL DE LOS FONDOS EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS - AÑO 2017



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS DATOS DEL HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS. HTTP://WWW.BUENOSAIRESABIERTA.ORG/ESTADISTICAS/ORIGEN-PORCENTUAL-DE-LOS-FONDOS. FECHA DE ACCESO: 12/09/19.

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

Por su lado, los datos públicos que informa la Provincia solo proveen información porcentual sobre el origen de los fondos que reciben los municipios pero no distinguen si los mismos tienen o no afectación y en qué porcentaje. En el gráfico 2 se presenta la información existente sobre los municipios que hemos seleccionado para estudiar la incidencia de este tipo de fondos en la siguiente Sección. Como se advierte, el último dato actualizado que informa la Provincia, a través del Honorable Tribunal de Cuentas, pertenece a 2017.

Es por ello que entendemos necesario visibilizar este dato a través del análisis de los fondos percibidos por los municipios seleccionados estudiando el estado de ejecución presupuestaria informada en el sistema RAFAM.

III. LOS RECURSOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA A LOS MUNICIPIOS BONAERENSES

Mientras los fondos provinciales coparticipables son de libre disponibilidad, es decir, las autoridades municipales pueden dar el destino que mejor crean a través de sus ordenanzas presupuestarias, otro porcentaje de fondos se asignan con una afectación específica, esto es, son condicionados. Cuando ello sucede, el grado de decisión de los municipios es restringido y limita su capacidad y autonomía.

El primer diseño legal con este esquema es identificado por Catalano con la Ley N° 13.010 que *"(…) además de la descentralización de responsabilidades de cobro de impuestos provinciales, [determinó la] fijación de destinos específicos de gasto para algunos recursos, con la creación de Fondos especiales"* (Catalano, 2010:26). Sin embargo, el esquema vigente, es complejo y reconoce su primer antecedente en el año 1977 cuando el creado Sistema de Atención Médica Organizada (SAMO) mandaba que los fondos que les ingresaran a los municipios deban ser destinados a financiar gastos de funcionamiento e inversiones menores de capital[28].

Con la Ley N° 12.108[29] de Promoción y fiscalización del deporte de 1988, los recursos del Fondo Provincial del Deporte que pudieren derivarse a organismos oficiales municipales se destinan a la asistencia del deporte en general (so-

28. Decreto-Ley N° 8801/77.http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/79-1158.html http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/79-1158.html
29. http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12108.html

cial, escolar, federado), a la capacitación de científicos, técnicos y deportistas, a la construcción, ampliación y mantenimiento de instalaciones deportivas.

La Ley N° 13.010 genera un esquema más complejo de fondos y asignaciones. En el caso del Impuesto Inmobiliario Rural es administrado por los municipios de conformidad a los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria que se celebren, creando dos fondos específicos para Mantenimiento y Obras Vial y para Programas Sociales y Saneamiento Ambiental[30]. En esa misma ley se crea un Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos alimentado con los impuestos sobre los Ingresos Brutos de contribuyentes que hayan tenido ingresos que no superen la suma de pesos novecientos mil ($900.000). Aquellos municipios que suscriban los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria administrarán los fondos ingresados, aunque la distribución y asignación también se encuentra pautada según porcentajes preestablecidos. Este esquema continuó incrementándose con leyes posteriores. Así, la Ley N° 13.163, que crea el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, asigna los ingresos con destino a servicios de Asistencia Social y al tratamiento y disposición final de residuos[31].

La Ley N° 13.178 que regula la venta de bebidas alcohólicas a destina el 50% la percepción del canon anual básico provenientes de las licencias a los Municipios para el financiamiento de las funciones de fiscalización y control así como a programas de educación, capacitación y prevención de las adicciones[32].

También las asignaciones específicas le han venido impuestas por leyes na-

30. Para este caso, la distribución es: 65% corresponderá a la Provincia; el 12 % será destinado al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales debiendo cada Municipio aportar al Fondo como mínimo el 12% de la recaudación histórica determinada para cada ejercicio; el 3 % será asignado al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, debiendo cada Municipio aportar al Fondo como mínimo el 3% de la recaudación histórica determinada para cada ejercicio y el monto restante será asignado a los Municipios en concepto de retribución por la administración del tributo; ello conforme Ley N°13.403.

31. Artículo 6- (texto según Ley N°13.403). "Los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental serán distribuidos entre las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires según lo siguiente: a)El ochenta por ciento (80%) con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano; b) El veinte por ciento (20%) con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito. Asimismo, los recursos correspondientes a los municipios cuya disposición final de residuos se efectúe según lo normado por el Decreto-Ley N° 9111/78, conformarán una masa especial de fondos que se asignarán a los Municipios respectivos de acuerdo a lo que determine la reglamentación".

32.Un caso similar es el del Código de transito aprobado por Ley N° 13.927 se crea una cuenta especial en el ámbito del Ministerio de Jefatura de Gabinete con el producido por cobro de tasas por servicios cuyos fondos deben destinarse para atender la infraestructura, equipamiento, gastos de funcionamiento y servicios, permitiéndoles a los Municipios que las Tasas por Servicios en su ámbito de competencia de conformidad puedan tener igual

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

cionales a las provincias y a los municipios. Así, el Decreto Nacional de Necesidad y Urgencia N° 206/09[33] que creó el Fondo Federal Solidario, *"con la finalidad de financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes"*. Por Ley N° 13.976 de la provincia se determinó que los municipios deberían adherir a la ley y asumir el compromiso de destinar los fondos exclusivamente, a las finalidades establecidas para que les sean transferidos los fondos.

Otro caso fue el de la Ley nacional N° 26.075[34], que propició el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre otros fines, a los de "h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional". La Ley local N° 15.078, determinó los montos y porcentajes a asignar y determinó que la Dirección General de Cultura y Educación pueda dictar las normas complementarias[35].

Pero las afectaciones no surgen sólo de las leyes. También se ha introducido esta modalidad en convenios de transferencia de fondos desde la Administración Provincial a los municipios. Así, por Resolución N° 110/10 del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la regulación el Programa de Responsabilidad social Compartida Envión, se introduce una cláusula que determina la aplicación de los fondos trasferidos[36]. Algo similar sucede con el Decreto N° 898/16 que aprueba el Convenio SAME Provincia con los

destino de afectación. Si bien no hay razones claras para el incremento en el uso de estos esquemas de repartos entre Provincia y municipios, puede advertirse una mayor presión de los intendentes, a través de los legisladores que los representan para negociar la aprobación de los paquetes impositivos. En efecto, un dato de la política local bonaerense de las últimas décadas es la territorialización de la Legislatura provincial y los pocos referentes propios que los gobernadores han tenido en el palacio legislativo. Este esquema de reparto de poder hace que los gobernadores deban negociar con intendentes las leyes claves, en especial, aquellas que generan nuevos fondos.

33. Esta norma fue derogada en 2018 Decreto, también de Necesidad y Urgencia, N° 756/18 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313449/norma.htm. Sin embargo, como nuestro análisis contiene datos de 2017, también la hemos identificado.

34.http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm

35.Existen otros casos que si bien no cuadran en los parámetros hasta ahora descriptos tienen estructuras similares y que denotan una práctica que se ha consolidado. Por ejemplo, el Decreto nacional N° 836/18 creó el Programa de Asistencia Financiera a provincias y municipios para asistir financieramente a las provincias que hayan aprobado el Consenso Fiscal del 16 de noviembre de 2017. En virtud de dicha norma el cincuenta por ciento (50%) del monto que se les transfiera a las provincias se destinará a sus municipios, aplicando para su distribución el respectivo régimen de participación municipal de impuestos. Por Ley de presupuesto 2019, Ley N°27.467 creó el Fondo de Compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano del interior del país, fondo que si bien son remitidos a provincias y municipios, son girados luego a los beneficiarios a las empresa refinadora de hidrocarburos y empresas prestatarias del servicio público de pasajeros.

36. Véase cláusula quinta del Convenio. http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/mds-10-110.html

municipios[37].

¿Cuánto representan estos fondos para los municipios? Para responder a estar pregunta hemos seleccionado cinco municipios de la Provincia de Buenos Aires: Adolfo Gonzales Chaves, Pilar, General San Martín, San Antonio de Areco y Tigre. Si bien la muestra es baja respecto de los 135 municipios que integran la organización política de la Provincia, como se verá es bastante representativa de las distintas realidades de sus municipios.

El primero de ellos, Adolfo Gonzales Chaves, fue creado en 1906. Emplazado en el sur de la provincia, este municipio tiene una población de poco más de 12 mil habitantes en el partido (INDEC, 2010), con un gran porcentaje de ella rural, en una superficie de total del partido de 3.859 km². Sólo un 2,9% de sus hogares tiene Necesidades Básicas Insatisfechas[38]. Pertenece políticamente a la sexta sección electoral de la Provincia[39]. Su producción es típicamente agrícola ganadera[40]. El Producto Bruto Geográfico (PBG), según los últimos datos desagregados publicados, representa el 0,16% del Provincial[41].

El municipio de Pilar se encuentra al noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Es uno de los municipios más antiguos de la Provincia aunque recién en el año 1912 es elegido el primer intendente. Cuenta con un total de 299.007 hab., la mayoría urbana[42]. Tiene 10.776 hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas de un 82.671 total. Pertenece a la 1ª Sección Electoral, que aporta 15 diputados provinciales y 8 senadores provinciales. Su superficie es de 352 km². Es uno de los municipios del Conurbano, aunque del tercer cordón. Junto con otros municipios colindantes, se caracterizan principalmente la presencia de grandes proyectos inmobiliarios y urbanizaciones, especialmente *countries* y los barrios semi-cerrados para las clases media-alta y alta. Cuenta con un gran parque industrial. Su PBG respecto del provincial es del 2,67%, dos tercios de ellos correspondiente a bienes.

El municipio de San General Martín se asienta en el denominado primer cordón del Conurbano, lindante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

37. http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-898.html
38. http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf
39. La 6ª Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires aporta 11 diputados provinciales y 6 senadores provinciales.
40. Cuenta con un hospital municipal, llamado Anita Elicagaray.
41. A los efectos del cálculo del PBG tomaremos el informe con base año 2003, último publicado con este desagregado disponible en http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/pbgdesagrmuni.pdf
42. Sin embargo este número puede llegar a duplicarse los fines de semana y en época estival por la gran cantidad de casas de fin de semana en los barrios cerrados.

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

lo cual le da una característica distinta a los restantes seleccionados. En efecto, con una población, según Censo 2010 de 431.854 hab. en sus 57,24 km², es el distrito más densamente poblado del Conurbano después de los Partidos de Lanús, Vicente López y Tres de Febrero. Un 6,7% de los hogares tienen Necesidades Básicas Insatisfechas. Está integrado en la primera sección electoral de la provincia que aporta 15 diputados provinciales y 8 senadores provinciales. Con tradicionales antecedentes industriales, alberga una de las universidades nacionales más pujantes de las creadas en la década de los 90. El PBG era, en 2003, el 4,52% del total provincial.

El municipio de San Antonio de Areco, ubicado en el norte de la Provincia, pertenece a la 2ª Sección Electoral (que aporta 11 diputados provinciales y 5 senadores provinciales). Con una población 23.138 hab. según Censo 2010, la mayoría de ella urbana; 283 hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (3,9%) y tiene una superficie de 857 km². Es uno de los pueblos más tradicionales, declarado Capital Nacional de la Tradición, características que explota turísticamente, mayor fuente de sus ingresos. También se identifica como municipio cultural. Su PBG es del 0,22% del total provincial.

Por último, seleccionamos el municipio de Tigre, otro de los municipios del Conurbano, ubicado en el norte del segundo cordón. Con un territorio de 368 km2, la mayor parte de ella insular y una población de 376.381 hab. según Censo 2010, la mayoría de ella urbana, se ha constituido en un municipio pionero en materia de seguridad y transparencia que hoy son tendencia para las políticas de gobernanza local. Ello ha posibilitado desde 2007 al líder del Frente Renovador sostener un bastión territorial como modelo de gestión. Integra la misma sección Electoral que Pilar. En cuanto a su faz sociodemográfica y productiva, Tigre tiene un 11,0% % de sus hogares con NBI, aunque también grandes emprendimientos inmobiliarios y forma parte de uno de los destinos preferidos del turismo de cercanía. Aporta el 2,01% al PBG de la provincia.

Hemos seleccionado los recursos percibidos[43] de los años 2017 y 2018 a través del estudio del presupuesto municipal para cada uno de los años en

43. Tomamos el criterio de lo percibido porque queremos analizar la cuenta del ejercicio clausurado, esto es, no el cálculo del recurso sino lo que efectivamente ingresó. Según la Ley Orgánica de las Municipalidades, el ejercicio financiero y patrimonial clausurado toma en cuenta dicho criterio. En efecto, el ejercicio clausurado el 31 de diciembre, podrá ser prorrogado, a los efectos del ajuste de la contabilidad, durante el mes de enero inmediatamente posterior y en el transcurso de este mes de prórroga se registrarán los ingresos percibidos y no contabilizados hasta el 31 de diciembre y podrán efectuarse pagos de compromisos preventivamente imputados al ejercicio vencido, siempre que se utilicen fondos correspondientes al mismo (conf. art. 173, Decreto-Ley 6.769/58). Conforme al Decreto N° 2.980/00, Reglamentario de la Ley Orgánica de las Municipalidades, en materia de recursos "La percepción o recaudación de los recursos se produce en el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro Municipal o de cualquier otro funcionario facultado para recibir los mismos."

estos cinco municipios. Aclaramos que, para cada caso, están consideradas todas las fuentes de ingreso que tienen los municipios, esto es, recaudación propia, recursos transferidos por Nación y recursos transferidos por Provincia. Por los objetivos de este trabajo, en los cuadros y gráficos distinguimos los recursos de libre disponibilidad (cualquier fuere su origen), los afectados por la Provincia y los afectados por la Nación.

Si introducimos un análisis de los fondos con asignación específica por cantidad de km2 y habitantes para cada uno de los municipios estudiados

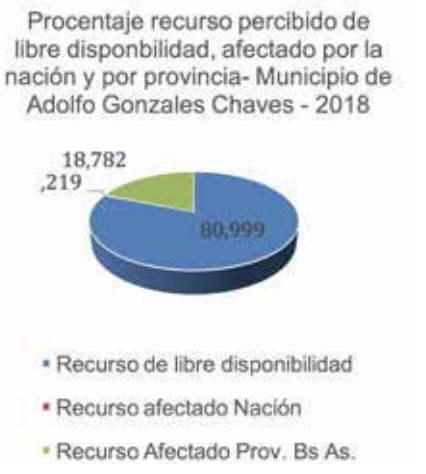
CUADRO I. - PRESUPUESTO - RECURSO PERCIBIDO 2017 - 2018 MUNICIPIO DE ADOLFO GONZALES CHAVES

Recurso percibido	2017	PORCENTAJE	2018	PORCENTAJE
Recurso de libre disponibilidad	204.445.534,51	79,89	278.344.544,47	81,00
Recurso afectado Nación	2.353.314	0,92	753.958,39	0,22
Recurso afectado Prov. Bs As.	49.122.339,39	19,19	64.542.337,00	18,78
TOTAL del Recurso Municipal	255.921.187,90	100	343.640.839,86	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

GRÁFICO III. - AÑO 2017

GRÁFICO IV.- AÑO 2018



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

CUADRO II. - PRESUPUESTO - RECURSO PERCIBIDO 2017 - 2018 - MUNICIPIO DE PILAR

Recurso percibido	2017	PORCENTAJE	2018	PORCENTAJE
Recurso de libre disponibilidad	3.384.009.698,39	87,95	4.729.931.528,21	88,66
Recurso afectado Nación	97.464.627	2,53	227.271.158	4,26
Recurso afectado Prov. Bs As.	366.053.255	9,51	377.656.151	7,08
TOTAL del Recurso Municipal	3.847.527.580,36	100	5.334.858.837,21	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

GRÁFICO V. - AÑO 2017

GRÁFICO VI. - AÑO 2018

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

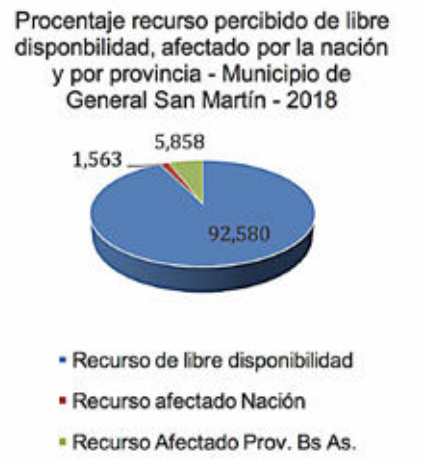
CUADRO III. -PRESUPUESTO - RECURSO PERCIBIDO 2017 - 2018 - MUNICIPALIDAD DE GENERAL SAN MARTÍN

Recurso percibido	2017	PORCENTAJE	2018	PORCENTAJE
Recurso de libre disponibilidad	4.974.041.974,25	92,54	7.503.264.784,25	92,58
Recurso afectado Nación	61.420.973,07	1,14	126.655.680,58	1,56
Recurso afectado Prov. Bs As.	339.625.183,04	6,32	474.736.320,66	5,86
TOTAL del Recurso Municipal	5.375.088.130,36	100	8.104.656.785,49	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

GRÁFICO VII. - AÑO 2017

GRÁFICO VIII. - AÑO 2018



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

CUADRO IV. - PRESUPUESTO - RECURSO PERCIBIDO 2017 - 2018 - MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO DE ARECO

Recurso percibido	2017	PORCENTAJE	2018	PORCENTAJE
Recurso de libre disponibilidad	439.940.823	78	605.558.180,03	87,89
Recurso afectado Nación	84.179.352,04	14,94	56.315.098,31	8,17
Recurso afectado Prov. Bs As.	39.256.880,67	6,96	27.052.259	3,92
TOTAL del Recurso Municipal	563.377.055,71	100	688.925.537	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

GRÁFICO IX. - AÑO 2017

GRÁFICO X. -AÑO 2018

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

CUADRO V. - PRESUPUESTO - RECURSO PERCIBIDO 2017 - 2018 TIGRE

Recurso percibido	2017	PORCENTAJE	2018	PORCENTAJE
Recurso de libre disponibilidad	4.478.942.583,32	92,08	6.030.719.191,82	94,19
Recurso afectado Nación	95.479.075,27	1,96	29.716.010,10	0,46
Recurso afectado Prov. Bs As.	290.021.912,59	5,96	341.947.394,60	5,34
TOTAL del Recurso Municipal	4.864.443.571,18	100	6.402.382.596,52	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

GRÁFICO XI. -AÑO 2017

GRÁFICO XII. - AÑO 2018

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

puede advertirse, al igual que en otros estudios que analizan la distribución de los fondos coparticipables[44], la gran dispersión que existe en este tipo de fondos. En 2018, medido per cápita se asignan fondos por$ 908,51 por habitante en Tigre hasta $5.357,53 por habitante en Adolfo Gonzales

44. Véase López Accotto, Grinberg y Martínez (2010).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

Chaves; medido por km2, desde $16.725,11/km2 para Adolfo Gonzales Chaves hasta $8.293.786,17/km2 para un municipio pequeño como General San Martín. La variabilidad de la distribución es producto, sin duda, consecuencia de la gran diversidad del tamaño, población y PBG.

CUADRO VI. - PRESUPUESTO CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA EN LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS POR KM2 Y PER CÁPITA AÑOS 2017 Y 2018.

	km2		Habitantes	
Municipio de Adolfo Gonzales Chaves	3.859 km²		12.047 hab.	
	2017 $12.729,29/km²	2018 $16.725,11/km²	2017 $4.077,55/hab.	2018 $5.357,53/hab.
Municipio de Pilar	352 km²		299.007 hab.	
	2017 $1.039.924,01/km²	2018 $1.072.886,79/km²	2017 $1.224,22/hab.	2018 $1.263,03/hab.
Municipio de General San Martín	57,24 km²		431.854 hab.	
	2017 $5.933.354,01/km²	2018 $8.293.786,17/km²	2017 786,43/hab.	2018 1.099,29/hab.
Municipio de San Antonio de Areco	857 km²		23.138 hab.	
	2017 $45.807,32/km²	2018 $31.566,22/km²	2017 $1.696,64/hab.	2018 $1.169,17/hab.
Municipio de Tigre	368 km²		376.381 hab.	
	2017 $788.103,02/km²	2018 $929.204,87/km²	2017 $770,55/hab.	2018 $908,51/hab.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

Finalmente, para analizar la racionalidad en la distribución del recurso hemos tomado los fondos que la Provincia asigna a los municipios específicamente a infraestructura escolar. Como hemos señalado más arriba estos recursos incluyen el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos que se genera con los ingresos provenientes de impuesto sobre los Ingresos Brutos en el tramo correspondiente a contribuyentes que hayan tenido ingresos que no superen la suma de pesos novecientos mil ($900.000), asignándose a este fondo el 25% de la recaudación total del impuesto. En 2019 se modificó el articulado para que los fondos sean

distribuidos entre los Consejos Escolares, en la proporción que la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia defina y para ser destinados al mantenimiento de los establecimientos escolares provinciales ubicados en su jurisdicción territorial Por otro lado, incluimos las transferencias de Nación a las provincias originadas en la Ley Nacional N° 26.075 que determinó el compromiso del gobierno nacional, los provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología. En Buenos Aires, a partir de la Ley N° 15.078, Ley de presupuesto 2019, fondos asignados por la Nación a las Provincias, se asignaron a su vez por ésta en un porcentaje del 16,14%, a los municipios. La norma prioriza los arreglos de I) las instalaciones de gas; II) las instalaciones eléctricas; III) las reparaciones de cubiertas; IV) las refacciones de sanitarios[45].

Nuevamente y como se visualiza en el próximo cuadro, a pesar de algunos criterios objetivos para la distribución de estos fondos[46], se advierte disper-

CUADRO VII. - FONDOS PROVINCIALES ASIGNADOS A MUNICIPIOS AÑO 2018 PARA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

	Total de fondos para infraestructura escolar	Cantidad de establecimientos escolares públicos	Cantidad de matrícula en establecimientos escolares estatales
Municipio de Adolfo Gonzales Chaves	24.869.557,21	38	2.265
Municipio de Pilar	174.121.915,94	137	55.860
Municipio de General San Martín	145.841.258,27	164	45.668
Municipio de San Antonio de Areco	23.214.370,87	37	3.418
Municipio de Tigre	135.863.407,72	167	54.914

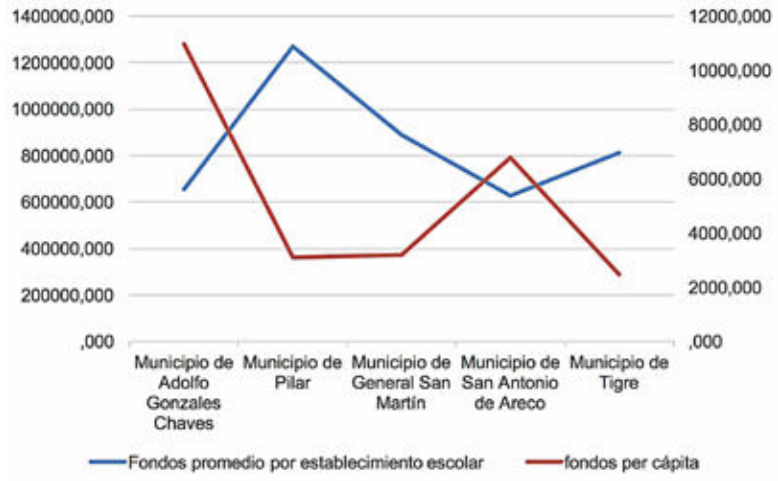
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS PRESUPUESTOS EJERCICIO 2018 Y DATOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA.

45 Esta priorización se da luego del accidente que sucediera en agosto de 2018 por una falla en una estufa alimentada por gas envasado en la escuela primaria N°49 Nicolás Avellaneda de Moreno y que generó dos víctimas mortales (la vicedirectora y un auxiliar).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

siones cuando se calculan los fondos por establecimientos escolares y por cantidad de matrícula.

GRÁFICO XIII. - FONDOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR - AÑO 2018



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

IV. CONCLUSIONES

Si bien las autonomías dadas a los municipios no son absolutas[47] en 2014 el máximo Tribunal en *"Intendente Municipal Capital s/Amparo"* determinó que las provincias deben diseñar el modelo de autonomía municipal *"con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123"* porque si se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica,

46. Recordemos que la Ley N° 15.078 determina que la Dirección General de Cultura y Educación debe establecer un coeficiente, conformado por población, superficie y variables educativas relacionadas con matrículas, establecimientos, vulnerabilidad y resultados de las pruebas Aprender.

47. Este criterio ya ha sido reconocido en la interpretación del máximo Tribunal de nuestro país. En "Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín" de 2004, el Procurador sostuvo que la reforma de 1994 no confiere a los municipios el poder de reglar las materias propias sin sujeción a límite alguno. En efecto, entendió que la autonomía constitucional de los municipios en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" que las provincias deben asegurar, está sujeta a la reglamentación que éstas realicen en cuanto a su "alcance y contenido", argumento que hizo suyo la Corte (Fallos, 327:4103). Puede verse el fallo en https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=567959&cache=1553796005270

mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional.

Resulta evidente que la actual Constitución provincial de Buenos Aires limita la autonomía institucional, político y administrativa de sus municipios mermando las posibilidades del desarrollo de democracias locales que resistan los tradicionales procesos de centralización. Hemos indicado cómo diversas normas, pero particularmente su Ley Orgánica Municipal, restringen con detalladas reglamentaciones los alcances de sus intereses y servicios locales, funcionarios y cantidad de concejales, bases de actuación, procesos de compras, etc. Pero nuestra tesis central es que no son suficientes estas autonomías: ellas deben complementarse (en verdad estar todas presentes) junto con la autonomía económico financiera[48].

Indicamos las distintas fuentes de ingresos que tienen los municipios. El solo hecho de que el mayor porcentaje de sus ingresos provengan de la Provincia (y no de fondos con origen en sus propias facultades tributarias) nos alerta acerca de la inviabilidad económica de los municipios bonaerenses. Que esta dependencia sea una nota del federalismo económico argentino (y que a su vez muchas de las provincias dependan para sus gastos corrientes de las transferencias de la Nación), no debe opacar este dato. Esta necesidad condiciona los posibles acuerdos interjurisdiccionales a una necesidad de supervivencia para los municipios en lugar de ser verdaderos esquemas de coordinación de políticas públicas[49].

La existencia de una Ley de coparticipación automática y directa en la Provincia de Buenos Aires, la actual Ley N° 10.559, y que de ella se derive el mayor porcentaje de los fondos municipales, es un dato positivo en torno a la discusión de la autonomía en una futura reforma constitucional local. Sin embargo, dadas las críticas que tiene el sistema y la falta de actualización integral desde 1987 a la fecha, esta norma puede devenir inconstitucional y es necesaria su urgente reforma integral[50]. Dado que los elementos

48. En efecto, como señalaba Ábalos (2017), sigue siendo gran deuda pendiente la distribución de competencias tributarias entre las provincias y los municipios a través de reglas presupuestarias claras, con recursos previsibles.
49. El caso de Avellaneda, como el municipio con mayor porcentaje de recursos propios, le ha permitido manejarse con mayor independencia respecto de otros municipios del Conurbano que recibieron fuertes presiones adoptar políticas propiciadas por Nación y Provincia. Como sostienen Gutiérrez y Alonso (2018:66) "Una alta autonomía financiera y una alta flexibilidad del gasto estimularían la autonomía en la generación de políticas locales y desincentivarían la coordinación con otras jurisdicciones y también, puede presumirse, con actores no estatales".

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

contextuales de los municipios bonaerenses son tan diversos, aun cuando estos fondos fijen variables de distribución en función de su población, km2, hospitales, capacidad tributaria y algunos de los servicios que prestan, la realidad es mucho más compleja que estas pocas variables por lo que, inevitablemente, se producen desvíos que tienden a la irracionalidad e ilegitimidad del sistema.

Ahora bien, mientras la discusión de validez de la ley provincial de coparticipación debe pasar por el matiz del análisis (y probanza) de la irracionalidad y gravedad institucional, en cambio, el reproche a la validez de la asignación específica de fondos de la provincia de Buenos Aires a sus municipios resulta más evidente.

En primer lugar, como hemos visto, la cantidad y porcentaje de fondos con asignación específica no es menor: representaron en 2017 hasta el 20% en un municipio rural como Adolfo Gonzales Chaves mientras que, para el caso de San Antonio de Areco, fueron poco más de 5% en el mismo año, porcentaje que se ve afectado por los altos ingresos que provinieron afectados por Nación en el marco del Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09. Por su parte, en General San Martín, donde en términos absolutos representa un monto alto comparado con los otros municipios estudiados, su capacidad contributiva propia hace que ese monto no sea relevante para sus arcas (6,32% y 5,86% para 2017 y 2018 respectivamente). Esta variación resulta llamativa: aun cuando son fondos condicionados a la existencia previa de ciertas actividades o suscripción de convenios, esta disparidad pone en desigualdad a los municipios, ya muy desiguales en tamaño, población y capacidad contributiva.

Cuando detallamos los fondos asignados a los municipios para infraestructura escolar año 2018, detectamos cómo se afecta además del principio de igualdad, el de racionalidad: en promedio, cada uno de los ciento treinta y siete establecimientos escolares de Pilar recibiría $ 1.270.962,89 mientras que en San Antonio de Areco sólo $ 627.415,43; medidos por alumnos, hay un ingreso para infraestructura escolar por alumno de $ 10.979,94 en Adolfo

50. En efecto, en un fallo contra la Provincia de Santiago del Estero impulsado por el Municipio de La Banda, el hecho de que el organismo encargado de hacer efectiva la distribución de fondos entre los municipios continúe, luego de veinte años, incumpliendo su obligación de actualizar los índices pone en entredicho de manera irrazonable y arbitraria el esquema ideado por el constituyente y el legislador provincial y una grave afectación en su autonomía, lo que encierra una evidente gravedad institucional. El fallo podría ser aplicable análogamente a la Provincia de Buenos Aires por mantener y no actualizar los porcentajes de coparticipación. Ver fallo en https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7466342&cache=1537488021000

Gonzales Chaves mientras que en Tigre es de solo $ 2.474,11. La asignación de estos recursos a las escuelas resulta de particular importancia social, por ser instrumento, medio y vehículo para el progreso de una comunidad y porque la escolaridad es uno de los indicadores para medir las NBI y el desarrollo económico de un país.

La heterodeterminación en el gasto de los recursos no sólo afecta principios de ejecución presupuestaria, reconocidos en las leyes de administración financiera de la Nación y provincia, sino que limita la ya débil capacidad de decisión de las autoridades locales. En verdad, la decisión de otra jurisdicción sobre qué y cuánto gastar, que opera como una mera descentralización del gasto, termina condicionando jurídica y políticamente a quien gasta/ejecuta; lo hace jurídica y políticamente responsable ante órganos del propio ente que descentraliza el gasto[51].

Como hemos señalado, el complejo entramado de leyes y resoluciones que existe en la provincia de Buenos Aires le asigna a sus municipios fondos para atención médica, capacitación de científicos, para el tratamiento y disposición final de residuos, para la atención de servicios de asistencia social, entre otros. Estas son funciones ciertamente locales pero también provinciales, en concurrencia. No significa esto que pretendamos que esos fondos sean absorbidos, modificación legislativa mediante, por la Provincia sino todo lo contrario: cada uno de los actores del federalismo argentino debe tener capacidad y recursos efectivos para realizar su función y cada uno, asumir las responsabilidades políticas inherentes a la decisión de cómo invertir esos recursos.

Resulta claro también que cuando un fondo es afectado a un destino específico para que otra institución lo ejecute, aquél quien definió a qué destino y con qué porcentaje, ese es quien verdaderamente gobierna. De allí que aunque la constitución provincial se adecúe a los preceptos de la constitución nacional -o algún intendente quiera hacer valer judicialmente su autonomía- estas normas van a condicionar económicamente a un municipio política, administrativa e institucionalmente "autónomo".

Entendemos que estas restricciones jurídicas, políticas y económicas limitan el desarrollo local: el municipio es la mejor escala para el conocimiento directo de las necesidades; para promover la participación y la que genera mayor derrame sobre los proveedores y actores de la ciudad. La intrínse-

51. Con respecto a los criterios de eficiencia y equidad, Piffano (2012) propone descentralizar lo máximo posible el gasto público y el financiamiento tributario, minimizando así la brecha fiscal y la necesidad de transferencias verticales (nación-provincias; provincia-municipios).

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

ca heterogeneidad de los municipios bonaerenses hace que toda decisión general impuesta desde la gobernación provincial tienda a introducir desvíos, injusticias y gastos innecesarios.

Creemos que la eficiencia de escala, la posibilidad real de participación y control social, la información directa sobre las necesidades y el mejor "derrame" sobre los actores productivos locales son criterios válidos y sólidos para reconsiderar la utilidad de este tipo fondos.

La provincia de Buenos Aires mantiene una deuda, no solo económica, sino jurídico-política con sus propios municipios y ciudadanos para que el impacto de decisiones exógenas no afecten las ya sobrecargadas espaldas de las políticas locales.

REFERENCIAS

ÁBALOS, M. (2017). Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina. *Revista La Ley*. (2017-A). (p 881).

AGOSTO, W. (2017). La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. Documento de políticas públicas. CIPPEC. Recuperada 08/01/2020, de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/11/194-DPP-ADE-La-relaci%C3%B3n-fiscal-entre-el-gobierno-nacional-y-las-provincias-la-pel%C3%ADcula-Walter-Agosto-noviembre-2017.pdf

ÁLVAREZ ECHAGÜE, J. (2005). *"La potestad tributaria a partir del concepto constitucional de autonomía*. Periódico Económico Tributario. (abril- 322). Recuperada 10/01/2020, de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf050057-alvarez_echague-potestad_tributaria_partir_concepto.htm#

ARGENTINA (2014). Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2014). Regímenes de Coparticipación a Municipios. *Documento elaborado por la Mesa de Responsables de Asuntos Municipales de la República Argentina*. Año 2013. Recuperada 2701/2020, de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Regimenes-de-coparticipacion-a-municipios-version-final-1.docx

BAISTROCCHI, E. (1996). La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias. *Revista La Ley* (D), (p.p.1173 – 1197).

BENNARDIS, A. (1999). "Gestión Municipal en el Conurbano Bonaerense", en Blutman, Gustavo (compilador) *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad. Serie Investigación en Administración Pública*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

CATALANO, C. (2010). La potestad tributaria municipal en la provincia de Buenos Aires. Experiencia de la descentralización de la administración tributaria realizada por ley N° 13.010. *Tesis de maestría en Finanzas públicas.* Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31734.

FLORES, H; GIL, M; IPARRAGUIRRE, E., y ALTAVILLA, C. (2016). Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina. Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos (2004-2006). *Revista Terra.* N. (IV). (p.p. 1 a 31).

GARCÍA BELSUNCE, H. (1982). *Impuestos y tasas municipales. Temas de derecho tributario.* Buenos Aires: Abeledo Perrot.

GOLA, L., y SCHIAVI M. (2017). La coparticipación provincial bonaerense. SERIE DOCUMENTOS CEM N°6- AGOSTO 2017. Recuperada 10/01/2020, de http://estudios-metropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2017/08/La-coparticipaci%C3%B3n-provincial-bonaerense.pdf

RIEM, N°22, año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 63-91

GUTIÉRREZ, R., y ALONSO G. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. (31). (pp. 57–80).

LÓPEZ ACCOTTO, A; GRINBERG, I., y MARTÍNEZ, C. (2010). Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. N° (XIV). (p.p. 73-111). Recuperada 13/04/2020, de https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1254/1959

LÓPEZ ACCOTTO, A., MARTÍNEZ, C., GRINBERG I., y MANGAS, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

LOSA, N., y COHN, S. (1998). *Atribuciones municipales y deberes de los ciudadanos*. Buenos Aires: Abeledo- Perrot.

MANGAS, M., LÓPEZ ACCOTTO, A., y MARTÍNEZ, C. (2016). La situación fiscal de las ciudades argentinas. *RIEM*. N° (XIV). (Año VII). (pp. 151-184). Recuperada 13/04/2020, de https://revistariem.cl/index.php/riem/article/view/95

MARTÍNEZ, C., (2018). El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018). PARA EL CONURBANO, NO ALCANZA. Informe del Observatorio del Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperada 16/01/2020, de http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/El-rol-del-gobierno-provincial-en-el-financiamiento-de-los-municipios-2013-2018.pdf.

MUÑOZ, P. (2019). Las causas de la alta litigiosidad en materia de tasas municipales: un estudio sobre la jurisprudencia de dos tribunales supremos. *Tesis de maestría en Derecho y Economía*. Universidad Torcuatro Di Tella.

NAVA ESCUDERO, O. (2014). *Derecho Presupuestario Mexicano.* México: Porrúa.

OBSERVATORIO DEL ESTADO PROVINCIAL (2018). Transferencias de Nación a municipios de la Provincia de Buenos Aires. Impacto en la distribución. Instituto Patria. Recuperada 20/01/2020, de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/TRANSFERENCIAS-DE-NACION-A-MUNICIPIOS-PBA-25-7.pdf

PIFFANO, H. (2012). Análisis económico del derecho tributario. La Plata: EDULP.

3.9.2. Análisis metodológico

Cristian Furfaro

El artículo «Los fondos con asignación específica. Incidencia en los municipios de la provincia de Buenos Aires, Argentina» presenta una estructura general clásica que permite al lector ir comprendiendo progresivamente cada uno de los aspectos que el autor considera como componentes centrales de la problemática. En este sentido, el «Resumen» deja claro el objetivo del artículo, el modo de trabajo, las herramientas que se utilizarán y adelanta las conclusiones; la «Introducción» plantea el estado de situación general de la problemática, la literatura más destacada, el indicador negativo que guía el artículo, la relevancia de la problemática y la hipótesis principal. Posteriormente, en dos grandes apartados, se desarrolla de lleno el nudo de la cuestión: *el sistema de coparticipación bonaerense y los recursos con asignación específica*; y, finalmente, se esbozan las «Conclusiones».

Aun cuando los temas tratados contienen aspectos vinculados con las ciencias jurídicas, económicas y políticas, se advierte que el artículo se publica en una revista específica sobre estudios municipales que denota el objeto de estudio. La relevancia de la problemática y del abordaje propuesto se sostiene a partir de la idea de destacar que la multicausalidad económica afecta la autonomía y gestión de los municipios, e impone grandes limitaciones en la capacidad de gobernar, lo que destaca el autor en forma explícita. Ahora bien, la selección del tema específico para dar cuenta de ello (los fondos con asignación específica), si bien son aspectos poco estudiados —garantizado con ello la originalidad de la investigación—, son, como luego veremos, poco relevantes en términos porcentuales. No obstante, como sí se remarca en el escrito, denotan una pretensión de las jurisdicciones nacional y provincial de limitar la autonomía con el direccionamiento del gasto respecto de estos fondos; así emerge un problema político que se renueva anualmente.

La enunciación de la literatura sobre la problemática sirve para dar cuenta de la originalidad del artículo, en tanto en cuanto explicita la vacancia y guía al lector en un recorrido desde diferentes estudios sobre el sistema de coparticipación bonaerense al inexplorado mundo de los fondos con asignación específica. El trabajo se presenta como un artículo exploratorio, de ingreso a la problemática, que sirve para enunciar herramientas y perspectivas analíticas; plantea un nuevo punto de partida para otros trabajos del propio autor y de otros autores.

En el aspecto metodológico, debido a la conocida dificultad para obtener datos de los sistemas públicos, es muy destacable el trabajo de recuperación de información de diferentes fuentes para la construcción de datos y de distintos parámetros de comparabilidad. Se destaca la construcción de cuadros y gráficos claros y simples, que resultan datos replicables y utilizables por otros autores; es particularmente interesante el pasaje de los datos construidos en los primeros cuadros al Cuadro VI,

donde queda clara la diversidad de estos fondos de asignación específica respecto de los parámetros de km² y habitantes. Queda pendiente pensar si es pertinente, deseable y posible el uso de otras estrategias, como entrevistas en profundidad, y una mayor diversificación del análisis documental. Al respecto, esas técnicas hubieran garantizado mayor profundidad en la comprensión de la relevancia para esos autores respecto del uso de estos fondos. Sin embargo, las entrevistas a gestores claves de este tipo de recursos se vuelven muy dificultosas y más aún al tratarse del uso de fondos públicos. Por otro lado, cuando se pretende hacer un estudio comparativo, es necesario obtener las entrevistas a los mismos o similares actores claves de cada caso para garantizar la homogeneidad de las fuentes.

Aunque no esté mencionado, el autor detectó el tema a partir de una entrevista informal con uno de los intendentes de los municipios seleccionados: advertido de esa problemática, decidió efectuar un estudio comparado que permitió poner en perspectiva la afirmación del intendente. En definitiva, como lo demostraron los números, este tipo de fondos puede ser muy condicionante para municipios con poca cantidad de habitantes y casi insignificante para los más grandes.

Es muy bueno y numeroso el uso de las notas por las aclaraciones que aporta, sin entorpecer la lectura del artículo. Habría que pensar si las notas 25 y 26 podrían trasladarse al cuerpo del texto, dado que enriquecen el análisis jurídico-político de la problemática.

La construcción de los datos constituye la base en que se sustentan las reflexiones, que se develan consistentes. Consideramos que podrían profundizarse las reflexiones específicas antes de pasar a las generales sobre la implicancia que esos datos tienen respecto de la autonomía de los municipios, atento a que existen dos párrafos que se refieren a los datos generales construidos sobre los fondos con asignación específica y los fondos en el área de educación, y luego se pasa directamente a las reflexiones generales.

Es muy equilibrado el recorrido bibliográfico que se propone entre los textos clásicos y los nuevos textos; se incluye un gran número de textos con una antigüedad menor a diez años, lo que da cuenta de una actualización bibliográfica permanente. Al respecto, es conveniente efectuar una combinación entre libros clásicos sobre la materia y revistas científicas que trabajan los temas más novedosos.

Creemos que, al tratarse de un artículo introductorio que trabaja con datos generales y que tiene una premisa simple, clara y comprensible, pueden visualizarse dos alternativas de investigación futura: la profundización sobre aspectos generales en el estudio de los fondos con asignación específica o la profundización sobre algunos casos de esos fondos en áreas como salud o educación, por ejemplo. Los límites del artículo, en cuanto que estudio exploratorio, son las potencialidades para el autor y para otros autores, pues marcan caminos posibles para la continuidad del análisis.

3.10. Carátula metodológica

Título: Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Autores: Ricardo Sebastián Piana, María Soledad Manassrero y Juan Cruz Tisera.

Resumen: Los autores de este capítulo sostienen que en el marco de los desafíos que imprime la actual sociedad internacional, ahora global, la política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso (en lo teórico pero no en la práctica) que se encuentra en constante transformación, un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones a veces contradictorias, así abordan a los actores subnacionales que se interrelacionan internacionalmente, en este caso los municipios de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina. Pretenden contribuir a la construcción de un marco teórico desde las relaciones internacionales, centrados en el lema «pensar globalmente y actuar localmente» (Cruz y Bodnar, 2008, pp. 13-25) y pensado desde la realidad latinoamericana. Asimismo, buscan identificar el accionar internacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de generar modelos explicativos que les permitan comprender su accionar, señalando sus herramientas de relacionamiento y posicionamiento en el actual escenario internacional-global.

Palabras claves: Política internacional subnacional; Municipios; Provincia de Buenos Aires.

Fecha y lugar de publicación: 2020. Capítulo V del libro *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge de la crisis*, de Noemí Beatriz Mellado; Rita Marcela Gajate; Ricardo S. Piana. (1.ª ed. Compendiada. Córdoba: Ediciones Lerner).

Descarga directa: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/146625

Autora del análisis metodológico: Soledad Oregioni. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Miembro integrante de la planta estable del Centro de Estudios en Problemáticas Internacionales y Locales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (CEIPIL-UNICEN/CIC, Argentina). Doctora en Ciencia Sociales y Humanas, por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ-Argentina). Magíster en Ciencia, Tecnología

y Sociedad (UNQ, Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN, Argentina). Integrante de distintas redes de investigación, forma parte del Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL-UNR, Argentina). Directora de proyectos de investigación. Se desempeña como docente de posgrado en distintas universidades de América Latina.

CAPÍTULO V

Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.*

Ricardo Sebastián Piana
María Soledad Manassero
Juan Cruz Tisera

Introducción

Estamos frente a una *"verdadera mutación de la sociedad internacional"* (Truyol, 1993, p. 26), que caracterizamos por la dialéctica global-local, lo glocal. Los internacionalistas destacan el proceso de globalización, la interdependencia compleja y mundialización de los procesos económicos. Pero también debe remarcarse otro fenómeno, poco estudiado, que es el resurgimiento de las ciudades como eje, centro y experimento de políticas públicas que luego se convierten en globales. Las *good governance practices*

* El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación "Instituciones, Legislación y Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires: Un estudio en el micro y macro nivel." (J162), Universidad Nacional de La Plata, Argentina. El mismo es inédito aunque retoma el resultado de una investigación anterior publicada en la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana; año 24, No. 39. Disponible en: https://doi.org/10.24215/24689912e015

nacen en las ciudades y se erigen luego como modelos para replicar en el mundo.

La era postwestfaliana[1], dado el debilitamiento de los principales elementos que se afirmaron a partir de 1648 (Buzan y Little, 2000, pp. 2-6), ha dado lugar a una dinámica de cambios profundos donde actores subnacionales, unos de los nuevos actores internacionales, han buscado potenciar sus capacidades estatales a través de acciones en el exterior que les permitan desarrollar y sostener sus políticas públicas.

En el marco de los desafíos que imprime la actual sociedad internacional, ahora global, la política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso (en lo teórico pero no en la práctica) que se encuentra en constante transformación, un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones a veces contradictorias (Calvento, 2015). Para no entrar en conclusiones erróneas, creemos necesario profundizar el debate teórico y ampliar los estudios empíricos, generando nuevos interrogantes que permitan comprender el proceso actual.

Entendemos necesario estudiar las realidades de los municipios siguiendo a Beck, cuando afirma que "*Lo global (lo grande) sólo puede ser comprendido en función de lo concreto, lo pequeño, lo local*" (Beck, 2008, pp. 76-77). En efecto, mientras los actores tradicionales de las relaciones internacionales se encuentran encorsetados en complejas relaciones y condicionamientos políticos y económicos, los actores subnacionales han demostrado mayor flexibilidad e innovación.

De esta manera buscamos considerar a los actores subnacionales que se interrelacionan internacionalmente, en nuestro caso los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Definimos a los actores subnacionales como "*las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales*" (Fronzaglia, 2005, p. 44).

[1] Hoffmann (1990, pp. 115-122) y Nye (2003, pp. 66-67) sostienen que lo que históricamente ha variado de un modelo de Westfalia a sociedad internacional a otra, ha sido la importancia y el protagonismo que cada una de esas realidades sociales han tenido en las sociedades internacionales del momento y las interacciones que se han establecido entre ellas.

Esta investigación pretende contribuir a la construcción de un marco teórico desde las relaciones internacionales, centrados en el lema "*pensar globalmente y actuar localmente*" (Cruz y Bodnar, 2008, pp. 13-25), y pensado desde la realidad latinoamericana.

Buscaremos identificar el accionar internacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de generar modelos explicativos que nos permitan comprender su accionar, señalando sus herramientas de relacionamiento y posicionamiento en el actual escenario internacional-global. Concluiremos sosteniendo que, aún con limitaciones normativas, éstas no se constituyen en obstáculos a sus vínculos internacionales; tampoco los municipios aparecerían condicionados por la existencia de una estructura formal institucional.

En la primera parte nos proponemos desarrollar un marco teórico adecuado para estudiar este fenómeno y desde esta perspectiva ubicamos la aparición de los actores de carácter subnacional, identificados en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Seguidamente detallaremos la metodología de análisis y finalmente daremos cuenta de los resultados de las experiencias internacionales de esos municipios. Identificaremos las posibilidades que tienen estos actores, en el contexto de las restricciones normativas que aún existen en Argentina.

1. Marco Teórico

Hedley Bull (1977) había señalado la necesidad de hacer una distinción entre sistema internacional y sociedad internacional: el primero se da cuando dos o más Estados tienen contacto suficiente entre ellos, mientras que la sociedad internacional existe cuando un grupo de Estados, conscientes de determinados intereses y valores comunes, forman una sociedad concibiéndose a sí mismos como sujetos a un conjunto de normas compartidas en su relación con los otros y participan en el funcionamiento de las instituciones comunes. Según los planteos del autor, la sociedad internacional tiene cuatro objetivos universales de vida: la preservación del sistema y la sociedad en sí mismo; el mantenimiento y la independencia de la soberanía de los Estados (sobre todo la externa); el mantenimiento

de la paz como ausencia de guerra entre los Estados; y por último, la estabilidad de las estructuras que posibilitan cumplir la palabra y los contratos, limitando de este modo la violencia.

Arenal Moyua hace referencia a la existencia de tres realidades sociales que coexisten e interactúan: el sistema político-diplomático, el sistema transnacional y la sociedad humana (Arenal Moyua, 2005, pp. 453-464). Y aclara:

Con todo, de las tres realidades sociales que conforman la sociedad internacional es, lógicamente, el sistema político-diplomático, en cuanto expresión del fenómeno de descentralización del poder, el que proporciona al menos formalmente los rasgos definitorios de cada sociedad internacional y el que genera normalmente la existencia de normas e instituciones comunes que regulan el funcionamiento de esa sociedad internacional, especialmente a nivel del propio sistema político-diplomático. Todo ello supone que de las tres realidades sociales que configuran la sociedad internacional es el sistema político-diplomático la única que tiene un relativo grado de institucionalización y formalización, que varía notablemente, como es lógico, en función de los distintos tipos de sociedad internacional que han existido históricamente (Arenal Moyua, 2005, pp. 460-461).

Como sostuvieron R. Keohane y J. Nye (1988, p. 19), "*vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando*". El enfoque conocido como interdependencia compleja tuvo su desarrollo a partir de las propuestas trabajadas por Keohane y Nye, dentro del seno del realismo político estadounidense y que posteriormente logra alcanzar un análisis más profundo sosteniendo que "*En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países*" (1988, p. 22).

Para Nye los procesos de transformación que generan la interdependencia compleja en la sociedad internacional, tanto en lo económico, político, sociocultural como científico-tecnológico, "*elevaron la importancia delos asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tenerun papel más amplio en la política mundial*" (2003, p. 2). Por esto es que identificamos la participación ineludible de una variedad de actores además de los Estados nacionales: un escenario que se visualiza como favorable para la

participación de actores subnacionales, que no son considerados como sujetos del Derecho Internacional clásico, pero que efectivamente están interviniendo en diversas modalidades de acuerdos, entendimientos y hermanamientos de cooperación internacional de manera formal o informal y desde ámbitos económicos y/o culturales.

La visión realista de las relaciones internacionales y la hipótesis del Estado como único actor del sistema internacional, ya no es un modelo teórico válido. Un mundo interdependiente supone que conceptos como "Estado nacional", "capitalismo nacional", "soberanía nacional", entre otros, pierden su utilidad porque referencian situaciones y valores que ya no describen la compleja realidad del sistema internacional y, por ende, no pueden explicarlo. Pero además, el proceso globalizador genera nuevos espacios y, por lo tanto, nuevos términos adaptados para esta nueva realidad. De esta manera "*la política se deslimita y desestataliza*" (Beck, 2007, p. 22).

El Estado pierde el rasgo exclusivo que pregonaban los tradicionalistas entrando en competencia con otros actores: lo local rompe con la lógica clásica de los Estados, generando múltiples conexiones (Piana y Tisera, 2017). En este proceso aparecen nuevos actores, con nuevos papeles, con reglas diferentes, generando la necesidad de identificar conceptos que se adapten a una sociedad en cambio.

Hoy creemos necesario hablar de una *sociedad internacional global,* aun cuando reconocemos la existencia de otros términos como escenario internacional, sistema internacional, vida internacional, también comprensivos. En nuestra opinión, preferimos el de sociedad internacional global porque incorpora una pluralidad de actores de características no estatales, tales como los organismos internacionales, ONGs, empresas multinacionales, las ciudades y los individuos que se reconocen e interactúan independientemente de las limitaciones jurídicas propias del modelo de exclusividad de la diplomacia estatal. Las acciones de cualquiera de estos actores tienen efectos en otros, muchas veces impensados e imposibles de prever. Este "efecto mariposa" es una de las características novedosas de esta sociedad internacional, ahora global.

Siguiendo la noción que nos propone Zubelzú (2008, p. 36), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en

las investigaciones que el de subestatal, aunque señala que "*tanto el 'actor subnacional' como el 'actor subestatal' derivan de un mismo concepto integral: el 'Estado-Nación' [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto*".

Dentro de este esquema aparece la política internacional subnacional como "*la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio*" (Calvento, 2016, p. 309)[2].

La modalidad de internacionalización que ejercen los actores subnacionales se determina a partir del uso de la paradiplomacia, nueva diplomacia regional o protodiplomacia. Keating define a la nueva diplomacia como "*un tipo de actividad, que funciona por debajo o dentro de los intersticios del sistema tradicional de las relaciones internacionales*" (2001, p. 2). El concepto paradiplomacia es definido por Zeraoui para "*designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país*" (2007, p. 1). Otro grupo de definiciones señala que ella refiere a "*Canales informales de participación que actúan de forma paralela a la diplomacia del Estado nacional, lo que denominan algunos autores como "paradiplomacia", que tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales"* (Ruiz Alanís, 2009, p. 256).

Dentro de estos nuevos actores aparecen en un lugar de privilegio los actores públicos subnacionales, esto es, entidades públicas reconocidas al interior del Estado nacional tales como Estados, regiones, provincias, municipios o ciudades que no se confunden con esta macro estructura jurídico-política: la integran pero tienen funciones, competencias y lógicas diferenciadas. Por ello, en el estudio de las relaciones internacionales hoy debemos necesariamente considerar y estudiar la participación internacional de estos actores locales.

[2] Y agrega que "*la participación externa de las entidades subnacionales es una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales*" (Calvento, 2016, p. 309).

Sin embargo, la presencia de las ciudades en las relaciones internacionales clásicas no es novedosa. Como recuerda Ruiz Alanís (2009), ya en 1965 las Naciones Unidas, a través de la Resolución 2058 de su Asamblea General, estimaron que "*el hermanamiento de ciudades representa uno de los medios de cooperación que deben fomentar las Naciones Unidas*"[3]. Más tarde, en 1971, por Resolución 2861 se estimó a la "*cooperación intermunicipal mundial*" como un complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales[4].

Ahora bien, ante las limitaciones de las capacidades estatales nacionales se ha hecho cada vez más notoria la presencia de las ciudades en las dinámicas propuestas desde el ámbito global. Ha aparecido, además, un discurso que vincula fuertemente el desarrollo local y la inserción internacional. Los gobiernos locales impulsan la actividad internacional:

Por un lado, en clave económica, para la creación de lazos internacionales tendientes a estimular varias cuestiones que potencien y refuercen el desarrollo local, entre otras, el comercio, la inversión y el turismo. Por otro lado, en clave política, el municipio es una herramienta fundamental para sostener la relación entre el desarrollo local y la dimensión externa, a través del diseño de un esquema de influencia institucional sobre las estructuras del gobierno central (Miranda, 2005, p. 7).

Otra explicación ha dado Perotti*:*

La creciente actividad externa que han venido desarrollando las unidades subnacionales en la Argentina ha tenido causas de orden doméstico (como el regreso de la democracia, en la década de 1980, que actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y de la sociedad argentina, y posteriormente, el proceso de apertura de la economía en los años 90' del siglo XX) y otras de carácter externo (como el propio proceso de globalización y el regionalismo) que han incidido fuertemente en la asunción por parte de las entidades subnacionales de actividades que, en otras épocas, pertenecían al ámbito de acción exclusivo del gobierno nacional (Perotti, 2010, p. 6).

[3] https://undocs.org/es/A/RES/2058(XX). Fecha de acceso 14/10/19.

[4] https://undocs.org/es/A/RES/2861(XXVI) Fecha de acceso 14/10/19.

"Pensar globalmente y actuar localmente" señala una apertura de lo particular a lo universal que requiere repensar las bases y las unidades de las relaciones internacionales.

2. Método

Debemos considerar las "*transformaciones globales*"[5] en un proceso que implica, según Beck (2008, p. 129), "*un cambio de paradigma científico y un cambio de paradigma político*".

En esta investigación entendemos a las ciudades como los actores centrales de la política internacional subnacional ya que "*lo local, es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes*" (Di Pietro, 2001, p. 23). Sostenemos que lo local es: *territorial*, porque se despliega en un espacio determinado (municipal o regional); *multidimensional,* abarcando las distintas facetas de la vida humana; *sistémico,* porque supone la cooperación de los diversos actores de una comunidad; *integrado,* ya que articulan políticas públicas locales (presupuestos participativos, por ejemplo); *institucionalizado,* ya que se establecen reglas de juegos que regulan las conductas locales; e *innovador,* porque es el primer ámbito de exploración para los cambios.

En un contexto complejo, un enfoque multidimensional nos permite realizar una mejor aproximación a nuestro estudio porque la sociedad internacional global integra unidades que vinculan no sólo Estados entre sí sino a éstos con (y entre) las sociedades civiles, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, las ciudades e individuos[6].

[5] El concepto transformaciones globales es trabajado en extenso por los académicos Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perration, J., (2002).

[6] En ese sentido Arenal señala: "El constante incremento de los niveles de interdependencia ha transformado radicalmente la sociedad internacional y de manera muy especial el comportamiento de los Estados, contribuyendo de manera decisiva a conformar una sociedad internacional postwestfaliana, como consecuencia de los decisivos efectos que se han derivado de esta dinámica" (Arenal, 2009, p. 209).

Hemos seleccionado a los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires como unidad de análisis. Buscamos los instrumentos de relacionamiento internacional donde participan los que ellos informan e investigamos, desde sus propias páginas web, si tienen áreas específicas y/o refieren a competencias y/o acciones para el relacionamiento internacional.

La Provincia de Buenos Aires es una de las veintitrés (23) provincias que, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforman la división política y administrativa del federalismo argentino. Esta provincia tiene una centralidad política, económica, poblacional y territorial única: es la segunda provincia en extensión territorial[7] y su población, que alcanzó los 15.625.084 habitantes según el censo 2010, representa el 38,94% del total del país[8].

Según los datos censales 2010, en la provincia hay una ratio de 50,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km^2, esto es, un porcentaje de 1,18% respecto de la superficie total de su territorio, habita el 63% de su población[9]. Así, la densidad poblacional de los 24 municipios que integran el conurbano es de 2.694,75 hab./km2 mientras que en el interior es de 18,8 hab./km^2.

Desde el punto de vista económico Buenos Aires se constituye en la provincia de mayor peso relativo en cuanto al tamaño de su economía siendo, por otro lado, la que posee mayor grado de diversificación productiva. Su peso específico en cuanto a población en el contexto nacional la hace estar presente en cualquiera de los grandes acontecimientos políticos de Argentina.

[7] Tiene una superficie de 307.571 Km2, lo cual representa un 8,26% respecto del total del país.http://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica

[8] Para el año 2019 se ha proyectado una población 17.370.144 habitantes.

[9] El INDEC incluye como Conurbano a los Partidos de Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López. Sin embargo, según Ley provincial N° 13.473, se entiende que también integran el área territorial del conurbano bonaerense los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Fernando, San Miguel y Tigre; con estos municipios, el aglomerado numerado en la Ley N° 13.473 incluye un total de 13.693.332 de habitantes, esto es, poco más del 87% del total poblacional.

Las provincias argentinas, a la que cabe agregar con un status especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la facultad de darse y regirse según sus propias instituciones locales y elegir sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno federal (artículo 122 de la Constitución Nacional). Ahora bien, como todas las provincias sus Constituciones deben ser dictadas "*bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria*" (art. 5 Constitución Nacional), teniendo el gobierno nacional la facultad-deber de intervenirlas "*para garantir la forma republicana de gobierno*" (art. 6 Constitución Nacional).

Como hemos señalado, la existencia de un régimen municipal es una de las condiciones que el sistema federal le impone a las provincias. Ahora, como en la mayoría de las Constituciones políticas, las relaciones internacionales han sido un atributo exclusivo de los Estados nacionales. La posibilidad del relacionamiento internacional de las entidades subnacionales en Argentina está enmarcada en el artículo 124 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, que señala que las provincias pueden "*celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional*".

Si bien los entes autónomos no pueden técnicamente celebrar tratados o tener una política exterior, la habilitación a las provincias se da en los términos de "convenios" para sus materias reservadas o concurrentes. Ellas no pueden contradecir la política exterior del Estado ni su crédito, para lo cual el conocimiento del Congreso es visto como un ámbito de concertación y colaboración ya que tampoco se le ha atribuido la facultad de aprobarlos o desecharlos como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica (Gelli, 2006, p. 1024).

Si para las provincias la posibilidad de vinculación internacional es limitada, para el caso de los municipios la Constitución Nacional nada prevé. Por su parte, tampoco la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ni la legislación bonaerense infra constitucional (Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto-Ley N°

6769/58 y sus modificatorias) habilita las relaciones internacionales municipales[10].

Sin embargo, se detectan políticas de relacionamiento en los municipios. En esta línea y, de conformidad con el auge en la participación internacional de los actores subnacionales, nos preguntamos ¿cómo se desarrolla la política internacional subnacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Es necesario describir y estudiar el amplio abanico disponible de políticas posibles, detectando cómo se han vinculado a pesar de estas restricciones normativas. Dentro de las herramientas y el accionar disponibles que presenta la política internacional subnacional, pretendemos identificar las acciones y antecedentes que han realizado los municipios bonaerenses (política internacional subnacional) a pesar de las limitaciones normativas (restricciones normativas). Luego de identificar estas acciones estudiaremos qué patrones de relacionamiento internacional tienen los municipios y si es posible identificar algún parámetro.

Entendemos a modo de hipótesis orientativa que, aún en un contexto de limitaciones normativas, los municipios bonaerenses, en su mayoría, realizan acciones de política internacional subnacional sin necesidad de contar con estructuras institucionales.

Mariana Calvento (2016) realiza una conceptualización que seguiremos en nuestro desarrollo operacionalizando y sistematizando la política internacional subnacional en dos dimensiones: *de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional.*

En relación a las herramientas de *relacionamiento institucional internacional* se destacan los acuerdos bilaterales[11] donde cobran

[10] Si bien en 1987, en el contexto de la creación de una entidad pública no estatal que crea una Federación de Municipios, se prevé y le reconoce entre una de sus principales finalidades, objetivos y acciones la de "*Establecer nexos y acuerdos con asociaciones afines de otros países, como también con organizaciones regionales e internacionales, con la finalidad de fomentar el intercambio de información, documentación y experiencias afines y alentar el desarrollo de programas y acciones de interés común*" (art. 8° inc. i, Ley N°24.807), esto no altera la inexistencia de normas específicas particulares para los municipios.

[11] Los acuerdos bilaterales "representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo" (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008, p. 59).

un rol protagónico los hermanamientos de ciudades[12] y, en menor medida, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral. En cuanto al *posicionamiento internacional,* los municipios buscan generar acuerdos de carácter multilateral con el objetivo de lograr posicionamiento exterior[13]. En una variedad de herramientas destacamos el desarrollo de políticas locales de comercio exterior cuyo objetivo prioritario se establece en generar condiciones favorables para el desarrollo de economías locales y regionales.

3. Resultados

Tal como ha sistematizado el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2015) hasta la mitad de esta década, la Provincia de Buenos Aires tiene un variado y profuso listado de Convenios, Cartas, Entendimientos y Protocolos suscriptos con Estados nacionales pero especialmente con otros actores subnacionales[14]. ¿Pero qué sucede en el ámbito de los municipios?

Los municipios argentinos y en especial los bonaerenses, objeto de esta investigación, también han entablado vinculaciones con otros organismos internacionales a pesar de la inexistencia de autorizaciones legales. En efecto, desde los 90'[15] han desarrollado diversas estrategias de cooperación internacional descentralizada o paradiplomacia superando la limitación normativa.

[12] La importancia de este tipo de acciones se encuentra determinada a partir de una búsqueda que extienda las fronteras locales promoviendo el contacto entre culturas y pueblos diferentes.

[13] "A diferencia de las políticas de relacionamiento institucional, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y el trabajo unilateral de este actor" (Calvento, 2012, p. 321).

[14] Como recuerda Calvento (2010, p. 2), "en el caso de la Provincia de Buenos Aires, es preciso destacar que desde los años noventa, en consonancia con las nuevas tendencias nacionales, se crearon las primeras áreas específicas de gestión externa: la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, principal agencia de gestión exterior de la Provincia, y la Dirección de Integración Regional, dependientes del Ministerio de Producción".

[15] Sin embargo, desde el CIPPEC (2004) se señala que el crecimiento de esta política es a inicios de 2000.

Los municipios bonaerenses desarrollan múltiples actividades que van desde acuerdos bilaterales, hermanamientos de ciudades, proyectos de cooperación técnica y financiera, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, entre otras actividades.

En materia de relacionamiento institucional internacional, a partir de los datos recolectados, el hermanamiento *de ciudades* es la práctica más utilizada por los municipios, lo que requiere la aprobación del ejecutivo y del legislativo local, como así también el conocimiento de la Cancillería. A nivel general se reconocen más de 400 experiencias entre gobiernos provinciales y municipales argentinos con actores extranjeros siendo más del 80% de esos vínculos, los iniciados por los municipios, especialmente, de la Provincia de Buenos Aires[16].

Otra de las vinculaciones de los municipios con el exterior surgen de las relaciones multilaterales municipales, destacándose la creación de redes de ciudades que permiten una mayor generación de políticas de promoción e imagen de las ciudades.

En nuestra región la red principal de municipios es la Red de Mercociudades[17], constituyéndose como la mayor red regional de participación de estrategias de relacionamiento institucional regional. Lo distintivo de estas herramientas es que se establecen a partir de relaciones horizontales, que se realizan entre actores similares, con un gran margen de flexibilidad (Zapata Garesché, 2007). Este tipo de estrategia ha permitido la construcción de una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas[18] (Chasquetti, 2006).

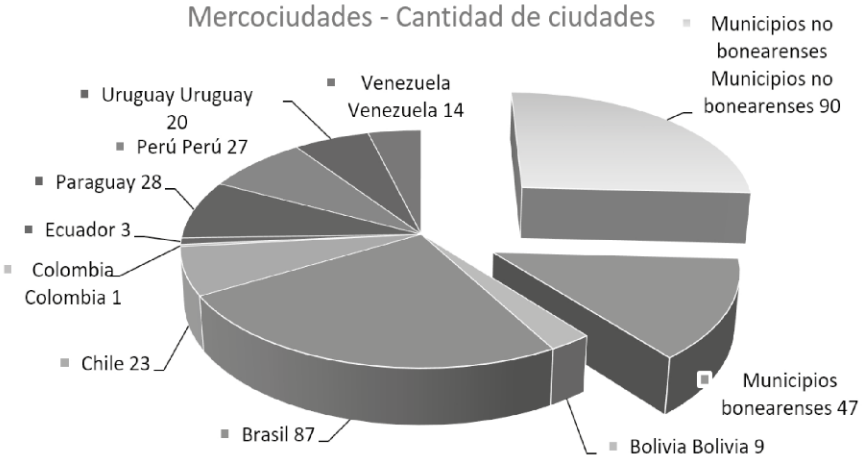
[16] En 1967 se concretó el primer hermanamiento del cual se tiene su registro formal, entre el municipio de Bahía Blanca y la ciudad de Jacksonville, Estados Unidos.

[17] http://www.mercociudades.org/ Participan municipios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

[18] Se generan vinculaciones en las áreas de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; integración Fronteriza; Turismo, entre otros.

En la actualidad participan ciento treinta y siete (137) municipios argentinos sobre un total de trescientas cuarenta y nueve (349) ciudades; es decir, casi el 40% de la Red está conformada por ciudades argentinas (39,25 %). Entre los argentinos los de Buenos Aires conforman más de un tercio del total, destacando los de Avellaneda, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Pilar, Vicente López, entre otros, los que suman un total de 10.932.379 de habitantes según Censo 2010.

Cuadro 1 - Ciudades integrantes de la Red Mercociudades por país



Fuente: https://mercociudades.org/ciudades-miembro/ Fecha de acceso: 30/10/19.

Relevando las informaciones publicadas en las 135 páginas web de los propios municipios: 66 de ellos no informan ninguna política internacional subnacional; los 47 que integran Mercociudades informan actividades; y 22 municipios, que no integran esa Red, también han dado cuenta de haber establecido alguna actividad identificable como parte de las relaciones internacionales subnacionales.

En cuanto a las actividades, identificamos acciones de inserción internacional a partir de políticas de promoción y de imagen de los

municipios. Una de estas estrategias es la de posicionamiento conocida como marketing internacional, la cual busca señalar las ventajas comparativas de una localidad, identificada en torno a la idea de Marca-Ciudad, la que pondera los atributos y las diferencias que la identifican de otras. Dentro de estas estrategias podemos resaltar el lanzamiento en el año 2012 de la marca "Ciudad de Avellaneda" identificando los productos y servicios necesarios para el desarrollo y la identificación del municipio en el exterior. Otro de los casos detectados es el desarrollo de la Marca–Ciudad en el Municipio de Morón hace ya más de una década, generando la construcción de un *slogan* que identifica a los habitantes con la ciudad donde viven. Estas políticas permiten posicionar al municipio de manera competitiva ayudando a generar una identidad en la memoria colectiva.

También detectamos evidencias de posicionamiento internacional de otros municipios de la Provincia de Buenos Aires. Algunos de los que realizan actividades de comercio exterior son Quilmes, Mar del Plata, Tandil, Bahía Blanca, entre otros. En los últimos años el municipio de Lanús ha realizado una serie de actividades tendientes a favorecer el desarrollo local, como la "Casa de Lanús en el exterior", en articulación con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, consistente en impulsar los negocios de las empresas locales, participando de las rondas de la Fundación Export-Ar. Otro ejemplo de este tipo de accionar se identifica en el Club de Exportadores, un espacio cuyo objetivo es ser portavoz de las empresas locales ofreciendo apoyo en la actividad internacional.

Finalmente, debemos destacar la faz institucional de estas políticas[19]. Desde hace años varios de los municipios bonaerenses cuentan con oficinas especializadas para trabajar estos acuerdos y vinculaciones. Podemos mencionar la oficina de Coordinación de Cooperación Internacional (hoy Dirección de Coordinación de la Gestión) de la ciudad de Pergamino, que impulsa el establecimiento y desarrollo de las relaciones interinstitucionales con el exterior, trabajando de manera transversal y articulada con otras áreas de

[19] Tomamos esta dimensión porque se ha señalado su alto valor para la proyección de este tipo de políticas. En efecto, como señala Pallero (2014, p. 22) "La creación de la Oficina de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales tiene un impacto positivo para el gobierno local, se ha demostrado en otros municipios de la argentina que la institucionalización genera este tipo de impacto."

gobierno. Junín, otra ciudad del interior de la provincia, cuenta con una Dirección General de Relaciones Internacionales que realiza las acciones vinculadas al Comercio Exterior, a las Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno Local y la coordinación de Programas de Cooperación Internacional. Avellaneda cuenta con una Coordinación de Proyectos y Cooperación Internacional, mientras que en Quilmes se desarrollan dentro de la Dirección General de Relaciones Regionales, Intermunicipales e Institucionales.

Algunas áreas específicas son temáticamente vinculadas a los aspectos comerciales, como la Dirección de Producción y Comercio Exterior en el Municipio de Vicente López o el de Morón, ya que dentro de la Secretaría de Producción y Desarrollo Económico se tratan los aspectos vinculados a la promoción Económica y Comercio Internacional. En el caso de Bahía Blanca, "Bahía Internacional" tiene un perfil claramente orientado a la cooperación descentralizada. En otros casos, las acciones internacionales forman parte de la competencia de diversas áreas, como la Subsecretaria de Coordinación y Gestión de Proyectos en el caso del Municipio de Tandil.

Ahora bien, la existencia de un área específica no parece ser un requisito para llevar adelante este tipo de actividades porque sólo 11 de los 69 municipios bonaerenses que participan de una u otra manera en acciones de política internacional subnacional, cuenta con un área institucional.

Finalmente, la heterogeneidad de municipios bonaerenses que participan en estrategias de internacionalización, tanto en cuanto a su tamaño, ubicación interior-conurbano, como color político, dan cuenta de que se trata de una estrategia-necesidad ya enraizada en las políticas públicas locales no dependiente de alguna de aquellas variables[20].

Conclusión

Señalamos los principales enfoques y herramientas desde el campo de las relaciones internacionales conceptualizando la

[20] Ya Calvento (2010) señalaba la tendencia a la inserción a nivel internacional de las ciudades intermedias que componen la provincia de Buenos Aires, con una alta y diversificada inserción.

inserción internacional de los actores subnacionales. En este marco nos adentramos a estudiar la creciente interdependencia como una de las dinámicas de la actual sociedad internacional global. Ella se desprende de la conceptualización de la globalización y comienza a adquirir características autónomas, hecho relevante para comprender las profundas transformaciones que experimenta la actual realidad internacional.

La visibilidad alcanzada en las últimas décadas por la política internacional subnacional permite señalar las oportunidades e identificar la complejidad del proceso que hemos reseñado. En este trabajo identificamos dos planos de análisis: en primer lugar, se analizó la creciente interdependencia como una dinámica en el marco de la actual sociedad internacional global y desde esta perspectiva ubicamos la aparición de los actores de carácter subnacional, resaltando la participación de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, nos detuvimos en el concepto política internacional subnacional, identificando las diversas formas de posicionamiento y relacionamiento de los municipios en el exterior deteniéndonos en ejemplos de las diversas experiencias de los municipios de esta provincia.

Como hemos afirmado, la realidad ha superado las restricciones normativas de los municipios. Especialmente desde la década de los '90 y en el marco de la apertura de la economía, los acuerdos de financiamiento internacionales y el desarrollo de la cooperación sur-sur y descentralizada, los municipios argentinos en general y, los bonaerenses en particular, fueron adquiriendo mayor experiencia e iniciativa en estas políticas internacionales subnacionales.

Sobre la base de la conceptualización realizada distinguimos un conjunto de tareas realizadas por ellos y determinadas desde dos áreas: las de relacionamiento institucional internacional y las de posicionamiento internacional. De esta manera, se observa cómo las primeras se conforman en relación con otros actores subnacionales, suponiendo un mayor compromiso por parte de los gobiernos subnacionales, mientras que las segundas se utilizan para su jerarquización en la esfera internacional. Por otro lado, reconocimos las diversas estrategias institucionales que llevan adelante los municipios para liderar y orientar sus políticas internacionales.

Estas vinculaciones generan una verdadera sociedad internacional subnacional porque los actores que se vinculan se

reconocen más allá de las limitaciones normativas dadas por los Estados nacionales.

Entendemos que las redes entre pares, como las de Mercociudades, han funcionado como ejemplo-estímulo para dar los primeros pasos en estas acciones. También, que este accionar no ha precisado (ni derivado necesariamente) en la formalización de estas relaciones a través de áreas institucionales.

No siendo necesario para el relacionamiento internacional de las ciudades entre sí o con otros actores que aquellas cuenten con áreas específicas, esto permitiría (sin mayores esfuerzos) incentivar a que nuevos actores locales se lancen a realizar sus propias experiencias sin necesidad de aumentar sus organigramas. Esta relativa informalidad resulta distintiva y novedosa respecto a las tradicionales relaciones diplomáticas estatales.

Será necesario, a futuro, explorar cómo se consolidan estas políticas en otros actores locales a fin de identificar si las notas aquí señaladas pueden generalizarse.

Bibliografía

ARENAL MOYUA, C. (2005). En torno al concepto de sociedad internacional. En M. Vargas Gomez-Urrutia *et al.* (Coords.).*Soberanía del Estado y derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo* (pp. 453-464). Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga.

BATISTA, S. JAKOBSEN, K. y EVANGELISTA, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada.* Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina.

BECK, U. (2007). *Poder y contrapoder en el era global. La nueva economía política mundial.* Barcelona: Ediciones Paidós.

BECK, U. (2008). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Paidós.

BULL, H. (1977).*The Anarchical Society*.Columbia University Press.

BUZAN B. y LITTLE, R. (2000).*International Systems in World History.Remaking the Study of International Relations*.Oxford

University Press.

CALVENTO, M. (2010). Estrategias de vinculación internacional en los municipios de tamaño intermedio de Argentina. En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.* Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, Argentina. http://www.aacademica.org/000-036/12

CALVENTO, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires* [tesis doctoral], Universidad Nacional de San Martin, Argentina.

CALVENTO, M. (comp.)(2015). *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional.* CEIPIL-ANPCyT.

CALVENTO, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos, 28*(1), 295-332. http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07

CHASQUETTI, D. (2006). *El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Friedrich Ebert Foundation.https://www.fes-uruguay.org/publicaciones/?tx_digbib_digbibpublicationlist%5BpageIndex%5D=9

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2004, Mayo). *Informe Especial. Cooperación Internacional para Municipios. Mayo 2004*. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_188.pdf

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. (2015). *Proyecto Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas*. http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html

DI PIETRO, P. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En D. Buriny A. Heras Monner Sans. (comps.), *Desarrollo local: Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 50-85). CICCUS-La Crujía Ediciones.

FRONZAGLIA, M. L. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo de 2001 a 2004* [Tesis de Maestría, Universidade Estadual de Campinas]. Repositorio Institucional UNICAMP de http://www.repositorio.unicamp.br/handle/

REPOSIP/279810

GELLI, M. A. (2006). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. (3ª ed.). La Ley.

HELD, D., MC GREW, A., GOLDBLATT, D. y PERRATON, A. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura.* Oxford University Press.

HOFFMANN, S. (1990). *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos.

KEATING, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics,* (*36),* 39-50.

KEOHANE, R. y NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia.* Buenos Aires, Argentina: GEL.

MIRANDA, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. Anuario *2005 en Relaciones Internacionales,*1-8. http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Indices/cerpi.htm

NYE, J. S. (2003). *La paradoja del poder americano*. Taurus.

CRUZ, P. M. y BODNAR, Z. (2008). Pensar globalmente y actuar localmente: el estado transnacional ambiental. *Jurídicas, 5*(2), 13-25. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012573002.pdf

PALLERO, R. (2014, 26 al 28 de noviembre). La institucionalización del área de relaciones internacionales en los municipios de Mendoza Argentina: ¿Una deuda pendiente? Trabajo presentado en *VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEI y II Congreso de la FLAEI,* La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44487

PEROTTI, J. (2010, 24 al 26 de noviembre). La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales. Trabajo presentado en *V Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39740

PIANA, R. S. y TISERA, J. (2017). Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local. *Razón Crítica*, (3), 145-173. http://dx.doi. org/10.21789/25007807.1240

RUIZ ALANÍS, L. (2009). Las relaciones internacionales de los

municipios. *Convergencia. 16*(49), 253-275. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100010

Truyol, A. (1993). *La sociedad internacional.* Alianza.

Zapata Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*(vol. 1). Diputació de Barcelona.

Zeraoui, Z. (04 de marzo 2007). ¿Qué es la paradiplomacia? *La Red 21*. http://www. lr21.com.uy/mundo/248234-que-es-la-paradiplomacia

Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En F. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (coords.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos deun sistema federal* (1.ª ed.). CARI-PNUD.

3.10.2. Análisis metodológico

Soledad Oregioni

El artículo se desarrolló en el marco del proyecto: «Instituciones, legislación y políticas públicas en la provincia de Buenos Aires: un estudio micro y macro nivel» radicado en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Es decir que forma parte de un trabajo de investigación más amplio que aborda una temática relevante en términos sociales y cognitivos, como es el estudio de los actores subnacionales. El tema propuesto es pertinente y relevante desde el punto de vista disciplinar, ya que permite ampliar el alcance de una temática vigente en el campo de estudios de las relaciones internacionales, y, en términos sociales, porque posibilita incrementar los conocimientos sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales, lo que favorece el desarrollo de políticas públicas en la materia.

La originalidad temática del estudio se vincula con el aporte de trabajos que buscan visibilizar la relevancia de los gobiernos locales como actores subnacionales, a la vez que desafían las miradas tradicionales de las relaciones internacionales y generan nuevas discusiones en este campo de estudios. Al respecto, se identifica la política subnacional como un fenómeno novedoso desde lo teórico, pero no así en la práctica. Consecuentemente, se torna necesario generar conceptualizaciones que den cuenta de la práctica concreta de las relaciones internacionales hacia la tercera década del siglo xxi.

La investigación define a los actores subnacionales como «las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales» (Fronzaglia, 2005) y se centra en el análisis de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Respecto a la estructura general, a pesar de no contar con resumen/*abstract* por resultar un capítulo de libro, se ajusta a los requisitos de las revistas científicas. El artículo parte de una introducción donde se presenta la temática que aborda la investigación y los objetivos del trabajo, que consisten en a) construir un marco teórico desde las relaciones internacionales, centrados en el lema «pensar globalmente y actuar localmente», desde la realidad latinoamericana; y b) identificar el accionar internacional de municipios de la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de generar modelos explicativos que permitan comprender su accionar mediante herramientas de relacionamiento y posicionamiento en el actual escenario internacional-global. Seguidamente, se presentan los principales antecedentes sobre la temática y el marco teórico, luego el abordaje metodológico, los resultados y, finalmente, la conclusión. Todo ello da cuenta de coherencia y articulación entre los distintos apartados del trabajo.

En cuanto a los antecedentes y al marco teórico, se parte de poner en discusión la teoría realista de las relaciones internacionales, a partir de focalizar en la mirada de la interdependencia compleja, donde el Estado pierde exclusividad en el manejo de las dichas relaciones; ello da lugar a la identificación de nuevos actores, nuevos roles, nuevas reglas, y se presenta la necesidad de conceptualizar estos aspectos en el marco de lo que los autores denominan una «sociedad internacional global», integrada por una pluralidad de actores de características no estatales, como: organismos internacionales; organizaciones no gubernamentales; empresas multinacionales; las ciudades; y los individuos que se reconocen e interactúan, independientemente de las limitaciones jurídicas propias de la diplomacia estatal. Por consiguiente, es necesario incorporar la categoría en el estudio de la disciplina, debido a que permite pensar las relaciones internacionales desde las bases, sin descuidar la mirada macro.

La pregunta de investigación consiste en: ¿Cómo se desarrolla la política internacional subnacional en los municipios de la provincia de Buenos Aires? Y se trabaja con la hipótesis de que los municipios bonaerenses, en su mayoría, realizan acciones de política internacional subnacional sin necesidad de contar con estructuras institucionales. El estudio emplea dos dimensiones de análisis propuestas por Mariana Calvento (2016): a) relacionamiento institucional internacional y b) posicionamiento internacional.

Al momento de operacionalizar los conceptos, la estrategia metodológica parte de considerar las ciudades como actores centrales de la política subnacional. A partir de esto, se seleccionaron los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires como unidades de análisis; luego, se buscó identificar los instrumentos de relacionamiento internacional donde participan a partir de indagar en las páginas web institucionales. Los autores justifican adecuadamente la relevancia de tomar la provincia de Buenos Aires como espacio donde se desarrollará el estudio; sin embargo, omiten explicitar el recorte temporal de la investigación.

No obstante, las dimensiones de análisis propuestas no logran ser completamente operacionalizadas. En la construcción de datos, se observa poca rigurosidad metodológica y escasos medios de relevamiento de información, dado que solo se explicita la consulta a páginas web institucionales. Al respecto, se observa la necesidad de utilizar otros instrumentos de relevamiento de información, como pueden ser: cuestionarios, encuestas, etc., y luego, a partir de la triangulación de fuentes de información, contrastar los datos obtenidos. Esto permitiría tener una base empírica más sólida al momento de arribar a las conclusiones.

Asimismo, los resultados alcanzados dan cuenta de que, en materia de relacionamiento institucional internacional, el hermanamiento de ciudades es la práctica más utilizada; otro modo de vincularse es a partir de redes de ciudades. En el relevamiento de las páginas web de los 135 municipios, se muestra que: 66 de ellos no informan política internacional subnacional; 47 que integran mercociudades informan actividades; y 22 municipios que no integran la red también informan actividades internacionales. Además, se identificaron políticas de promoción de la imagen mu-

nicipal y posicionamiento internacional a partir del comercio exterior. En términos institucionales, la presencia de áreas de cooperación internacional (solo 11 de los 69 municipios que registran actividades internacionales cuenta con un área institucional). Finalmente se destaca la heterogeneidad de los municipios bonaerenses que participan de estrategias de internacionalización, con respecto al tamaño, color político, ubicación interior-conurbano. Esto les permite concluir que existe una estrategia-necesidad enraizada en las políticas públicas locales.

A lo largo del artículo, se trabajó con fuentes bibliográficas pertinentes y relevantes para el campo de estudio de las relaciones internacionales. Los autores realizan una interesante articulación teórico-conceptual, y se valora la utilización de autores nacionales, que basan sus categorías de análisis en la realidad de los municipios argentinos.

En cuanto a los inconvenientes o dificultades, si bien son propias del proceso de investigación e incluso permiten generar aprendizajes a partir de la práctica concreta, en esta investigación no se explicitan mayores inconvenientes por parte de los autores. Sin embargo, los resultados de la investigación son débiles en relación con el problema planteado y al alcance de la investigación, es decir que se observa un desequilibrio entre el planteamiento del problema y el proceso de investigación desplegado en la construcción de datos para arribar a los resultados del trabajo.

Por último, acorde a lo planteado por el artículo, resulta necesario continuar explorando el rol de los actores subnacionales en las relaciones internacionales, en tanto práctica que no ha sido lo suficientemente estudiada desde la disciplina de las relaciones internacionales. En este sentido, las ciudades resultan unidades de análisis clave, en toda su complejidad. Al respecto, se destaca la relevancia de pensar los vínculos que logran generar con otros actores del entramado socioterritorial (por ejemplo, las universidades), en qué medida esta articulación contribuye a «pensar globalmente y actuar localmente» en el contexto de la «sociedad internacional global», y en qué medida esto permite pensar desde una perspectiva latinoamericana.

3.11. Carátula metodológica

Título: Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019).

Autores: Ricardo Sebastián Piana y Daniel José Patiño Jaramillo.

Resumen: En este artículo se describe la política de estructuras organizativas de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019). El análisis de la legislación referida a los ministerios de Gobierno, de Jefatura de Gabinete/Coordinación y Gestión Pública, e Infraestructura y Servicios Públicos, y la evolución de las respectivas estructuras organizativas revela el crecimiento de esos organismos y el número de cargos políticos durante ese periodo a pesar del discurso oficial de recorte del gasto público, y la instalación de diseños institucionales anómalos. El análisis revela asimismo la existencia de rasgos organizativos y estilos particulares que diferencian a la gestión provincial de la desarrollada en el plano nacional por el gobierno de la coalición Cambiemos, a la que pertenece la ex gobernadora Vidal.

Palabras claves: Provincia de Buenos Aires - estructuras organizativas - modernización administrativa - Cambiemos - María Eugenia Vidal.

Fecha y lugar de publicación: 2021. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 10 Núm. 20, pp. 299-327.

Descarga directa: https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/3640/1769

Autor del análisis metodológico: Juan Pablo Zabala. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la UCALP. Trabajó durante doce años en la Administración pública de la provincia de Buenos Aires en el Ministerio de Gobierno y en Jefatura de Gabinete, ejerciendo diferentes cargos y funciones en temáticas de reforma institucional, política y electoral. Actualmente, es asesor en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y docente universitario. En el ámbito académico se desempeña como Director del Instituto de Análisis Políticos y Electorales (IAPE) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCALP, y, en los últimos años, viene trabajando y publicando artículos sobre temáticas vinculadas a capacidades estatales, gobiernos locales y reforma electoral.

Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

Organizational structures in Buenos Aires province under the Cambiemos government (2015-2019).

Ricardo Sebastián Piana
Abogado. Dr. en Ciencia Política y Dr. en Ciencias Jurídicas.
Universidad del Salvador.
Universidad Católica de La Plata.
ricardo.piana@usal.edu.ar

Daniel José Patiño Jaramillo
Politólogo. Universidad Tecnológica de Bolívar.
danjoia108@gmail.com

Fecha de recepción:
19.8.20

Fecha de aceptación:
13.1.21

Resumen:
En este artículo se describe la política de estructuras organizativas de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019). El análisis de la legislación referida a los ministerios de Gobierno, de Jefatura de Gabinete/Coordinación y Gestión Pública, e Infraestructura y Servicios Públicos, y la evolución de las respectivas estructuras organizativas revela el crecimiento de esos organismos y el número de cargos políticos durante ese periodo a pesar del discurso oficial de recorte del gasto público, y la instalación de diseños institucionales anómalos. El análisis revela asimismo la existencia de rasgos organizativos y estilos particulares que diferencian a la gestión provincial de la desarrollada en el plano nacional por el gobierno de la coalición Cambiemos, a la que pertenece la ex gobernadora Vidal.

Palabras Clave*:* Provincia de Buenos Aires - estructuras organizativas - modernización administrativa - Cambiemos - María Eugenia Vidal

Abstract

This article focuses on the organizational structure policy of Buenos Aires Province's Public Administration during María Eugenia Vidal's government (2015-2019). The analysis of policies, government statements and legislation on administrative reform and public employment related to the ministries of Government, Head of Cabinet / Policy Coordination and Public Management as well of Infrastructure and Public Services, together with the evolution in their respective administrative structures, enables us to conclude that in spite of persistent government statements of public spending cuts, over the entire period there was an expansion on it in the above mentioned ministries as well the growth of political recruitment of public officers. Our analysis also discloses specific differences in provincial public management vis-à-vis the national government as performed by the electoral coalition Cambiemos -to wich former governor Vidal is affiliated.

Key-words: *Buenos Aires Province - organic structures- administrative modernization - Cambiemos - María Eugenia Vidal*

1. Introducción

El Estado es un proyecto de organización política: la razón y la planificación son parte constitutiva de su esencia a diferencia de otras formas históricas donde el pragmatismo, la tradición o la impronta de una élite tuvieron un aspecto central. El Estado es producto de la modernización y en ese proyecto, su estructura organizativa es un eje central.

La consolidación de esta forma de organización política de la modernidad ha sido posible, entre otros factores, debido al doble proceso de concentración de funciones y división de tareas. Ese proceso, siempre en reestructuración, requiere de un aparato especializado para la recaudación, defensa, administración de justicia, ente otras funciones (Mayntz, 1985). Para desarrollar estas funciones complejas, el Estado ha debido organizarse y ha encontrado en la legalidad administrativa su nota distintiva (dominación legal-racional). Por ser un espacio político institucional de procesamiento y transacción legítima de conflictos (Vilas, 1997) el Estado puede ser estudiado a través de sus redes

organizacionales, observando sus estructuras, que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos internos y externos, los aspectos presupuestarios, el personal que integra su estructura y los apoyos políticos que puedan existir.

Los cambios en la administración de los asuntos públicos suelen traer aparejados transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de nuevas políticas. Algunas modificaciones requieren cambios significativos en la estructura organizacional junto con la creación de nuevos roles y la desaparición de otros, la redesignación de áreas con otros nombres que expresen mejor los propósitos perseguidos e incluso la fusión o separación de distintos ámbitos de acuerdo con los intereses particulares del momento y del grupo político a cargo (Camou y Mateo, 2007).

En Latinoamérica, la reforma de la administración llevada adelante especialmente desde la década de 1990 ha implicado una verdadera reforma del Estado: el achicamiento y aplastamiento de la pirámide organizacional; recorte de sueldos y jubilaciones; privatizaciones y transferencias al sector privado han implicado, modificaciones con fuerte impacto el ámbito social, político y económico.

Se ha señalado que la Alianza Cambiemos forzó un giro hacia una reforma desde una línea de base cero: todo lo que no se hizo en previas gestiones gubernamentales permitía la corrupción, impedía el desarrollo y ahuyentaba las inversiones (García Delgado, 2019). El modelo de liderazgo político hipercentralizado con poco espacio para la discusión interna que el presidente Mauricio Macri impuso sobre la política también ha sido una nota del modelo Cambiemos. Sin embargo, y a pesar de la indudable pertenencia de María Eugenia Vidal a ese espacio y su adhesión a este núcleo duro ideológico, su gestión en la gobernación de la provincia de Buenos Aires no fue un mero espejo de la del ámbito nacional; fue un cuadro dentro de un cuadro, con notas propias y algunos visos de autonomía.

Precedido de un breve desarrollo del marco teórico necesario para la comprensión del proceso en estudio, en este trabajo queremos reconocer el especial rol que ha jugado la Provincia de Buenos Aires en el proceso de reforma estatal en los años de Cambiemos. Sin pretender hacer un listado de los procesos de reforma del Estado en el país en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular, pretendemos hacer un breve recuento del contexto ideológico iniciado por el gobierno nacional de Cambiemos para dar cuenta de ese mismo proceso en la Provincia de Buenos Aires.

Nuestro estudio se detendrá en la estructura y los ejes de la reforma organizacional de la Administración Pública central bonaerense para lo cual se reconstruyó el andamiaje normativo a través de las leyes de Ministerio y especialmente los decretos de estructura de los Ministerios de Infraestructura y Servicios Públicos, de Gobierno, de Coordinación y Gestión Pública y de Jefatura de Gabinete de Ministros. Si bien ello supone un recorte

a una estructura compleja, dado que el poder es quien moldea las instituciones, no encontramos mejor reflejo de ello que examinar el libre arbitrio del Ejecutivo en el diseño de sus propias estructuras. En efecto, el estudio a partir de las normas nos da un campo seguro y visible sobre el cual indagar, más aún cuando los Ministerios que estudiamos son centrales y claves para la gestión política y administrativa: los Ministerios de Infraestructura y Servicios Públicos, de Gobierno, de Coordinación y Gestión Pública y de Jefatura de Gabinete de Ministros, todos ellos han tenido un peso político propio e histórico en el devenir de la Administración Pública bonaerense.

Pretendemos informar si el discurso de reducción del aparato estatal se llevó acabo sobre las estructuras formales del aparato administrativo, tomando como base los organigramas aprobados por Decretos del Ejecutivo para los cargos correspondientes a los tres niveles inferiores al de Ministro, es decir, los relativos a Subsecretarios, Directores Provinciales Directores simples u otros cargos equiparados.[1] Como señala Bernazza (2019:91), en Administraciones Públicas como las de Argentina la "… *organización jerárquico vertical supone funciones decisorias en su vértice superior, un procesamiento tecno-administrativo en sus niveles intermedios y una tarea operativa en su base*"; de allí que estudiar los entegramas y los cargos creados para cumplir las funciones del Estado puede ser una herramienta útil para dilucidar el proyecto de gobierno. La información se complementó con la realización de una entrevista semiestructurada a la funcionaria responsable del diseño de estructuras de la Provincia de Buenos Aires desde 2016 a 2019.

Por estas vías buscamos dar cuenta de la coherencia entre el eje discursivo y la praxis del gobierno provincial y resaltar las particularidades de la administración de María Eugenia Vidal respecto a las macro políticas producidas por el Ejecutivo Nacional.

2. Las consignas post burocráticas en los años de Cambiemos

El proceso de modernización, como parte de un plan de reformas más amplio, no es algo nuevo, ni deviene del gobierno de la alianza de Cambiemos (2015-2019). El aparato estatal argentino viene experimentando modificaciones y reformas desde principios del siglo pasado, pero es a mediados de la década de 1970 que la modernización comienza a recorrer un sendero de transformaciones basadas en un nuevo paradigma de Estado delineado por organismos multilaterales y corrientes neoliberales que luego serían enroladas en el Consenso de Washington.

Se entendió que la legitimidad del Estado no estaría dada por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Desde esta lógica, sería necesaria una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del usuario-cliente, lo que requeriría incorporar parámetros de medición de desempeño. Se sostuvo que pasando del control de los recursos y de los procesos propias de un esquema burocrático

convencional a un nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, sería posible obtener políticas más eficaces.

Las consignas post burocráticas resultan sumamente atrayentes: su ejercicio conduciría a un gobierno más económico y eficiente, servicios de mayor calidad y programas más eficaces, ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes públicos para que lleven a cabo su gestión y mayor transparencia gubernamental, postulados éstos de los que nadie podría renegar. Estos postulados parten de la crisis del Estado y la ineficiencia de la burocracia para solucionar los identificados como problemas de la gente.

Los discursos sobre la crisis del Estado han puesto su acento en las capacidades del Estado como organización: en su capacidad de operar una estructura grande y compleja; en su capacidad de tomar decisiones internas y en su capacidad de generar consensos para garantizar el tándem efectividad-legitimidad-estabilidad.

El estudio de las capacidades estatales ha dado lugar a una vasta literatura que informa, detecta y recomienda políticas, estructuras y acciones para superar déficits institucionales de la organización pública (Repetto, 2004; Bertranou, 2013; Bernazza y Longo, 2014).[2] Uno de los puntos centrales en estos campos de estudio es el diseño del aparato organizativo: cómo las distintas áreas de decisión, en un contexto de división de tareas por especialización y control, deben coordinarse para tomar decisiones eficaces.

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) hizo del discurso del crecimiento incontrolado del Estado "la "pesada herencia", un *leit motiv* en torno a la orientación de las políticas públicas, de la reforma administrativa y de los fines del Estado,[3] proceso que ha sido identificado como "neoliberalismo tardío" (García Delgado y Gradin 2017).

El nuevo modelo de la denominada CEOcracia,[4] no se esforzó mucho en diferenciarse de las consignas del *New Public Management*: en Argentina los gestores exitosos de las grandes empresas o grupos económicos locales, pasaron a integrar a fines del 2015 lo que se autodenominó como mejor equipo ministerial de los últimos cincuenta años. Tal vez, el cambio más notorio fue el fuerte discurso en torno al optimismo, las emociones, las redes sociales y una visión de la psicopolítica exacerbada de individualismo (Han, 2014) que contrasta con los argumentos racionalistas o de cálculo de la eficiencia del discurso de los noventa.

En el aspecto institucional, el legado de Cambiemos ha sido pobre (Cao, Laguado Duca y Rey, 2018; Anria y Vommaro, 2020; García Delgado, 2020). Sin embargo, se ha señalado también que aún cuando no se hayan llevado a cabo grandes modificaciones en los aspectos legales e institucionales, Cambiemos trabajó sobre los valores, convicciones e intereses (Bernazza, 2019; Canelo, 2019): desde la posverdad, la positividad y la meritocracia fue construyendo un discurso que exaltó la individualidad y la prescindencia del Estado. Por

el otro lado, el fantasma de la corrupción y la opacidad del Estado y su ineficiente burocracia fueron una punta de lanza para las políticas modernizadoras. En efecto, la burocracia entendida como obstáculo a las iniciativas de inversión del mercado, sobre todo el externo, fue uno de los principales ataques del gobierno que asumió en 2015. Cambiemos orientó las políticas públicas de reforma administrativa al expediente digital, los sistemas biométricos de control de asistencia, el retiro voluntario, la flexibilización o simplificación de procedimientos y la contratación de personal bajo modalidades precarias en el marco de un fuerte discurso desburocratizador. De acuerdo a Astarita

> *Cambiemos considera que su papel es vital para reimpulsar el ciclo económico, y que la maquinaria estatal, tal como se encuentra configurada en la actualidad, constituye un escollo que inhibe la iniciativa privada y la inversión. Por ende, el Estado debe reducir al mínimo indispensable sus intervenciones y mantener sólo aquellas que estén destinadas a potenciar la acumulación. Tal concepción queda plasmada en una serie de medidas de política económica y, a la vez, en el discurso utilizado para justificarlas, en el que se hace énfasis en los aspectos negativos del aparato estatal (déficit fiscal, inflación, presión tributaria, burocracia* (2018:62).

La modernización de Cambiemos buscó la reinserción de Argentina en el mundo, la introducción de las lógicas exitosas del ámbito privado en la gestión de lo público y la ruptura de las negociaciones sectoriales en las políticas públicas por un modelo de decisión centralizado. Muchas de estas políticas ya habían sido implementadas en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el PRO, y fueron trasladadas a la Nación y a la Provincia en un proceso de mimetismo institucional inédito en nuestro país (Bernazza, 2019).

Investigadores afiliados al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) destacan la variación y el crecimiento que tuvo el tamaño de la Administración Pública Nacional en el período 2015-2019: en el primer año de Cambiemos hubo un crecimiento en los distintos niveles del aparato burocrático administrativo: "ministerios (de 18 a 23), secretarías (de 69 a 85), subsecretarías (de 165 a 204), direcciones nacionales (de 290 a 398) y direcciones generales (de 127 a 144)", tendencia que continuó en 2017 al punto de alcanzar el máximo histórico desde el regreso a la democracia y que, a pesar del recorte de 2018 en el contexto de la crisis cambiaria de abril-mayo de ese año, terminó siendo aún más grande que el de 2015 (Gasparin *et al.*, 2020).[5]

Las investigaciones han privilegiado el seguimiento y la evolución de las estructuras nacionales. Como hemos señalado más arriba, es muy poco lo que se ha estudiado en los ámbitos provinciales, dándose por supuesto que los ámbitos subnacionales con

gobiernos de Cambiemos reprodujeron el esquema nacional. En la sección siguiente se indaga qué tomó la gestión provincial del modelo nacional: ¿tuvo un modelo propio o sólo replicó las consignas que se desplegaban desde el discurso nacional?

3. Aspectos generales de la gestión de Vidal

La asunción de María Eugenia Vidal cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987. Pero este proceso, sin lugar a dudas, ha sido excepcional: la llegada de Cambiemos, con un modelo de liderazgo de empresa familiar ejercido por el PRO en forma simultánea en el nivel nacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires y en muchos de los grandes municipios bonaerenses brindó la oportunidad para llevar adelante un proceso inédito de reformas institucionales convergentes *top-down*.[6]

El mimetismo institucional con la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue evidente y varias de esas reformas se mantienen vigentes. Ejemplos de este "traspaso" de políticas, lo encontramos en el sistema de compras, de Buenos Aires Compra (BAC) a Provincia Buenos Aires Compra (PBAC), Sistema de Gestión de Administración Financiera (Fiscante y Piana, 2018), los contratos de servicios sustitutivos del empleo público o los retiros anticipados o voluntarios fueron comunes a la Provincia, Nación y Ciudad de Buenos Aires; las políticas de Atención Ciudadana tomaron como eje la creación de espacios institucionales; el concepto de "vecino" porteño al "vecino" de un territorio no totalmente urbano, como la Provincia de Buenos Aires, el modelo del SAME, el Triage en los hospitales, el Metrobus, cual *franchising* de políticas públicas y otras reproducciones estéticas de la ciudad de Buenos Aires al Conurbano que ampliaron los "no lugares" de la Ciudad hacia el Conurbano.

En marzo 2016 el Presidente Macri aprobó por Decreto N° 434/16 el Plan de Modernización del Estado cuyos ejes eran: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; 5) Estrategia País Digital. En julio de 2016, impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura bonaerense aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el proyecto

> *responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial*".[7]

En febrero 2016 la gobernadora Vidal aprobó el régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, extendiéndose por

Decreto N° 407/17 al personal policial con jerarquía superior a Subcomisario. Esta norma seguía el modelo de Declaraciones Juradas implementadas por la Ley de Ética Pública de la Ciudad, Ley N° 4.895. Finalmente, desde el Ejecutivo Nacional, por Decreto N° 258/19, se aprobó el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023.[8]

En materia de empleo público distintas políticas de reducción de la planta pueden detectarse, tales como el Régimen de Retiro Voluntario, la suspensión, por un año, de las designaciones de personal de planta, control biométrico junto con políticas salariales por debajo de la inflación (Gil García y Piana, 2019).

Por otro lado aparecen, ya sea con módulos *ad hoc* o contratados, coordinadores y *Project Managers* por fuera de cualquier estructura, en muchos casos con salarios equiparados o superiores a los correspondientes al nivel de Director, sin responsabilidad de firma pero con evidente pretensión disruptiva de la lógica del empleo y el funcionario público (Bernazza, 2019).[9]

En materia administrativa, las delegaciones acordadas a los Ministros fueron crecientes, llegando a incluir la designación de los funcionarios para estructuras orgánico-funcionales aprobadas por Decreto del Poder Ejecutivo, con excepción del cargo de Subsecretario o rango equivalente (véase Decreto N° 230/16 y luego Decreto N° 272/17). Estas delegaciones también fueron crecientes en materia de contrataciones, cuando el Ejecutivo provincial reglamentó, a través del Decreto N° 1.300/16, la Ley de Compras aprobada durante el mandato del entonces gobernador Daniel Scioli (Ley N° 13.981de la PBA). Por esta reglamentación sólo requerirían intervención de la máxima autoridad de la Provincia en los procesos licitatorios de más de 15.000.000 Unidades de Contrataciones, valor que al final del mandato tenían un valor de $ 50 cada una.[10]

En materia de reformas tecnológicas, el proceso tuvo vaivenes. Según Badía y Saudino (2019)

> *Las marchas y contramarchas en la conformación organizativa de la Subsecretaría [de Modernización] podrían reflejar que no existía en el inicio del gobierno una estrategia de modernización clara y unificada. Quizás también eso explique que al comienzo de la gestión prácticamente se replicaran las medidas implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el gobierno nacional, medidas que luego fueron reevaluadas a la luz de la situación provincial y forzaron cambios en los ejes de la política de modernización.*

La Ley de modernización propiciada por Cambiemos en Provincia, aprobada como Ley N° 14.828, introdujo un proyecto de reforma del Estado donde claramente la

tecnología juega un rol central. Además, de la lectura de los ejes del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, se advierte que los programas, normas y procedimientos buscaron implantar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y el control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos orientados a los resultados, a la transparencia y el control ciudadano en la gestión pública. Badía y Saudino también señalan que, a pesar de las continuidades en materia de modernización que se han dado en la provincia, el gobierno provincial de Cambiemos "*ha tendido a invisibilizar las iniciativas de modernización del Estado de las gestiones anteriores en el marco de una narrativa de carácter "refundacional" que lo ha caracterizado*" (2019) y agregan que una de las notas del modelo Cambiemos en la Provincia fueron las intervenciones "fuertes y rápidas", de alto impacto en un contexto organizacional que evaluó como resistente respecto a cualquier tipo de cambio.

4. Dimensión discursiva

La desconfianza de los elencos políticos a las burocracias heredadas, tanto en lo que refiere a sus capacidades técnicas como a su lealtad para ejecutar las tareas encomendadas, es un fenómeno extendido que se profundiza cuanto mayor es el cambio del signo político con el de la gestión anterior (Thwaites-Rey, 2005; Oszlak,.2009). Pero en el caso, además de haberse cuestionado la eficacia de la burocracia mediante la introducción de nuevos agentes superpuestos (aunque precarizados) y el achatamiento salarial de las plantas estables, se construyó un discurso en torno al tamaño y las funciones del Estado como problema.

Para esta definición crítica del Estado, que es político-ideológica (Tamayo Saez, 1997), se fue construyendo la necesidad de achicar las estructuras. Un factor clave en todo proceso de reforma es un discurso claro y fuerte, no sólo en el nivel técnico sino, especialmente, en el máximo nivel político. Por ello haremos un repaso por las justificaciones de los principales actos y los discursos públicos de la gobernadora Vidal durante el acto de asunción y en las aperturas de sesiones legislativas.

La funcionaria sostuvo de manera reiterada desde el inicio de su gestión, que tenía como uno de sus objetivos reducir el gasto político de la provincia mediante una reducción de cargos y así presentaba su primera Ley de Ministerios.[11] Pretendía, desde ese momento, diferenciarse del Presidente Macri quien había aprobado una estructura organizativa inicial con veinte ministerios y tres Secretarías (http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm). Afirmó que el criterio rector habría de ser la austeridad; todo lo que se ahorrara debía servir de puntapié para inversión en políticas públicas de infraestructura escolar, hospitalaria, obras de cloacas y aguas potables. Y señalaba:

> *… creo que hay un espacio para optimizar gastos, como la reducción del gasto político.*

> *-¿Qué tipo de gasto político?*
> *-Los recursos que se destinan a cargos políticos, entre asesores y funcionarios. Creo que se puede hacer un equipo más chico, más funcional, y que esté comprometido todos los días con la tarea…*
> (La Nación, 2015 https://www.lanacion.com.ar/politica/maria-eugenia-vidal-hay-que-reducir-el-gasto-politico-en-la-provincia-nid1853817).

Los fundamentos de leyes sobre Reforma del Estado y la Administración impulsados durante la gestión de Vidal pusieron el foco en la crisis del Estado bonaerense. Así, la Ley de emergencia en materia de infraestructura y servicios públicos se fundamentaba desde el Poder Ejecutivo en

> *La necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura y servicios públicos (saneamiento, viales, hídricas, edilicias, etcétera) resulta de toda evidencia. Esta situación crítica justifica la adopción de un conjunto de medidas tendientes a agilizar los procedimientos administrativos que confluyen a dar respuesta a la misma* (Fundamentos del proyecto de ley remitido por la Gobernación a la Legislatura).

En tanto, la Ley N° 14.815 de emergencia administrativa y tecnológica se fundamentó por el Ejecutivo en que

> *… la función administrativa -entendida como aquella actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran- no puede interrumpirse, siendo necesario declarar la emergencia y adoptar medidas de excepción tendientes a facilitar el funcionamiento y a propiciar el rápido reordenamiento del Estado.(…)Por otra parte, con la declaración de emergencia tecnológica se procura lograr el fortalecimiento y modernización de todos los organismos públicos provinciales y la consecuente agilización de los procedimientos administrativos, lo que se traduce en soluciones eficaces, eficientes y oportunas para todos los ciudadanos de la Provincia* (Fundamentos de la Ley N° 14.815).

Además, en su artículo 1° declaraba la emergencia con un insólito manifiesto político que señalaba su necesidad

> *… con la finalidad de paliar el grave déficit en estas materias [administrativa y tecnológica] que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general* (Fundamentos de la Ley N° 14.815).

Finalmente, destacamos lo señalado en la Ley Nº 14.828 aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública, que responde a

> *la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa* (Ley Nº 14.828).

Hemos señalado en otro lugar que a través de los objetivos a alcanzar y sus principios rectores, leídos como metas no alcanzadas, se infiere de la lectura de la Ley: falta planificación, ausencia de control y previsión de resultados; opacidad, despilfarro, irracionalidad, ineficiencia, ineficacia, obsolescencia, corrupción, inequidad, descoordinación, etc.

Esta estrategia discursiva como soporte justificatorio de un modelo estatal aparece también de una forma clara e insistente en las presentaciones del Ejecutivo ante la Legislatura provincial. En el discurso de asunción de mando, el 10 de diciembre de 2015 Vidal ya pretendía instalar la idea de haber recibido una Provincia quebrada y en tal sentido expresaba:

> *… nos duele mucho a todos el abandono que sufre la Provincia, en lo que respecta a la economía, recibimos una Provincia quebrada, deficitaria, llena de deudas, incluso en las áreas más sensibles, pero la mayor deuda es con los vecinos, porque la ausencia del Estado en muchos lugares es grave*. https://www.youtube.com/watch?v=2VdNeAFpSeA (minuto 31:02 a 31:23)

En el discurso de apertura de sesiones de 2016 Vidal habló a sus vecinos (sic) desde el contexto de una Provincia quebrada (minuto 6:25) donde se "*redujeron un 30% los cargos políticos*" (minuto 6:36). Y afirmaba (minuto 10:37):

> *… tenemos que superar las dolencias de un Estado que no puede dar respuestas, tenemos que lograr un Estado con menos egoísmo y más vocación pública, un Estado moderno que esté a la altura del Siglo XXI, un Estado que deje de emparchar de manera mediocre los problemas y planifique, invierta y genere oportunidades para todos, un estado justo y transparente (…)*
> (https://www.youtube.com/watch?v=GmbCKVIVA0A).

Refirió más adelante a un "*Estado obsoleto en términos administrativos y deuda social enorme*" (minuto 14), un Estado que está más preparado para obstaculizar que para gobernar, con un sistema de administración lento y burocrático, sin ningún proceso 100% digital. Vidal asume un liderazgo vocacional, de cuasi sacrificio: "*No estoy acá para construir una candidatura o hacerme rica*" (minuto 15:27). E insiste: "*recibimos un Estado que no puede dar respuesta a los problemas porque una licitación para hacer una obra lleva entre nueve y once meses, solo para adjudicarse*" (minuto 21:20 a 21:32).

En 2018, el discurso de apertura de sesiones insistió con el sueño de un Estado moderno asociado con la digitalización y la rapidez; para que los trámites puedan hacerse desde las casas y no haya que acercarse a las oficinas públicas o las comisarías. Reaparece la idea del vecino lejos del Estado (minuto 19:12 hasta 19:48). https://www.youtube.com/watch?v=T7wIA6Ckef8

En 2019, el que iba a ser su último discurso de apertura de sesiones, señaló:

> *Pasamos de un Estado obsoleto, lento y burocrático, a uno que empieza a dar respuestas, pasamos de 175 mil expedientes por año a tenerlos digitalizados, modernizar la administración, no solo es que sea más ágil y accesible a los ciudadanos, también es que sea más transparente, el próximo gobierno va a encontrar un Estado con cuentas ordenadas, capacidad para invertir, e información pública que sirva para trazar objetivos a largo plazo*
> (https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo (min. 52:04)

5. Las leyes de ministerios

La primer ley de ministerios de la gestión en el gobierno de María Eugenia Vidal fue la Nº 14.803,promulgada el 10 de diciembre de 2015 y publicada el 14 de diciembre de 2015 que contemplaba originalmente once carteras ministeriales y 6 Secretarías,[12] incluyendo los ministerios de Gobierno y de Infraestructura y Servicios Públicos y el

Ministerio de Coordinación y Gestión Pública que fuera posteriormente suprimido y reemplazado por el Ministerio de Jefatura de Gabinete. A esto debe sumársele la Dirección General de Cultura y Educación, que funge como Ministerio de Educación y que, por ser un órgano creado por la propia Constitución cuyo cargo requiere acuerdo del Senado, suele estar regulado en ley independiente a la de ministerios.[13]

Dicha ley señalaba en sus fundamentos "*la necesidad de optimizar la organización de la Administración Pública a fin de contribuir al logro de una mayor eficiencia*"; conforme a dicha estrategia institucional propuso la fusión del Ministerio de Infraestructura y la Secretaría de Servicios Públicos, así como la eliminación del Ministerio de Jefatura de Gabinete creado durante la gestión de Daniel Scioli.[14] La creación del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública fungía, sin embargo, como Jefatura de Gabinete pues todos los decretos, cualquiera fuere el área, deberían tener su refrenda (art. 5° Ley Nº 14.803).

Contrariamente a sus promesas electorales, la gestión de Cambiemos significó la incorporación masiva de CEOs en aéreas de dirección y gerenciamiento del Estado que, de acuerdo a García Delgado (2019) provocó "una verdadera repartija de ministerios". En la provincia de Buenos Aires, con la excepción de los ministros de Asuntos Agrarios (Leonardo Sarquís) y de Trabajo (Marcelo Villegas) las primeras líneas políticas provinieron de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con alguna experiencia en la gestión local.[15]

La ley de ministerios tuvo varias modificaciones a lo largo de su vigencia: a pocos días de asumir y aprobar su primera Ley, el 16 de enero de 2016 se sancionó la Ley Nº 14.805, que cambiaba la denominación del Ministerio de Asuntos Agrarios por Ministerio de Agroindustria, otorgó más poder al Ministro de Coordinación y Gestión Pública, que ahora debía refrendar los actos de los Secretarios y se la quitó al Ministro de Gobierno, e incorporó funciones al Ministerio de Infraestructura. Asimismo creó el Organismo de Provincial de Niñez y Adolescencia como entidad autárquica, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. No mucho tiempo después, (mayo 2016) la Ley Nº 14.815 de Declaración de la Emergencia Administrativa y Tecnológica, introdujo cambios en las competencias de algunos ministerios que denotan otra lógica de poder entre los actores.[16] El 19 de agosto de 2016, la Ley Nº 14.832 cambió la denominación del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, por Ministerio de Producción y a su vez se incorporaron al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Gestión Cultural, eliminado consecuentemente la Secretaría de Cultura.[17].

A fines de 2017 al propiciar la que iba a ser la última Ley de Ministerios de su gestión, la Nº 14.989 (https://normas.gba.gob.ar/documentos/BKaAKuo0.html) Vidal señaló que se preveía la eliminación de 221 cargos políticos: 14 subsecretarías de 80 existentes en ese momento, 82 direcciones provinciales de 277 y 125 direcciones de 633 existentes en ese entonces (https://www.elpatagonico.com/maria-eugenia-vidal-envia-proyecto-reducir-221-cargos-n3053267).

El Ministro Federico Salvai, por entonces Jefe de Gabinete y hombre de extrema confianza de la Gobernadora, justificó el recorte en una reunión de gabinete ampliado y sostuvo que "*no se afecta la planta permanente ni es en contra de los trabajadores de la administración central. Lo que buscamos es una nueva estructura para fortalecer la gestión, con responsabilidades claras y tener un gobierno mucho más ágil"* https://www.latecla.info/5/87457-el-tijeretazo-221-cargos-polticos-menos-secretaras-que-

En verdad, dicha reducción iba a depender de los decretos de estructura que con posterioridad se dictaran. Sin embargo, habiendo iniciado con once ministerios y seis Secretarías, la gestión Vidal finalizaba con catorce Ministerios y cuatro Secretarías. Esas cifras respondían a la necesidad de empalmar con las medidas que, para esa fecha, se anunciaban desde el gobierno nacional, que buscaban reducir la estructura entre un 15 y un 20 por ciento, luego de haber aumentado los Ministerios de la Administración Pública Nacional a 22 en enero de 2017, reducción en la Nación que no llegó sino hasta la crisis de septiembre de 2018 cuando los redujo a diez.

En el Anexo 1 figura la lista de Ministerios durante la gestión de Vidal, tomando como base la última ley del periodo de Scioli; se advierte que el recorte anunciado no tuvo lugar y que, al contrario, aumentó la cantidad de ministerios.

Queda por señalar otra diferencia respecto al Ejecutivo Nacional: si bien hubo algunas modificaciones en las estructuras de los Ministerios, desde 2018 y hasta el final de su gestión, Vidal ya no modificaría su Ley de Ministerios prescindiendo del ritmo frenético de la Nación. Sólo acompañaría el discurso presidencial acerca de la necesidad de reducir el gasto para reorientarlo en obras: en febrero de 2018 en un discurso junto al Presidente Macri justificó los recortes señalando que era necesario "sacar la plata de donde nunca llega a la gente" y ponerla en obras (https://www.cronista.com/economiapolitica/Junto-a-Vidal-Macri-defendio-la-reduccion-de-cargos-en-el-Estado-20180201-0083.html)

6. Los decretos de estructura en los Ministerios seleccionados

Previo al inicio del análisis de los decretos de estructura de los Ministerios seleccionados, corresponde destacar que uno de los primeros actos de la gestión de Vidal fue derogar, sin fundamentación alguna, por Decreto N° 37/15B, el Decreto Nº 1.322/05 de diseño de las estructuras del Estado Provincial. Este decreto creaba un instructivo para guiar el diseño de estructuras orgánico funcionales en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada. Debe reconocerse sin embargo que en casi todos los decretos de las gestiones de Felipe Solá y Daniel Scioli las estructuras aprobadas contenían alguna excepción al Decreto Nº 1.322/05, esas desviaciones marcaban la pauta de la politicidad de la estructura aprobada medida sobre la base de cuánto se había desviado respecto del Decreto (vid anexos 2 a 4).

Ya sin limitación alguna, en términos generales, el gobierno de Vidal aprobó sus decretos de estructura con un diseño heurístico sencillo y un Anexo, que se replica, con los remplazos identificando Unidad de Origen, Dependencia de Origen y Modificación de denominación o Supresión. Consultada sobre la estrategia del Ejecutivo en el diseño y el control de los proyectos de estructuras, la entonces Directora de Planificación y Desarrollo del Empleo Público, dependiente de la Dirección Provincial de Planificación y Gestión Estratégica del Capital Humano-Subsecretaría de Capital Humano, señaló que

> *… es sabido y conocido que esta gestión se preocupó por ser racional al respecto, con lo cual se preocupó por no agrandar demasiado lo que fue en principio la estructura a nivel macro…*
> Entrevista a Melina Landea, 28 de noviembre 2019)

Consultada por los diversos criterios que podría tener el análisis de las estructuras por parte de esa Dirección aclaró que el tema de las estructuras "*suele ser bien atravesado por las tres patas, la política, la presupuestaria y la técnica, con lo cual siempre es un equilibrio*"; respecto a la inexistencia de una norma o parámetro sobre el cual efectuar las recomendaciones dada la derogación del Decreto Nº 1.322/05 afirmó que

> *nosotros hoy nos guiamos por criterios racionalistas, yo cada vez que veo una estructura analizo que realmente sea necesaria el área que se está creando, pido información adicional de porqué estás queriendo crear algo, que actividades, que tarea, que personal, que presupuesto tenés disponible para hacerlo, y ahí me fijo si tiene viabilidad que el cargo se cree o no se cree* (íd.)

Para estudiar cómo el discurso sobre el sobredimensionamiento del Estado se trasladó a la estructura orgánica de los cargos de la alta gerencia pública hemos seleccionado a los Ministerios de Infraestructura y Servicios Públicos, de Gobierno, de Coordinación y Gestión Pública y de Jefatura de Gabinete de Ministros, tomado como base 0 el final de la gestión de Daniel Scioli, gobernador durante dos periodos, de 2007 a 2015.[18] Señalamos más arriba que los tres primeros corresponden a la primera Ley de Ministerios; el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública tuvo su estructura por Decreto Nº 39B/2015. Para el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, el primer Decreto de la gestión Vidal que aprobó su estructura orgánico funcional fue el Nº 40B/2015. Por último, el caso del Ministerio de Gobierno, que aprobó su estructura orgánico funcional con el Decreto Nº 50B/2015.

Con el cambio de Roberto Gigante a Infraestructura y la pretensión de darle más volumen a la alianza llevando al Ministerio de Gobierno a un extrapartidario de origen territorial en del peronismo,[19] Joaquín De la Torre, se recreó el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, que ya existía al final del mandato de Scioli. Teniendo en cuenta que las funciones son similares a las del disuelto Ministerio de Coordinación y Gestión Pública estos ministerios serán analizados en conjunto.

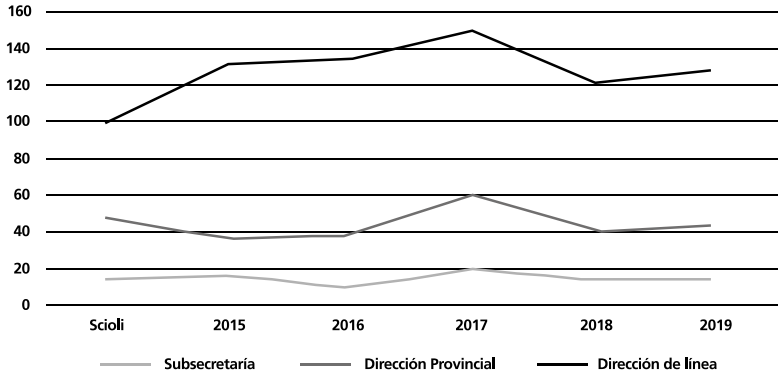
Lo primero que llama la atención es la alta volatilidad de las estructuras: cinco cambios para el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos; cinco para el de Gobierno, cuatro para Coordinación y Gestión Pública y para Jefatura de Gabinete de Ministros.

Con excepción del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, luego Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, el crecimiento de los cargos en los Ministerios seleccionados fue importante, pero con particularidades. La comparación entre los finales de las gestiones Scioli y Vidal arroja un crecimiento cerca del 30% en el Ministerio de Infraestructura y Servicios y de poco más del 45% para el Ministerio de Gobierno, pero cuando analizamos qué cargos son los que más aumentan, resaltan las diferencias. En el caso de Infraestructura y Servicios los cargos que más crecen en el período son los más altos, esto es, las Subsecretarías (66%); en cambio en el Ministerio de Gobierno se da en las Direcciones que crecieron más del 70% entre una gestión y otra.

El caso del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros es una excepción al crecimiento de cargos políticos, ya que, entre el fin de la gestión de Scioli y fin de la gestión de Vidal se advierte una disminución del 24% de los cargos. Sin embargo, este resultado debe relativizarse pues el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros del final de la gestión de Scioli fue un "superministerio" con más funciones que las de coordinación durante la gestión de Vidal. [20]

Otro dato saliente es el pico del crecimiento de cargos, que se da durante el año de la elección de medio término, coincidiendo con el ya clásico estudio de Oszlak (2003), como puede verse en el siguiente gráfico.

Evolución de Subsecretarías, Direcciones Provinciales y Direcciones de línea 2015-2019 Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia sobre los Ministerios de Coordinación y Gestión Pública, luego Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Infraestructura y Servicios y Ministerio de Gobierno.
Nota: La modificación del Ministerio de Gobierno de diciembre de 2018 se tomó como 2019.

En el conjunto de ministerios seleccionado, respecto de la gestión Scioli los cargos de Subsecretario habían crecido en 2017 poco más del 35%, los de Directores Provinciales casi un tercio y el 50% en las direcciones simples.

Por último, en lo que refiere al supuesto criterio de racionalidad técnica en la evaluación de las estructuras de los ministerios seleccionados, no se advierte una regla clara en cuanto a las aperturas que se derivan de las Subsecretarías en las Direcciones Provinciales y de éstas en las direcciones de línea. En efecto, en el conjunto de los Ministerios se advierte que el promedio de las Subsecretarías respecto a las Direcciones Provinciales y de éstas respecto a las de línea sigue la regla de 3, pero con desvíos de 3,8 a 2,3 aperturas por cada línea superior.

7. Reflexiones finales

El tamaño del Estado es un asunto de las funciones que este desempeña. Es necesario discutir en forma previa qué tipo de Estado queremos (y consecuentemente, qué funciones tiene) pues el crecimiento/disminución de las estructuras es una consecuencia natural de la ampliación de las funciones estatales y de las demandas que se le formulan. Esta discusión es de naturaleza política, pues sólo podremos ajustar el tamaño luego de haber consensuado los fines.

Cambiemos hizo del tamaño del Estado un tema en sí mismo, en particular en la provincia de Buenos Aires. En la gestión provincial de Cambiemos en el período analizado hemos detectado un fuerte discurso en torno a la crisis del Estado, la ineficiencia de sus

burocracias, la opacidad de su desempeño y las prebendas. Cambiemos entendió al Estado como una compleja red de estructuras burocráticas superpuestas, organismos sin funciones claras u obsoletos, controles ineficientes y baja productividad. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, fue la propia Gobernadora, y excepcionalmente el Ministro Salvai, quienes lideraron los discursos acerca de la reforma del Estado y la Administración bonaerense.

Hemos identificado una clara línea argumental en torno a la necesidad de reducir los gastos de la política. Las críticas de Cambiemos han ponderado la necesidad de reducir las estructuras estatales, no ya para dotarlo de un aparato más ágil, como se justificara en los años ´90, sino para "resolver problemas concretos de los vecinos" desarticulando así concepciones, como el bienestar general, y la de ciudanía como categoría igualadora.

La supuesta racionalidad técnica en el diseño de las estructuras, derogado el Decreto N° 1.322/05, no fue sino libertad en el diseño y su aprobación, explicitando la politicidad de esta función instrumental del Estado. La lógica racionalizadora pretendió ser un recorte, pero no necesariamente de las estructuras o cargos gerenciales. A pesar del recorte anunciado en la política, la gestión finalizó con más Ministerios y Secretarías que la última Ley de Ministerios de Daniel Scioli.

Para dar cuenta de la cantidad de cargos políticos, será necesario un estudio más amplio y hacer el seguimiento de todos los Ministerios y Secretarías durante los cuatro años de Cambiemos en la provincia, pero los casos identificados en los Ministerios seleccionados son elocuentes. También el Cambiemos bonaerense acrecentó el Estado y no sólo cuantitativamente: habiendo recortado funciones y gastos en pos de las obras concretas, el crecimiento de la cantidad de cargos políticos fue más llamativo.

¿Cuál fue el recorte de Cambiemos en la Provincia? Si no lo fue en la política, sí lo fue en los agentes del Estado, con las políticas de control biométrico, achatamiento de la escala de salarios, retiros anticipados y una crítica reiterada de las formas de labor y conocimientos del empleado público. Tal como se desprende de la comparación del presupuesto de la Administración Pública Provincial 2015 (Ley N° 14.652) con el de 2019 (Ley N° 15.078), si bien la planta total permanente y transitoria de la Administración Central, descentralizados e instituciones de previsión social aumentó aproximadamente en un 7% y un 22% respectivamente, la desagregación de las cifras revela que el gran crecimiento fue en el Ministerio de Seguridad cuya planta permanente creció más del 35% y en el de Justicia, que incluye el Servicio Penitenciario que aumentó poco más del 10%, en conjunto, lo cual es una manifestación de la securitización de la política pública. En cambio, en el conjunto de ministerios que estudiamos, la planta permanente pasó en de 5.910 en 2015 a 4.651 en 2019, y la planta temporaria de 6.192 a 529 entre ambos años, lo que representó una disminución conjunta de más del 50 % de los empleados.

Señalamos al inicio del artículo la imagen de la gestión de Vidal como un cuadro dentro de otro cuadro para destacar que su gestión no fue un espejo de las políticas impulsadas desde la Nación. Lejos se encuentra Vidal de haber cuestionado los grandes lineamientos dados por el gobierno nacional de Cambiemos, pero a diferencia del Cambiemos nacional, el crecimiento en números de Ministerios no fue exponencial ni los ministros pertenecieron mayoritariamente a una CEOcracia ajena a la política. Cuando el gobierno nacional decidió la disminución del número de ministerios, la provincia tampoco acompañó ese gesto de austeridad, disminuyéndolos.

Otro dato que se advierte es que, a pesar de presentarse como un gobierno distinto, no hubo grandes cambios en los nombres de los Ministerios, lo que en verdad puede dar cuenta de ciertas funciones estables dentro del Estado bonaerense. Es por ello que no puede advertirse un proyecto claro de gobierno provincial de Cambiemos más allá de la crítica al Estado y al empleado provincial como representación de lo burocrático; más bien, hemos destacado la clara incongruencia entre lo dicho (recortar los gastos de la política) y lo hecho (crecimiento de las estructuras).

Continuidades en el crecimiento de la alta gestión pública junto con discursos sobre la necesidad del recorte de la política; criterios irracionales en el diseño las estructuras sin limitaciones normativas, dan lugar a contradicciones insalvables. Cuando se caen los castillos de naipes, nadie sabe cuál fue la falla estructural.

Anexo 1. Organismos con rango equivalente a Ministerio o Secretaría de Estado al momento final del mandato de Scioli y durante el período de Vidal.

Ley Nº 13757 y modif. (Scioli)	**Ley Nº 14.803**	**Ley Nº 14.832**	**Ley Nº 14.989**
1. Min. de Jefatura de Gabinete de Ministros	1. Min. de Coordinación y Gestión Pública	1. Min. de Coordinación y Gestión Pública	1. Min. de Jefatura de Gabinete de Ministros
3. Min. de Economía	2. Min. de Economía	2. Min. de Economía	2. Min. de Economía
2. Min. de Gobierno	3. Min. de Gobierno	3. Min. de Gobierno	3. Min. de Gobierno
9. Min. de Infraestructura	4. Min. de Infraestructura y Servicios Públicos	4. Min. de Infraestructura y Servicios Públicos	4. Min. de Infraestructura y Servicios Públicos
8. Min. de Salud	5. Min. de Salud	5. Min. de Salud	5. Min. de Salud
5. Min. de Seguridad	6. Min. de Seguridad	6. Min. de Seguridad	6. Min. de Seguridad
4. Min. de Justicia	7. Min. de Justicia	7. Min. de Justicia	7. Min. de Justicia
7. Min. de Asuntos Agrarios	8. Min. de Asuntos Agrarios	8. Min. de Asuntos Agrarios	8. Min. de Agroindustria
10. Min. de Desarrollo Social	9. Min. de Desarrollo Social	9. Min. de Desarrollo Social	9. Min. de Desarrollo Social
6. Min. de la Producción, Ciencia y Tecnología	10. Min. de Producción, Ciencia y Tecnología	10. Min. de Producción	10. Min. de Producción
		11. Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación	11. Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación
11. Min. de Trabajo	11.Min. de Trabajo	12. Min. de Trabajo	12. Min. de Trabajo
		13. Min. de Gestión Cultural	13. Min. de Gestión Cultural
			14. Min. de Asuntos Públicos
Sec. General de la Gobernación	Sec. General	Sec. General	Sec. General
Sec. Legal y Técnica (Decreto 218/2010)	Sec. Legal y Técnica	Sec. Legal y Técnica	Sec. Legal y Técnica
Sec. de Derechos Humanos	Sec. de Derechos Humanos	Sec. de Derechos Humanos	Sec. de Derechos Humanos
	Sec. de Cultura		
	Sec. de Comunicación	Sec. de Comunicación	
	Sec. de Medios	Sec. de Medios	Sec. de Medios
Asesoría Gral. de Gobierno	Asesoría Gral. de Gobierno	Asesoría Gral. de Gobierno	Asesoría Gral. de Gobierno (con estructura y presupuesto dentro de la Sec. Legal y Técnica)
Sec. de Deportes			
Sec. de Turismo			
Sec. de Servicios Públicos			
Org. Prov. Para el Desarrollo Sostenible			Org. Prov. Para el Desarrollo Sostenible
Sec. de Desarrollo Estratégico (Decreto 1079/2013)			
			Org. Prov. de la Niñez y Adolescencia
			Org. Prov. de Integración Social y Urbana
Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos (Decreto Nº 658/2012)			

Nota: Elaboración Propia. En cursiva, los Organismos al final del gobierno de Daniel Scioli. En negrita se identifican los cambios durante el gobierno de Vidal.

Anexo 2. Comparación de la última estructura gestión Scioli en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2012) con las modificaciones de la gestión Vidal

	Gestión Scioli	**Gestión Vidal**				
	2012 (Decreto 72/12)	2015 (Decreto 40B/15)	2016 (Decreto 360/16)	2017 (Decreto 12/17)	2018 (Decreto 35/18)	2019 (Decreto 132/19)
Subsecretarías	3	6	7	**9**	5	5
Direcciones Provinciales	11	19	19	**27**	13	13
Direcciones de Línea	29	45	43	**51**	36	37
Total	43	70	69	**87**	54	55

Nota: Elaboración Propia. En negrita se identifica el máximo crecimiento en la gestión Vidal.

Anexo 3. Comparación de la última estructura gestión Scioli en el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2014) con las modificaciones de la gestión Vidal

	Gestión Scioli	**Gestión Vidal**				
	2014 (Decreto 338)	2015 (Decreto 50B)	2016 (Decreto 1271)	2017 (Decreto 109)	Marzo de 2018 (Decreto 169)	Dic. de 2018 (Decreto 1668)
Subsecretarías	5	5	5	7	4	4
Direcciones Provinciales	12	14	20	23	13	14
Direcciones de Línea	26	46	60	67	42	45
Total	43	65	85	97	59	63

Nota: Elaboración Propia. En negrita se identifica el máximo crecimiento en la gestión Vidal.

Anexo 4. Comparación de la última estructura gestión Scioli en el Min. de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Prov. de Bs.As (2014) con las modificaciones de la gestión Vidal en Min. Coordinación y Gestión Pública / Min. de Jefatura de Gabinete.

	Gestión Scioli	**Gestión Vidal**			
	2014 (Decreto 822)	2015 (Decreto 39B)	2016 (Decreto 1986)	2018 (Decreto 34)	2019 (Decreto 704)
Subsecretarías	6	5	3	5	5
Direcciones Provinciales	24	18	11	16	17
Direcciones de Línea	59	40	31	43	46
Total	89	63	45	64	68

Nota: Elaboración Propia. En negrita se identifica el máximo crecimiento en la gestión Vidal.

[1] Dejaremos de lado, consecuentemente, a los asesores dada la imposibilidad de obtener información al respecto. En efecto, como veremos por Decreto N° 37/15B se derogó el Decreto N° 1322/05 que fijaba, para el Ministro, hasta 4 asesores de gabinete; para los Secretarios de estado y los Subsecretarios un máximo de hasta 3 asesores. Cada uno de ellos, con igual nivel y jerarquía a Director Provincial afectados al asesoramiento, estudios particularizados u otras tareas de apoyo específicas que se le encomienden. Cambiemos, modificó (y liberalizó) esa cantidad ya que el Decreto N°1.278/16 sólo determinó una cierta cantidad de módulos para cada nivel (Gobernador/a, Ministro/Secretario y Subsecretario) que podrían ser repartidos a discreción del funcionario siempre que su remuneración no sea igual ni mayor que la determinada para el funcionario al que asiste (conf. art. 113 de la Ley N°10.430). En otro estudio (Gil García y Piana 2019) se ha hecho un relevamiento de las principales políticas en materia de empleo público y precarización laboral.

[2] Como puede advertirse de estos estudios, la matriz institucionalista o neoinstitucionalista es el principal eje de sustento teórico. Pese a sus pretendidos supuestos racionales y el valor de las instituciones en la transformación del comportamiento social, como ha señalado Vilas (2002) "… el neoinstitucionalismo asume a la firma de negocios como el paradigma de organización racional, pero a diferencia de aquélla, enfoca a la firma como una estructura de gestión (governance structure, en términos de Williamson) más que como una función de producción. De esta manera la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del Estado. (…) El neoinstitucionalismo supone la igual capacidad de los individuos para formar instituciones con independencia de su acceso desigual a recursos de poder (económicos, coactivos, simbólicos, o de otra índole). la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del Estado".

[3] Frente a afirmaciones como estas, ya Oszlak (1999:7) había señalado que "Existe la ilusión de que si se disminuye la cantidad de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones o unidades de otro tipo, se habrá conseguido mejorar el funcionamiento del sector público…" y en verdad, el óptimo de una organización no depende de las cantidades de estructuras organizativas cuanto de un diseño armónico entre las funciones deseadas, sus recursos y los aparatos técnicos burocráticos.

[4] Un interesante estudio empírico que desarrolla este concepto puede verse en el trabajo de Canelo, Castellani y Gentile (2018). Por su parte, Perelmiter y Marcalle (2021) explicitan, desde una visión cualitativa, la necesidad de estudiar las prácticas CEOcráticas a partir de las micropolíticas ministeriales tomando como caso de estudio el Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión Cambiemos.

[5] En septiembre de 2018 se eliminaron 10 ministerios, dicha reducción fue luego de una fuerte presión para demostrar austeridad fiscal y, en los hechos, los ministerios recortados pasaron a ser Secretarías de Gobierno con igual rango a un ministerio. Más aun, como demuestra el estudio citado, para fines de 2019 el gobierno de Cambiemos había incrementado en 3% la cantidad de cargos de la Administración Pública Nacional.

[6] El modelo del ejercicio del poder del PRO recrea el tipo de liderazgo de la empresa familiar donde existe poco espacio para la discusión interna y un fuerte personalismo del fundador. Aún cuando sean notas comunes a los partidos gobernantes en Argentina, el problema de la sucesión es tal vez el uno de los grandes desafíos de las empresas familiares y del PRO. Para ampliar, véase Vommaro, Morresi y Bellotti (2015) y más recientemente, sobre la estrategia de agregación a la función pública del PRO, Gessaghi, Landau y Luci (2020).

[7] Esta Ley, con un amplio abanico de herramientas, sólo abrió paso a los diversos decretos y resoluciones que han implantado la obligatoriedad del GDEBA (Piana 2017). Ese mismo mes, a través del Decreto N° 805/16, se anunció la creación de un portal de datos abiertos para el Estado bonaerense a los efectos de sintetizar la información de los distintos organismos de gobierno.

[8] En lo institucional se creó la Oficina de Fortalecimiento Institucional (OFI) cuyo principal objetivo radicó en la concreción de los objetivos de transparencia, eficacia y transformación de la Administración Pública, en sintonía con las acciones del gobierno nacional.

[9] Agrega Gil García (2017) que la aplicación por la Ley de emergencia de contrataciones en el régimen de trabajador de autónomo permitió la constitución de dos estratos diferenciados de trabajadores contratados: "una cúpula flexibilizada con altas remuneraciones y permeable a los requerimientos del personal político, que tiende a conformar una burocracia paralela, y un sector de trabajadores con funciones y salarios similares al personal de planta permanente y con formas de contratación altamente precarizadas".

[10] Conforme Resolución N° 12/19 de la Contaduría General de la Provincia. Para tomar dimensión de la trasferencia de funciones debe tenerse presente que con la vieja Ley de Contabilidad, que incluía el proceso de compras, el Ejecutivo debía aprobar las licitaciones de más de $ 15.040.000 (último valor fijado por la Resolución N° 211/14 de la Contaduría General de la Provincia). Al momento de aprobarse por la ley de presupuesto 2017, el valor de la Unidad de Contratación fue fijado en $30, lo que traducido en Unidades de Contratación para la vieja ley eran poco más de 500.000 Unidades de Contratación, mientras que con Vidal, ella sólo intervendría en procesos de más de 15.000.000 Unidades de Contratación. Además, en el Decreto N° 59/19 también se autorizó a delegar la aprobación de la licitación.

[11] Sin embargo, la Ley final de Ministerio de la Administración de Daniel Scioli, contaba con igual número de ministerios y secretarías a la nueva ley de Vidal. Véase el texto actualizado de la Ley N° 13757 con las modificaciones introducidas por las leyes 13881, 13927, 13929, 13975, 14131, 14199, 14331, 14393, 14453, 14542, 14646 y 14652. https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9L1IPB.html

[12] Ellos eran los Ministerios de Coordinación y Gestión Pública; de Economía; de Gobierno; de Infraestructura y Servicios Públicos; de Salud; de Seguridad; de Justicia; de Asuntos Agrarios; de Desarrollo Social; de Producción, Ciencia y Tecnología y de Trabajo y, por otro, las Secretarías General; Legal y Técnica; de Derechos Humanos; de Cultura; de Comunicación y de Medios, todas ellas con rango de Ministerio (Ley Nº 14.803, art. 13).

[13] En nuestro registro esta Dirección no aparece contabilizada debido a su jerarquía constitucional. La denominación obedece a razones históricas.

[14] Ley N° 13.757 y modificatorias. https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9LplIPB.html

[15] https://infocielo.com/nota/66653/los_ministros_de_vidal_uno_a_uno_quienes_son_los_funcionarios_que_manejaran_la_provincia/. A este núcleo se sumó más tarde, en mayo de 2017 y luego de varios meses de acefalía, el Ministro de Producción, Javier Tiziado en reemplazo de Joaquín De la Torre. Si bien era Tiziado era Subsecretario de Comercio Interior de la Nación, su experiencia previa a este provenía exclusivamente del ámbito privado.

[16] La competencia del Ministerio de Economía de "centralizar, organizar y· coordinar las acciones vinculadas al cobro de los diversos créditos fiscales originados en las distintas áreas y organismos, proponiendo los apoderados al Señor Fiscal de Estado" fue pasada al Ministerio de Gobierno.

[17] La última modificación de la Ley de Ministerios originaria fue a través de la Ley impositiva de 2017, la Ley Nº 14.880, promulgada el 28 de diciembre de 2016 y publicada en el Boletín Oficial Nº 27.940 el 2 de enero de 2017, introduciendo cambios menores a las competencias que ya tenía el Ministerio de Gobierno.

[18] El primer funcionario designado para ejercer como Ministro Secretario en esa área fue Roberto Gigante, designado a través del Decreto Nº 5B/2015, hasta su posterior designación como Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, oficializada por el citado Decreto Nº 1983/2016.

[19] Aquí puede señalarse otro contrapunto más con el modelo de Macri, quien sólo con la incorporación final del entonces senador Miguel Pichetto, aunque con carácter individual, pudo dar un poco de aire a su proyecto de reelección.

[20] El recorte de cargos en el Ministerio de Jefatura de Gabinete parece ser más bien una decisión hacia adentro del Ministerio que una decisión transversal ya que el ministro refrendó todos los decretos de crecimiento de estructuras.

Referencias Bibliográficas

Anria, Santiago y Vommaro, Gabriel (2020) "En Argentina, un "giro a la derecha" que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda" en *Más poder local*, Nº 40:6-10.

Astarita, Martín (2018) "Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador". En Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires, Flacso Argentina:61-90.

Badía, Gustavo y Martina Saudino (2019) "La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación". *Ec-Revista de Administración y Economía*, II, 3:33-59.

Bernazza, Claudia (2019) "Proyecto neoliberal y resistencia estatal. Tensiones y conflictos en el escenario de la Administración Pública". En Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier (comps.) *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: Flacso Argentina:85-100.

Bernazza, Claudia y Gustavo Longo (2014) "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte". *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3:107-130.

Bertranou, Julián (2013) "Capacidad estatal: aportes al debate conceptual". Ponencia presentada en el *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre.

Canelo, Paula, **Castellani, Ana y Gentile, Julia** (2018) "Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)" En Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso Argentina. 117-135.

Canelo, Paula (2019) *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI,

Camou, Antonio y Sebastián Mateo (2007) "¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)". *Cuestiones de Sociología*, 4:129-142.

Cao, Horacio, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey (2018) "El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío". En Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío.* Buenos Aires: Flacso Argentina,:137-156.

El Cronista (2018) "Junto a Vidal, Macri defendió la reducción de cargos en el Estado". *El Cronista*, 1/02/18. Recuperado el 12 de abril de 2020 en https://www.cronista.com/economiapolitica/Junto-a-Vidal-Macri-defendio-la-reduccion-de-cargos-en-el-Estado-20180201-0083.html

El Patagónico (2017) "María Eugenia Vidal envía proyecto para reducir 221 cargos". *Portal El Patagónico*. 12/12/17. Recuperado el 12 de abril de 2020 en https://www.elpatagonico.com/maria-eugenia-vidal-envia-proyecto-reducir-221-cargos-n3053267.

Fiscante, Leonardo Miguel y Ricardo Sebastián Pianan (2018) "Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires". *Estudios Sociales del Estado* 4 (7):214-242.

García Delgado, Daniel (2017) "Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío". En Daniel García Delgado y Agustina Gradin (comps.) *Documento de trabajo No 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis.* Buenos Aires: Flacso Argentina:93-108.

García Delgado, Daniel (2019) "Un rumbo distinto es posible. Seis políticas estratégicas y un Nuevo Contrato Social". En Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier Cristina (comps.) *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: Flacso Argentina:29-54.

García Delgado, Daniel (2020) *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: Flacso Argentina.

García Delgado, Daniel y Agustina Gradin (2017) "Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina". En Daniel García Delgado y Agustina Gradin (comps.) *Documento de trabajo No 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis.* Buenos Aires: Flacso Argentina:15-26.

Gasparin, José, Jimena Rubio, Lucía Aruanno y Gonzalo Diéguez (2020) "GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015–2019". Disponible en https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Dieguez-enero-2020.pdf accesado el 12 de abril de 2020.

Gessaghi, Victoria, Landau Matías y Luci, Florencia (2020) "Clase alta, empresa y función pública en Argentina" en *Revista Mexicana de Sociología* 82, núm. 2 (abril-junio, 2020): 403-428.

Gil García, Magdalena y Ricardo Sebastián Piana (2019) "Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas". *Historia Regional*. 40:1-17. http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index accesado el 12 de abril de 2020.

Gil García, Magdalena (2017) "Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 13:139-160.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2019) (01 de marzo de 2019). *En vivo: la Gobernadora Vidal en la apertura de la Asamblea Legislativa*. 1 de marzo. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo

Guyot, Carlos, Claudio Jacquelin y José Del Río (2015) "Vidal: "Hay que reducir el gasto político en la provincia"". *La Nación*, 13 de diciembre en https://www.lanacion.com.ar/politica/maria-eugenia-vidal-hay-que-reducir-el-gasto-politico-en-la-provincia-nid1853817. Recuperado el 12 de abril de 2020.

Han, Byul-Chul (2014) *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder.

Infocielo (2015) "Los ministros de Vidal: Uno a uno, quiénes son los funcionarios que manejarán la Provincia". *Portal Infocielo.* 11de diciembre. en /https://infocielo.com/nota/66653/los_ministros_de_vidal_uno_a_uno_quienes_son_los_funcionarios_que_manejaran_la_provincia/ Recuperado el 12 de abril de 2020.

La Tecla (2017) "El tijeretazo: 221 cargos políticos menos, secretarías que cambian y fin a las jubilaciones de privilegio". En https://www.latecla.info/5/87457-el-tijeretazo-221-cargos-polticos-menos-secretarias-que-. Recuperado el 12/4/2020.

Mayntz, Renate (1985) *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Oszlak, Oscar, "La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización". Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.

Oszlak, Oscar (1999) "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6,(14) 1-28. http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf accesado el 12/4/2020.

Perfil (2017) "Los recortes y ajustes llegaron al propio Gobierno". *Perfil*, 4/12. https://www.perfil.com/noticias/politica/los-recortes-llegaron-al-propio-gobierno.phtml accesado el 12/4/2020.

Perelmiter, Luisina y Marcalle Malena (2021) "Élites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos" en *Revista Mexicana de Sociología* 83, núm. 1 (enero-marzo, 2021): 185-213. http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60027/53121 accesado el 20/12/2020.

Piana, Ricardo Sebastián (2017) "El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* 12:245-274.

Repetto, Fabián (2004) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Documento de Trabajo I-52, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf accesado el 5/6/2020.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El Análisis de las Políticas Públicas". En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, págs. 281-312.

Televisión Pública (2015) *Visión 7 - María Eugenia Vidal asumió como Gobernadora*. 10/12/2015 Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=2VdNeAFpSeA. Accesado el 12/4/2020.

Thwaites Rey, Mabel (2005) "Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración". En: Thwaites Rey, Mabel y Andrea López, (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino.* Buenos Aires, Prometeo, págs 91-116.

Vilas, Carlos M. (1997) "La reforma del Estado como cuestión política". *Revista Política y Cultura,* 8:147-185.

Vilas, Carlos M. (2002) "La piedra en el zapato. Estado, instituciones públicas y mercado". En L. Campos Aragón (coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas/Miguel Ángel Porrúa: 13-39. http://cmvilas.com.ar/attachments/article/83/LA%20PIEDRA%20EN%20EL%20ZAPATO.pdf accesado el 12/4/2020.

Vommaro, Gabriel, Morresi, Sergio y Bellotti, Alejandro (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar.* Buenos Aires: Planeta.

Sitios Web consultados

Youtube C5N. (01 de marzo de 2016). *C5N - Política: María Eugenia Vidal abrió el año legislativo.* Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=GmbCKVIVA0A.

Youtube C5N (2018) *María Eugenia Vidal abrió las sesiones de la Legislatura Bonaerense.* Youtube. 1 de marzo https://www.youtube.com/watch?v=T7wIA6Ckef8.

Youtube Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2019) *En vivo - la Gobernadora Vidal en la apertura de la Asamblea Legislativa 2019*. Youtube. 1 de marzo https://www.youtube. com/watch?v=cRuKdW11Bvo

Cómo citar este artículo:
Piana, Ricardo Sebastián y Daniel José Patiño Jaramillo (2021) "Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019. Estudio de caso". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 Nº 20: 299-327

3.11.2. Análisis metodológico

Juan Pablo Zabala

Siempre se habla mucho de la gran magnitud de la estructura organizativa de la provincia de Buenos Aires, de la gran cantidad de cargos políticos que las sucesivas Administraciones han creado, o incluso de la existencia de estructuras vacías, duplicadas o triplicadas, pero pocos autores se han abocado a realizar un análisis detallado desde lo cuantitativo y desde lo cualitativo sobre esta temática. Por ese motivo, me parece que el artículo no solo es relevante, sino que también es original.

La estructura general del artículo muestra la coherencia y consistencia propia de un artículo científico. Ya desde el título, se logra captar la atención del lector e induce a la lectura completa del *paper*. En la introducción, se manifiesta claramente cuál es el problema que van a abordar los autores. A lo largo del desarrollo del artículo, se ven bien reflejadas las diferentes fases recorridas para resolver el problema de estudio planteado. También queda en evidencia el diseño utilizado y la forma en la que se estudia el problema en cuestión.

Los aspectos teóricos son adecuados y las estrategias metodológicas son correctas. El artículo confirma la hipótesis que se plantea, y también se logran conseguir los objetivos planteados.

Es muy interesante la construcción de los datos que realizan y su cuantificación para un posterior análisis a partir de las leyes ministeriales y de los decretos reglamentarios, lo que les permite, a su vez, estudiar la evolución de las estructuras organizativas que seleccionaron como objeto de estudio, compararlas con gestiones anteriores y posteriores, y relacionarlas con la dimensión discursiva en esa materia.

La bibliografía utilizada para el marco teórico es pertinente y actual. Se utilizan textos clásicos para este tipo de tópicos y otros más novedosos y actuales.

Los resultados desde el punto de vista cuantitativo son consistentes con el análisis de la evolución de los cargos en los ministerios estudiados. Al mismo tiempo, el artículo realiza una buena descripción de los discursos de la gobernadora Vidal y del Ministro Salvai en lo referente a la perspectiva del gobierno de Cambiemos en materia de recorte del gasto político y estructuras organizativas.

Tal vez, y como se señala en las reflexiones finales, sería más adecuado realizar una comparación más completa y objetiva, entre discurso y cantidad de cargos políticos, estudiar la evolución de todas las estructuras ministeriales, y no solo hacer un recorte, para poder llegar a una conclusión más general.

Además de la cantidad de ministerios y cargos políticos, sería interesante poder establecer una comparación entre la evolución de los agentes de planta permanente y temporaria entre el gobierno de Scioli, el de Vidal, y el actual de Kicillof.

Incluso para cotejar el discurso con la realidad, también se podría estudiar la normativa del gobierno de Vidal en lo atinente a la reducción de cargos políticos y a la reducción de gastos en la Legislatura provincial, que hasta podría convertirse en una nueva línea de investigación.

3.12. Carátula metodológica

Título: El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Un análisis normativo, discursivo y político (2015-2019).

Autores: Piana Ricardo Sebastián y Diego Furnari.

Resumen: El presente artículo es el resultado del proyecto de investigación titulado «Usos y apropiaciones de herramientas informáticas de gestión en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Un estudio con eje en la transparencia y participación ciudadana» financiado por la Universidad católica de La Plata. A través del mismo se busca estudiar las propuestas de modificación/actualización de las normas vinculadas al acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019. Ello a partir de la construcción discursiva de Cambiemos, tanto durante la campaña electoral como en los primeros años de gestión, especialmente en lo referido a las estrategias de reforma administrativas (por ejemplo, a través de la Ley N° 27.275 sobre acceso a la información pública). De ahí que resulta relevante investigar el derrotero provincial con foco en lo normativo, discursivo y político.

Palabras claves: acceso a la información pública - transparencia - comunicación política - Buenos Aires.

Fecha y revista de publicación: diciembre 2022. Revista *Questión*, 3(73).

Descarga directa: https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/7556/6772

Autores del análisis metodológico: Ricardo Sebastián Piana y Juan José Cardozo.

Question
Periodismo / Comunicación
ISSN 1669-6581

Esta obra está bajo una
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-Compartir Igual
4.0 Internacional

El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Un análisis normativo, discursivo y político.
Ricardo Sebastián Piana, Diego Martín Furnari
Question/Cuestión, Nro.73, Vol.3, Diciembre 2022
ISSN: 1669-6581
URL de la Revista: https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/
IICom -FPyCS -UNLP
DOI: https//doi.org/10.24215/16696581e757

El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires.

Un análisis normativo, discursivo y político.

Access to public information in the province of Buenos Aires.

A normative, discursive and political analysis.

Ricardo Sebastián Piana
Universidad Católica de La Plata, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Argentina
r_piana@yahoo.es
https://orcid.org/0000-0001-8743-8942

Diego Martín Furnari
Universidad Católica de La Plata, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Argentina
diegomartin.furnari@ucalpvirtual.edu.ar
https://orcid.org/0000-0001-7513-5610

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Resumen

El presente artículo es el resultado del proyecto de investigación titulado “Usos y apropiaciones de herramientas informáticas de gestión en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Un estudio con eje en la transparencia y participación ciudadana” financiado por la Universidad católica de La Plata. A través del mismo se busca estudiar las propuestas de modificación/actualización de las normas vinculadas al acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019. Ello a partir de la construcción discursiva de Cambiemos, tanto durante la campaña electoral como en los primeros años de gestión, especialmente en lo referido a las estrategias de reforma administrativas (por ejemplo, a través de la Ley N° 27.275 sobre acceso a la información pública). De ahí que resulta relevante investigar el derrotero provincial con foco en lo normativo, discursivo y político.

Palabras claves: acceso a la información pública; transparencia; comunicación política

Abstract

This article is the result of the research project entitled "Uses and appropriations of management computer tools in the Province of Buenos Aires (2015-2019). It seeks to study the proposals for modification/updating of the rules related to access to public information in the province of Buenos Aires during the period 2015-2019. This is based on the discursive construction of Cambiemos, both during the electoral campaign and in the first years of management, especially with regard to administrative reform strategies (for example, through Law No. 27,275 on access to public information). Hence, it is relevant to investigate the provincial course with a focus on the normative, discursive and political.

Keywords: access to public information; transparency; political communication

1. Introducción

Los últimos años han marcado, tanto para América Latina en general como para la Argentina en particular, un devenir político que discurrió entre gobiernos, coaliciones y expresiones de distinta orientación ideológica, sin lograr, salvo excepciones, una continuidad robusta en sus gestiones administrativas. Ello ha implicado, entre otras cuestiones, un vaivén

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

en las líneas ideológicas y, por tanto, en las políticas públicas directrices que caracterizaron a cada uno de esos gobiernos.

Situar las políticas de transparencia, de rendición de cuentas, de apertura de la información como eje de las campañas electorales primero, y principio de las gestiones gubernamentales luego, no es nuevo, pero el gobierno abierto ha cobrado en los últimos años una vigencia en el plano de las agendas social, política y mediática que le otorgó mayor visibilidad a los componentes que lo conforman: transparencia, participación, colaboración público-privada. A su vez, los desafíos derivados de la caída o, al menos, la mayor fragilidad de las legitimidades de quienes forman parte de un gobierno(1) constituye un complejo contexto en el cual la dispersión del poder se ha vuelto una característica común (Moisés Naim, 2017). Esa distribución desigual del poder, que rompe con las tradicionales hegemonías a partir de una mayor participación e influencia, tanto de la ciudadanía (individual y/u organizada) y de las corporaciones mediáticas por el otro, obligaron a las coaliciones de gobierno, partidos políticos y potenciales candidatos, a acelerar o fortalecer los temas relacionados con una mayor y mejor apertura del Estado a dichos nuevos-viejos actores. En ese sentido, la transparencia y el acceso a la información pública cobraron especial relevancia en la construcción discursiva y en las propuestas, iniciativas y políticas públicas de los gobiernos en la Región.

En ese contexto, la coalición Cambiemos, que obtuvo importantes victorias en el año 2015 tanto a nivel nacional, provinciales (incluyendo la provincia de Buenos Aires) como locales, resulta un caso de estudio interesante que se ajusta a lo antes señalado, tanto porque pudo ocupar un espacio de poder que, hasta ese momento, dominaban los movimientos identificados con el peronismo, como porque lo hizo en función de una construcción identitaria, discursiva y política a partir de algunas líneas de política pública basadas en criterios que *a priori* se oponían a los del gobierno de turno y que representaban las expectativas de la ciudadanía.

El gobierno de Cambiemos trabajó desde mucho antes de lograr ese triunfo en la construcción de ese mito de gobierno (Mario Riorda, 2011) a través de un pacto basado en la ética de la transparencia(2) mediatizado con la participación activa de los grupos monopólicos infocomunicacionales y combinado con factores económicos y sociales que se encontraban en

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

tensión en el último kirchnerismo; todos estos fueron elementos claves para los resultados electorales del 2015 en la Argentina.

Considerando que la victoria simultánea a nivel nacional, en las provincias (en la provincia de Buenos Aires a los efectos del presente artículo) y locales (en muchos de los municipios bonaerenses), brindaron las condiciones apropiadas para que el gobierno ratificara el mito construido durante la campaña electoral, se dio inicio a una estrategia de reformas convergentes en materia de gestión pública, pretendiendo modificar algunas prácticas de la administración anterior(3) .

La transparencia como elemento central de las estrategias de gobierno abierto, se convirtió en uno de los puntales discursivos y de gestión, tanto del gobierno encabezado por Mauricio Macri a nivel nacional como de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires, construyendo (o al menos proponiendo la construcción) de una sinergia común, de un camino unificado a partir del desarrollo de políticas públicas encaminadas a transparentar lo que antes estaba oculto, a abrir las puertas del Estado para mostrarse diferentes a quienes dejaban el poder. Ahora bien, las decisiones en torno a nuevas líneas de acción gubernamental propuestas desde el nivel nacional y aceptadas, promovidas y aplicadas (al menos parcialmente) por los gobiernos subnacionales en un contexto de cambio de gobierno, representó un desafío, tanto para las propias administraciones como para quienes analizamos y estudiamos el funcionamiento y las lógicas estatales.

Como ya hemos dicho, uno de los principales aspectos que Cambiemos destacó durante la campaña electoral y luego reforzó durante los primeros meses de gestión, estuvo vinculado con la falta de información, el ocultamiento de datos, la información incompleta, las instancias de control ficticias o datos cerrados, es decir, falta de transparencia. El acceso a la información pública fue uno de los principales componentes sobre el cual la gestión iniciada en diciembre del 2019 hizo hincapié y sobre el cual rápidamente comenzó a desarrollar algunas transformaciones normativas y luego políticas.

De la mano de una mirada que ponderó el componente tecnológico -al menos en nuestra visión- como extremadamente importante, el gobierno encabezado por Mauricio Macri difundió prioritariamente acciones vinculadas con un mayor acceso a la información pública y procuró que los gobiernos locales que se encontraran bajo su mismo signo político, replicaran

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

esas iniciativas como marca de gestión, como construcción de identidad política del sello de gestión Cambiemos.

La iniciativa, posterior aprobación legislativa de la Ley N° 27.275 sobre acceso a la información pública y difusión de ello como un éxito político institucional se enmarca en esta lógica. Por ello es que resulta pertinente y necesario analizar las propuestas normativas (tanto en términos de proyectos como de leyes) producidas en el marco de la gestión encabezada por María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires en el período 2015-2019 con un doble objeto: por un lado, reflexionar sobre la labor parlamentaria desarrollada alrededor del acceso a la información pública y, por el otro, la coherencia entre la construcción discursiva y la realidad de las políticas públicas. A su vez, se busca desarrollar una comparación entre las propuestas para obtener algunas conclusiones que, sin ser finales, puedan arrojar alguna luz en relación a esa sinergia referenciada al inicio del presente entre los niveles de gobierno.

Para poder desarrollar el análisis propuesto, se presentarán a continuación, algunos conceptos cuya comprensión resulta indispensable para identificar las características y componentes que configuran las estrategias de transparencia que enmarcan las propuestas de acceso a la información pública. A su vez, como complemento de una mirada normativa, se reflexionará sobre aspectos vinculados a la construcción discursiva, la comunicación de gobierno y la construcción identitaria de una gestión, a partir de la apropiación de conceptos y políticas como parte de la búsqueda de legitimidad y consenso.

2. Del gobierno abierto a las estrategias de transparencia e información

En este punto haremos un breve recorrido teórico desde el gobierno abierto, pasando por la transparencia hasta el acceso a la información pública como derecho humano, colectivo y ciudadano.

Tal como se señaló en el apartado anterior, la filosofía de gobierno abierto se ha constituido en el marco general, el paraguas protector de muchas de las nuevas iniciativas y prácticas gubernamentales actuales. Más allá de las diferencias conceptuales entre los distintos teóricos que trabajan en el tema, la mayoría coincide en que no puede existir gobierno abierto sin dos elementos clave: transparencia-apertura y participación-colaboración (Rita Grandinetti, 2018). Ahora bien, si la inclusión de dichos conceptos es unánimemente aceptada,

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

en lo que existen ciertas diferencias es en la manera de entender la transparencia y, fundamentalmente, de operacionalizar sus componentes, es decir, darle sentido a un concepto abierto.

El filósofo y ensayista surcoreano Byung-Chul Han (2013) ha realizado aportes importantes a la discusión a través de su particular manera de entender las relaciones humanas en la actualidad como consecuencia de lo que considera la imposición de la sociedad positiva por sobre la negativa, siendo el resultado de ello, una sociedad transparente. Señala que la transparencia (en tanto concepto, exigencia o necesidad de los gobiernos) se convirtió en una herramienta de uso cotidiano para la mayoría de las personas y las organizaciones; se ha incluido en los lenguajes urbanos, periodísticos, educativos, deportivos y, por supuesto, políticos como una condición necesaria para el desarrollo de las actividades propias. La incorporación (voluntaria o no) de la transparencia como una práctica discursiva cotidiana se ha vuelto un prisma a través del cual medios masivos, organizaciones sociales, partidos políticos y gobiernos observan la realidad (propia y ajena) en el marco de las nuevas reformas administrativas.

Motiva a los gobiernos a incluir en su agenda las estrategias de gobierno abierto (Daniel García Delgado, 2019) el mostrarse en línea con las *good governance practices* delineadas a nivel mundial(4). Las acciones de apertura de información que se enmarcan en esa política y buscan esencialmente promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea de forma individual o colectivamente organizada), obtener mayores márgenes de legitimidad y responder a la presión social y mediática respecto de nuevos instrumentos que plasmen una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano. La transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas, tanto de los ciudadanos entre sí como en los medios de comunicación e incluso de las campañas electorales, propuestas políticas y gestiones de gobierno, en particular cuando éstas buscan aumentar su base de legitimidad en virtud de las dificultades que hoy se evidencian a la hora de mantener posiciones privilegiadas de poder (Oszlak, 2012, Perramon, 2013). En palabras de Byung-Chul Han (2013):

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva (p. 4).

En definitiva, las prácticas orientadas hacia una gestión pública más transparente resultan esenciales para el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza abierta, particularmente para los gobiernos locales en el marco de las dinámicas actuales y las demandas de una sociedad cada día más compleja y con mayores capacidades de disputa del poder. Esa mayor capacidad de la sociedad (aquí se incluye desde el ciudadano hasta las organizaciones sociales y las corporaciones), está facilitada por el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que aumenta la información disponible(5), y expone más a los gobernantes frente a sus votantes. Este nuevo perfil ciudadano implica una transformación en el perfil de los gobiernos que debieron incorporar a los tradicionales valores de control, la disciplina, la eficiencia o la autoridad, otros nuevos como los de la transparencia, la confianza, la coproducción participativa de políticas (Riorda, 2017).

La transparencia se ha convertido en un tema de agenda, de discusión y de puesta en común tanto en la ciudadanía y en los medios masivos de comunicación, como en los diversos sectores políticos y de gobierno, lo cual obliga a profundizar su estudio para no reducirla a un mero aspecto declarativo, sino que se traduzca en diversas decisiones y políticas que configuren un verdadero esfuerzo para romper con las carencias que la sociedad le reclama a los gobernantes(6). Según Nagore de los Ríos (en Calderón y Lorenzo 2010):

Los políticos han comprendido que la transparencia no sólo es mostrar los anuncios de las decisiones adoptadas. Es que la gente pueda acceder a todos los datos públicos que le competen de una forma rápida y sencilla para poder utilizarlos y lo más importante, hacerla partícipe de las decisiones desde el principio. Porque si las medidas políticas se toman para las personas, ellas deben sentirlas suyas desde su gestación. Hay que mostrar las semillas y los

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

orígenes de casi todas las decisiones para que se realicen entre todos y, aquí también, internet se vuelve a convertir en la herramienta más sencilla y barata (p. 190).

Desde esta mirada, no se reduce la transparencia a la clásica rendición de cuentas interna, sino que comprende también a las estrategias de comunicación respecto de qué hace el gobierno para trabajar en una mayor y mejor articulación de esfuerzos que empoderen al ciudadano y le permitan acceder a la información, a espacios de control del poder, a nuevas formas de coproducción de lo público, en definitiva, a un nuevo rol en la toma de decisiones. Ello representa un gran desafío, pero también un salto cualitativo respecto de políticas públicas tradicionales (muchas de ellas vigentes) que consideran la transparencia sólo como un fenómeno vinculado a la corrupción y a la libertad de información (Byung-Chul, 2013). Dado que las nuevas tecnologías de la comunicación reducen la opacidad y exponen constantemente a los gobernantes en un nuevo entorno mediatizado donde la urgencia de las respuestas y la emergencia de nuevas demandas son la nota saliente, las sociedades actuales exigen a sus gobernantes más y mejor acceso a la información, respuestas concretas, sistemas de auditoría y consensos para la toma de decisiones (Manchado en Calderón y Lorenzo, 2010).

Como se sostuvo anteriormente, uno de los componentes tradicionales de la transparencia es la rendición de cuentas o *accountability*, es decir, las instancias en las que los gobiernos brindan explicaciones sobre el uso de los recursos públicos. Es un tipo de control basado en la existencia de canales institucionales formalizados que se ejecutan al interior de las administraciones, ya sea por el propio gobierno o por organismos en manos de representantes de la oposición política, (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El segundo componente está asociado a la existencia de espacios o canales de interacción. La sociedad de la transparencia pondera positivamente el control y, si bien en la actualidad no es la condición más relevante para pensar dichas estrategias, resulta innegable que los desafíos actuales del Estado exigen reforzar y diversificar las instancias de control (tanto formales como informales), no sólo para realizar un seguimiento y evaluación de sus gastos, sino que además debe disponer de canales y espacios para que la ciudadanía pueda manifestar su conformidad o disconformidad con la tarea realizada por las autoridades (evaluación *ex ante* y *ex post* de la política pública).

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

El tercer componente, y el más relevante para la presente propuesta, es el vinculado a la información que los diferentes actores tienen para poder controlar o evaluar las decisiones públicas, así como para posicionarse mejor en la construcción colaborativa de instancias decisorias. La información pública es un elemento indispensable para la toma de decisiones, tanto en lo referido a la definición de los problemas públicos (inserción de temas en la agenda gubernamental), la construcción de alternativas de solución, la aplicación de las políticas y, por supuesto, su evaluación. Todos los actores involucrados en el proceso de política pública necesitan contar con acceso a información relevante de las políticas que desean observar o acompañar ya que su utilización permite mejorar las condiciones en las que el Estado presta sus servicios, la calidad de los mismos, así como el ejercicio democrático (Sebastián Piana y Fernando Amosa, 2017).

Entendemos que el acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir y solicitar información, elaborarla y difundirla, permitiendo la concreción de un ámbito personal de autorrealización individual y colectiva y es un derecho ciudadano porque robustece el funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos, en particular el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno. A su vez, constituye un derecho colectivo porque la información a la que se accede es un bien público no individual. Por tanto, el primer paso que debe concretar un gobierno es comprender que el acceso a la información pública configura un derecho de la ciudadanía y no solo una obligación de la administración pública. Ello implica que el Estado debe superar su tradicional pasividad a la hora de poner a disposición la información pública, es decir, la postura a partir de la cual sólo se incorporan nuevos datos por pedido de la ciudadanía (individual o colectivamente organizada). Ello implica la obligación de los gobiernos de publicar de manera periódica, dinámica y en cantidades significativas y en aumento, información de carácter público, incluso ante la ausencia de pedidos formales por parte de la ciudadanía (Basterra, 2017).

Un acceso amplio a la información pública implica superar las miradas que lo asocian a la difusión de los actos para pensar en la consolidación y ampliación de un derecho, uno de los más importantes para el fortalecimiento de las democracias y el mejoramiento de los servicios públicos. Por tanto, el Estado, no sólo debe poner a disposición información pública de manera

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

proactiva y amplia, sino también, generar las condiciones para que la ciudadanía haga uso de ella a través de la participación en las distintas instancias del ciclo de elaboración de las políticas públicas. La importancia del acceso a la información pública en los procesos de política pública ha llevado a considerarla como un derecho en el marco del derecho humano a la información, vinculado a los derechos de libertad de pensamiento y de expresión (Piana y Amosa, 2017). Asimismo, constituye un derecho ciudadano y colectivo, el cual incluye el derecho a peticionar frente a las autoridades y la obligación, por parte de los gobiernos, de transparentar sus decisiones, pero fundamentalmente, cómo y por qué toman las mismas (éste último punto representa un salto cualitativo en términos de transparencia)(7). Como puede observarse, la información pública excede por mucho la divulgación de decisiones aisladas o con fines publicitarios.

El acceso ciudadano a la información es una condición indispensable para un gobierno abierto (Oszlak, 2012) y, por tanto, para garantizar una mejor y mayor transparencia y aumentar la cantidad y calidad de la participación ciudadana. Para ello, los Estados cuentan con diversas posibilidades e incluso con las sugerencias de Organismos Internacionales que trabajan en estos tópicos hace muchos años como lo son Transparencia Internacional o la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Algunas de las propuestas o sugerencias de estos organismos incluyen, aunque no se restringen solo a ellos, los portales de datos abiertos, los repositorios institucionales abiertos, la sanción de normativas que garanticen el libre acceso a la información, la promoción de programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad (entendiendo que el volumen de información requiere de los dispositivos tecnológicos actuales), la transmisión de la información a través de un lenguaje comprensible para eliminar la discriminación de sectores con menor formación, ampliar los canales de comunicación con el ciudadano, entre otras.

En definitiva, el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y una obligación de los gobiernos, motivo por el cual debería convertirse en una política de Estado que garantice equidad y libertad en el uso de los datos públicos, sin discriminación de los motivos que conducen a su solicitud. Por otro lado, la información debe ser suministrada en formatos libres y su contenido debe presentarse de manera clara y sencilla para que su lectura e interpretación sea posible por cualquier ciudadano independientemente de su nivel formativo,

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

su experiencia con el tema de interés o sus condiciones de producción culturales. Todas estas condiciones son esenciales y constitutivas de una mirada amplia, inclusiva y total de la filosofía de gobierno abierto en pos de una mejora de la administración pública y sus prestaciones. A su vez, constituye el primer paso para generar las condiciones apropiadas para aumentar la participación ciudadana en los ciclos decisorios de los gobiernos ya que, sin información de calidad, difícilmente los actores políticos no estatales puedan encontrar incentivos para involucrarse en los procesos gubernamentales.

3. Discurso político y mito de gobierno.

Una dimensión del análisis propuesto es el que vincula *el decir* con las *decisiones*, es decir, la construcción discursiva, tanto del oficialismo como de la oposición con las políticas públicas (en este caso los proyectos o normas aprobadas), ya que ello impacta en la consolidación de una imagen y una identidad política y, luego en los niveles de legitimidad y gobernabilidad.

La comunicación gubernamental está conformada por el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos y/o productos) que un gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo que colabore con la tarea de gobernar (Delle Donne en Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011). Esas estrategias se desarrollan en un tiempo determinado coincidente con el mandato de gobierno e incluye, y por tanto se superpone, con el período electoral. Ello resulta particularmente importante para aquellos gobiernos que recientemente asumen una gestión o renuevan sus obligaciones con bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía, pero también es un desafío para todos los sectores políticos en un contexto de alta visibilidad de las decisiones y acciones públicas en donde ya no es posible ocultar las mismas y, mucho menos, escapar a las múltiples interpretaciones que se producen inevitablemente en las subjetividades producto de la masividad de los medios de comunicación (tradicionales y digitales).

Las estrategias que constituyen a la comunicación gubernamental deben orientarse hacia el mantenimiento de la legitimidad; el logro de consenso o conformidad con las políticas públicas; el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno); la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes mencionados) y la transmisión

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

de información. Cualquier acción de gobierno debe ser analizada, no sólo desde su construcción política, sino también, desde su dimensión comunicacional ya que, por un lado, los ciudadanos cada vez más recurren al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para interactuar e intervenir en el (nuevo) espacio público, sino también, porque los gobernantes deben informar y reforzar sus propios relatos.

Debemos reconocer que los cambios producidos en los últimos veinte años en el escenario público y, fundamentalmente, en la construcción, disputa y ejercicio del poder, obligaron a los actores políticos a reconfigurar sus modos de acción en la escena pública, no sólo en cuanto al relacionamiento con los nuevos actores (medios masivos de comunicación y sociedad civil) sino también respecto a los objetivos de sus acciones a través de la incorporación de la comunicación política para la búsqueda de consensos sociales. En el caso de la comunicación gubernamental, ésta juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política, permitiendo obtener mayor capacidad institucional a través del acompañamiento y la mejora de la eficacia de las políticas públicas que gestiona el gobierno, es decir, en el fortalecimiento de la gubernamentalidad, lo que permite reducir las tensiones existentes entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, (Riorda, 2011). Lo anterior hace a la esencia de la comunicación gubernamental: la búsqueda de consensos, la cual suele traducirse en mayores márgenes de legitimidad para los gobiernos y sus decisiones y, en definitiva, en una exitosa gestión.

Ahora bien, dada las características y la complejidad de las sociedades actuales (en términos de multiplicidad de demandas, expectativas, necesidades y modos de expresión), es imposible pensar seriamente en la construcción de un consenso absoluto respecto de las decisiones o los modos de decidir de los gobiernos(8). Por lo tanto, lo que debe convertirse en objetivo de un gobierno (en términos comunicacionales) es trabajar en pos de la ausencia de disensos inestabilizadores (Riorda, 2011), es decir, que puedan romper la armonía de una gestión, sosteniendo el orden público.

A los efectos propuestos al inicio del presente trabajo, resulta relevante considerar en los casos de análisis, la construcción del mito de gobierno ya que, no sólo da sentido a muchas de las decisiones gubernamentales, sino también, porque se relaciona e interactúa con las

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

estrategias electorales al conformar el norte fundamental/preestablecido, el conjunto de valores y orientaciones estratégicas del gobierno o de la coalición electoral. Esa tarea se despliega a lo largo y ancho de tres niveles de la comunicación: el sustantivo, el secundario y el incremental (Delle Done en Elizalde, Pedemonte y Riorda, 2011). El primero representa las grandes líneas de argumentación del gobierno que configuran su proyecto político (el mito de gobierno)(9). Luego está el nivel secundario en el cual se encuentran presentes los elementos que contribuyen a la construcción del mito a través de las grandes acciones del gobierno, es decir, las políticas públicas las cuales dan cuenta (o deberían hacerlo) de esos valores que forman parte del proyecto político. Por último, se encuentra el nivel incremental de la comunicación el cual representa el accionar cotidiano de los gobiernos e implica la información y narración de lo que el gobierno hace o decide.

Lo más importante en relación a los tres niveles es que el gobierno pueda lograr coherencia entre los mismos, es decir que aquellos valores e ideales que se propusieron como esenciales para la identificación con la ciudadanía (el mito) efectivamente se apoyen en las decisiones y políticas públicas implementadas durante la gestión de gobierno y, a su vez, que la comunicación incremental (aquella más de tipo instrumental y cotidiana) efectivamente refleje esas decisiones a través de un lenguaje y un estilo comunicacional también coherente con lo anterior. Todo ese esfuerzo está íntimamente relacionado con una mayor capacidad de los gobiernos de disminuir el disenso y aumentar el consenso social y, por tanto, los márgenes de legitimidad.

Un fuerte discurso en torno a la crisis del Estado, la ineficiencia de sus burocracias, la opacidad de su desempeño y las prebendas caracteriza el período estudiado. Cambiemos entendió al Estado como una compleja red de estructuras burocráticas superpuestas, organismos sin funciones claras u obsoletos, controles ineficientes y baja productividad. Hubo una clara línea argumental en torno a la necesidad de reducir los gastos de la política. Las críticas de Cambiemos han ponderado la necesidad de reducir las estructuras estatales, no ya para dotar al Estado de un aparato más ágil, como se justificara en los años 90', sino para "resolver problemas concretos de los vecinos" desarticulando así concepciones, como el bienestar general, y la de ciudadanía como categoría igualadora (Piana y Jaramillo, 2021).

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

4. De las estrategias nacionales a las de Provincia de Buenos Aires

Luego de asumir la presidencia en diciembre de 2015, Mauricio Macri encabezó una serie de anuncios entre los cuales se destacaron la firma del Decreto N° 117/16 mediante el cual se instruyó a los Ministerios, Secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a elaborar y presentar un "Plan de Apertura de Datos" ante el entonces Ministerio de Modernización , cuyo principal objetivo estuvo destinado a promover la difusión pública de información de los funcionarios a través de las declaraciones juradas así como datos respecto del uso de los fondos públicos y los resultados de gestión de los distintos organismos (Sebastián Piana y Diego Furnari, 2020). La tendencia se profundizó con la aprobación del Decreto N° 434/16 (marzo de 2016) mediante el cual se aprobó el Plan de Modernización del Estado cuyos ejes eran: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; 5) Estrategia País Digital. En julio de 2017 el gobierno nacional presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, con compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias. Otra iniciativa que puede tomarse como antecedente, es el lanzamiento de la Plataforma Digital de Participación Ciudadana, la cual fue anunciada por la secretaria de Modernización del Estado, Ciencia y Tecnología, Lucrecia Escandón, en el Encuentro Regional para las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto el cual promovía el intercambio de buenas prácticas entre los 70 países miembros y que se inauguró en Buenos Aires con la presencia del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2017. Finalmente, por Decreto 258/19, se aprueba el Plan Nacional Anticorrupción 2019- 2023.

A nivel legislativo y luego de varios proyectos de ley, Cambiemos remitió al Congreso un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, que fue aprobado y promulgado en 2016 como Ley Nº 27.275 aún cuando las modificaciones que se introdujeron por decreto de necesidad y urgencia han sido cuestionadas (Decreto N° 746/17). Entre los fundamentos, se sostiene que el proyecto se enmarca en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y en el derecho de acceso a la información pública derivados de los artículos 1°, 33 y 38 de la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales de protección de los

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

derechos humanos a los que el artículo 75 inciso 22 les otorga jerarquía constitucional. La Ley regula el acceso a la información pública en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros. Se clarifica el alcance de la información pública y enumera de modo preciso las circunstancias y procedimientos que permiten denegar los pedidos de información(10).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la asunción de María Eugenia Vidal cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987. El mimetismo institucional con la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue evidente y varias de esas reformas se mantienen vigentes. Ejemplos de este "traspaso" de políticas, lo encontramos en el sistema de compras, de Buenos Aires Compra (BAC) a Provincia Buenos Aires Compra (PBAC); en el Sistema de Gestión de Administración Financiera (Leandro Fiscante y Sebastián Piana, 2018); el sistema de expediente electrónico, SADE en Ciudad, GDE en Nación y GDEBA en Provincia; tanto los contratos de servicios sustitutivos del empleo público como los retiros anticipados o voluntarios fueron comunes a la Provincia, Nación y Ciudad de Buenos Aires; las políticas de Atención Ciudadana tomaron como eje la creación de espacios institucionales; el concepto de "vecino" porteño al "vecino" de un territorio no totalmente urbano, como la Provincia de Buenos Aires; el modelo del SAME, el Triage en los hospitales, el Metrobus… cual franchising de políticas públicas y otras reproducciones estéticas de la ciudad de Buenos Aires al Conurbano, que ampliaron los "no lugares" de la Ciudad hacia el Conurbano, han sido prácticas de mimetismo institucional (Piana y Jaramillo, 2021).

La entonces gobernadora María Eugenia Vidal, en febrero de 2016, aprobó el régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, lo cual se profundizó, por Decreto N° 407/17, al personal policial con jerarquía superior a Subcomisario. En julio de 2016, también impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el "*proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a*

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial". Esta Ley, con un amplio abanico de herramientas, abrió paso a los diversos decretos y resoluciones que han implantado la obligatoriedad del GDEBA (Piana, 2017)(11). Ese mismo mes, a través del Decreto N° 805/16, se anunció la creación de un portal de datos abiertos para el Estado bonaerense a los efectos de sintetizar la información de los distintos organismos de gobierno(12).

Sin embargo, un vacío se advierte en materia normativa sobre acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. En efecto, existe un régimen legislativo limitado al acceso a la documentación administrativa que es la Ley N° 12.475. Esta última reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos, mientras que la legislación nacional establece que el derecho de acceso a la información pública implica la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente la misma. La diferencia sustancial radica en que, en el primer caso, la ciudadanía debe demostrar interés legítimo, mientras que, en el segundo desconoce esa necesidad y reconoce el derecho de los ciudadanos como consecuencia de la obligación del Estado(13).

En los fundamentos presentados de la que sería aprobada como Ley Nº 12.475 se señala que …

La presente iniciativa (...) pretende resguardar tanto la publicidad de los actos de gobierno, como la efectiva vigencia de la seguridad jurídica. Constituye, en consecuencia, una forma explícita de asegurar la subordinación de la actividad estatal a la Constitución, que es uno de los pilares básicos y fundamentales del estado de derecho. Sin perjuicio de ello creemos que el proyecto también encuentra sustentación en dos necesidades sociales igualmente relevantes: la reforma y modernización de las estructuras estatales y la exigencia de la transparencia de los actos públicos (14).

Se desprende del párrafo anterior que no regula un sistema de acceso a la información pública generada, en trámite o en guarda por el Estado, sino que crea un ámbito normativo que permite el conocimiento de cierta información generada por el Estado plasmada en un documento administrativo (Piana y Amosa, 2017). En ese sentido, la Ley reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

administrativos. Los mismos son definidos en el art. 2° como "*toda representación gráfica, fotocinematográfca, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la Ley*"(15).

Como ya hemos señalado, la exigencia de justificar interés legítimo(16), la aleja de concepciones amplias y abiertas del derecho a acceder a la información pública y representa uno de los principales obstáculos de la norma. A su vez, este requisito implica una presentación formal de acceso a ciertos documentos ante el organismo correspondiente, previa justificación y en donde consten los datos identificatorios personales del solicitante. El derecho se puede ejercitar mediante el "examen de las actuaciones y la extracción de copias" (art. 3°) y si bien se dispone que el examen de los documentos es gratuito, luego se indica que la expedición de copias de cualquier naturaleza está subordinada al pago de un arancel que no puede ser superior a los gastos operativos que demande la obtención de las mismas (art. 4°)(17). Otro aspecto controversial de la norma es el referido a los plazos que la Administración tiene para dar respuesta al requerimiento, el cual se fija en hasta treinta días hábiles, luego de lo cual, si la solicitud no es respondida, la misma se entiende denegada. Frente a ello, el ciudadano debería acudir al recurso administrativo o al amparo por mora; sin embargo, tanto para el caso de denegación táctica como expresa, la ley habilita la interposición de la acción de amparo o habeas data según corresponda (Piana y Amosa, 2017). Nuevamente se encuentra un impedimento claro, un obstáculo que complejiza y desincentiva las peticiones para el acceso a la información pública.

Con relación a los límites se establece "*que el derecho de acceso puede ser vedado cuando se trate de actos preparatorios y en aquellos supuestos en que su divulgación pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor*" (conf. art. 6°). Por último, si bien no surge expresamente en la norma, sus alcances incluyen a todos los poderes del Estado provincial y sus municipios(18), entes autárquicos y descentralizados(19).

Si bien la entonces ley de Ministerios (Nº 14.989) nada decía al respecto(20), aún se encuentra vigente el Decreto reglamentario Nº 2549/04 el cual pretende crear un sistema idóneo, eficiente y eficaz para hacer operativa la Ley Nº 12.475. El Decreto señala que toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

pública y reconoce, ahora sí, que éstos pueden estar o ser generados por organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, quienes deberán organizar áreas destinadas específicamente a permitir el acceso, consulta y eventual reproducción de documentos administrativos de su competencia, pudiendo dictar sus propias normas de procedimiento en la medida que favorezcan y no perjudiquen los derechos y garantías ya consagradas (conf. art. 3º).

Como hemos reseñado, el desfase en materia de acceso a la información pública entre la normativa nacional y provincial es evidente, en un gobierno (el de Cambiemos) que hizo del mimetismo de las políticas públicas entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Nación y la Provincia de Buenos Aires, una marca discursiva de su gestión. Dado que la Ley nacional de Acceso a la Información Pública se planteó como un éxito de la gestión Macri, estudiaremos qué proyectos se presentaron en el mismo período, 2015-2019, en la Legislatura bonaerense.

5. Análisis de los proyectos provinciales sobre acceso a la información pública

El relevamiento realizado tanto en la Honorable Cámara de Senadores como de Diputados de la provincia de Buenos Aires respecto de la labor legislativa en el período 2016-2020 da cuenta de un total de veinticinco (25) proyectos de Ley presentados (ver cuadro 1). De ellos, cinco corresponden al Senado y veinte a Diputados; todos ellos actualmente se encuentran archivados a excepción de uno (D- 1428/19-20- 0) que se convirtió en la Ley N° 15.184. Un dato interesante tiene que ver con la composición de las cámaras durante los períodos legislativos analizados. Respecto a la de Senadores, la misma estuvo conformada por nueve espacios políticos en el período 16-17 y cuatro en el 18-19, mientras que la cámara de Diputados estuvo compuesta por diez espacios en el 16-17 y ocho en el 18-19. De ese total, sólo dos bloques políticos presentaron iniciativas en el Senado y cinco en Diputados.

A continuación, se presenta la distribución de esos proyectos según período legislativo; espacio político que presentó la iniciativa; y objeto o tipo de proyecto. Luego se desarrollará un análisis cualitativo sobre cada proyecto para identificar similitudes y diferencias entre las propuestas dentro de un mismo espacio o entre espacios diferentes.

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

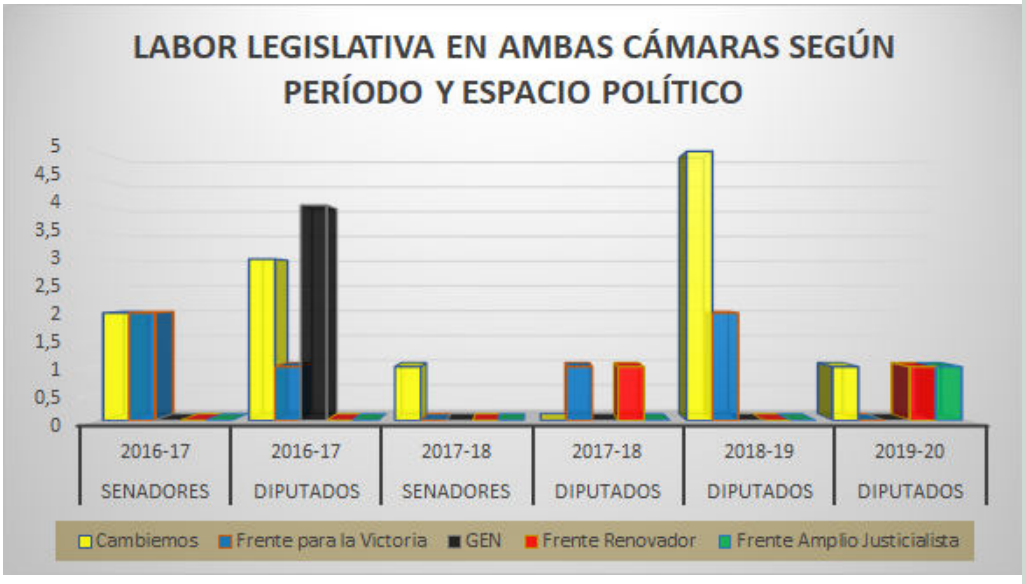
En lo referido a la labor parlamentaria en la Cámara de Senadores, de los cinco proyectos cuatro fueron presentados en el período 2016-2017 y el restante en el 2017-2018. Tres de ellos fueron iniciativas del bloque de Cambiemos y dos del Frente para la Victoria. Los temas u objetos de los mismos tuvieron que ver con propuestas de modificación a la Ley provincial N° 12.475; con la creación de una nueva Ley de acceso a la información pública que sustituyese a la Ley provincial N° 12.475; con la adhesión a la Ley nacional N° 26.653 (que busca facilitar el acceso a los contenidos de las páginas Web); y con diferentes intentos de regulación sobre el acceso a la información pública. Un dato no menor (además de la escasa cantidad de proyectos) es la ausencia de propuestas en los últimos dos años de labor legislativa.

En relación a la clasificación de los proyectos según objeto o temática, es dable destacar que el bloque Cambiemos presentó iniciativos para la creación de una ley para reglamentar el derecho humano al acceso a la información pública (1); la modificación de la Ley provincial N° 12.475 (1); y la adhesión a la Ley nacional N° 26.653 (1). El bloque del Frente para la Victoria presentó propuestas vinculadas a la creación de una ley que garantizara el acceso a la información pública (1); y para la difusión digital de cierta información pública (1), siendo éste una reproducción del expediente E-274/12-13.

En lo referido a la Cámara de Diputados, su labor parlamentaria fue mayor y la participación de otros bloques políticos (tomando como referencia lo sucedido en el senado) marcó un punto importante. De los veinte proyectos, ocho fueron presentados en el período 2016-2017, dos en el 2017-2018, siete en el 2018-2019 y tres en el 2019-2020. Nueve de ellos fueron iniciativas del bloque Cambiemos, cuatro del Frente para la Victoria, cuatro del partido GEN, dos del Frente Renovador, y uno del Frente Amplio Justicialista. Al igual que en el Senado, los temas u objetos de los mismos tuvieron que ver con propuestas de modificación a la Ley provincial N° 12.475; con la creación de una nueva Ley de acceso a la información pública; con la adhesión a la Ley nacional N° 27.275; con regulaciones sobre el acceso a la información pública; y con la creación de un organismo para la optimización de las capacidades estatales en la planificación y ejecución de las políticas de la información. Otro dato relevante es que muchos proyectos delegan en el Poder Ejecutivo la regulación sobre el acceso a la información pública, pero crean responsabilidades sobre los tres poderes del Estado.

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

En relación a la clasificación de los proyectos según objeto o temática, el bloque Cambiemos presentó iniciativas vinculadas a la modificación de la Ley provincial N° 12.475 (2); la adhesión a la Ley nacional N° 27.275 (5), de los cuales dos fueron reproducciones de proyectos anteriores; y sobre acceso puntual a cierta información pública (2). El frente para la Victoria desarrolló iniciativas relacionadas con la creación de una nueva Ley de acceso a la información pública (1); la creación de un organismo cuya función sea la optimización de las capacidades estatales en la planificación y ejecución de las políticas de la información (1); y el acceso a datos o información específica (2). El partido GEN presentó proyectos vinculados a garantizar diferentes mecanismos de acceso a la información pública (3) de los cuales dos fueron reproducciones de proyectos anteriores. El Frente Renovador incursionó en la modificación de la Ley provincial N° 12.475 (1); y la adhesión a la Ley nacional N° 27.275 que incluía un capítulo con nuevas disposiciones (1). Finalmente, el Frente Amplio Justicialista se inclinó por proponer una nueva Ley que sustituyera a la provincial (1).



Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

CUADRO 1. Elaboración propia.

Más allá de la cantidad de proyectos y la mayor o menor intensidad en la presentación de los mismos, es interesante analizar las propuestas y el contenido a la hora de establecer similitudes, diferencias y posicionamientos frente a la idea de acceso a la información pública, su utilidad y características. Lo que parece ser un punto de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas durante todo el período es la necesidad de reemplazar o en última instancia modificar sustancialmente la Ley provincial N° 12.475. Los fundamentos que esgrimen los proyectos son coincidentes en cuanto a que resulta imperioso actualizar la norma como consecuencia de las transformaciones normativas internacionales, fallos de los organismos de justicia nacional e internacional y, fundamentalmente, el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano. A su vez existe un reconocimiento de la importancia de brindar información de calidad, comprensible a la ciudadanía para mejorar la calidad de la democracia y los servicios públicos.

Hay importantes coincidencias en la necesidad de eliminar el requisito de justificar el interés legítimo para solicitar información, así como la existencia de un intermediario. A su vez comparten en general la incorporación de principios como el de máxima publicidad, legitimidad pasiva y activa, informalidad, igualdad, transparencia, buena fe, gratuidad y celeridad, así como la opción de pedido mediante formatos digitales, además del papel. Otro punto en común es el de establecer tiempos de respuesta y sanciones ante el incumplimiento de los mismos, entendiendo que es una obligación de los organismos públicos brindar la misma o justificar adecuadamente la negativa.

Un punto en el que evidentemente existió consenso (y por ello el proyecto alcanzó estatus de Ley) es en relación a la necesidad de garantizar el derecho a comprender la información pública a través del desarrollo de un lenguaje claro en las normas. Aquí los bloques políticos concordaron con el proyecto presentado por el espacio Cambiemos (D- 1428/19-20- 0) y que dio origen a la Ley N° 15.184.

Como elementos diferenciadores es posible identificar que el bloque oficialista intentó llevar adelante esas transformaciones tanto desde la creación de una ley que sustituyera a la vigente, la adhesión a la Ley nacional N° 27.275(21), la modificación del artículo 1° de la Ley provincial N° 12.475(22) y propuestas de publicidad de cierta información en la página web de

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

los organismos públicos. En algunos casos son proyectos originales, aunque en otras oportunidades (3) son reproducciones de proyectos presentados anteriormente. Se identifican ciertos intentos aislados de legislar sobre cuestiones puntuales como el proyecto E 446 2016-2017 (Frente para la Victoria) que intentaba establecer la consulta del Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras de la Legislatura y los Registros de Acuerdos y Sentencias de la Suprema Corte de Justicia y demás órganos jurisdiccionales provinciales inferiores a través de medios digitales. Otros ejemplos son los proyectos E-268/2017-2018 (Cambiemos) que proponía la adhesión a la Ley Nacional N° 26.653 de Accesibilidad de la Información de las Páginas Web y el D-4591/2016-2017-0 (GEN) que buscaba garantizar el derecho al acceso a la información pública contenida en los Sistemas de Información Financiera y de Gestión de Jurisdicción Provincial y Municipal accesibles vía internet (SIMCO – RAFAM – BAPIN).

Un dato distintivo es que sólo dos proyectos presentaron el concepto de dato abierto como nueva perspectiva del uso de la información pública. En primer lugar, el proyecto D-402/16-17- 0 presentado por el GEN (en realidad es reproducción del D-3144/14-15) que buscó que el Estado incorpore la producción y divulgación de datos abiertos, no sólo porque ello genera más transparencia en la gestión pública, sino porque permite que los ciudadanos puedan reutilizar la misma para colaborar en la búsqueda de soluciones. Un aspecto significativo es la obligatoriedad de los organismos públicos de divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información.

El segundo proyecto es el D- 1050/19-20- 0 presentado por el Frente Renovador mediante el cual, por un lado, adhiere a la Ley Nacional N° 27.275 y por el otro incorpora un segundo capítulo vinculado al modo de producción y almacenamiento de la información. Este apartado es sumamente interesante ya que pone en escena la necesidad de trabajar en formato abierto, a través de normas uniformes, licencias abiertas, sin costo y sin restricción para su uso. A su vez determina la integridad e inmutabilidad de la información. En virtud de la incorporación de nuevos conceptos, el proyecto establece una serie de definiciones sobre datos abiertos; bases de datos; formato abierto; no discriminatorios, entre otros (art. 7).

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Finalmente crea una Comisión de Control y Seguimiento (por un plazo de 3 años desde la promulgación) y establece un inventario de datos abiertos.

Conclusiones

Retomando lo señalado al inicio del presente trabajo, resulta evidente que los discursos y las plataformas electorales reproducidas por Cambiemos fueron la consecuencia de una estrategia de campaña de diferenciación basada en los pilares del gobierno abierto en general y de la transparencia en particular. Ese modo de confrontar con la gestión anterior a partir de valores como la transparencia, la lucha contra la corrupción, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, ausente en períodos anteriores según el discurso de Cambiemos, encontraron durante la gestión de Mauricio Macri reflejo en diversos proyectos y normas. Bajo el paraguas que proponen las estrategias de gobierno abierto, se establecieron nuevas herramientas (muchas de ellas vinculadas a las nuevas tecnologías), nuevos procedimientos y marcos regulatorios que intentaron, con diferentes grados de éxito, generar un efecto derrame en los gobiernos provinciales y locales, incluso aquellos que no fuesen gobernados por el entonces oficialismo. La sinergia respecto de las principales líneas argumentativas y propuestas políticas entre los candidatos, especialmente aquellos con mayor presencia política en territorios adversos, como, por ejemplo, María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires o Julio Garro en La Plata, Martiniano Molina en Quilmes y Jorge Nedela en Berisso, fue una de las notas distintivas del período en análisis.

En virtud de ese contexto y considerando la necesidad de consolidar una base electoral importante pero inestable, muchas de las iniciativas propuestas por el Gobierno Nacional fueron replicándose en otros espacios políticos de Cambiemos, especialmente en el bastión de la nueva gestión: la provincia de Buenos Aires. Las prácticas de mimetismo en las políticas públicas fueron claras en la pretensión de consolidar una marca política y un estilo de conducción verticalista. También señalamos que, dado la fuerte expectativa en la Ley de Acceso a la Información Pública nacional, el mismo proceso iba a producirse en la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, el relevamiento realizado en las páginas precedentes da cuenta de las enormes dificultades que tuvo el gobierno (y la oposición) para establecer un marco normativo actualizado y acorde a las nuevas exigencias en términos de acceso a la información pública.

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Pareciera vislumbrarse cierta distancia entre el gobierno encabezado por María Eugenia Vidal y la conducción nacional en este punto.

Entendemos, a modo de línea para futuras investigaciones, que ello puede hipotetizarse a partir de dos elementos principales aunque no excluyentes. Por un lado, la ausencia de mayorías en las Cámaras (particularmente en los primeros dos años de gestión): sin embargo, el Legislativo no fue un obstáculo porque Cambiemos aprobó muchas leyes controversiales (sobre reforma estatal y administrativas, de presupuesto, de límite a la reelección de los intendentes y de emergencia). En segundo lugar, la legitimidad y el fortalecimiento político de la ex gobernadora en esta línea encontró respaldo en otras medidas discursivas vinculadas con la lucha contra las mafias, la corrupción y el narcotráfico, entre otros, que se convirtieron en banderas socialmente apoyadas. De ahí que los caminos entre los gobiernos nacional y provincial se desarrollarán en paralelo, pero con pocos puntos de contacto en el este tema.

Volviendo a la labor legislativa, un primer dato es que la mayoría de los bloques no presentó ninguna iniciativa. Entre aquellos que sí lo hicieron, si bien se reconoce cierto consenso respecto de la necesidad de actualizar la normativa vigente, no existió acuerdo en cómo hacerlo. Más aún: algunos espacios políticos fueron proponiendo alternativamente la adhesión a la Ley nacional, la creación de una nueva o la modificación parcial de la normativa provincial, así como legislaciones parciales sobre el tema.

El punto de acuerdo más importante radicó en la inviabilidad de requerir justificación o interés legítimo a la hora de peticionar algún dato, así como la necesidad de contar con patrocinio legal. Este punto es muy importante porque hubiera permitido avanzar en la ampliación del derecho al acceso de un cúmulo de información que no le pertenece al Estado sino a la ciudadanía. En general los proyectos que proponían estas modificaciones también coincidían en otros aspectos como las sanciones ante el incumplimiento o los plazos en los que los organismos debían responder. Sólo dos proyectos incorporaron y pusieron en discusión el concepto de dato abierto como un paso cualitativamente transformador de la accesibilidad y reutilización de la información pública. Este punto es el que verdaderamente garantiza un acceso igualitario, gratuito y sin restricciones ya que elimina todo tipo de obstaculo (en particular los vinculados al uso de software pagos).

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Otro punto en el que se reconocen ciertas similitudes fue el referido a la profundización en el uso de medios y tecnologías digitales, tanto para la difusión y publicidad de los datos, como para la gestión y pedido de la información. También donde se reconoce consenso en la mayoría de los proyectos es en la necesidad de que los órganos estatales adopten técnicas de lenguaje claras en la confección de sus textos legales y formales, así como en las comunicaciones públicas. Informar con claridad las decisiones y, sobre todo las justificaciones es un paso cualitativo a la hora de empoderar a la ciudadanía en el acceso, pero fundamentalmente, en el uso de esos datos. Implica comenzar a mirarla como verdadera co-productora de las decisiones ya que un actor bien informado, que comprende el contenido y las razones de las decisiones públicas, es un actor mejor preparado. Como ya señalamos, esta iniciativa fue aprobada como Ley N° 15.184 en 2019.

Ahora bien, más allá de las coincidencias, es destacable que los discursos que se fueron construyendo desde el nivel sustantivo, el mito de gobierno de Cambiemos, no encontró (o lo hizo de modo parcial) consolidación en el nivel sustantivo e incremental del acceso a la información pública del Estado bonaerense. La ausencia de modificaciones sustanciales en la normativa vigente, sumado a la escasa actividad en la H. Cámara de Senadores da cuenta de la existencia de factores (políticos, electorales, sociales) que impidieron llevar adelante esas transformaciones a diferencia del gobierno nacional.

Por todo ello, la agenda de la provincia de Buenos Aires en lo referido a las transformaciones necesarias e impostergables para garantizar el derecho al acceso a la información pública, siguen siendo una cuenta pendiente. Los avances tecnológicos junto a mayores inquietudes y expectativas por parte de la ciudadanía, obligan a retomar las discusiones expuestas en el presente, más aun considerando el escenario de la pandemia y postpandemia COVID-19. La legitimidad de los gobiernos se pone a prueba ante cada discurso, declaración o expresión pública, pero fundamentalmente, ante cada decisión. De ahí la importancia de transparentar las mismas y dotarlas de la mayor publicidad, explicación y claridad posibles.

Referencias bibliográficas

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Basterra, M. (2017). La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público*, 1, 11-42.

Byung-Chul H. (2013). *La sociedad de la transparencia.* Barcelona: Herder.

Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.

Elizalde, L. y Riorda M. (comps.) (2020). *Comunicación gubernamental más 360° que nunca.* 2da ed. Ampliada. Ciudad de Buenos Aires: La Crujía.

Fiscante, L. y Piana, R. S. (2018) "Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires". *Estudios Sociales del Estado* 4 (7):214-242.

Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Revista Estado y Sociedad, Vol. 3, N 2, 91-115.*

Naim, M. (2017). *El fin del poder*. 2da ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Debate.

Oszlak O. (2012, abril). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa.* San Juan de Puerto Rico.

Oszlak, O., Kaufman E. (2014). T*eoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de las experiencias internacionales.* Ottawa: IDRC, Red GEALC, OEA.

Piana, R. S. (2007). *Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y reformas*. 1era ed. La Plata: Edulp.

Piana, R. S. y Solano, M. (2016). *Modernizando la modernización: Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires,* Revista Estado y Políticas Públicas. Recuperado el 15 de julio de 2017 de http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1478500376_83-102.pdf

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* 6, 245-274.

Piana, S. y Amosa, F. (2017). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales. Re*dea. Derechos en acción*, 6, 246-277.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje del gobierno abierto. Oportunidades para el municipio de La Plata. *Revista Democracia Digital y Gobierno Electrónico* – ISSN 2175-9391. VOL. 2 N° 13, 39-54.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2020). Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019. *Revista Questions*. 1(65), e258.

Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. J. (2021) "Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019. Estudio de caso". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 No 20: 299-327.

Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 1-12.

Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Revista Politai,* 2, 96-111.

Notas

(1)Si es como consecuencia del descreimiento en la política, de la desafección con los políticos, de la disociación entre la agenda política respecto de la social , por la falta de resultados en términos de eficiencia o todo ello junto, es una discusión que excede los términos de este texto pero que se encuentra en el sustrato de muchas de las propuestas gubernamentales de reforma política y administrativa.

(2)En oposición a una gestión supuestamente poco transparente.

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

(3)Como hemos desarrollado en otro lugar, muchas acciones del gobierno de turno fueron definidas durante la campaña como corruptas, poco transparentes y arbitrarias (Piana y Furnari, 2020). Las acusaciones mediáticas fueron seguidas por inquisitorias judiciales, algunas de las cuales se fueron desvaneciendo; otras continúan más de cinco años más tarde, en los pasillos judiciales y de los medios.

(4)La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) es un ejemplo de ello, donde además participan y evalúan a los gobiernos distintas organizaciones de la sociedad civil y académicos independientes.

(5)Aunque más adelante se pondrá en discusión esta idea.

(6)Esto está vinculado con la idea (necesidad) de empoderar al ciudadano en el manejo de la información y de los canales que se pongan a disposición para pensar en una estrategia cuya finalidad última sea la transformación de la democracia tradicional en una de mayor calidad en cuanto a los niveles de incidencia de la ciudadanía en las decisiones que son de interés público.

(7)Es decir, no es suficiente la tradicional publicidad política respecto de las obras realizadas o las decisiones tomadas, sino, más bien, un proceso de verdadera rendición de cuentas frente a la ciudadanía que debería incluir cuestiones como los motivos que llevaron a tomar una decisión o la implantación de un tema en la agenda política; cómo se estructuraron las alternativas de política; cómo y por qué se eligió determinada alternativa, cómo y cuándo se implementa y cuáles serán las etapas de evaluación.

(8)El consenso implica la búsqueda de acuerdos políticos que consideren, reconozcan e incluyan también a aquellos grupos que se encuentren en los márgenes del mismo, con el objeto de alcanzar que las decisiones políticas sean socialmente aceptadas.

(9)Este nivel constituye un proceso de construcción simbólica en donde predominan los valores que respaldan las decisiones y acciones posteriores. Se basa en el uso de lenguajes e imágenes que proponen la defensa de determinados valores e ideas pero también juega y un papel clave en el rechazo de todo aquello que se considera opuesto.

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

(10)En verdad, antes de la actual Ley de Acceso a la Información Pública Nº 27.275, y a partir de este marco normativo, se dio una considerable proliferación de normas que preveían el acceso a la información pública sin llegar a constituir un régimen integral de alcance general, sino que se circunscribieron al ejercicio de ese derecho en sectores o ámbitos específicos o que reconocían este derecho en la esfera de su regulación. Entre ellas, la Ley Nº 25.831 (Régimen del Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), la Ley Nº 26.047 (Acceso a la información de registros nacionales de sociedades, asociaciones y fundaciones), la Ley Nº 26.331 sobre "Protección ambiental de los bosques nativos", la Ley Nº 26.522 (de radiodifusión); y a nivel del Ejecutivo, entre otros, los Decretos Nº 378/05 (Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales); y Nº 616/10 (reglamentario de la Ley de Migraciones Nº 25.871).

(11)Es su Decreto reglamentario, el Nº 1.018/16, el que prevé que el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) operará como plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes digitales creados por medios electrónicos, registros y otros contenedores a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento de cada expediente.

(12)Ese Decreto, en sus antecedentes, menciona a la Ley Nº 12.475 y su Decreto Reglamentario, aunque sin pronunciarse explícitamente en qué medida la apertura modifica el estado normativo de la cuestión.

(13)Es importante destacar que una instancia que parece compatible con el acceso a la información y la Participación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, es la Ley Nº 13.569 sobre audiencias públicas, aprobada en 2006.

(14)Expediente Origen: D- 534/98- 99 presentado por Mario Luis Espada.

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

(15)La enumeración de los distintos medios lo que pretende hacer es desvincular la información de sus soportes y así podría incluirse información presente, por ejemplo, en las viejas tarjetas perforadas.

(16)Es decir, quien tenga interés simple no puede solicitar acceso a los documentos en los términos de esta Ley. La actual Ley Nacional, a modo de comparación con los términos de esta Ley, señala que "Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

(17)Lo señalado en este último artículo referido a la existencia de un arancel, representa un segundo obstáculo al libre acceso en condiciones igualitarias.

(18)Dado que aún no gozan en Buenos Aires de la autonomía que les garantiza la Constitución Nacional. La actual Ley Orgánica de Municipalidades nada dice al respecto aún cuando hay que reconocer que varios municipios cuentan con normativa específica o que reconocen, en el marco de otras políticas, el derecho ciudadano a acceder a la información pública.

(19)La norma también preveía iniciar una instancia de consulta pública con el objeto de revisar los alcances de la Ley Nº 12.475 a fin de garantizar en la forma más amplia y razonable posible el derecho de acceso a la información pública, temática incluía en la Mesa del Diálogo para la Reforma Política, creada por Decreto Nº 1786/04.

(20)En cambio, la actual Ley de Ministerios, Ley 15.164 prevé como funciones comunes de las/os Ministras/os Secretarias/os en materia de su competencia la de "q) Facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución de la Provincia. r) Asegurar la transparencia en la función pública, difundiendo la información sobre la utilización de los recursos y el estado del gasto en el ámbito de su jurisdicción. s) Facilitar, a través de los mecanismos apropiados, la participación ciudadana".

Question/Cuestión, Vol.3 , N°73
Diciembre 2022
ISSN 1669-6581

(21) El proyecto D- 4500/16-17- 0 propone la adhesión pero excluyendo el Capítulo IV del título I vinculado a la Agencia de Acceso a la Información Pública.

(22) El artículo original hace referencia a que el peticionante debe demostrar interés legítimo, derecho subjetivo y contar con patrocinio letrado.

3.12.2. Análisis metodológico

Ricardo Sebastián Piana y Juan José Cardozo

El *paper* presentado anteriormente constituye otro ejemplo de análisis empírico en la provincia de Buenos Aires a través de un eje específico, como es el acceso a la información pública. En cuanto a la originalidad y relevancia del tema abordado, el trabajo representa un cambio en la lógica de los trabajos escritos conjuntamente por los autores, ya que el foco de análisis no está puesto en un gobierno local (municipal), sino en la labor legislativa en la provincia de Buenos Aires.

Otro elemento por destacar es que, si bien se publicó en la revista *Questión* de la UNLP, el artículo fue presentado y expuesto anteriormente en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política «La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública», organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Tal como se destacó en otros artículos, la originalidad está más relacionada con la necesidad de complementar los enfoques teóricos y estudios previos con análisis empíricos. Ello se propone como una ampliación de la discusión planteada por los autores respecto de la identidad del espacio político Cambiemos durante su gobierno (2015-2019) a través de la comparación entre sus discursos y acciones. En esta oportunidad, además de analizar el rol de los legisladores oficialistas, también se incluyó a los restantes bloques tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.

Un elemento que identificamos es la insistencia respecto de la importancia de poner sobre hechos concretos las suposiciones vinculadas a las transformaciones prometidas, sugeridas y anunciadas durante la campaña electoral y de qué manera ello se vio reflejado (o no) en la gestión gubernamental del Poder Legislativo provincial.

Por otro lado, la relevancia del tema, independientemente de la importancia para la ciencia política o para la Administración pública, los autores dejan claramente justificada en la introducción su pertinencia. Observamos una detallada reseña respecto de las transformaciones que las Administraciones públicas vienen desarrollando de la mano de nuevas exigencias y mayores demandas de información: instancias tanto de control como de participación.

Finalmente, otro elemento que aporta a la originalidad y relevancia tiene que ver con los resultados del trabajo, ya que sistematizan información novedosa, actualizada y científica que permite algunas conclusiones parciales sobre el tema. Ello demuestra que una de las dimensiones de la originalidad (tal vez una de las más im-

portantes) tiene que ver con la construcción de datos que unifiquen la información dispersa y que la analicen a la luz de un determinado marco teórico.

Respecto a la estructura general, el *paper* se produjo a partir de las pautas de publicación de la revista *Questión*, luego de su adaptación respecto de la presentación en el Congreso. Así, para la publicación, se obvió un anexo con los proyectos identificados. Esa decisión respondió a las necesidades de edición de la revista de limitar la extensión de las páginas, entre otras.

El artículo inicia con un resumen y palabras clave para luego proponer una breve introducción teórica sobre el tema, donde se enumeran las políticas asociadas al gobierno abierto que fueran desplegadas durante el período 2015-2019 tanto a nivel nacional como provincial. En ese marco, los autores dejan claro el objetivo del trabajo: estudiar las propuestas de modificación/actualización de las normas vinculadas al acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019. Aquí también un elemento distintivo: no solo se estudiaron las normas sancionadas —en definitiva, solo fue una—, sino también los proyectos de ley que mencionan directa o indirectamente el acceso a la información pública.

Luego de ello, se exponen los proyectos presentados en la Legislatura bonaerense vinculados al derecho de acceso a la información pública con el fin de analizar sus lógicas y objetivos en el marco de las exigencias y demandas ciudadanas. A partir de ello, se analizan cualitativamente para establecer coincidencias o disidencias entre ellos y poder categorizarlos. Finalmente, se elaboran las conclusiones finales.

A modo de observación, creemos que la inclusión de capítulos o subcapítulos en donde se hubiesen establecido el objetivo general, los objetivos particulares, la estrategia metodológica y la hipótesis hubiese aportado mayor claridad a la lectura del artículo.

En relación con los aspectos teóricos y metodológicos (hipótesis, objetivos, estrategias metodológicas), destacamos que el artículo fue el resultado del trabajo colaborativo entre los autores a partir de la combinación de sus formaciones profesionales y experiencias. Presenta una lograda combinación entre una mirada jurídica y política (reconociendo otros artículos previos sobre modernización de la provincia de Buenos Aires) y otra comunicacional (sobre todo, desde el aspecto de la construcción identitaria) vinculada con trabajos de posgrado de uno de los autores.

Al igual que en otros trabajos analizados, el *paper* no presenta una hipótesis explícita, pero podríamos decir que se origina a partir de algunas ideas previas (artículos, ponencias, libros). Así, la hipótesis implícita gira en torno a que las construcciones discursivas, tanto durante la campaña como durante las propias gestiones de gobierno, no se condicen con las decisiones públicas adoptadas, ya que las primeras dejan de ser prioridad una vez que se accede al poder.

Si bien ya dejamos en claro que la ausencia de una hipótesis es una posibilidad válida, creemos que hubiese enriquecido el texto la formulación de una hipótesis

explícita. Solo como una orientación al lector, entendemos que aquella podría discurrir entre el objeto de estudio y las cuestiones normativas que se estudiaron para establecer la relación que llevaron definitivamente a las conclusiones alcanzadas. En este caso, el planteamiento de una hipótesis podría garantizar la observancia epistemológica pregonada, ya que esas «ideas previas» hubiesen sido más controlables procedimentalmente al quedar plasmadas en la hipótesis. De la otra manera, hay que confiar en la neutralidad valorativa de los autores.

En cuanto al objetivo del trabajo, se formula de manera clara y precisa al señalar que se busca estudiar las propuestas de modificación/actualización de las normas vinculadas al acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019. Existe un recorte temporal y espacial preciso y justificado a lo largo del artículo.

Con respecto a la estrategia metodológica, se basó en el acceso a los proyectos y leyes presentados/sancionados entre 2015 y 2019. Ello para, en primer lugar, clasificarlos (por tipo de proyecto, espacio político y estado parlamentario) y, luego, analizarlos cualitativamente. A su vez, se desarrolló un entrecruzamiento entre los proyectos y el marco teórico presentado a los efectos de encuadrar las conclusiones finales.

Una instancia siempre importante, sobre todo en estudios de caso, tiene que ver con la construcción o el uso de datos/información. Para el presente artículo, el acceso a los proyectos se presentó como sencillo, dado que estos se encuentran disponibles en la web de las respectivas Cámaras. Tal vez, el proceso más complejo (y enriquecedor) fue el análisis cualitativo de los proyectos, y la identificación de similitudes y diferencias para luego generar un entrecruzamiento con el marco teórico previamente definido y con las identidades de los espacios políticos.

En ese sentido, el análisis de la información funcionó como una especie de estructuración de conceptos, ubicando dimensiones e indicadores, cuando los autores refieren a la identificación de similitudes y diferencias en distintos niveles de la información, más allá de lo dificultoso del proceso. Entendemos que es válida la decisión adoptada respecto a la construcción de datos y a su uso. Es absolutamente correcta la búsqueda de la información en los expedientes de proyectos de ley en discusión y las leyes ya aprobadas y reglamentadas, y, *a posteriori*, su cruce con conceptos predeterminados de la teoría existente; aunque no podemos dejar de mencionar que la construcción de datos y sus usos está estrechamente vinculada a la existencia o no de una hipótesis o conjunto de hipótesis. Es por lo ello por lo que pensamos que su existencia hubiese permitido instrumentar un anclaje más firme en las deducciones surgidas de las vinculaciones entre el objeto y los conceptos en la hipótesis.

Respecto a la pertinencia y actualidad de la bibliografía, esta fue seleccionada en virtud de combinar algunos textos clásicos, como el de Oszlak, Naím o Byung-Chul, junto con otras obras de actualidad, como las de Basterra o Grandinetti, que vienen estudiando principalmente las reformas administrativas y tecnológicas en la provin-

cia de Buenos Aires. A su vez, se incorporaron diversos textos de uno de los autores, quien da cuenta de una basta trayectoria en estudios de la Administración pública bonaerense, lo cual enriquece el estudio. Finalmente, identificamos un conjunto de textos secundarios vinculados a la comunicación política que permiten reforzar algunos conceptos relacionados con la construcción identitaria y discursiva. En definitiva, la bibliografía utilizada es pertinente, actualizada y con referencias al caso en análisis.

A la hora de analizar la consistencia de los resultados presentados en el artículo, observamos que estos parten de la suposición de que la simetría entre el gobierno nacional y provincial empujaría a replicar las transformaciones propuestas por aquel. Las conclusiones a las que arribaron los autores arrojaron cuestiones interesantes que no necesariamente confirman dicha idea. El análisis de los proyectos permitió reconocer la existencia de iniciativas (tanto del oficialismo como de la oposición), pero solo la sanción de una ley secundaria (la Ley vigente de acceso a la información pública no se modificó).

Los autores concluyen que la agenda de la provincia de Buenos Aires en lo referido a las transformaciones necesarias e impostergables para garantizar el derecho al acceso a la información pública sigue siendo una cuenta pendiente. Incluso van más allá cuando sostienen que los avances tecnológicos, junto con mayores inquietudes y expectativas por parte de la ciudadanía, obligan a retomar las discusiones expuestas en el presente, más aún considerando el escenario pospandemia de COVID-19.

En definitiva, la consistencia de los resultados está directamente vinculada a la construcción y tratamiento de los datos pertinentes y a sus fuentes, lo cual garantiza la consistencia de las conclusiones. De esta manera, los autores manifiestan la corroboración negativa de una hipótesis «subyacente» que solo la correcta interpretación de los datos obtenidos permite identificar. Esta sostiene la existencia de una variable temporal (tal vez una posible línea de investigación futura): a mayor paso del tiempo de la gestión de gobierno, menor el volumen de propuestas en el sentido de la investigación.

Tal como se sostuvo en los primeros capítulos, toda investigación social puede presentar algún tipo de inconveniente o dificultad que hubiese complejizado la tarea del investigador. En este caso, no observamos ninguna situación que pueda calificarse como tal, sobre todo porque el acceso al corpus de análisis seleccionado a partir de las dimensiones e indicadores fue posible y de gran utilidad.

Por último, con relación a posibles líneas futuras de investigación, si bien no encontramos ningún planteo explícito, consideramos que sería importante poder realizar el análisis con todas las gestiones gubernamentales para poder comparar la actividad e identificar los avances o retrocesos en la materia. En ese marco, es pertinente preguntarnos si el trabajo amerita la incorporación explícita de líneas de investigación alternativas. Lo señalamos, ya que, si el trabajo se desprende de una investigación mayor o pertenece al cuerpo general y más abarcativo de otro trabajo, quizás sea ese el ámbito donde señalar líneas futuras de investigación.

Conclusiones

Habíamos planteado al inicio del libro que a investigar se aprende investigando, y este libro no va a suplir (no pretendió hacerlo) la necesidad de contar con un maestro, un director de proyecto o un colega que ya tenga experiencia en la materia para guiar a otro que recién se inicia en el proceso. Pero sí se buscó mostrar, correr el velo, ver «la cocina» de la investigación mediante alguna de las decisiones que los autores tomaron a la hora de elegir una u otra estrategia, un método de análisis u otro, tal o cual revista, este o aquel marco teórico, etc.

Muchas de esas decisiones se deben a otras previamente tomadas (por ejemplo, seguir una línea teórica e ir profundizándola); algunas, a cuestiones de tiempo (tener una publicación antes de presentar un informe a un proyecto); y otras, a limitaciones económicas (realizar entrevistas porque no puedo solventar una encuesta). Pero tal vez las más relevantes definiciones se deban a nuestro propio conocimiento al momento de diseñar el proyecto; y esas limitaciones son naturales en toda persona.

En efecto, como hemos podido leer, cada uno de los textos reflejan ese crecimiento en la capacidad de escritura, ampliación de perspectivas teóricas, manejo más firme de las herramientas metodológicas y sus técnicas de recolección y análisis de datos.

Este proceso, el de la investigación, no se hace solo: tomamos antecedentes de otros que ya nos precedieron; trabajamos y elaboramos con otros, ya sea discutiendo contenidos o estrategias o dividiéndonos tareas cuando trabajamos en proyectos de investigación; escribimos o publicamos también para otros, para la comunidad científica, ya que el conocimiento científico no es dogmático y está siempre sujeto a contrastaciones, críticas y nuevas retroalimentaciones.

Con esta misma lógica, algunos de los trabajos fueron analizados por otros colegas, todos ellos especialistas en cada una de las materias, y, con sus críticas y miradas particulares, pudimos reconstruir un resultado. El lector, seguramente, podrá encontrar otro, y como parte de la comunidad científica, está llamado a hacerlo. Nunca el/la investigador/a podría molestarse por la crítica de otro colega: el conocimiento progresa por la dinámica del intercambio de esa comunidad.

Nuestro objeto de estudio (la provincia de Buenos Aires, sus instituciones, empleados, legislación y municipios) ha sido la constante en nuestra selección de publicaciones. El lector ha podido corroborar cómo distintas teorías nos han servido para tratar de adentrarnos tanto en problemas de análisis de comprensión de nuestro objeto como del diseño de sus políticas públicas. También, cómo hemos seleccionado variables muy disímiles: proyectos de leyes; cantidad de empleados públicos y las políticas diseñadas; discursos, las acciones referidas en esos discursos, y los resultados; las percepciones de los actores estudiados, etc. Todas estas diversas estrategias metodológicas, teóricas y de diseño de investigación no pueden dar cuenta de nues-

tro objeto estudiado: siempre es un recorte de una realidad compleja, multivariable, multidimensional, multicausal e histórica, por lo que cualquier resultado (en verdad, todo resultado de investigación en sociales) es limitado, provisional, sujeto a ajuste a través de otras técnicas, teorías, sujetos o políticas estudiadas.

Esta limitación de los resultados de la investigación en las ciencias sociales no la hace menos ciencia. Sea que estudiemos por curiosidad o inconformismo con las teorías existentes o porque hemos encontrado alguna inconsistencia en los datos o su explicación, o finalmente, porque queremos saber más, en todo caso, deberemos tener la misma rigurosidad para intentar develar, describir, resolver, explicar o comprender los problemas que marcaron el inicio de nuestro proceso de investigación. En definitiva, no se investiga la realidad, se investiga un recorte de esa realidad.

Y siendo que no investigamos toda la realidad, sino un recorte de ella, lo que nuestra cosmovisión, marco teórico o herramientos nos permitan detectar como problema a partir de cierta forma de ser (normal, natural o estable) de lo que estamos investigando, ¿estudiamos entonces lo que no conocemos? No. Investigamos lo que conocemos para conocer un poco más. Y esta serie de trabajos que hemos compilado nos ha servido para dar cuenta de cómo hemos estudiado con más profundidad y cada vez más aquello que conocemos. Aunque la curiosidad es importante, se investiga lo que se CONOCE y NO se investiga lo que no se sabe. No tener conocimiento de un tema nos hace plantearnos preguntas obvias, ya contestadas, no relevantes. Es por eso por lo que, y siempre volviendo a nuestro comienzo, investigar no es dar la mejor respuesta (ya dijimos que nunca podemos dar por cerrado el conocimiento), sino que es dar las mejores preguntas.

Es nuestro deseo que el lector haya encontrado un texto ameno, claro y que le sirva para plantearse muchas buenas preguntas. ¡Es lo que esperamos de todo buen investigador!

Referencias bibliográficas generales

Batthyány, K. y Cabrera, M. (Coords.) (2011). *Metodologías de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.

Beker, H. (2018). *Datos, pruebas e ideas. Por qué los científicos sociales deberían tomárselos más en serio y aprender de sus errores*. Siglo XXI.

Bourdieu, P. (2000) El campo científico. En *Los usos sociales de la ciencia* (pp. 11-27). Nueva Visión.

Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C. y Passeron J.-C. (2003). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Siglo XXI.

Burke, P. (2002). *Historia social del conocimiento. De Gutenberg a Diderot*. Paidós.

Corbetta, P. (2007). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Mc Graw Hill.

Chalmers, A. (1990). ¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Siglo XXI.

Díaz, E. (2010). Conocimiento, ciencia y epistemología. En Díaz, E. (ed.). *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 13-26). Editorial Biblos.

Feyerabend, P. (2010). *Tratado contra el método*. Tecnos.

Heidegger, M. (2010). La Época de la Imagen del Mundo. En *Caminos de Bosque* (pp. 63-90). Alianza.

Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. FCE.

Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Siglo XXI.

Longo, F. (2006). Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil. En Echebarría, K. (ed.) *BID-DRP Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Maquiavelo, N. (2011 [1531]). *El Príncipe*. Gredos.

Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias sociales*. Emecé.

Ollier, M. (2011). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. UMSAN Edita.

Oszlak, O., (2000). El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. En *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo.

Piana, R. S., (2012). La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007. *Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas*, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://hdl.handle.net/10915/31545.

Piana, R. S. (2022). *Sobre la modernidad occidental. Un recorrido sobre los mejores tiempos y los peores tiempos, los siglos de la locura y los siglos de la razón*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/130330

Piovani, J. I. (2007). La observación. En Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J. I. *Metodología de las Ciencias sociales*. Emecé.

Popper, K. (1962). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos.

Quivy, R. y Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigación en ciencias sociales.* Limusa.

Reichenbach, H. (1938). *Experience and Prediction*. The University of Chicago Press.

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. En Documento de Trabajo del INDES. BID.

Samaja, J. (2004). *Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica.* Eudeba.

Sartori G. (1994). Comparación y Método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L., (coords.). *La Comparación en Ciencias Sociales*. Editorial Alianza.

Sierra Bravo, R. (2001). *Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios*. Paraninfo.

Tucídides (2000 [431 a. C.]). *Historia de la Guerra del Peloponeso.* Gredos.

Weber, M. (1979 [1919]). *Max Weber: El político y el científico.* Alianza.

Weber, M. (1982). El sentido de la «neutralidad valorativa» de las ciencias sociológicas y económicas. En *Ensayos sobre Metodología Sociológica* (pp. 176–269). Amorrortu.

AUTORES

Ricardo Sebastián Piana. Abogado, especialista en Docencia Universitaria y doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Investigador categorizado (II). Docente titular en el Seminario de Investigación y adjunto en Administración Pública en la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de Metodología de la Investigación Jurídica en Abogacía (UCALP) y en otras universidades, en el grado y en el posgrado. Actualmente, es vicerrector académico de la UCALP. Se especializa en temas vinculados a la reforma del Estado, modernización e innovación pública en la provincia de Buenos Aires.

Diego Furnari. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y especialista en Políticas Públicas por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales y Doctor en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador (UCALP) y docente de grado. Titular de Administración y Gestión Pública de la carrera de Turismo y adjunto en el Seminario de Investigación en la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de posgrado en el Taller de Trabajo Final de Investigación en la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial (UCALP), entre otras materias. Es director de esa Especialización y coordinador de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP). Se especializa en temas vinculados a transparencia, participación ciudadana y comunicación política.

Juan José Cardozo. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Investigador universitario (UCALP y Universidad del Este). Docente adjunto en el Seminario de Investigación, y titular de Métodos y Técnicas de Investigación en la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de Metodología de la Investigación en Relaciones Públicas (UCALP). Ha sido evaluador, director y jurado de tesis. Director de EQCOS - Equipos Consultores. Asesor en Comunicación Municipal (Municipalidad de Chascomús y Brandsen) y asesor legislativo en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Concejal (mc) de la ciudad de La Plata (2013-2017).

Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires. Una mirada desde la metodología de las ciencias sociales es un libro original que reúne investigaciones de los autores sobre la Administración pública y diversas políticas de modernización en la provincia de Buenos Aires y sus municipios. Un estudio teórico sobre la investigación en ciencias sociales precede a una recopilación que busca dar cuenta de la «cocina de la investigación», aspecto muy poco tratado en los libros de metodología. En efecto, si la publicación es resultado del proceso investigativo, no es toda la investigación, y por ello, los autores dan cuenta de las dificultades, estrategias y soluciones teóricas y metodológicas que debieron tomar para lograr el objetivo de la difusión del trabajo. Cada artículo es objeto de un análisis y crítica de colegas especialistas en las diversas disciplinas y áreas: sus miradas aportan otras perspectivas de abordaje teórico y metodológico, lo que hace un estudio más completo al inicialmente publicado. Estas múltiples miradas hacen que el libro pueda leerse como un laberinto y laboratorio de las complejas y —por qué no— divertidas estrategias de la investigación.

EDITORIAL
UCALP