

**INAP**50  
AÑOS

ISSN 2618-4362

VOL. 7 | N.º 2

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

DIC 2022-MAR 2023



# **ESTADO ABIERTO**

**Revista sobre el Estado,  
la administración y las políticas públicas**

**VOL. 7 | N.º 2**

# Estado Abierto

## Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

### Director

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Argentina

### Consejo Editorial

Leandro Bottinelli, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

Diego Gantus, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Ester Kaufman, Red Académica de Gobierno Abierto y Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Argentina

Marcos Makón, Oficina de Presupuesto, Congreso de la Nación Argentina

Pablo Nemiña, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

Dora Orlansky, Universidad de Buenos Aires, Argentina

### Consejo Académico

Carlos Acuña, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Dora Bonardo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

José Manuel Canales Aliende, Universidad de Alicante, España

Ana Castellani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Marina Chudnosvky, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Alejandro Estévez, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Fabiana Machiavelli, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

André Marengo, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil

Roberto Martínez Nogueira, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Vilma Paura, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

B. Guy Peters, Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos

Joan Subirats, Universidad de Barcelona, España

### Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad de Buenos Aires, Argentina

### Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Melina Johanna Levy

### Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Mariano Vázquez

### Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Diego Fernando Segarra

### Impresión y encuadernación

Emilio Etchart

Pablo Conde

Ricardo Gamarra

*Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* es una publicación de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), dependiente de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local, entre otras.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente revista son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP ni la del equipo editorial. INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)  
Av. Roque Sáenz Peña 511 (oficina 523), CABA, República Argentina  
C. P.: C1035AAA - Teléfono: 6065-2310  
Correos electrónicos: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>  
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)



# ÍNDICE

---

Editorial 7

## ARTÍCULOS

---

*Ricardo Schmukler* Infiltración, exclusión y posverdad: 13  
la Administración Pública frente a la trinidad  
nefasta del gobierno-en-contexto

---

*Sebastián Martín Juncal* La política ambiental argentina y los desafíos 35  
derivados de su institucionalidad

---

*José Luis Taurel Xifra* Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos 87  
para el bien común, regulación vigente y herramientas

---

*Ricardo Piana y Melina Lares* Introducción de sistemas informáticos de gestión 107  
administrativa en el nivel subnacional. Un estudio  
desde la antropología organizacional en el Registro  
Provincial de las Personas de Buenos Aires

## COMUNICACIONES

---

<i>Florencia Azubel</i>	La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales	143
-------------------------	--	-----

## RESEÑAS

---

<i>Dante Sabatto</i>	El Estado en la era meta. Del «Estado inteligente» al «Estado inmersivo», de Maximiliano Campos Ríos	163
----------------------	--	-----

---

<i>Lucas Iramain</i>	Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de COVID-19 y después, de Mariana Heredia (coord.)	169
----------------------	--	-----

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones	175
--------------------------	-----



## Editorial

Con esta publicación, vemos aparecer el vigésimo número de *Estado Abierto*, por lo que deseamos expresar nuestro agradecimiento a sus colaboradoras/es, a sus lectoras/es y a quienes producen la revista. Como de costumbre, integran esta entrega una serie de trabajos de acuciante actualidad.

Inaugura el número un artículo de Ricardo Schmukler, director del posgrado en Administración Pública de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), titulado *Infiltración, exclusión y posverdad: la Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto*. Con este intrigante título, el autor nos ofrece un exquisito trabajo de elaboración teórica en el que discute los límites del accionar de la Administración Pública (AP) a partir de la noción de *gobierno-en-contexto* avanzada por David John Farmer. Allí, Schmukler observa que la infiltración del Gobierno por intereses corporativos, la exclusión de los sectores vulnerables y la preeminencia de opiniones y relatos sobre hechos (o *posverdad*) se han constituido en una nefasta trinidad que constriñe su accionar. Y concluye que la AP podrá realizar aportes a la gobernanza toda vez que sus agentes logren trascender los mitos justificadores de sus supuestas limitaciones, especialmente, la de poseer un carácter meramente instrumental y de operar con neutralidad valorativa. Esta disposición, sedimentada en la mentalidad de la AP tradicional, constituye un «mal mito» de la gestión pública, que se traduce en impotencia ante aquellos factores e impide confrontarlos de manera efectiva.

Sebastián Juncal, investigador y docente en varias universidades argentinas, desarrolla, en *La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad*, una de las cuestiones que concita más urgente atención en la agenda pública internacional. El autor destaca la enorme relevancia que ha cobrado esta cuestión en los últimos tiempos en la opinión pública, en las redes sociales, en las empresas y en las organizaciones públicas y de la sociedad civil. Ya no se trata de un asunto especializado de ciertas disciplinas y saberes o de una causa de un sector del activismo social. En la Argentina, se combinan el carácter integral/transversal del fenómeno, su abordaje sectorial y parcial por parte de los gobiernos y el largo tiempo transcurrido entre las primeras manifestaciones del problema y las políticas públicas adoptadas. Todo ello

produjo una institucionalidad fragmentada, dislocada y dispersa de las políticas ambientales. En su artículo, Juncal pasa revista a los principales aspectos de la cuestión, describe sus fundamentos y reflexiona sobre posibles vías para mejorar las condiciones para el desarrollo de una política ambiental apta para enfrentar los desafíos actuales.

En *Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos para el bien común, regulación vigente y herramientas*, José Luis Taurel Xifra, investigador de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Gobierno argentino y docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA), pone su atención en uno de los riesgos que presenta la articulación entre las esferas pública y privada para la implementación de políticas públicas: la *puerta giratoria* (o *revolving door*) que, muchas veces, permite la captura del Estado por parte de intereses privados. Ello ocurre cuando ciertas/os funcionarias/os públicas/os provenientes de empresas cuyas actividades deben regular o controlar tienden a beneficiarlas de diversas maneras, lo cual se contrapone con el rol que les corresponde desempeñar como agentes estatales. A partir de una revisión bibliográfica y normativa, el autor describe las características de la *puerta giratoria* y los riesgos potenciales que acarrea para al Estado y la sociedad, ante lo cual propone algunos instrumentos para lograr su eficiente regulación.

Una perspectiva no habitual en el estudio de la administración pública, la antropología organizacional, es la adoptada por Ricardo Piana, doctor en Ciencia Política, y Melina Lares, también politóloga y funcionaria pública, en su trabajo *Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. Un estudio desde la antropología organizacional en el Registro Provincial de las Personas de Buenos Aires*. Mediante este artículo, intentan capturar, a partir de una estrategia de investigación cualitativa, cómo reaccionan las/os agentes estatales frente a proyectos de incorporación de nuevas tecnologías en una organización pública sumamente compleja y de gran tamaño, como lo es el Registro Provincial de las Personas de la Provincia de Buenos Aires. La autora y el autor advierten que prácticas y percepciones no siempre coinciden. Si bien las tecnologías pueden facilitar las tareas, muchas veces pueden ser percibidas como herramientas que no cumplen tal función. Su imposición *top-down* dificulta la apropiación de los beneficios, aun cuando las/os agentes consigan adaptarse al cambio.

Florencia Azubel, integrante de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto en Argentina, presenta su comunicación *La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales*. En el trabajo, explora las necesidades y condiciones para que en los gobiernos locales de la Argentina se fomente la transparencia y la rendición de cuentas —propias de un gobierno abierto— para garantizar que la ciudadanía cuente con información sobre las reuniones de gestión de intereses de las/os funcionarias/os públicas/os locales. Para ello, la autora explica las funcionalidades de una plataforma informática para la consulta ciudadana sobre quiénes son las/os interlocutoras/es de las/os funcionarias/os, quiénes y dónde realizan audiencias, a quiénes representan, qué temas tratan y a qué acuerdos arriban. Además, Azubel efectúa una propuesta de transferencia de la herramienta y desarrolla una serie de recomendaciones en materia de sensibilización y capacitación para la implementación de la plataforma.

Las dos reseñas bibliográficas que integran este número corresponden a libros publicados hacia finales de 2022. Por un lado, Dante Sabatto presenta una reseña de la obra de Maximiliano Campos Ríos, *El Estado en la era meta. Del «Estado inteligente» al «Estado inmersivo»*, producida en el marco del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Por otro lado, contamos con el comentario de Lucas Iramain sobre el libro colectivo *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia del COVID-19 y después*, bajo la coordinación de Mariana Heredia, socióloga experta en sociología económica formada en Argentina y Francia, y actual investigadora independiente del Conicet.



# **ARTÍCULOS**



# Infiltración, exclusión y posverdad: la Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto

Por Ricardo Schmukler\*

## Resumen

En este artículo se discuten los límites del accionar de la Administración Pública (AP) respecto de la noción de *gobierno-en-contexto*, planteada por David John Farmer (2020), y los factores que la constriñen. Constituidos en una trinidad nefasta, la infiltración del Gobierno por intereses corporativos, la exclusión de los sectores vulnerables y el recurso de la posverdad o la preeminencia de las opiniones y relatos sobre los hechos, son factores de ineludible consideración. En este marco, la AP podrá aportar efectivamente a la gobernanza toda vez que sus agentes logren trascender los mitos justificadores de sus supuestas limitaciones, especialmente la de poseer un carácter meramente instrumental y operar con neutralidad valorativa. Esta disposición, sedimentada en la mentalidad tradicional en la AP, constituye un «mal mito» de la gestión pública, que se traduce en impotencia ante aquellos factores e impide confrontarlos de manera efectiva.

## Palabras clave

Administración pública, gobierno, exclusión, posverdad, valores públicos.

## Abstract

This paper reflects upon the limits of the actions of public administration with regard to the notion of government-in-context, advanced by David John Farmer (2020), and the factors that constrain it. The infiltration of government by corporate interests, the exclusion of vulnerable sectors and the resource to post-truth, or the preeminence of opinions and stories over facts, need to be under consideration. Within this framework, PA is able to contribute effectively to governance as long

---

\* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

rschmukler@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4024-7740>

as its agents manage to overcome the myths justifying its supposed limitations, especially being merely instrumental in nature and working with value neutrality. This constitutes a consolidated myth of public management which has proved to be as hard to see as to confront.

## **Key words**

Public administration, government, exclusion, post-truth, public values.

## **1. Ideas y prácticas de gobierno y administración pública**

En un sentido restringido y convencional, las nociones de *gobierno* y *administración pública* (AP) remiten a oficinas y burócratas, a poderes que los obligan y protegen en la función de proveer bienes, servicios y cargas que alcanzan a todas/os (o deberían hacerlo), conforme a leyes y ordenanzas que todas/os cumplimos (o deberíamos cumplir), dado que la ley y el orden son principios activos de la institucionalidad del Estado al que sirven. En un sentido más general, estos conceptos también aluden a la memorización colectiva y recurrente de destinos dichosos presuntamente inexorables, el goce de derechos a ser garantizados, y el amparo de los juramentos y los símbolos patrios.

No obstante, gobierno y AP han dejado de ser la constelación exclusiva de los despachos oficiales y los poderes formalmente alocados. Sus formas han mudado y siguen transformándose, progresivamente, permitiendo que otras organizaciones y mecanismos de interacción participen de lo que solemos entender por gobierno y AP. El modelo republicano de la democracia representativa —con los típicos poderes de gobierno diferenciados y una administración burocrática adecuada al servicio de las estrategias y políticas— ya no rige de modo excluyente, si acaso alguna vez lo hizo. En buena medida, las actuales crisis de gobernabilidad son crisis de la desilusión de una ciudadanía perdida y la exigente certidumbre —desamparada y en estado de desconfianza— de que es preciso repensar, rehacer y revalorar las formas de gobierno y AP que la misma ciudadanía, en tanto forma soberana del Estado, reclama insistentemente.



La paradoja de esta condición es que categorías tradicionalmente asociadas a la redescrición del campo público —como *gobierno*, *mercado* y *sociedad civil*, entendidas como esferas relativamente autónomas de dominio, que dan contenido subyacente a las formas de pensar, actuar y valorar la gestión pública por parte de la mayoría de sus agentes— son las mismas que dificultan o directamente impiden reconceptualizar el campo y su tarea. El lenguaje que articula el entendimiento necesario para adquirir nuevos saberes es el mismo que obstaculiza abordarlos, y complejiza la labor de resignificar las estructuras y procesos que consolidaron el substrato mental con que se parangona respecto del pasado; y con el cual, al apelar a conceptos y tecnologías del presente, se intenta prefigurar escenarios futuros. Como irresoluble paradoja, el lenguaje con el que se intenta reconfigurar el propio de la AP —siguiendo a Farmer (1995)— aboga por un mundo al que no logra acceder por los medios que auspicia.

La necesidad de implantar cambios radicales en las estructuras y los modos de la gobernanza es un tópico exaltado desde hace décadas. No han faltado intenciones ni programas para ello a nivel nacional, subnacional e internacional. En ese contexto, la denominada *problemática posmoderna* ingresó al debate académico y político a fines de los ochenta, mientras la ortodoxia del campo público —afirmada en el tradicional ejercicio de la autoridad y la aplicación de las leyes— se destinó a renovar la gestión de gobierno y AP apoyada en teorías transaccionales. Los postulados de la Nueva Gerencia Pública, bases de la ola reformista de los noventa, respaldaron la adopción, o, al menos, el auspicio, de formas de gestión según la lógica del mercado, inscriptas en la misma ortodoxia (Cunill Grau, 2004). En la práctica, las reformas que siguieron esta orientación económica aportaron a una estrategia conservadora de la racionalidad instrumental y propositiva del régimen político y la organización administrativa vigente, lo que contribuyó consciente o inconscientemente al dilema arriba planteado.

La crítica *posmoderna*<sup>1</sup> de aquellos años apuntó a la ampliación de la esfera pública, signada por lo que se interpretó como proceso de sensible pérdida de robustez y sentido sustantivo de la realidad percibida como tal, y desapego respecto de las ilusorias garantías del régimen político y administrativo formal. Para las/os críticas/os, en esta fase, las palabras y las cosas se divorciaban y perdían los significados inequívocos que se les reconocía en el marco de discursos pretéritos, de manera que se tornaron en autoreferenciales o significativas solo en círculos interesados, cada vez más estrechos (Fox & Miller, 1996).

La autorreferencia (y la autocongratulación) plagaron la práctica política y, por *default*, la administrativa. Símbolos abstractos y consignas, ya no hechos verificables, pasaron a ser el objeto primario de la negociación política, reducida así a simulación, y los relatos desplazaron al desempeño como forma de corroboración. No obstante, la crítica fue desatendida y se favoreció el reacomodamiento defensivo de la ortodoxia AP, alumbrado por la promesa *gerencialista*. La incongruencia entre la práctica política y administrativa de las últimas décadas y los ideales de una república democrática, incongruencia largamente denunciada, se mantuvo vigente.

Es insensato asumir el dilema y a la vez descartar afrontarlo con un abordaje diferente. No parece haber descargos inteligentes ante la opción de intentar que algo constructivo y benéfico emerja en una nueva consciencia de la relación entre las formas de pensarnos y actuar como personas que viven en común y construyen una vida en común. En este prospecto, que incluye sustantivamente a la gobernanza, el desempeño de los agentes no estaría desligado de su apego emocional-afectivo con la gestión y su interpretación supondría una genuina *erótica* de la función pública (Catlaw, 2006).

---

<sup>1</sup> A raíz de la publicación de *Postmodern Public Administration*, de Charles J. Fox y Hugh T. Miller, esta denominación genérica se popularizó para identificar autoras/es enrolados en la corriente crítica de la ortodoxia, como Michael Harmon, O. C. McSwite (Cynthia McSwain y Orion White), Camilla Stivers y otras/os nucleadas/os en la Public Administration Theory Network. David John Farmer es uno de los más influyentes teóricos en esta perspectiva que, con mayor propiedad, preferimos denominar *postradicional*.

Hablar de gobierno y AP actualmente es hacerlo de un contexto de múltiples interacciones entre agentes oficiales y no oficiales; múltiples interrelaciones entre oficinas públicas y privadas, asociaciones civiles, profesionales, culturales, academias, medios de comunicación, corporaciones sindicales y empresariales, iglesias, agrupaciones y hasta individuos singularmente influyentes. Todas estas personas, de existencia física, jurídica y, en todo caso, políticamente efectivas, inciden en la gestión de gobierno y AP a través de mecanismos de intervención, presión, sugestión, patronazgo e influencia, que las convierte en agentes materiales del proceso político y administrativo. David Farmer denomina *gobierno-en-contexto* (o *en totalidad*) a esta configuración de la gobernanza, en lo cual coinciden otros autores y perspectivas analíticas y programáticas del campo<sup>2</sup>.

Para orientar y condicionar los procesos de la vida social y los comportamientos individuales, actualmente las leyes no son más decisivas que los algoritmos (quizás lo sean menos) y la relación entre gobierno, AP y ciudadanía está más afectada por la dependencia de los teléfonos celulares que por las consecuencias de los comicios. El *marketing* se usa para sujetar a las personas en mayor medida que las convicciones atesoradas «desde siempre». Las/os políticas/os electas/os aún gobiernan y las/os burócratas administran desde despachos oficiales, pero también se gobierna desde la radio, la TV, los celulares, los negocios (legales e ilegales), los sindicatos, los inversores, las iglesias, los foros nacionales e internacionales, y otros operadores con capacidad de movilizar.

La tecnología modifica progresivamente las formas del trabajo, a la vez que los procesos de innovación no habrán de detenerse. Esto obliga a contextualizar las capacidades y los modos de desempeño de las/os servidoras/es públicas/os en escenarios prospectivos inciertos, y, por ende, invita a recurrir a la reflexión imaginativa, precedida por esa forma de la prudencia que es la observación serena o contemplación<sup>3</sup>. Asimismo, la tecnología permite que agentes no asociadas/os tradicionalmente a la idea de gobierno y AP se apropien, en gran medida —y en forma creciente y aparentemente irreparable—, de la producción, la

---

<sup>2</sup> *Gobierno abierto, sociedad abierta, nueva gobernanza democrática* y otras denominaciones corrientes aluden a esta transformación (Garay, 2014).

<sup>3</sup> Sobre la importancia y alcances de la contemplación en este contexto, ver Farmer (2005, 2010, 2016, 2018a) y Schmukler (2009, 2016, 2018a).

acumulación, la circulación y el uso de información sensible e insensible de y para las/os ciudadanas/os. Los datos sobre los que, en forma individual y colectiva, hemos perdido control abarcan desde los que develan identidad y bienes hasta los que asocian disposiciones del humor, preferencias íntimas y hábitos sobre los cuales, en otros tiempos, era posible ejercer control y reserva, a modo de autoridad. Esto es, los cambios en las formas de gobierno y AP son cambios en los conceptos y las manifestaciones sociales de la autonomía individual y colectiva, y la forma de relacionarlas; modificaciones en la confianza que otrora merecían y las expectativas que generaban las instituciones, desde la familia y la escuela al Parlamento y la Justicia. En este sentido, no puede negarse ya que parte de los cambios introducidos —y los que seguirán incorporándose— afectan a la institucionalidad republicana y democrática, lo cual desgasta la relevancia y legitimidad de la representación. Los cambios disparados desde la innovación tecnológica, en suma, expanden los límites de las capacidades materiales de la vida social, pero lo hacen a expensas de transformar sustantivamente el pretérito locutorio de la confianza y los actos de poder.

En este contexto, es lícito renovar la pregunta: ¿por qué Administración Pública? La respuesta que se intenta aquí, siguiendo a Farmer, es que «la Administración Pública puede ayudar al gobierno a gobernar mejor en términos de políticas» (2020, p. 22). Naturalmente, en un marco de legitimidad republicana y democrática, en Estado de derecho, y no bajo formas antirrepublicanas y autocráticas de ejercer el poder.

## **2. Frustración de una gobernanza renovada**

La declaración de Farmer anteriormente resaltada es un supuesto teórico que merece ser precisado. ¿Qué hay de «real» y «verdadero» en las teorías, como para que en el ámbito de la gestión pública nos interese y comprometamos con ellas? ¿Qué búsqueda rigurosa y «justa» implica teorizar en AP, un campo tan exigido por la práctica, que ha llevado a la mayoría de sus contribuyentes a desdeñar las teorías como innecesarios adornos intelectuales, elucubraciones superfluas, impracticables e inconsecuentes? ¿Por qué invocar la verdad y la justicia y no solamente la utilidad, la eficacia y la eficiencia, en relación con la

capacidad de la AP para ayudar al Gobierno a gobernar mejor en términos de políticas? ¿Por qué invitar a la contemplación y la reflexión imaginativa en el abordaje metódico de problemas de gestión pública, para desarrollar desde allí la creatividad, los programas y las valoraciones propiciados por el análisis sistemático y metódico de tales problemas, y la obligación de resolverlos?

Por más que lo resientan las sensibilidades afectas al dogma y la obediencia, no es razonable ni deseable agotar la consideración de los problemas y dilemas de la cosa pública sin precisar las nociones de *buen gobierno* y *sana administración*, lo cual remite inexorablemente a discusiones de índole filosófica, conjetural y especulativa. En este sentido, *teoría o presupuesto teórico* sería toda idea o concurrencia de ideas en las que alguien funda o pretende fundar, de modo inequívoco, la explicación o justificación de un fenómeno, que en nuestro caso es el desempeño de la AP. En esta definición, el concepto crucial es *alguien*. Cada una/o de nosotras/os es ese alguien, no siempre consciente de su condición, ni de las disposiciones del contexto en el que opera.

Las formas de la gobernanza se han modificado en las últimas décadas, y durante el mismo período hubo llamados de académicas/os y practicantes, así como de las entidades que las/os agrupan, para transformar las estructuras y procesos de AP de manera acorde. Llamados, cabe reiterar, hechos para introducir reformas de cuño gerencial y asumidos por los Gobiernos, sin distinción de signo político, ante los organismos internacionales dispuestos a financiar tales iniciativas.

En la región hubo acuerdos muy claros con este propósito. En 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) emitió un documento con recomendaciones estratégicas bajo el concepto de «Una Nueva Gestión Pública para América Latina». Cinco años más tarde (2003), el mismo colectivo anunció la Carta Iberoamericana de la Función Pública, ideada como base consensuada entre los Estados miembro para desarrollar un sistema profesional y eficaz de función pública. En años sucesivos, se reiteraron los acuerdos acerca de la necesidad de profesionalizar el servicio público, garantizar su estabilidad, orientar el acceso a la función y la carrera por el mérito, el desempeño y la capacidad de las/os agentes, así como regirse por criterios de eficacia, efectividad, eficiencia, transparencia y pleno sometimiento a la ley y el

derecho. En nuestro país, el último llamado a procurar la materialización de estos fines fue hecho en 2019, bajo la denominación de «Consenso por una Función Pública Profesional».

Sin embargo, al ponderar cuánto se ha avanzado en materia de reforma de la gestión pública en cada una de las dimensiones invocadas, la conclusión es descorazonadora. Los propios auspiciantes reconocen que en los últimos 25 años no se ha avanzado sustantivamente en ninguno de esos reclamos. No se ha progresado en la profesionalización del servicio civil de carrera, la promoción del mérito y las capacidades ni en planificar estratégicamente y sustentar financieramente los planteles. Poco y nada se ha hecho para desarrollar la alta dirección, incentivar la capacitación y la actualización tecnológica o acatar estrictamente lo estipulado en los regímenes del funcionariado público. Los cambios por adoptar —definidos como «requisitos»— han sido reconocidos, especificados y debidamente justificados por la comunidad de interesados, pero no asumidos como fuente de obligación ni concretados como tarea<sup>4</sup>. Dado el caso, sería oportuno desistir de promover reformas acordes al prospecto *gerencialista* y, en su lugar, matizar la perspectiva teórica vía abordajes metodológicos conceptualmente diversos. Ello no afectaría la pertinencia de seguir reclamando la reforma de las símil burocracias patrimonialistas y clientelares vigentes, en virtud de propósitos largamente sostenidos como justos y necesarios, aún insatisfechos.

Habida cuenta de la persistencia del consenso acerca de la necesidad de adoptar un modelo de gobernanza caracterizado, entre otros vectores, por la profesionalización del servicio público, la orientación por el mérito y las capacidades, y la ampliación de la participación ciudadana, cabe preguntarse por los factores que podrían haber inhibido el cambio. ¿Han fracasado las/os académicas/os y promotoras/es intelectuales, fundadas/os en un mal diagnóstico del problema y una mala estrategia de superación? ¿Ha fracasado la dirigencia política, sorda ante el reclamo y las incitaciones? ¿Serán más determinantes del desempeño del sector público los mitos y las falacias legitimadores del *status quo* que las promesas de renovación y las razones que las fundan? ¿O habrá que

---

<sup>4</sup> Esto se desprende de la presentación del secretario general del CLAD, Francisco Velázquez López, y del debate que se dio en el III Congreso Nacional de Administración Pública, realizado entre el 28 y el 30 de septiembre de 2022 en la Universidad Nacional de La Plata.

preguntarse por la utilidad que seguramente reporta a determinados intereses la pervivencia del modelo deficiente de organización y gestión que constituye el hábito y la morada de la función pública?<sup>5</sup> Porque, en clave sistémica, la conservación de atributos implica que algún beneficio se obtiene de ellos. El sostenimiento de prácticas y políticas que tanta crítica merecen, así como de los relatos que las justifican, obliga a conjeturar quién se beneficia con ello. Cualquiera sea el caso, es momento de interpelar la relativa inocencia de las/os funcionarias/os y empleadas/os públicas/os respecto de académicas/os y dirigentes políticas/os, amparada bajo el supuesto de que las propuestas de cambio no corresponden al texto de su muy acotada responsabilidad.

Esta pretendida inocencia objetiva —o «carta de irresponsabilidad del obediente»— es producto de la prohibición de pensar por sí, derivada de la teoría clásica de la administración, que fuera denunciada por Weber como atributo de la burocracia o como forma de organizar que habría de ser tanto más perfecta cuanto más se deshumanizara. Resguarda su significado en el orden técnico antes que en el moral, pues la tradición separa estos dominios, para procurar que no se la confunda con la *elección personal deliberada*. El modelo clásico de gestión, articulado «idealmente» (es decir, en forma abstracta, pura idea, no como forma deseable) por una burocracia valorativamente neutra, apta para operar racionalmente en virtud de métodos científicos y técnicos, declara inocentes por *default* a las/os funcionarias/os y empleadas/os que nuclea. Esta disposición ha alimentado los prejuicios de quienes los descalifican sin distinción y los tratan como lastre innecesario de la parte productiva de la sociedad. Cabe destacar que los prejuicios merecen ser combatidos y la demonización de las/os empleadas/os públicas/os repudiada. No obstante, más allá del prejuicio y el error, las/os servidoras/es públicas/os que se limitan a esperar órdenes detalladas bien pudieran ser invitadas/os (o autoinvitarse, mejor aún) a cuestionar esa condición, dado que los fines de sus servicios están contenidos en sus tareas, y sus acciones y omisiones son de su innegable hechura y responsabilidad.

---

<sup>5</sup> La etimología facilita las intersecciones o las formas de «simpatía» entre conceptos. «Característico» significa «ético» o «ética» en la antigua voz griega *etikós* (ἠθικός), de donde proviene *ethos* en su doble forma de «hábito» (ἔθος), y «residencia» o «morada» (ἦθος). Reducir *ethos* a «espíritu» o «ánimo» no hace plena justicia a la intensidad y extensión de sus significados.

En este empeño, Farmer ha sido uno de los más lúcidos e importantes contribuyentes durante los últimos treinta años. En beneficio del campo público, nos propuso adoptar la imaginación reflexiva como método (1995), y en tríada epistémica y metódica, que el pensar fuera como jugar, que el desempeñarse en el servicio público fuera un arte y que no cesáramos de procurar justicia (2005). Nos invitó también a expandir nuestra capacidad de entendimiento y acción mediante el uso de múltiples lentes (2010) y, actualmente, auspicia la comprensión de la gobernanza contemporánea como *gobierno-en-contexto* (2020). Muchas/os coincidimos —incluso quienes no comparten su perspectiva (por ejemplo, Cunill Grau [2011])— en que ya no cabe alegar carencia de respaldos teóricos para abordar el desafío.

### 3. Gobierno-en-contexto y su trinidad nefasta

Farmer (2020) señala que la forma de *gobierno-en-contexto* (o *gobierno en totalidad*) está constreñida por distintos factores, que se constituyen en factores de poder, respecto de los cuales es preciso ser conscientes y confrontarlos. Esta disposición compromete tanto a académicas/os e intelectuales del campo como a la dirigencia política, al funcionariado y a las/os servidoras/es públicas/os. Teniendo como referencia la situación en los EE. UU. —extensible a otros escenarios, con los matices y resguardos del caso—, Farmer destaca tres factores en particular: la *infiltración* o acceso al Gobierno por parte de intereses corporativos y el gran capital (proceso que O'Donnell [1977] había denominado *colonización del Estado*); la *exclusión* del Gobierno de los sectores medios y los más vulnerables de la sociedad; y la *posverdad* o primacía de la opinión, las declaraciones sobre los hechos y las evidencias empíricas.

En nuestra región, el fenómeno de la infiltración en las estructuras de Gobierno y administración incluye no solamente intereses de corporaciones legítimas, sino también de las ilegítimas, como las organizaciones criminales del narcotráfico y otras asociaciones ilícitas como, por ejemplo, las que logran réditos indebidos con la obra pública. A su vez, la exclusión puede verse matizada por simulaciones de participación, que encubren la manipulación de pobres e indigentes al servicio de intereses sectarios de los que suelen ignorar que



participan forzosamente. Finalmente, también es aplicable la primacía de los relatos sobre la evidencia empírica, lo cual facilita la dinámica de los otros dos términos del *gobierno-en-contexto*.

Recurrir a una tríada para redescubrir el fenómeno no es arbitrario. No se trata de una reunión o convergencia simple de factores autónomos, sino de la implicación mutua y recíproca de cada componente con los otros. Así, la influencia de los intereses corporativos y sectarios sobre la definición e implantación de políticas públicas afecta y es afectada —lo que inhibe o facilita su capacidad de influir— por la exclusión del Gobierno de los sectores medios y más vulnerables, así como por el insistente recurso a la posverdad. De igual modo operan los otros dos componentes de la tríada.

Farmer (2020) sugiere una estrategia para enfrentar esta encrucijada, que comienza por reconocer la forma de *gobierno-en-contexto* en la que se opera (qué la limita, qué la constriñe), sigue por contemplar la situación y reflexionar acerca de las incitaciones que la AP podría proponer a las/os gobernantes, y se especifica con la adopción de un plan progresivo para vincular el estudio de los problemas y dilemas de la AP con la gestión de las políticas públicas. Las incitaciones, sugerencias y reclamos que desde la AP podrían plantearse exceden los límites de este artículo, pero basta reproducir algunas de las indicaciones del autor para ilustrar lo que esta podría hacer:

- **CONTRA LA INFILTRACIÓN:** conocer más acerca del fenómeno mismo; ocuparse del accionar de las/os operadoras/es corporativas/os (empresarias/os, sindicalistas, lobistas en general); del dinero para las campañas electorales; de los impuestos a las ganancias, los subsidios, los regímenes promocionales de excepción y privilegios; de las iniciativas relativas al cambio climático y los alcances de la globalización; del tráfico de drogas y armas, así como del control de su venta y uso.
  
- **CONTRA LA EXCLUSIÓN:** conocer más acerca de los efectos inequitativos de la economía, ocuparse del costo de vida y del salario mínimo, el seguro de salud, los medicamentos; el abuso de personas en las relaciones de trabajo y dependencia; de los prospectos y aplicaciones múltiples de la biotecnología, la nanotecnología y la robótica.

- **CONTRA LA POSVERDAD:** confrontar y corregir las imposturas y falsificaciones políticas, económicas, educativas; subsanar la distorsión de la democracia republicana y el Estado de derecho; y ocuparse de imaginar la AP prospectiva.

## 4. Mitos custodios de la ineffectividad

Repensar gobierno y AP en contexto implica hacerse cargo de la extensión e intensidad de esta complejidad. A su vez, «hacerse cargo» implica reconocer que las prácticas y políticas institucionales siguen sometidas al rigor de *mitos custodios* de su ineffectividad e insuficiencia, cultivados como si la gestión pública no fuera problemática, ni las consecuencias a mediano y largo plazo no importaran demasiado.

En otro lugar sostuvimos que los mitos, entendidos como relatos tradicionales, imágenes, creencias asentadas, en suma, formas de asimilar y comprender el mundo y la relación personal con el mundo, no pueden ser segregados del entendimiento de la vida en común, en el que para nosotros destaca la importancia de la idea de *bien público* y teorizar *cosa pública* (Schmukler, 2018a). Farmer (2018b) hizo lo propio al aludir a los mitos como contenidos subconscientes del pensar, actuar y juzgar que restringen la autonomía y los grados de libertad que disponemos para hacerlo, en forma individual y colectiva. En definitiva, llamamos *mitos* a los relatos que, a modo de respuesta a un vacío fundamental, justifican aquello que urge ser explicado de algún modo satisfactorio para el agrupamiento social en el que emerge y lo valida. Hechos con materiales reales y ficticios, estas narrativas procuran dar razón de un origen, una consciencia de las relaciones sociales, una predisposición para pensar, actuar y juzgar en cierto modo y no en otro, y aún asumir un destino inexorable, pese a que la pura razón se escandalice con sus términos. Su tenor de verdad es indemostrable, pero aún así inspiran el acatamiento a su suficiencia explicativa, respaldan a la persona creyente, operan claramente como forma de autoridad, de manera que reivindicamos para sí la temible potestad de lo sagrado, del derecho adquirido inviolable, de todo lo venerable que se acata sin discutir.

Todo predicado es la predicación de una forma y toda forma presupone un proceso de formación, en el cual y durante el cual emerge como tal. Los mitos son formas de lenguaje surgidos en el proceso del «lenguajear»<sup>6</sup>; esto es, formas que articulan elementos considerados históricos, en su intenso reclamo, si no de verdad en sentido absoluto, de verosimilitud suficiente. Esto es, las ideas surgen en un proceso de ideación y las imágenes presuponen la imaginación. Así, los mitos custodios de un origen, una conciencia, una identidad —que es heredad y legado, lugar delimitado y propio (Schmukler, 2005)— también se corresponden, por sujeción al tiempo, a claves interpretativas diferentes.

Distintas justificaciones se han dado a la existencia necesaria o contingente de los mitos, en todas las culturas, subculturas y tribus culturales, y la AP puede ser abordada en tales términos. Joseph Campbell definió la condición particular del mito como *mesocosmos*, un cosmos (orden) mediador, a través del cual el microcosmos del individuo se pone en relación con el macrocosmos del todo. Esta definición se enmarca en las cuatro funciones que le reconoce a los mitos: reconciliar la conciencia con las condiciones previas de su propia existencia (*función metafísica*); representar el universo de forma acorde al saber del momento (*función cosmológica*); validar y mantener un orden social específico, y autorizar su código moral (*función sociológica*); y formar a los individuos para que procuren alcanzar los ideales de sus grupos de pertenencia (*función psicológica*). En la que se funda la tradición organizativa de nuestro campo —la racionalidad de Occidente, asociada al Estado moderno y la organización burocrática— el carácter preeminente del mito está dado por la explicación y la justificación de un origen, un fundamento y, subsidiariamente, por la mediación entre la conciencia individual y su relación con el mundo, que también se le atribuye (Watts, 1995). La funcionalidad que Campbell le atribuye a las narrativas tradicionales que operan como garantes en última instancia de un ordenamiento social, son claramente aplicables a nuestro caso, como lo destaca Julián Bertranou (2020).

Por su parte, Johan Degenaar sugiere que hubo un tiempo —que denomina *de la apreciación premoderna*— en que los mitos coincidían con la realidad

---

<sup>6</sup> «Somos en el lenguajear» daría el sentido preciso de la expresión original de Humberto Maturana y Francisco Varela (1994), relativa a que los humanos existimos como tales en el lenguaje.

vivida (Schmukler, 2018a). Esta disposición sigue vigente en muchas culturas y subculturas o tribus culturales, como podría caracterizarse a buena parte de la AP. Bertranou actualizó el tema en una detallada exposición de mitos y falacias contemporáneos de la gestión pública local, que se corresponde con los señalamientos anteriores en lo atinente a su carácter y funcionalidad. En su trabajo, denuncia falacias como la necesidad de configurar los cuadros de la AP con personal militante del proyecto político del Gobierno, tener agallas para tomar decisiones, alegar a la neutralidad del Estado o insistir en la falta de tiempo para ordenarse y planificar, entre otras.

Siguiendo a Degenaar, la apreciación moderna restauró el *logos* para criticarlos y la posmoderna procuró revisar sus modos de funcionamiento e influencia. La oposición intransigente entre mito y *logos* expresa la persuasión moderna, ilustrada (o iluminada por la razón) de que el proceso histórico es unidireccional y progresista; viene de la oscuridad y los temores que se procuraron aventar con ficciones convenientes, pero debe ceder su lugar a la claridad y la seguridad que brindan los conocimientos positivos, únicos aceptables como reales, derivados del uso de la razón y el método consecuente. En este sentido, aquí solo cabe señalar que, a partir del imperio de la razón moderna, los mitos custodios del comportamiento individual y el desempeño colectivo anidan en «la sombra» de los motivos racionalmente discutibles que se conjugan en el organizar<sup>7</sup>.

En perspectiva de las teorías de proceso, sin embargo, no cabe compartir sin más el optimismo positivista respecto de la inexorabilidad de la progresión del mito al *logos*, pues hay sobrada evidencia razonable —valga la ironía— para afirmar que la razón por sí sola no alcanza para explicar y justificar todo comportamiento individual y colectivo. Podría agregarse que la respuesta ilógica (aunque no antilógica), eventualmente, puede expresar mediante la imaginación y la reflexión creativa las seguridades para convivir que la sola capacidad de la razón no genera. Luego, para ponderar ajustadamente problemas y dilemas de la gestión pública, no cabe rechazar en principio y negarse a la comprensión de las raíces no racionales o ilógicas de los pensamientos y comportamientos, expectativas,

---

<sup>7</sup> Esta idea de «sombra» es original de Robert Denhardt (1989), y la condición de motivos racionalmente discutible fue debidamente destacada y especificada por Max Weber (1969).

y temores de los agentes públicos, que proveen significados a prácticas consensualmente validadas<sup>8</sup>.

Enmarcando las caracterizaciones precedentes, entre los mitos arraigados en la ortodoxia del campo se destaca el de administrar por principios generales, abstractos y universales, respaldados por una ciencia del gobierno y la administración irrefutable. Sería magnífico contar con semejante saber y un bagaje de métodos e instrumentos que facilitarían diagnósticos y pronósticos inexcusables, pero no hay tal ciencia del gobierno y la AP (Schmukler, 2018b). La complejidad seguirá resistiendo los reduccionismos, y el mundo seguirá sin tener la gentileza de acomodarse siempre a las pretensiones y planes de las/os funcionarias/os. Esto no significa que la gestión pública ha de ser conducida sin método ni rigor conceptual, sin atender los múltiples recursos analíticos y procedimentales que las teorías y las prácticas han ido consolidando. La observación, la reflexión imaginativa, el análisis que aúna la coherencia lógica de una conjetura o hipótesis debidamente fundada con su corroboración empírica siguen siendo instrumentales e imprescindibles para una buena gestión. No es aceptable desdeñar el portentoso caudal de recursos teóricos que la AP dispone para hacer más efectiva su práctica y ayudar al Gobierno a gobernar mejor en términos de políticas. La inexistencia de una ciencia del gobierno y la AP no implica carencia de conocimientos y procedimientos, sino que resalta que no hay sustituto para la responsabilidad personal de la/el gobernante ni de la/el administradora/or pública/o en su accionar imaginativo, reflexivo y metódico.

Sería oportuno contar con una definición verdadera, científicamente producida y validada, de lo que constituye *buen gobierno* y *sana administración*, frente a la cual solo las/os necias/os pudieran oponer reservas o matices. ¿Es acaso razonable esperarla o lamentar su inexistencia? El problema del conocimiento y el método radica en su relación con la verdad. Y esta relación es refractaria al acuerdo unánime y permanente. Es claramente problemático asumir que no hay tal cosa como la absoluta verdad en los asuntos públicos (si acaso en otros asuntos la hubiera) y, al mismo tiempo, procurar que la gestión se oriente por su intento y preeminencia, y que rechace las imposturas y falsificaciones. La

---

<sup>8</sup> «Organizar», según Karl Weick, se define como gramática consensualmente validada para reducir la equívocidad (ambigüedad), por medio de comportamientos sensibles entramados (Harmon, 1986).

disposición próxima al escepticismo filosófico que anima a muchos teóricos de proceso, en clave constructiva y pragmática, implica la búsqueda incesante antes que el renunciamiento pesimista y no merece ser confundido con la negación dogmática de la verdad. Solo si se acepta el carácter paradójico del dilema podrán reconciliarse la teoría y la práctica con el desempeño genuino de la AP, es decir, cuando se disponga a contribuir a que el Gobierno «gubierne mejor» en términos de políticas.

Otro mito clásico de la AP lleva a asumir que la jerarquía<sup>9</sup> y la obediencia de los sujetos subordinados, antes que la responsabilidad personal y la reflexión imaginativa asociada, son el mejor mecanismo para asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión. Es necesario, sin duda, que haya claridad en los propósitos y las orientaciones del mando, así como cooperación para la acción efectiva en su prosecución. Pero hay vida y responsabilidad más allá de las lealtades personales y las conveniencias políticas, más allá de la burocracia y sus simulaciones, pese a las importantes mejoras que la burocracia implicó respecto de formas patrimonialistas, clientelares y otras en las que se abusa de la arbitrariedad, la opacidad, la sujeción personal y los propósitos inconfesables. No es la burocracia la única teoría, forma de coordinación o ejercicio del liderazgo en la AP que pueda considerarse sugerente y eficaz, ni cabe ya seguir consintiendo la idea de «superioridad técnica» de esta forma de organización respecto de cualquier otra<sup>10</sup>.

No obstante, el más corrosivo y esterilizante de los mitos de la AP a confrontar quizás sea el que postula la competencia neutra de las/os servidoras/es públicas/os. Y corresponde confrontarlo, al menos, para acicatear el anestésico sentido de conformidad de las/os burócratas inducidas/os a presumirse inocentes. El mal-mito de la neutralidad sugiere que las/os trabajadoras/es públicas/os no

---

<sup>9</sup> De las voces griegas *hierós*, que significa «sagrado», y *arkhe* (ἀρχή), que significa «origen», «orden», «principio», «gobierno», «mando». La presunción de sacralidad del mando —entendido como fundamento primero de todo ordenamiento— acompaña aún las capacidades de toda jefatura burocrática.

<sup>10</sup> Esto no implica negar la indicación de Weber, sino contextualizarla. Nótese que este mismo autor señaló que la burocracia es una forma de organización técnicamente superior a las otras conocidas hasta entonces, y ya han transcurrido más de cien años, durante los cuales hubo novedades que Weber no conoció.

son responsables de cancelar ni de corregir posverdades (mentiras, imposturas, distorsiones, falsificaciones, simulacros, fraudes, malversaciones) que infecten el contenido y alcance de su trabajo y deberes funcionales, ni contestar los embates de quienes se infiltran en la gestión o facilitar el acceso de las/os excluidas/os. Pero las posverdades, así como la infiltración y la exclusión, merecen ser corregidas. Es incorrecto considerar que las/os servidoras/es públicas/os no son capaces de interpretar reflexivamente sus propias tareas, deseos y obligaciones para consigo mismas/os y con los demás. Ello implicaría que no son las/os autoras/es efectivas/os de los actos que realizan, acorde a las reglas de juego que validan y actualizan en su accionar según estas mismas, como si al incorporarse a una organización de AP y aceptar las instrucciones operativas que se traducen en desempeño laboral no comprometieran su conocimiento, sensibilidad y juicio, elementos constituyentes todos de su incontestable agencia personal, su indelegable responsabilidad personal (Harmon, 1995). Atribuir a estos sujetos la cualidad de competentes neutros equivale a afirmar que sus modos de entender, desempeñarse, valorar y, consecuentemente, explicar y consentir, no son característicos ni constitutivos de las situaciones en las que ellas/os mismas/os se involucran. Y esto, simplemente, no es verdad. Así, la teoría y la práctica de la competencia neutra debería ser abandonada, como un mal-refugio ilusorio para el temor transmutado en alienación.

## **5. La amenaza de tornar el mito en tragedia: algunas conclusiones**

Los griegos que nos legaron el lenguaje de la AP que aún utilizamos supieron que al mito podía sobrevenirle la tragedia. El ejemplo de Edipo viene a cuento: la obstinación del héroe por cumplir su destino —salvar la ciudad y reparar el mal (el asesinato de su padre)— se funda en la ignorancia. Edipo ignora que el crimen que procura vengar es de su propia autoría. La tragedia que sigue al mito —o que este prefigura—, sin embargo, tenía un propósito o destino redentor: por la vía de la representación reiterada de los excesos pasionales y el dolor —contemplar el dolor ajeno impone pensar el propio— la desgracia era un dispositivo educativo, formativo de la condición ciudadana. Este hecho no se ponía en escena para regodearse en él, sino, lógicamente, para ilustrar cuánto de contingente y evitable había en la aparente fatalidad de su proceso. No hay ninguna contradicción en ello.

Si vemos el mundo como somos y no como el mundo es, asumir que este ha cambiado significa que nosotras/os lo hemos hecho, que el cambio es y está en nosotros, que no hay sustituto, en última instancia, para lo que Sartre denominó «la incontestable autoría de los propios actos» (Harmon, 1995). La infiltración, la exclusión y la posverdad son gravemente problemáticas, pero no son inaccesibles a la crítica y la reparación. Estos procesos, constituidos en trinidad nefasta del gobierno-en-contexto, merecen la mayor atención para ser comprendidos y confrontados. La AP no debería permanecer ajena ni indiferente, sino que debería estar activamente comprometida en auxiliar al Gobierno a «gobernar mejor» en términos de políticas.

Nuestra respuesta, en el plano académico, apunta a que las organizaciones de la AP lleguen a congregar los talentos y compromisos personales necesarios para hacer ese trabajo. Para ello, procuramos formar profesionales munidas/os de teorías, métodos y técnicas, así como de una ética de servicio, aptas/os para confrontar la influencia de quienes logran acceder al Gobierno y la AP en procura de réditos sectarios; corromper la legitimidad de la representación republicana; y transmutar la contundencia de las calamidades que generan o consienten en logros virtuosos por el solo poder de sus relatos balsámicos.

Hace ya veinticinco años, Herbert Simon (1997) justificaba su respaldo al servicio público y la necesidad de consolidarlo, al afirmar que

... una sociedad democrática solo es sustentable si el poder está difundido (...). Entre las mayores amenazas a la democracia actual se encuentran las capacidades de las corporaciones de negocios que usan su poderío económico para corromper gobiernos, equivalentes a las de los gobiernos centralizadores que usan su poderío legal y político para corromper sus propios procesos electorales (...). La impresionante contribución de los servidores públicos más creativos y dedicados (...) no constituye un misterio incomprendible. Es hora de acabar con la difamación del servicio público. Cualquiera sea la retórica acerca de la «burocracia», las organizaciones no son el enemigo. [Por el contrario,] son la herramienta más efectiva que los seres humanos hemos hallado para satisfacer nuestras necesidades (p. 72).



En coincidencia con el profesor Simon, restaurar la confianza en el mérito de las instituciones y alumbrar una nueva comprensión siguen siendo el horizonte de una labor ineludible para la academia dedicada al mejoramiento del Gobierno y la AP. Es de desear que la dirigencia política se haga eco del reclamo y sume su compromiso. Pero no menos importante es que las/os servidoras/es públicas/os —cuya descalificación repudiamos, así como exaltamos sus aportes a la vida social— reflexionen sobre su responsabilidad como tales y procuren no resignarse, reflejadas/os en el mito de Edipo, a la trágica fatalidad de una profecía autocumplida.

## Referencias bibliográficas

- Bertranou, J. (2020). Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), 83-106.
- Catlaw, T. J. (2006). The Death of the Practitioner. *Administrative Theory & Praxis*, 28(2), 190-207.
- Cunill Grau, N. C. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En L. C. Bresser-Pereira, N. C. Cunill Grau, L. Garnier, O. Oszlak y A. Przeworski, *Política y gestión pública* (pp. 193-223). FCE-CLAD.
- Cunill Grau, N. C. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (52), 5-44.
- Denhardt, R. B. (1989). *In the Shadow of Organization*. University Press of Kansas.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. The University of Alabama Press.
- Farmer, D. J. (2005). *To Kill the King. Post-traditional Governance and Bureaucracy*. Sharpe.
- Farmer, D. J. (2010). *Public Administration in Perspective. Theory and Practice through multiple lenses*. Sharpe.
- Farmer, D. J. (2016). Out of the Fly-bottle? A Post-script on Post-traditional Public Administration. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 19(1), 90-102.

- Farmer, D. J. (2018a). Contemplating Bureaucracies: A Tale of Identities - Essay 4. *Administrative Theory & Praxis*, 40(1), 83-95.
- Farmer, D. J. (2018b). Sub-administration: Ideologies, Myths and Metaphors. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 21(3), 140-149.
- Farmer, D. J. (2020). *Beyond Public Administration: Contemplating and Nudging Government-in-context*. Routledge.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1996). *Postmodern Public Administration. Toward discourse*. Sage Publications.
- Garay, R. H. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (18).
- Harmon, M. M. (1995). *Responsibility as Paradox: a Critique of Rational Discourse on Government*. Sage Publications.
- Maturana, H. y Varela, F. (1994). *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas el entendimiento humano*. Universitaria.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554.
- Schmukler, R. (2005). Reflections from the Border Line. *Administrative Theory & Praxis*, 27(1), 159-174.
- Schmukler, R. (2009). Idle Thoughts on Method, Agony, and Pretense. *Administrative Theory & Praxis*, 31(3), 377-387.
- Schmukler, R. (2016). The Practicality of Poetic Contemplation: A Reflection on David Farmer as a Methodologist. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 10(1), 79-89.
- Schmukler, R. (2018a). Myths as Errors and Inventions: The Shadow of Tradition in PA Praxis. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 21(3), 158-170.
- Schmukler, R. (2018b). La impracticable gestión pública por principios. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 135-155.
- Simon, H. (1997). Why Public Administration? *Public Administration Review*, 58 (1), ii.
- Watts, A. (1995). *Mitos, sueños y religión*. Kairós.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

## Cómo citar este artículo

Schmukler, R. (2023). Infiltración, exclusión y posverdad: la Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 13-33.

Fecha de recepción 10/2022 | Fecha de aprobación 12/2022



# La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad

Por *Sebastián Martín Juncal\**

## Resumen

La cuestión ambiental ha cobrado una gran relevancia en los últimos años, a tal punto que resulta habitual encontrar referencias de todo tipo en la opinión pública, las redes sociales, las empresas, y las organizaciones públicas y de la sociedad civil. La temática ha dejado de constituir un asunto técnico específico de ciertas disciplinas y saberes o una causa de un sector del activismo social. Ese estado de situación actual en la Argentina —en el que se combinan el carácter integral/transversal del fenómeno, el abordaje sectorial y parcial de los gobiernos, el largo tiempo transcurrido entre las primeras manifestaciones del problema y las políticas públicas adoptadas, una toma de conciencia social lo suficientemente extendida y la generación de políticas públicas comprensivas sobre el tema— devino en una institucionalidad fragmentada, dislocada y dispersa de las políticas ambientales. En este artículo revisaremos los principales aspectos de la situación señalada a fin de describir sus fundamentos y reflexionar sobre posibles vías para mejorar las condiciones para el desarrollo de una política ambiental mejor preparada para hacer frente a los desafíos actuales.

## Palabras clave

Políticas públicas, Argentina, política ambiental, medioambiente, articulación institucional.

---

\*Investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

sebajuncal@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1295-9705>

## **Abstract**

The environmental issue has gained relevance in recent years, to such an extent that we usually find references of all kinds in public opinion, social networks, companies, public organizations, and civil society. It has ceased to constitute a specific technical matter of certain disciplines and wisdoms and/or a certain cause of social activism. This current state of the question in Argentina combines the integral/transversal nature of the phenomenon, the sectorial and partial approach on the matter adopted by the governments, the long time elapsed between the first manifestations of the problem and the public policies adopted, a sufficiently widespread social awareness and the generation of comprehensive public policies on the subject. This situation resulted in a fragmented, dislocated and dispersed institutionality of environmental policies. This paper reviews the main aspects of the referred situation to describe its causes and consider possible ways to improve the conditions for an environmental policy prepared to face current challenges.

## **Key words**

Public policies, Argentina, environmental policy, environment, institutional articulation.

## **1. Introducción**

Los desafíos en materia ambiental que enfrenta la humanidad dejaron de estar circunscriptos a comunidades epistémicas, organizaciones técnicas o movimientos sociales ecologistas. En un breve lapso de tiempo, las evidencias climáticas y ecosistémicas de todo tipo impulsaron la cuestión a un lugar destacado en la agenda pública y en la opinión pública hasta convertirlo en un tema cotidiano a lo largo y ancho del planeta. Si bien, como veremos a continuación, diversos actores activamente involucrados en la temática vienen desarrollando sostenidamente procesos de concientización entre la población, la contundencia de acontecimientos catastróficos —que se repiten con mayor frecuencia— pone de manifiesto cierto consenso extendido de que la humanidad se encuentra a las puertas del punto de no retorno en relación con las condiciones mínimas planetarias necesarias para garantizar su habitabilidad y continuidad. Incluso

el auge del «negacionismo ambiental» puede ser considerado una reacción que refleja la vigencia y relevancia de la cuestión.

Sin embargo, esa creciente presencia y relevancia del tema no se traduce en una acción climática decidida con impacto real y efectivo sobre esas condiciones. Existe una heterogeneidad de posicionamientos, de opiniones y de información circulando sobre prácticamente cada aspecto de la cuestión ambiental, que perturba las posibilidades de implementación de acciones integrales decididas, más allá de los grandilocuentes anuncios luego de cada reunión internacional sobre el tema. El resultado es un conjunto de iniciativas desarticuladas entre sí, de insuficiente impacto sobre las problemáticas actuales y con horizontes de implementabilidad demasiado lejanos para el grado de urgencia que muestra el escenario. Esa situación se observa en las contradicciones que abundan en el accionar y en las tomas de posición de la ciudadanía en la materia, y en la diferencia entre el desafío y las capacidades efectivas de las organizaciones dedicadas a desarrollar propuestas para lidiar con él: un «Goliat ambiental» que no deja de ampliar la brecha en términos de fortaleza respecto del «David ecológico».

En este artículo revisaremos las condiciones de la institucionalidad de la política ambiental en nuestro país, para lo cual tomaremos como premisa la dispersión de atribuciones entre diferentes niveles de gobierno, organizaciones y ámbitos territoriales que caracterizó —y sigue caracterizando— la cuestión; además, procuraremos reflexionar de qué manera incide en ella como rasgo persistente.

## **2. La política ambiental y su institucionalidad**

Si bien las preocupaciones por el ambiente se pueden rastrear a lo largo de la historia en diferentes sociedades y circunstancias, no fue hasta que los efectos e impactos del desarrollo capitalista se hicieron evidentes sobre él, hacia fines del siglo XIX, que la cuestión formó parte de las preocupaciones gubernamentales. En ese momento, se asumieron como situaciones directamente ligadas a las ramas de las actividades económicas (industria, minería, transporte) con efectos muy visibles e impactantes sobre la sociedad y el ambiente (contaminación industrial por emanaciones, derrames de petróleo, residuos de la explotación minera,

efectos de ciertas obras de infraestructura sobre ecosistemas, etc.). De esta manera, el desarrollo de un lugar en la agenda pública con identidad propia se fue generando lentamente, en primera instancia ligado con la disciplina, la técnica o el sector que generaba esos efectos. La conflictividad bélica de la primera mitad del siglo xx relegó al asunto hasta hacerlo una característica más de las calamidades sociales registradas en el período.

La cuestión ambiental como problema sistémico emergió durante la década del sesenta del siglo xx, vinculada con movimientos contestatarios y la contracultura, con la amenaza nuclear sobre el conjunto del planeta como un factor aglutinador determinante. En 1972, la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo, abrió un camino de institucionalización de la problemática, que prosiguió con la creación de la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1983, el Informe Brundtland de 1987 y la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992, cuando se consolidó el concepto de *sustentabilidad ambiental* como elemento a ser tenido en cuenta a la hora de evaluar las consecuencias de las actividades humanas. Es en el Informe Brundtland mencionado en el cual se define la *sustentabilidad* de forma «oficial» por primera vez (Carabias *et al.*, 2009). Hasta entonces, su forma de problematización en la agenda y su traducción en una política pública asumía formas estrictamente sectoriales y, por ende, dispersas y fragmentadas. De hecho, pese al temprano desarrollo del concepto y a la progresiva toma de conciencia sobre la integralidad de la cuestión ambiental, el abordaje segmentado se mantiene hasta la actualidad sin grandes modificaciones, aunque en diferentes grados según el territorio y/o el elemento ambiental en cuestión.

En nuestro país, la sectorialización y la fragmentación se observan en la historia institucional de la cartera a cargo de la cuestión, el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) (Gutiérrez, 2018). Esta repartición tuvo múltiples cambios de pertenencia institucional desde la creación del primer organismo estrictamente ambiental en 1973, cuando se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH) dentro del Ministerio de Economía, mediante el Decreto 75/1973 del 25 de octubre de 1973 (publicado en el Boletín Oficial el 29 de octubre de 1973). Su conformación incluía cuatro subsecretarías que reflejaban una mirada integral de la problemática (o, al menos, una



intencionalidad en ese sentido): de Recursos Naturales Renovables, de Recursos Hídricos, de Minería y de Ambiente Humano (Gutiérrez e Isuani, 2013). Luego de esta breve experiencia, Minería no volvería a formar parte de la cartera, mientras que Recursos Hídricos lo hizo entre 1996 y 1998.

La dictadura cívico-militar desarticuló la cartera a través de dos decretos: el 520/1976 y el 526/1976 del 21 de mayo de 1976 (publicados en el Boletín Oficial el 1 de junio de 1976), a través de los cuales se dispuso que la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería tuviese a su cargo a la Subsecretaría de Recursos Renovables y Ecología; y la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas a la Subsecretaría de Planeamiento Ambiental. Asimismo, a la primera de las subsecretarías mencionadas le quitó las funciones, el personal afectado, las partidas presupuestarias y bienes patrimoniales relacionados con la pesca y la caza marítima o fluvial, y los transfirió a la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos. Posteriormente, algunas atribuciones de política ambiental se trasladaron al Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente mediante la Ley de Ministerios 22.520 del 18 de diciembre de 1981 (publicada en el Boletín Oficial el 23 de diciembre de 1981).

Con el retorno a la democracia, el gobierno de Alfonsín mantuvo inicialmente la configuración heredada, por la que la política ambiental se encontraba dispersa entre varias secretarías, el Decreto 134/1983 del 10 de diciembre de 1983 (publicado en el Boletín Oficial el 10 de enero de 1984) dio continuidad a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVyOT) del Ministerio de Salud y Acción Social, y a las funciones a cargo de las secretarías de Recursos Hídricos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, y de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía, lo que refleja el escaso peso de la cuestión en ese momento. En 1987 volvió a cobrar relevancia el tema con la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental (SSPA) mediante el Decreto 1062/1987 del 30 de junio de 1987 (publicado en el Boletín Oficial el 15 de enero de 1988) dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y se mantuvo en vigencia la SVyOT. Pero la SSPA tuvo poca existencia, ya que al poco tiempo fue suprimida por el Decreto 1680/1988 del 17 de noviembre de 1988 (publicado en el Boletín Oficial el 25 de noviembre 1988). En 1989 volvió a generarse una nueva institucionalidad para la cuestión con la conformación de la Comisión

Nacional de Política Ambiental (CNPA) —a través del Decreto 292/1989 del 28 de febrero de 1989 (publicado en el Boletín Oficial el 8 de marzo de 1989)—, dirigida por un presidente acompañado por un Directorio de cuatro vocales, un formato que no registraba antecedentes para la cuestión ni volvería a repetirse posteriormente.

El Gobierno de Menem procuró consolidar en una estructura más robusta las atribuciones dispersas entre varias carteras, en buena medida para aprovechar el auge de la cuestión en ese momento y así reposicionar a nuestro país en el ámbito internacional (Bueno, 2017). Con este objetivo, creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH) en el ámbito de la Presidencia de la Nación mediante el Decreto 2419/1991 del 12 de noviembre de 1991 (publicado en el Boletín Oficial el 18 de noviembre 1991). De esta nueva secretaría pasaron a depender la CNPA como órgano de asesoramiento permanente, la Administración de Parques Nacionales y la Dirección Nacional de Recursos Naturales, dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Hídricas, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas.

El texto ordenado de la Ley de Ministerios establecido por el Decreto 438/1992 del 12 de marzo de 1992 (publicado en el Boletín Oficial el 20 de marzo de 1992) omite toda referencia a la SRNyAH, y mantuvo al Ministerio de Salud y Acción Social como la cartera a cargo de «todo lo inherente a la salud de la población y el medio ambiente». La omisión parece haber pasado desapercibida, ya que poco tiempo después se dictaron sucesivamente el Decreto 1455/1992 del 13 de agosto de 1992 (publicado en el Boletín Oficial el 20 de agosto de 1992) y el Decreto 2786/1993 del 30 de diciembre de 1993 (publicado en el Boletín Oficial el 19 de enero de 1994), que modificaron la estructura de la SRNyAH.

El 29 de noviembre 1996 fue nuevamente modificada su denominación por Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) mediante el Decreto 1381/1996 (publicado en el Boletín Oficial el 6 de diciembre de 1996) y, posteriormente, recibió una serie de unidades de otras carteras mediante el Decreto 146/1998 del 30 de enero de 1998 (publicado en el Boletín Oficial el 5 de febrero de 1998)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Dirección Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios

Apenas iniciado, el Gobierno de De La Rúa afincó, mediante el Decreto 20/1999 del 13 de diciembre de 1999 (publicado en el Boletín Oficial el 15 de diciembre de 1999), la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En febrero de 2002, ya en el Gobierno de Duhalde, mediante el Decreto 357/2002 del 21 de febrero de 2002 (publicado en el Boletín Oficial el 22 de febrero de 2002) se renombró como Ministerio de Desarrollo Social y mantuvo a la SDSyPA en su órbita. Poco tiempo después, el Decreto de Necesidad y Urgencia 141/2003 del 4 de junio de 2003 (publicado en el Boletín Oficial el 5 de junio de 2003) retrotrajo la situación al T.O. 1992 de la Ley de Ministerios, ya que fijó la competencia ambiental en la cartera de salud, renombrado por esa norma como «Ministerio de Salud y Ambiente».

Los decretos de necesidad y urgencia 828/2006 y 830/2006, ambos del 6 de julio de 2006 (publicados en el Boletín Oficial el 10 de julio de 2006), modifican respectivamente la Ley de Ministerios y asignan la flamante Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Poco tiempo después, la Ley 26.168 del 15 de noviembre de 2006 (publicada en el Boletín Oficial el 5 de diciembre de 2006) creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la SAyDS, lo que obligó a la cartera a incorporar una serie de estructuras organizativas de apoyo a medida que este organismo desplegaba su institucionalidad.

El Decreto 1919/2006 del 26 de diciembre de 2006 (publicado en el Boletín Oficial el 27 de diciembre de 2006) volvió a modificar la estructura de la cartera. Si bien continuaron las modificaciones posteriormente a esa transferencia, se mantuvo bajo esa dependencia por un período inédito para la cuestión —casi una década— hasta su transformación en Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable mediante el Decreto 13/2015 del 10 de diciembre de 2015 (publicado en el Boletín Oficial el 11 de diciembre de 2015) por parte del Gobierno de Macri.

---

Públicos, el Instituto de Aguas Subterráneas (ex CRAS) del Servicio Geológico Minero al Instituto Nacional del Agua y del Ambiente, Comité Interjurisdiccional del Río Colorado del Ministerio del Interior, Organismo Regional de Seguridad de Presas Comahue de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y la Comisión Regional del Río Bermejo del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Por su parte, la Administración de Parques Nacionales también funciona dentro de la órbita del MAYDS desde diciembre de 2015 (hasta entonces dependía del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes) y el Servicio Nacional de Manejo del Fuego —creado mediante la Ley 26.815 del 10 de enero de 2013 en el ámbito de la entonces SAYDS— fue transferido al Ministerio de Seguridad a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 746/2017 del 25 de septiembre 2017 (publicado en el Boletín Oficial el 26 de septiembre de 2017), de donde regresó el 28 de agosto de 2020 mediante el Decreto 706/2020 (publicado en el Boletín Oficial el 29 de agosto de 2020).

El Decreto 802/2018 del 5 de septiembre de 2018 transformó al Ministerio en Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Posteriormente, el Decreto de Necesidad y Urgencia 7/2019 del 10 de diciembre de 2019 (publicado en el Boletín Oficial el 19 de diciembre de 2019) le devolvió el rango de ministerio que había perdido, puesto que modificó su denominación por el de «Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible». La estructura organizativa actualmente vigente fue establecida mediante el Decreto 50/2019 del 19 de diciembre de 2019 (publicado en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2019) y la Decisión Administrativa JGM 928/2021 del 19 de septiembre de 2021 (publicada en el Boletín Oficial el 20 de septiembre de 2021). Las transformaciones en la estructura organizativa de la cartera nacional a cargo de la política ambiental refieren a la primera apertura, a las que se agregan las correspondientes a los niveles inferiores y unidades *ad hoc* como comisiones, grupos y mesas de trabajo, con diferente grado de formalización y vigencia, durante todo el período reseñado. La descripción refleja una historia caracterizada por la discontinuidad institucional, lo que habitualmente afecta el funcionamiento interno de la cartera (Isuani, 2018, 2019).

Esta situación guarda cierta correlación con la propia historia de la política ambiental, que fue registrando adiciones, supresiones y transformaciones en su propio objeto, en función del impacto de las demandas, las restricciones y la influencia del contexto institucional. A ello se suma un marco normativo con competencias concurrentes entre diferentes niveles de gobierno, empezando con la Ley General del Ambiente (LGA) 25.675 del 6 de noviembre de 2002 (publicada en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 2002) que se limita a establecer

presupuestos mínimos que debe contener la legislación provincial en la materia, ya que el dominio originario de los recursos naturales por parte de ellas es lo que le da contenido y razón a la política ambiental. A ella se agregan diez leyes de presupuestos mínimos (Ley 25.612 de Residuos Industriales, Ley 25.670 de Gestión de PCB, Ley 25.675 General del Ambiente, Ley 25.688 de Gestión de Aguas, Ley 25.831 de Información Ambiental, Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Ley 26.562 de Control de Actividades de Quema, Ley 26.639 de Protección de Glaciares y Ley 26.815 de Creación del Sistema Federal de Manejo del Fuego), 29 convenios, actas, acuerdos y protocolos internacionales aprobados por leyes del Congreso y una cantidad importante de leyes sectoriales referidas a diversas materias (aire, áreas protegidas, bosques, energía, hidrocarburos, minería, fauna, residuos, minería, pesca, suelo, etc.) en las que la cuestión ambiental es una dimensión relevante, y, sobre todo, que cada vez cobra más trascendencia.

Asimismo, este estado de las cosas refleja la cambiante historia política de nuestro país —característica persistente de larga data— y sus efectos sobre la institucionalidad (Oszlak, 1997, 1999). En ese punto, cabe resaltar algunos aspectos que caracterizan esa influencia en materia ambiental:

- No todas las leyes mencionadas, tanto las aprobatorias de compromisos internacionales como las de presupuestos mínimos y/o sectoriales, fueron debidamente reglamentadas. Incluso algunos decretos reglamentarios no designan la autoridad de aplicación de manera explícita. Para el caso de una materia dispersa como la ambiental, que fue agregando dimensiones bajo su órbita a medida que el contexto las impuso y con una cartera a cargo que tuvo sucesivas mutaciones, las posibilidades de reglamentar las normas con una mirada integral fueron escasas.
- Las leyes y el conjunto de la normativa aplicable de rango inferior aprobada habitualmente carecieron de una mirada enfocada desde y hacia lo ambiental: por lo general, constituyó un aspecto o dimensión de otra política pública. Cuanto más antigua es la norma y cuanta más incidencia tenga la materia normada sobre sectores fundamentales del modelo productivo y de la política económica, mayor es la tendencia a

que el contenido ambiental de la misma sea accesorio, marginal y/o formalista. A tal punto esta situación es así, que el MAYS tiene escasa o nula injerencia en materias como hidrocarburos, minería, energía, producción agropecuaria, entre otras. Este aspecto constituye el eje de la crítica esbozada desde un sector muy activo del ambientalismo respecto del modelo extractivista de desarrollo de nuestro país.

- La falta de integralidad y la subordinación de la política ambiental —derivados de ser durante mucho tiempo un aspecto de otras políticas públicas— se replicó de manera sistemática, con sus variaciones, en las 23 jurisdicciones provinciales del país y —en función de las características institucionales de la descentralización y autonomía de cada una de ellas— en los más de 2300 gobiernos locales con atribuciones no delegadas en materia ambiental.

Esos aspectos generales caracterizan la institucionalidad del MAYS en la actualidad y, en la práctica cotidiana, obligan a la cartera a desplegar su política y concertar acuerdos con múltiples actores involucrados en la cuestión ambiental, caracterizada a lo largo de los últimos años por ciertos rasgos:

- Una agenda internacional dinámica que impulsa acuerdos multilaterales con diferentes grados de compromiso efectivo por parte de los Gobiernos nacionales y que se traduce (o debería traducirse) en políticas, programas y proyectos que necesariamente requieren el involucramiento y el compromiso de jurisdicciones provinciales.
- A partir de su instalación en la agenda, la cuestión ambiental fue generando una serie de iniciativas sectoriales en diferentes carteras del gobierno nacional, algunas de ellas transversales al conjunto de la APN y otras específicas de diferentes organismos y ministerios, respecto de las cuales la intervención efectiva del MAYS como referencia técnica principal sobre la cuestión habitualmente no tiene lugar.
- Un crecimiento sostenido de la conciencia y el activismo sobre la cuestión ambiental, no exento de controversias y de una amplia

variedad de opiniones, que presionan y demandan en diferentes instancias internacionales, nacionales y locales de manera diversa, multiforme y heterogénea.

- La emergencia de un escenario en los que ciertos eventos catastróficos (incendios, sequías, inundaciones, emergencias climáticas, etc.) comienzan a ser recurrentes y ejercen un alto impacto sobre la opinión pública, ya que acelera el proceso de toma de conciencia social reflejado en el apartado anterior y, sobre todo, genera una serie de consecuencias (daños materiales y humanos, demandas judiciales, modificaciones institucionales, etc.) que condicionan la política ambiental nacional.
- Ante emergencias y catástrofes, la opinión pública se encuentra a merced de los medios de comunicación masiva y las redes sociales, que no evalúan ni tienen en cuenta la institucionalidad y el marco jurídico a la hora de asignar responsabilidades en una materia con asignación compartida entre diversos actores y jurisdicciones. El esquema de competencias compartidas presenta dificultades de operacionalización en escenarios de «normalidad», que se acentúan ante acontecimientos extraordinarios inesperados, en los que el reparto de culpas y la búsqueda de «chivos expiatorios» está a la orden del día.
- Mientras no ocurran emergencias o catástrofes, la cuestión permanece con baja intensidad política, ya sea con carácter técnico en ámbitos reducidos y discretos o como una preocupación social creciente para el público, que difícilmente se vincula con una política pública específica, sino más bien con el funcionamiento general de la economía y la sociedad. En esa dinámica, el MAyDS y las máximas autoridades políticas del Gobierno nacional son señalados como los principales responsables. Superado el acontecimiento en cuestión por la opinión pública, el análisis de lo ocurrido pierde actualidad mediática y la función performativa de los titulares de coyuntura sobre el sentido común no puede ser modificada. El derecho a réplica resulta fútil, ya que encuentra pocos medios y baja audiencia.

El contexto con el que se vincula esta institucionalidad presenta una variedad de demandas y restricciones que condicionan fuertemente su capacidad de maniobra. Las relaciones con poderes ejecutivos de jurisdicciones provinciales y locales, con otros organismos del Poder Ejecutivo Nacional con políticas, programas o proyectos con contenido ambiental, con otros poderes del Estado —especialmente el Poder Judicial— o con Estados y organizaciones internacionales, determinan que el MAyDS se encuentre limitado por un «corsé» que combina una institucionalidad fragmentada, fruto de largos años de encontrarse relegada en la agenda, con un escenario de demandas crecientes desde diversos actores, no exentas de contradicciones y sesgos.

### **3. La institucionalidad provincial ambiental**

El amplio entramado normativo relativo a la cuestión ambiental en el nivel nacional/federal se replica y se expande en las jurisdicciones provinciales y locales, lo que genera una extensa institucionalidad de la política ambiental que requiere la permanente concertación de políticas que permitan el abordaje de la cuestión ambiental, tal como fue caracterizada en líneas generales en el apartado anterior. Un elemento de importancia trascendental es la reforma constitucional de 1994 que funciona como un parteaguas respecto de las competencias provinciales efectivas referidas al ambiente (y, en general, toda otra política pública sectorial con alguna dimensión ligada al ambiente y los recursos naturales). Por ese motivo, una primera característica distintiva de la normativa ambiental es si se concibieron, se pusieron en marcha y/o se formularon antes o después de la reforma constitucional (Gago *et al.*, 2016; Altavilla, 2018).

La definitiva caracterización de la institucionalidad ambiental de cada jurisdicción es producto de una serie de factores concatenados e interrelacionados que presenta la jurisdicción en cuestión, entre los que se destacan:



- La dotación específica de recursos naturales.
- El perfil socioproductivo y la inserción regional e internacional de su economía.
- La trayectoria y características de su sistema político-institucional y su impacto en las instituciones públicas.
- La tradición e idiosincrasia de su población.

El análisis de la institucionalidad de toda política pública comienza por una descripción de dos elementos principales: el marco jurídico normativo y las organizaciones encargadas de aplicarlo (Oszlak, 2011). Ambos aspectos brindan el encuadre general a partir del cual se despliega la política pública en cuestión. Dentro del primero, es la carta magna de cada jurisdicción provincial la que brinda el marco general de su régimen político, en las cuales deberían incluirse las líneas rectoras referidas al ambiente, a los recursos naturales y otras materias vinculadas con ellas. En el segundo, un indicador preliminar de la relevancia de la cuestión en la agenda puede ser el nivel del organismo rector en materia ambiental y sus características específicas. En el Anexo 1 se sintetizan ambas dimensiones, que permiten establecer un primer panorama de la situación de las jurisdicciones provinciales en materia ambiental.

Un primer aspecto para destacar es que, cuanto más recientes son las constituciones, crecen las posibilidades de que contengan mayores previsiones en materia ambiental. Lógicamente, esto es el reflejo de una mayor preocupación sobre la cuestión ambiental, de su manifestación específica en los territorios en términos de consenso y masividad, y de la forma y la medida en que las fuerzas políticas locales y las instituciones públicas la asimilan. Asimismo, se observa una correspondencia variable con las pautas establecidas por la Constitución nacional aprobada en 1994. En relación con el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias, las constituciones lo contemplan unánimemente (Iribarren, 2006). Y en materia ambiental, predomina la sanción del reconocimiento al ambiente sano como un derecho, mientras que otros institutos como la evaluación del impacto ambiental, el derecho a la información ambiental,

la educación ambiental y el amparo judicial ambiental se encuentran reconocidos en un número menor de constituciones. Se observan también excepciones a esta regla como los casos de Tierra del Fuego y Río Negro, principalmente, que, pese a tener cierta antigüedad, poseen cartas magnas con una perspectiva ambiental de vanguardia para la época en que fueron aprobadas. Dos casos particulares son los de Mendoza y Misiones, con constituciones muy antiguas (en el primer caso, de más de 100 años) de nulo contenido ambiental, pero que presentan una amplia gama de normas en su marco jurídico y normativo que expresan cierta preocupación ambiental, especialmente para el caso de la provincia mesopotámica. En la práctica, contar 3 pautas ambientales que permitan el ejercicio de derechos difusos de incidencia colectiva puede constituirse en una herramienta judicial para las comunidades de los territorios. De todas maneras, la mayor o menor receptividad por parte del Poder Judicial respecto de este tipo de materias es un aspecto clave para que esa posibilidad sea efectiva. Probablemente, disponer de constituciones provinciales «amigables» con el ambiente y los recursos naturales pueda convertirse en el futuro en una herramienta judicial de mayor peso y vigencia.

En relación con la institucionalidad, todas las constituciones asignan a los poderes Legislativo y Ejecutivo potestad en las materias ambientales —o referidas a recursos naturales para el caso de las muy antiguas—. En relación con los Gobiernos locales (municipios, concejos deliberantes, comisiones de fomento, etc.), las constituciones pueden distinguirse de dos grupos, según establezcan o no ciertas competencias para el nivel local en materia ambiental. Entre las que reconocen jurisdicción a los Gobiernos locales se encuentran Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. La aplicación en la práctica de estas pautas constitucionales depende del grado de institucionalidad (normas de rango inferior, competencias y recursos disponibles en los gobiernos locales) de la descentralización y la autonomía municipal en cada caso. Asimismo, la caracterización del equilibrio urbano-rural en cada territorio, la presencia de núcleos urbanos importantes y la dotación específica de cada localidad se traducen en mayores o menores capacidades para ejercer la función prevista en las cartas magnas provinciales. Asimismo, un número menor de constituciones asignan funciones a otros poderes como el Ministerio Público

(Santiago del Estero y Salta), el Consejo Económico y Social (Entre Ríos) o el Defensor del Pueblo (La Rioja). Finalmente, en Entre Ríos, Formosa y Neuquén los pueblos originarios participan en el uso y dominio de los recursos naturales.

En cuanto al organismo rector en materia ambiental, en catorce provincias poseen nivel de secretaría (Catamarca, Chaco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tucumán), seis provincias disponen de un ministerio específico del máximo nivel jerárquico (Buenos Aires, Chubut, Jujuy, Misiones, Santa Fe y Tierra del Fuego) y tres de subsecretarías (Formosa, La Pampa y Santiago del Estero) y un ente autárquico (Corrientes). En relación con el grado de especificidad de la materia asignada al organismo rector, existe una diversidad de situaciones que pueden sintetizarse en los siguientes criterios:

- El ministerio, la secretaría o subsecretaría está dedicada exclusivamente a la cuestión ambiental, dependiendo, por lo general, de la máxima autoridad política (gobernación) o de una autoridad de alto nivel (secretaría general de la gobernación). Es el caso de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis y Santa Fe.
- La unidad posee otras competencias además de la ambiental. En esa línea, se observan casos en los que la secretaría o subsecretaría integra carteras con competencias relativas al agua y la energía (Catamarca), agua (Corrientes), producción, turismo y desarrollo económico (Entre Ríos), producción (Formosa, Salta), salud (Santa Cruz), obras públicas y agua (Santiago del Estero), y desarrollo productivo (Tucumán). Por lo general, en estas provincias el enfoque ambiental se encuentra en una posición secundaria respecto del resto de las competencias de la cartera.
- Una excepción es la provincia de Tierra del Fuego y su Ministerio de Producción y Ambiente, en la que el propio marco jurídico y normativo provincial privilegia la perspectiva ambiental por sobre la productiva.

En ese sentido, si bien no posee una competencia exclusiva, la cartera no relega la política ambiental por la política productiva.

A propósito del manejo del fuego y el combate a los incendios forestales o rurales —aspecto de mayor trascendencia por su relevancia actual en la opinión pública y, por ende, integrante de la agenda pública nacional y provincial—, se observa un bajo grado de institucionalidad del área, por lo general desjerarquizada, excepto en algunas provincias como Río Negro con una tradición importante en la materia. Cabe resaltar al respecto que, hasta hace dos años, el fenómeno de los incendios se circunscribía a determinadas provincias con riquezas forestales significativas (Neuquén, Río Negro y Chubut) o a determinadas prácticas agrícolas o extractivas (delta del Paraná, deforestación en Salta, Chaco y Santiago del Estero) que fueron alcanzando dimensiones que superaron el ámbito local y obligaron a la provincia y, sobre todo, a la Nación a intervenir. Ergo, las organizaciones provinciales a cargo de esta función, en muchos casos, no existen específicamente (se encuentran insertas en esquemas de defensa/protección civil) o se encuentran establecidas por normas cuya implementación tiene una corta historia o un despliegue efectivo incipiente. En ese marco, existe un escenario muy diverso (dejando de lado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al no disponer de territorio significativo que pueda registrar este tipo de eventos, con una excepción muy circunscripta como la Reserva Ecológica de Costanera Sur) con jurisdicciones sobre las que no se encontró información sobre organizaciones o normativa específicas para lidiar con la problemática (Buenos Aires, La Rioja y Santiago del Estero) y otras sobre las cuales la información es incompleta, y no se puede determinar la ubicación de la organización (Chubut y Neuquén). En los casos en que la política pública efectivamente existe, se pueden observar dos grandes enfoques, uno ambiental y otro securitario, que derivan en diferentes pertenencias institucionales:

- Pertenencia al organismo a cargo de la política ambiental (Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego).
- Pertenencia al organismo a cargo de la política de seguridad (Catamarca, Córdoba, Formosa, La Pampa, Salta, San Juan, Tucumán).

- Pertenencias alternativas (Chaco en la cartera de gobierno y trabajo, Corrientes en la de producción, Santa Cruz en la de economía y Río Negro el SPLIF entidad autárquica).

Cabe resaltar que la crisis fiscal derivada de la pandemia del COVID-19, en varios casos, obligó a las provincias a modificar sus leyes de ministerios en pos de suprimir y fusionar algunas unidades organizativas y/o disminuir su jerarquía. Es dable considerar que la situación descripta pueda reflejar esa necesidad de adaptación al contexto socioeconómico.

En relación con la normativa provincial sobre la cuestión ambiental y otras políticas públicas vinculadas en diverso grado, el relevamiento de normas —sobre todo leyes— referidas a las dimensiones o materias existentes en la propia normativa nacional arrojó un escenario diverso. Luego de indagar acerca de la existencia de una ley ambiental general y de leyes sobre evaluación de impacto ambiental (EIA), información ambiental, educación ambiental, residuos peligrosos, energía, hidrocarburos, minería, bosques, flora y fauna, áreas protegidas, gestión del riesgo y la emergencia, manejo del fuego, recursos hídricos, aire, residuos urbanos, sustancias químicas y peligrosas, ordenamiento territorial (OT), cambio climático (CC), suelo y glaciares en las provincias se estableció un escenario que se encuentra en el Anexo 3.

Un primer rasgo que aparece con claridad es la profusión de normativa para el conjunto de las provincias y dimensiones/materias. Podemos decir que, sin entrar en el detalle del contenido específico de las normas, las jurisdicciones provinciales disponen de una amplia normativa ambiental, ya sea propia o nacional a la que adhirieron, sobre la que eventualmente una política federal ambiental concertada podría apoyarse (Victoria, 2019). Si además tenemos en cuenta las especificidades provinciales en materia de dotación de recursos naturales, algunos de los faltantes se explican por sí solos: las provincias que carecen de glaciares, de recursos mineros, de hidrocarburos, de costas o de bosques justifican un número importante de materias no reguladas en algunas de ellas. Sobre el escenario resultante, se observan algunas tendencias generales:

- En lo que respecta a la legislación nacional y la adhesión de las provincias a esta, las fuentes oficiales de información no facilitan la constatación de esta circunstancia. Sin embargo, se verifica, sobre todo, en materias sobre las que han surgido polémicas como la Ley Nacional de Glaciares. Sin poder dar una conclusión al respecto, dado que la información relevada no lo permite, se presumen tres situaciones posibles: una serie de provincias que se alinearon directamente a la ley (Mendoza y Río Negro), un segundo grupo que sancionó una ley propia (Jujuy, La Rioja, San Juan y Santa Cruz) y otras que se encuentran en una situación diversa del proceso (Catamarca, cuya ley tuvo media sanción en el senado provincial hace más de diez años). Un caso particular es el de Tierra del Fuego, cuya Ley Marco de Gestión Integral de los Recursos Hídricos establece un régimen de protección de glaciares (Mansilla *et al.*, 2022).
- La Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) registra un mayor número de adhesiones provinciales, pero no se pudo corroborar la lista completa. En varios casos, se observan enlaces poco trascendentes en términos de impacto interno directo, como las mineras o las de hidrocarburos para provincias poco dotadas de ese tipo de recursos. Un caso particular es la adhesión al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), bastante extendida, pero no completa aún para el conjunto del país. En términos de legislación directamente vinculada con la política ambiental como la Ley Yolanda o la de Información Pública Ambiental, el grado de cohesión que pudo constatarse es relativamente bajo por el momento. Por el contrario, respecto de «residuos» y «sustancias químicas y peligrosas», la adhesión a leyes nacionales y la propia legislación provincial es bastante amplia y abarcativa.
- Existen materias ambientales tradicionales como «fauna, flora y áreas protegidas» sobre las que todas las provincias (excepto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA]) legislaron desde hace años, lo que se traduce en cierta homogeneidad o concurrencia normativa a lo largo del territorio de nuestro país. Algo similar ocurre respecto de «residuos»

y «sustancias químicas y peligrosas» referidas en el apartado anterior, dimensiones que no despiertan controversias significativas.

- Respecto a las materias sobre las cuales sí existen controversias y posiciones antagónicas en la opinión pública, como la «minería» y los «hidrocarburos», se observan tendencias divergentes. Si bien la opción de prohibición total de estas actividades no existe en ninguna jurisdicción, respecto de la minería, Chubut, Córdoba, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán tienen legislación que prohíbe ciertas prácticas mineras ostensiblemente perjudiciales con el ambiente. Respecto de los hidrocarburos, esta situación prohibicionista no se verifica. En ese marco, teniendo en cuenta las polémicas desatadas respecto de las iniciativas propuestas por la Provincia de Buenos Aires en la zona adyacente a Mar del Plata y tomando en consideración que la explotación de este recurso en el Mar Argentino es muy limitada (solo tiene relevancia en Tierra del Fuego), esta dimensión puede transformarse en una opción posible para resolver el dilema de la matriz energética de nuestro país.
- Los «recursos hídricos» constituyen una materia dentro de la política ambiental de especial sensibilidad. Si bien se conecta de alguna manera con las dos referidas en el punto anterior, dado su intensivo uso del recurso, cobra especial relevancia para las comunidades a la hora de la política pública vinculada a su aprovechamiento y uso. En particular, la hidroelectricidad y la ingeniería con incidencia en los cursos de agua han sido históricamente objeto de conflicto social. En nuestro país, el movimiento antirepresas fue particularmente intenso en el Litoral. El hecho de ser una región del país sin problemas respecto del abastecimiento de agua —sobre todo para riego— y, además, estar surcada por múltiples ríos de llanura, hizo que las iniciativas planteadas para la región afronten las mayores protestas por los potenciales efectos sobre las comunidades y el ecosistema. En ese marco, se destacan ciertos casos paradigmáticos surgidos con la oposición al Proyecto del Paraná Medio y la sanción por la provincia de Entre Ríos de la Ley provincial 9092, conocida como Ley Antirrepresas en 1997, y el

rechazo masivo de Misiones al Proyecto Complejo Hidroeléctrico Garabí-Panambí (binacional con Brasil) en consulta popular. En el resto del país, sobre todo en regiones áridas como Cuyo o el Alto Valle del Río Negro, los conflictos alrededor de las presas presentan un signo contrario: allí la conflictividad no es de resistencia, sino por el reparto del recurso hídrico, lo que obliga a concertar su uso entre las diferentes jurisdicciones que componen la cuenca. En ese sentido, la normativa referida a los recursos hídricos está presente en la totalidad de las jurisdicciones provinciales, aunque su finalidad y objeto varían de acuerdo con las condiciones particulares de dotación de estos.

- Algunas materias como «suelo y ordenamiento territorial» se encuentran poco desarrolladas. En la primera de ellas, conviven una serie de normas muy antiguas con otras limitadas a ciertas categorías (como «suelo urbano»). Su vigencia en la práctica cotidiana excede los alcances del presente, aunque cabe presuponer que puedan existir contenidos desactualizados o incluso contradicciones entre normas aún vigentes. El ordenamiento territorial es una materia pendiente en la mayor parte de las jurisdicciones, únicamente el OTBN puede ser considerado una acción integral para el conjunto del territorio de nuestro país.
- Solo tres provincias (Catamarca, Entre Ríos y Santa Cruz) carecen de una ley ambiental propiamente dicha. El contenido de las 21 leyes de las jurisdicciones restantes es sumamente variado. Tierra del Fuego dispone de una ley marco que contempla el conjunto de las dimensiones que integran la política ambiental, entre ellas, educación e información ambiental, evaluación de impacto ambiental, etc. Formosa también dispone de una ley marco, pero menos abarcativa. El resto de los casos presentan leyes con diverso grado de integralidad, extensión y profundidad en relación con la política ambiental, con diferentes combinaciones que integran artículos de la propia constitución, así como leyes y decretos.

Esta caracterización básica sobre la situación de las jurisdicciones provinciales revela la complejidad a la hora de concertar políticas entre los gobiernos nacional



y provinciales cuando se trata de abordar la situación de territorios en los cuales se despliega la problemática ambiental, en cualquiera de sus manifestaciones. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) debería organizar un repositorio completo, accesible y comprensible de la normativa ambiental del conjunto de los niveles de gobierno (nacional, provincial y local) con competencia en materia ambiental. Otro tanto ocurre con las adhesiones a leyes nacionales por parte de las provincias: su constatación debería ser sencilla y no requerir un trabajo de relevamiento. Ello permitiría verificar el cumplimiento de los presupuestos mínimos establecido para cada una de las dimensiones ambientales por la normativa nacional a la que adhirieron las provincias, y, a partir de ello, formular los ajustes y modificaciones necesarios para dar respuesta a las dinámicas demandas provenientes de los compromisos internacionales asumidos (o que se asuman en el futuro) por nuestro país. Es ineludible que el COFEMA acentúe su rol como espacio de concertación de acciones. Sería recomendable que, como una iniciativa en ese rumbo, se convierta en el espacio en el que las normativas jurisdiccionales dialogan y, a partir de ello, pueda implementarse un digesto común que, a su vez, alimente un circuito de información pública congruente y asignado a la jurisdicción competente. Además, se brindaría el soporte material necesario para el cabal cumplimiento del Acuerdo de Escazú<sup>2</sup>.

La heterogeneidad estructural de nuestro país en términos ecosistémicos y la desigual distribución de los recursos naturales contribuyen a generar la oportunidad de establecer una estrategia focalizada, adaptada a los territorios. No todos los problemas ambientales tienen la misma relevancia y urgencia en materia ambiental y ecosistémica. Después de todo, el desarrollo de una política transversal como la ambiental, en la actualidad, tiene en los compromisos internacionales y el conocimiento científico de los problemas ambientales las fuentes que deberían organizar la política específica en general y la interacción de las diferentes materias y dimensiones que la integran. Eso significaría bajar al nivel del territorio una determinada meta, pero esta se topa con otras políticas públicas en el territorio, que forman parte de otra materia y dimensión, con la que es necesario dialogar para encontrar consensos. En términos prácticos, la

---

<sup>2</sup> Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Entró en vigencia en nuestro país a partir de la sanción de la Ley 27.566 del 19 de octubre de 2020.

concertación obliga al COFEMA a interactuar, cada vez más, con los consejos federales a cargo de cada una de las dimensiones y materias en las que la cuestión ambiental tiene alguna incidencia (los consejos Hídrico Federal, de Pesca, de Planificación y Ordenamiento Territorial, Federal Agropecuario, de Minería, para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, de Educación, por nombrar algunos), ya sea por sí mismo o a través de las autoridades que participan en ellos.

Un aspecto que en el plano normativo debería abordarse con una mirada estratégica, en función de las tendencias actuales en la materia y del peso que pueden cobrar en el marco de los compromisos internacionales, son los servicios ecosistémicos (Minaverry, 2016). En la actualidad, no existe normativa jurisdiccional que refiera a la manera en que puede desarrollarse el reconocimiento del aporte de ciertas estructuras naturales al ecosistema. Este punto resulta crucial proyectarlo junto con las provincias, desde una mirada federal, ya que expresa de manera directa el ejercicio del dominio originario de los RRNN por parte de estas.

Los gobiernos locales merecen un párrafo aparte, puesto que, por lo general, se encuentran en la primera línea de la vinculación de la sociedad con los poderes públicos, ya que los vínculos en los territorios son más cercanos y cotidianos. Excepto en la gestión de los residuos y en algunos casos particulares, son los grandes ausentes en el desarrollo de la cuestión ambiental, aunque es en el nivel donde la ciudadanía sufre los efectos de la problemática ambiental de manera cotidiana. Si bien esta situación tiene raíces en la atribulada historia de nuestro federalismo de concertación<sup>3</sup>, la problemática ambiental debiera superar estas cuestiones rápidamente para no profundizar las asimetrías entre los diferentes territorios.

---

<sup>3</sup> «Con respecto a los municipios, gran parte de la doctrina constitucionalista no los considera como sujetos plenamente federales ya que, por ejemplo, no tienen participación ni representación en los órganos federales, como sí lo tienen las provincias y la CABA» (Altavilla, 2018, p. 45).

#### **4. El aspecto ambiental en otras políticas públicas: de la concurrencia en la intención a la desarticulación en la práctica**

La vigencia actual de la cuestión ambiental en la agenda pública ha promovido el surgimiento de un número relevante —y creciente— de iniciativas con diferente grado de contenido ambiental por parte de organizaciones estatales, públicas y privadas de toda clase. En el marco de la Administración Pública Nacional (APN), pueden observarse dos grandes grupos de iniciativas. El primero está compuesto por políticas transversales con un sentido ambiental, aplicables al conjunto o a cierto número de instituciones de la APN. Un segundo grupo lo conforman iniciativas particulares desde organizaciones con políticas sectoriales con un sentido ambiental, fundamentalmente, el desarrollo de la política pública a su cargo o de una parte de ella, de una forma sustentable, ecológica o *preservacionista*.

Las iniciativas transversales relacionadas con la sustentabilidad y el ambiente no son nuevas. Iniciativas generadas desde las máximas autoridades de la APN como el Programa de Ahorro y Eficiencia Energética en Edificios Públicos (PROUREE) (Decreto 140/2007) o la inclusión de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Contrataciones (Decreto 1030/2016) se han ido desplegando a medida que la cuestión ambiental fue cobrando peso en la agenda pública. Más recientemente, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y el MAyDS culminaron la primera etapa de un trabajo conjunto de evaluación referido a la sostenibilidad en la gestión edilicia en diferentes sedes de organismos públicos a partir del trabajo de sus respectivas UAI. Al analizar la trayectoria de algunas de estas iniciativas, se observa un mayor involucramiento del MAyDS en las iniciativas más recientes, lo que se traduce en un incipiente reconocimiento de su rol por parte de otras carteras. Este tipo de iniciativas son de gran relevancia para el MAyDS, dado que constituyen experiencias prácticas que deberían contribuir al funcionamiento de las instancias de alto nivel en las que el conjunto de la APN debe involucrarse y que el MAyDS debe ejercer un rol técnico insustituible. Nos referimos fundamentalmente al Gabinete Nacional de Cambio Climático, que tiene a su cargo desarrollar el *Inventario de gases de efecto invernadero*, la estrategia a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones

de gases de efecto invernadero y los diversos planes sectoriales de cara a los compromisos asumidos por la Argentina para el 2030, entre otras funciones.

El segundo tipo de iniciativas surge en el marco de políticas sectoriales, a partir del hecho de que los organismos a cargo de estas observan las tendencias globales y asumen a través de ellas su contribución a las metas —o parte de ellas— que debe asumir nuestro país en el marco de compromisos internacionales ligados al ambiente. Este tipo de políticas asumen todo tipo de formas, desde transferencias directas al sector privado para incorporar tecnologías a concursos de proyectos innovadores, subsidios e incentivos en materias como energías renovables, reciclado y reutilización de residuos, economía circular, etc. La intervención del MAyDS en este tipo de iniciativas es variable, aunque por lo general reducida, sobre todo habida cuenta de las limitaciones de la cartera en términos de recursos. Se parte del hecho de que se presume que estas iniciativas se alinean con la política ambiental nacional que lleva adelante el MAyDS. Después de todo, son el tipo de iniciativas que se requieren para contribuir a reducir el cambio climático y a preservar el ambiente y los recursos naturales. El aspecto que resta analizar aquí es la intervención del MAyDS en cada caso particular. Teóricamente, debería participar en el momento de la concepción de las iniciativas en cuestión, al menos suministrar los criterios, indicadores y metas que se desprenden de las metas de la política ambiental nacional (federal+provincial+local); y, finalmente, recibir la información de su implementación al momento de su finalización, de manera de alimentar los registros sobre el desempeño ambiental de nuestro país y su aporte al cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente. No ocurre así en todos los casos. A modo de ejemplo, utilizaremos los llamados «bonos verdes» como una iniciativa particular dentro de las denominadas «finanzas sostenibles».

Originariamente, los bonos verdes surgen a partir de 1997 en el marco del Protocolo de Kyoto. Si bien este acuerdo en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por su sigla en inglés) fue aprobado ese año, su vigencia efectiva comenzó recién en 2005. Nos referimos, en particular, a una de las partes del protocolo, los llamados MDL (Mecanismos de Desarrollo Limpio), que permitieron a los gobiernos y las empresas de los países industrializados cumplir con metas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la

inversión en proyectos de reducción de emisiones en países en vías de desarrollo. Para que un proyecto de reducción de emisiones de GEI sea considerado MDL debía ser aprobado por la oficina local y por la Junta Ejecutiva del Protocolo, quienes estimaban la cantidad de dióxido de carbono «ahorrado» y lo traducían en Certificados de Emisiones Reducidas (CER). Un CER equivale a una tonelada de dióxido de carbono o su equivalente, según el gas que se esté cuantificando. La Argentina creó, en 2005, mediante el Decreto 1070/2005, el FAC (Fondo Argentino de Carbono) cuyo objetivo fue incentivar los MDL y designó como autoridad de aplicación al MAyDS. El país ha presentado una cantidad apreciable de proyectos, tanto del sector público como del privado y mixtos. Los montos de estos fueron significativos, entre los que predominaron los orientados a las energías renovables y a la gestión sustentable de residuos.

La crisis internacional de 2008 puso en jaque al sistema establecido por el Protocolo de Kyoto. A partir de esta circunstancia, el sector financiero modificó el modelo de negocios de los bonos verdes: se desprendió de las instancias multilaterales negociadas a nivel gubernamental e incorporó sus propias metodologías e institucionalidad. Si bien el sistema establecido por Kyoto presentaba serias deficiencias, el giro terminó por suprimir cualquier intervención específica desde la cuestión técnica ambiental. El principal problema que generó este viraje es la imposibilidad o las dificultades para constatar que un bono verde emitido para un proyecto es efectivamente sustentable para el planeta o contribuye al cuidado y preservación del ambiente. Se ha constatado que, de una u otra forma, las empresas no necesariamente cumplen de manera exacta con esa contribución que supuestamente aducen al emitir un bono verde, ya sea por estrategias societarias del conjunto del grupo económico que segmentan en unidades de negocios diferentes con desempeños ambientales divergentes o por el hecho de que en la certificación de los títulos negociados no interviene una organización con la capacidad técnica para afirmar su alineamiento con prácticas ambientalmente sustentables. Todas estas estrategias, que ponen en duda la fiabilidad de los bonos verdes, dieron pie a diversas denominaciones como *greenwashing*<sup>4</sup> y *socialwashing*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> *Socialwashing*: acciones sociales presuntamente filantrópicas por parte de empresas y organizaciones que utilizan mecanismos y estrategias para ocultar sus verdaderos fines.

<sup>5</sup> *Greenwashing*: acciones comerciales o institucionales que procuran mostrar una imagen de conciencia ecológica sin tomar medidas reales para contribuir al medioambiente.

En nuestro país, los lineamientos referidos a la emisión de este tipo de instrumentos son muy recientes y la efectiva verificación de su contenido ambiental recae en instituciones propias del ecosistema financiero: las agencias calificadoras de riesgo. El MAyDS debería evaluar su intervención en relación con los criterios sustentables y ambientales de los bonos verdes emitidos a fin de evitar derivas que impacten negativamente sobre los inversores. Por añadidura, buena parte de los bonos verdes son colocados en mercados extranjeros, con lo cual la efectiva certificación de su carácter se encuentra fuera del alcance del gobierno nacional. Esta circunstancia no solo se refiere al sector privado, sino también a instituciones públicas. Por ejemplo, durante 2017, dos provincias argentinas lanzaron bonos verdes, la provincia de La Rioja para financiar la ampliación del Parque Eólico Arauco SAPEM y Jujuy para completar el financiamiento del Parque Solar Cauchari.

Este ejemplo es, probablemente, el de mayor relevancia dentro de las políticas sectoriales que presentan un componente ambiental dado el impacto de las finanzas sobre el conjunto del sistema productivo y, sobre todo, por el grado de autonomía que presenta el sector financiero respecto del organismo rector en materia ambiental.

## **5. El republicanismo ambiental**

En relación con otros poderes del Estado, los vínculos del MAyDS son de diverso grado e intensidad. La relación con el Poder Legislativo se canaliza centralmente a través de la Comisión Unicameral de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con la cual —salvo eventos excepcionales como emergencias o catástrofes, o durante el proceso de aprobación de convenios internacionales— la vinculación es relativamente predecible y se desenvuelve orgánicamente a través de las instancias habituales. No existen diferencias relevantes respecto de la forma de vinculación que mantienen otras carteras de la Administración Pública centralizada con ese poder.

En lo que respecta al Ministerio Público Fiscal (MPF), este cuenta con la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) —creada mediante la Resolución PGN 123/2006—, que desarrolla

investigaciones sobre vulneraciones a leyes ambientales nacionales y al Código Penal de la Nación. Además, la UFIMA designó magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Nación para que actúen como punto de enlace y cooperación en las tareas de coordinación de la Unidad, inicialmente en cinco puntos del interior del país. Luego, fue ampliado a todas/os las/os fiscales generales ante las Cámaras de Apelación del interior del país.

Según la información publicada por el Ministerio Público Fiscal (2020), la UFIMA emitió seis dictámenes en ese período, referidos a materias ambientales:

1. «Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro» (minería).
2. «Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A.» (desmontes).
3. «Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional» (residuos peligrosos).
4. «Andrada de Quispe, Rosario Ladiez y otros» (participación indígena en procesos de asignación de tierras en Jujuy).
5. «CEMINCOR y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ acción declarativa de inconstitucionalidad» (minería).
6. «Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad» (recurso hídrico).

El foco principal de UFIMA se coloca sobre posibles infracciones a la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos y a la Ley 22.421 de Protección de la Fauna Silvestre. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, realizó 349 investigaciones preliminares y formuló 54 denuncias. En términos acumulativos, desde su formación como tal realizó 978 denuncias. No obstante la relevancia de su rol, puede afirmarse que, hasta el presente, la UFIMA y el MPF no han sido una fuente importante de demandas hacia el MAYDS. Probablemente cobren mayor importancia a futuro, de acuerdo con la manera en que evolucione la conflictividad social relacionada

con temas ambientales y el grado en que la ciudadanía utilice a UFIMA como canal de denuncias.

La vinculación con el Poder Judicial es la de mayor relevancia por sus potenciales impactos sobre el conjunto del MAyDS. Los procesos judiciales que involucran al Ministerio como parte registran un constante aumento. Si bien la situación por el momento no es crítica, es altamente probable que, debido al contexto, incrementen las denuncias que puedan derivar en actuaciones judiciales. Y esto no solo por las circunstancias derivadas de incendios y sequías excepcionales, sino también por tendencias en desarrollo del propio Poder Judicial, tanto a nivel local como global.

En ese sentido, los procesos judiciales ambientales en nuestro país son una realidad cada vez más presente, ya que los casos relacionados al daño ambiental, a la administración y preservación de los recursos naturales, a la contaminación ambiental, entre otros, crecen año tras año.

A grandes rasgos, el acceso a la justicia en materia ambiental en el sistema judicial vigente a la fecha es canalizado a través de los fueros civil, penal y contencioso administrativo, dependiendo de si se trata de daños, delitos o recursos administrativos, respectivamente. Lo cierto es que la materia ambiental ha demostrado tener características particulares que exceden a las normas generales del derecho civil, penal o administrativo, por lo que requiere de soluciones y abordajes especiales que puedan dar respuestas reales a las causas de esta naturaleza, que son de alcance colectivo y cuyos efectos pueden ser irreversibles. Es por ello que resulta incierta, por el momento, la posibilidad de que el Poder Judicial sea un aliado para empujar una agenda ambiental ambiciosa, dado que la formulación de una estrategia asequible a la materia ambiental es embrionaria.

La experiencia demuestra que la falta de una estructura judicial exclusiva para temas ambientales genera demoras irrazonables en el trámite de los procesos, que generalmente requieren de idoneidad y celeridad en su tratamiento. La creación de tribunales con especialización en materia ambiental busca garantizar el efectivo acceso a la justicia y dar respuesta a la creciente demanda de protección



de los derechos ambientales. De alguna manera, un fuero especializado en el área permitiría que los conflictos sean abordados por operadores idóneos, y podría otorgar mayor seguridad jurídica y herramientas a la sociedad al momento de procurar la protección del ambiente.

En el relevamiento realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (United Nations Environment Programme [UNEP], 2020), se observa un crecimiento sistemático de los tribunales ambientales en el mundo, al pasar de unos pocos en los años setenta a unos 350 en 2009. Para 2016 ya existían, aproximadamente, 1200 tribunales ambientales en 44 países. Este fuerte crecimiento puede entenderse como respuesta al notable aumento de casos ambientales que cobraron estado judicial en todo el mundo: para 2017 se habían iniciado 884 reclamos judiciales en 24 países por temas referidos a cambio climático y en 2020 se contabilizaron 1550 reclamos en 38 países.

La experiencia de nuestro país en el tema aún es prematura y se visualiza como un desafío de cara al futuro. A nivel federal, no se cuenta hoy en día con tribunales especializados en el tema. Han existido avances por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en poner la cuestión ambiental en agenda dentro de su propia estructura, pero aún no se ha replicado a nivel federal y provincial. Es importante destacar la creación de una fiscalía para entender cuestiones ambientales como un gran paso de impulso al desarrollo de la justicia ambiental.

La CSJN creó el Sistema de Gestión Ambiental y la Norma de Gestión Ambiental con la finalidad de orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, los planes, los proyectos y las acciones destinadas a la protección del ambiente, además de contribuir a la conservación y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales mediante su Acordada 35/2011. Para su implementación, creó la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad (Acordada 16/2013), integrada por un Comité Ejecutivo conformado por funcionarios/os de la CSJN y por un Comité Consultivo, en el que se invita a participar a las/os representantes de las cámaras nacionales y federales, de la Morgue Judicial, de la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN), de

la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (AMFJN), de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (JuFeJus), de la Federación Argentina de la Magistratura y la Función Judicial (FAM), y de las universidades públicas y privadas a través de sus facultades y organismos especializados en la materia. Posteriormente, estableció la Oficina de Justicia Ambiental bajo dependencia directa de la CSJN (Acordada 1/2014), conformada por funcionarias/os del Tribunal, con las siguientes funciones:

- mejorar la gestión de los recursos, fomentando proyectos y prácticas vinculadas con la protección del ambiente;
- implementar y realizar el seguimiento de las acciones derivadas de las Acordadas 35/2011 y 16/2013;
- establecer vinculación con oficinas de carácter similar a nivel nacional e internacional;
- coordinar y gestionar programas de capacitación con los restantes poderes del Estado y con los organismos ambientales internacionales vinculados con la justicia;
- impulsar, coordinar y fortalecer la difusión de las decisiones e iniciativas vinculadas con la justicia ambiental a nivel nacional e internacional;
- recabar información para plasmar todos los datos que pueden resultar trascendentes a favor de la construcción y difusión de la justicia ambiental;
- e identificar las necesidades y oportunidades en materia ambiental mediante el relevamiento de datos e investigaciones de su estructura y decisiones jurisdiccionales.

Finalmente, la CSJN creó la Secretaría de Juicios Ambientales con el propósito de tramitar todas aquellas causas en su ámbito cuyo contenido verse sobre cuestiones ambientales —excepto aquellas que correspondan a la jurisdicción

originaria de la Corte— y coordinar las diversas tareas vinculadas con la justicia ambiental (Acordada 8/2015).

A nivel provincial, ya existen dos provincias que han aprobado la creación del fuero ambiental, aunque se encuentra operativo solo en una de ellas. También se han creado fiscalías especializadas en numerosas provincias.

Por un lado, Jujuy sancionó, en 2015, la Ley 5899, que dispuso la creación de dos juzgados ambientales de primera instancia y tres secretarías. Al momento, solo se encuentra en funcionamiento un juzgado con su correspondiente secretaría. A su vez, con la intención de asistir a las/os magistradas/os en el correcto abordaje, examen y análisis técnico de los hechos de naturaleza científica sometidos a su decisión, se designó la asistencia de un cuerpo interdisciplinario de especialistas. La misma norma creó dos fiscalías ambientales en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, con asistencia de un cuerpo de investigación científica con el fin de asistir a las/os funcionarias/os en el correcto examen y análisis de los hechos de naturaleza técnica. Posteriormente, la Ley 6108, sancionada en 2018, estableció el procedimiento ambiental en el ámbito provincial al otorgar competencia a los juzgados ambientales para intervenir en materia ambiental incluso cuando fueran demandados o codemandados el Estado provincial, las entidades autárquicas descentralizadas y los municipios, con excepción del daño ambiental vinculado a recursos naturales interjurisdiccionales que corresponde a la Justicia Federal. Designó como instancias de apelaciones a los juzgados ambientales al Tribunal en lo Contencioso Administrativo y a la Sala en lo Contencioso Administrativo y Ambiental del Superior Tribunal de Justicia.

Por su parte, Santiago del Estero sancionó la Ley 7155 en 2014, que creó juzgados en derechos reales y ambiental de primera y segunda nominación con dos secretarías cada uno, con competencia material en todos los asuntos en los que se vean afectados derechos de incidencia colectiva o difusa relacionados con la protección y preservación del medio ambiente. El tribunal de alzada designado es la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Santiago del Estero. Los procedimientos por ante los juzgados se rigen principalmente por el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Provincia, con excepción de las normas procedimentales

específicas consagradas en la norma. Al momento, la norma se encuentra en proceso de implementación.

En torno a las fiscalías ambientales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó, mediante la Resolución FG 6/2016, la Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (UFEMA) en el ámbito de la Fiscalía General del Ministerio Público Fiscal. Entre sus funciones, se destacan la investigación y persecución por hechos contemplados en el artículo 54 del Código Contravencional; los artículos 55 (primer párrafo), 56 (primer párrafo) y 57 de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos; la investigación de delitos dispuestos en la Ley 14.346 de Maltrato Animal; y las violaciones de clausura del artículo 73 del Código Contravencional dictadas por cualquier agencia u órgano gubernamental que afecte en forma directa al ambiente.

Por otro lado, en 2006, Corrientes sancionó la Ley 5691 de creación de la Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental, con competencia para participar en la investigación de los hechos delictivos rurales y los derechos colectivos o difusos ambientales, y dirigir directamente a la Policía judicial encargada de la persecución de tales delitos, como así también la Policía administrativa en función judicial.

A su vez, la Resolución MPF 50/2018 estableció la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales y Leyes Especiales de Neuquén, con competencia para investigar los delitos que se cometan en todo el territorio provincial en infracción al ambiente y a la salud pública de las personas, y aquellos cometidos en el ámbito de la I Circunscripción Judicial, que configuren maltrato y actos de crueldad hacia los animales. En Santa Fe, además, se aprobó la actuación fiscal en delitos ambientales para ser aplicada por las fiscalías durante la investigación, a través de la Resolución FG 155/2018.

En definitiva, a pesar de que existan proyectos a nivel provincial y federal, la creación de tribunales ambientales aún se presenta como un gran desafío a desarrollar en la Argentina, ante la creciente demanda de justicia ambiental. Asimismo, se torna indispensable contar con profesionales especializadas/os que puedan estar a la altura de las circunstancias actuales y dar respuesta

a los conflictos derivados de la degradación del ambiente. Garantizar equipos interdisciplinarios en la Justicia es necesario para una buena apreciación de los hechos por parte de las/os magistradas/os, quienes, a su vez, deben capacitarse en cuestiones ambientales. En ese sentido, una importante contribución fue la sanción de la Ley Yolanda 27.592, a fines de 2020, con el objeto de la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, a las personas que se desempeñan en la función pública. Indudablemente, el Poder Judicial requerirá de instancias similares de capacitación para su personal. También es importante contar con procedimientos propios del fuero ambiental que sean flexibles a la hora de adaptar la normativa a las circunstancias del caso ambiental particular, ya que se presentan habitualmente como complejos y urgentes.

Existe una gran experiencia a nivel latinoamericano e internacional en cuanto a la creación y el funcionamiento de tribunales ambientales. Nos encontramos ante un momento crucial para que la Argentina pueda desarrollar la tan deseada «justicia verde». Más aún, luego de la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo de Escazú mencionado anteriormente que, en su artículo 8, inciso 3, establece que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, se deberá contar con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022).

## **6. La gobernanza climática global en nuestro país**

Así como las diferentes jurisdicciones políticas de nuestro país generaron un profuso marco normativo, la gobernanza global hizo lo propio a partir de la segunda mitad del siglo xx, y se potenció significativamente en el XXI (Botassi, 2004). Actualmente, el MAyDS tiene injerencia o participación en 29 acuerdos internacionales, ya sea como autoridad de aplicación principal o con alguna participación desde el punto de vista técnico (Anexo 2).

Este número puede incrementarse, ya que se observa cierta predisposición a avanzar con mayor decisión respecto de la situación planetaria, como ejemplifica

el convenio sobre plásticos en proceso. La Asamblea de Naciones Unidas para el Ambiente ha aprobado, en marzo de 2022, la conformación de un Comité Intergubernamental de Negociación (Resolución 5/2014) para negociar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, con la intención de alcanzar un acuerdo para el 2024 referido a la prohibición del uso de plásticos de un solo uso.

La dimensión técnica y el seguimiento de cada uno de los protocolos que lo componen, sus indicadores, sistemas de seguimiento y procedimientos internos, entre otros aspectos, representan un gran esfuerzo organizacional por parte de cada autoridad nacional de aplicación para cumplir con los compromisos que contemplan.

Estos compromisos forman parte de un denso entramado de acuerdos internacionales que requiere, de forma perentoria y urgente, recursos de todo tipo por parte de los países para hacer realidad una mejora en las condiciones de planeta. El principal dilema de estos no reside en sí mismos, tal como están planteados, sino en que se desagreguen efectivamente en la asignación de cuotas de responsabilidad al interior de los países, en cada territorio, de acuerdo con sus cualidades ambientales específicas. Ello supone enhebrar políticas con el conjunto de actores presentes en las vinculaciones contextuales entre jurisdicciones y poderes públicos, además del sector privado y la sociedad civil. A la vez, ello requiere el sostenimiento y la sistematización de un gran flujo de información a partir del compromiso de cada jurisdicción y sector involucrado, ya sea en el cumplimiento de metas específicas o en la estimación de los efectos de las actividades antrópicas sobre el ambiente, lo cual requiere inevitablemente tomar como punto de partida las asimetrías existentes entre las organizaciones de diferentes jurisdicciones y sectores.

## **7. A modo de síntesis**

El marco normativo aplicable a la cuestión ambiental en nuestro país combina compromisos internacionales, legislación nacional y legislaciones provinciales y locales, por lo cual, su cabal conocimiento requiere contar con un caudal de información permanentemente actualizado a disposición de las instituciones

y organizaciones que tienen a cargo su cumplimiento en los diferentes niveles de gobierno. Solo a partir de ello es posible realizar cierto análisis, control y evaluación de la *performance* ambiental de nuestro país, dado que constituye información clave para establecer en qué medida los objetivos de política ambiental y los compromisos internacionales asumidos son alcanzados, asignar responsabilidades a las organizaciones de las distintas jurisdicciones involucradas, y planificar acciones y medidas, entre otras finalidades. Disponer, asimismo, de información actualizada sobre lo que está ocurriendo en los diferentes territorios de nuestro país en materia ambiental es imprescindible para desarrollar políticas públicas, a lo que se debe agregar un claro y pormenorizado conocimiento sobre el reparto de las responsabilidades para cada jurisdicción, organización y actor respecto de esa situación. En ese sentido, a partir de lo desarrollado en este artículo, es posible realizar algunas reflexiones finales que permitan enmarcar los actuales dilemas ambientales.

En primer lugar, la necesidad de construir información relevante y de calidad se observa como una vía ineludible para lograr que los resultados de la/s política/s pública/s sean congruentes con las demandas contextuales y los fines establecidos para la política ambiental nacional. En ese punto, la definición de objetivos, prioridades y metas de acción para una política ambiental nacional integradora de las diversas políticas ambientales jurisdiccionales es un proceso pendiente derivado, en parte, de la diversidad normativa e institucional de nuestro país en la materia.

Un segundo punto por destacar es que el sistema sancionatorio y la punibilidad por delitos ambientales aún no tienen capacidad para incidir en el comportamiento de los potenciales infractores ambientales. Por lo general, los actores que desarrollan actividades con afectación sobre el ambiente, sencillamente, no afrontan consecuencias por sus actos o bien estas no son significativas, por lo cual, no hay incentivos para el cumplimiento de la normativa ambiental vigente y/o de la utilización de buenas prácticas en la materia. Teniendo en cuenta que son los mecanismos típicos de los que se valen las autoridades para asegurar el desarrollo de un determinado curso de acción, o para lograr que cese un determinado comportamiento antagónico o contrario a los fines planteados por el marco normativo, es una asignatura

pendiente que requiere un abordaje concertado entre jurisdicciones, para evitar situaciones de *dumping* ambiental.

Este eventual fortalecimiento del sistema de sanciones debería tomar, como punto de partida y base de consenso interjurisdiccional, los delitos de contaminación y otros daños al ambiente establecidos en el nuevo Código Penal, que pena con multa, inhabilitación e incluso prisión ante ciertos casos de contaminación (que inhabilite un área urbana o rural para la ocupación humana, impida el uso público de ríos, provoque el desplazamiento de habitantes de áreas afectadas, cause daños directos graves a la salud de la población y/o se efectúe sobre un área natural protegida); el maltrato y la crueldad contra los animales; la introducción en el ambiente de organismos o microorganismos que puedan poner en peligro la salud de las personas o los recursos de la flora, fauna o hidrobiológicos; la generación de incendios en bosques; la comisión de delitos contra la fauna silvestre u otros animales, entre otros. Esa serie de delitos y afectaciones al ambiente no se encuentran plasmados de manera integral en un sistema de sanciones ágil y efectivo, a lo que se agregan los escasos, engorrosos y complejos litigios judiciales en materia ambiental, caracterizados por la complejidad y el costo de producir pruebas determinantes. Esta situación requiere un análisis integral que permita implementar medidas que, a la vez, incrementen la eficacia, efectividad y economía del sistema de sanciones del marco normativo ambiental para el conjunto de las jurisdicciones competentes.

Este estado de cosas pone de manifiesto y brinda sustento a las críticas realizadas desde los movimientos ambientales, en el sentido de que la política ambiental nacional y la mayor parte de las políticas ambientales provinciales y locales carecen de una mirada integral ambiental que organice las diversas dimensiones involucradas en la cuestión. La concurrencia de competencias compartidas entre jurisdicciones en los diferentes territorios provinciales respecto de las diversas dimensiones que integran la política ambiental permitirían desarrollar una estrategia territorial diversa, ya que, en nuestro país, la naturaleza ha distribuido los recursos naturales y los ecosistemas de forma muy heterogénea a lo largo del territorio; por lo cual, algunas de las materias específicas se circunscriben territorialmente a un número limitado de localidades. En ese sentido, encontramos bosques nativos de importancia ecosistémica, sobre todo, en las tres regiones



de NOA (provincias de Chaco, Formosa y Salta), NEA (Misiones y Corrientes) y Patagonia (aproximadamente, desde Junín de los Andes en Neuquén hasta Corcovado en Chubut). A la vez, hay ecosistemas costeros en las provincias marítimas y glaciares en las provincias andinas, por lo cual, la conformación de estructuras organizativas para garantizar al cumplimiento de las leyes de presupuestos mínimos nacionales o contribuir al cumplimiento de las leyes provinciales en esas materias puede ser un proceso relativamente sencillo y de bajo costo, a través de la generación de diversos acuerdos interjurisdiccionales.

Por otro lado, se encuentran otras dimensiones como los recursos hídricos sobre los cuales existen organizaciones nacionales especializadas (el Organismo Regulador de Seguridad de Presas [ORSEP], el Instituto Nacional del Agua [INA] y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA], entre otros) e interjurisdiccionales (Comités de Cuenca) con los que se podrían encontrar sinergias que permitan fortalecer el arraigo territorial de la política ambiental. Para todo ello, se requiere de voluntad política compartida y concertada entre los diferentes poderes públicos y las jurisdicciones competentes, de manera tal de sostener en el tiempo un rumbo definido hacia la ciudadanía que dé cumplimiento a los compromisos internacionales y permita construir un futuro posible para las generaciones venideras.

## Referencias bibliográficas

- Altavilla, C. (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016). *STUDIA POLITICÆ*, (45), 117-153.
- Botassi, C. (2004). El Derecho Ambiental en Argentina. *Hiléia – Revista de Direito Ambietal da Amazônia*, (3).
- Bueno, M. del P. (2017). Política climática exterior argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015). En M. G. Günther y R. Gutiérrez (coords.), *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Carabias, J., Meave, J., Valverde, T. y Cano-Santana, Z. (2009). *Ecología y medio ambiente en el siglo XXI*. Pearson Educación.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago, Chile.
- Gago, M. E., Gómez Zavaglia, T. y Rivas, F. (2016). Federalismo ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina. *Revista Jurídica*.
- Gutiérrez, R. (2018). *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo.
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328.
- Iribarren, F. (2006). Acerca del dominio originario de los recursos naturales. *Revista de Derecho Ambiental*, (5).
- Isuani, F. (2019). Análisis de capacidades burocráticas en organismos ambientales. *DAAPGE*, año 19, (33), 89-119.
- Isuani, F. (2018). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. *GIGAPP Estudios/Working Papers*, (105), 526-547.
- Mansilla, P., Van Aert, P., Castro, A., Gómez, C., Noriega Romero, J. P. y Wichmann, C. (2022). La legislación ambiental en el contexto del Antropoceno. Algunas reflexiones conceptuales acerca de la Ley de Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Argentina. *Boletín de Estudios Geográficos*, (117), 83-104. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/beg>
- Minaverry, C. M. (2016). Consideraciones sobre la regulación jurídica ambiental de los servicios ecosistémicos en Argentina. *Estudios Sociales*, 26(48).
- Ministerio Público Fiscal (2020). *El derecho a un medio ambiente sano. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012-2020)* (Dictámenes PGN N.º 10 - Colección de dictámenes sobre derechos humanos). Dirección General de Derechos Humanos. [https://www.mpf.gob.ar/dgdh/wp-content/blogs.dir/66/files/2021/06/DGDH\\_Cuadernillo-10\\_21.pdf](https://www.mpf.gob.ar/dgdh/wp-content/blogs.dir/66/files/2021/06/DGDH_Cuadernillo-10_21.pdf)
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la «segunda» reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (160).
- Oszlak, O. (7 de julio de 2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro* [Conferencia]. VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación

Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco.

Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*, (9).

United Nations Environment Programme (2020). *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*.

Victoria, M. A. (2019). *El cambio climático en la legislación provincial argentina* [Conferencia]. V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Corrientes, Argentina.

## Anexo 1. Cláusulas ambientales en constituciones provinciales

Jurisdicción	Constitución provincial	Organismo rector ambiental
Buenos Aires	Publicada en el Boletín Oficial el 13/9/1994. Artículos 28 (ambiente sano, recursos naturales) y 200 (Sistema Educativo Provincial)	Ministerio de Ambiente
Catamarca	Publicada en el Boletín Oficial el 7/9/1988. Artículo 252 (deberes municipales)	Secretaría de Medio Ambiente Ministerio de Agua, Energía y Medio Ambiente
Chaco	Publicada en el Boletín Oficial el 7/12/1994. Preámbulo, artículos 19 (amparo ambiental), 38 (ambiente sano y sustentable, deberes poderes públicos), 41 (recursos naturales), 43 (excepciones a limitaciones adjudicaciones tierra pública), 53 (integración económica regional) y 205 (atribuciones municipales)	Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente
Chubut	Publicada en el Boletín Oficial el 1/6/2010. Artículos 66 (deberes de las personas), 72 (salud), 86 (turismo), 99 (dominio originario, recursos naturales), 103 (minerales radioactivos), 107 (recursos pesqueros y subacuáticos), 109 (derecho al ambiente sano), 111 (amparo ambiental) y 233 (competencias municipales)	Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable

<b>Jurisdicción</b>	<b>Constitución provincial</b>	<b>Organismo rector ambiental</b>
CABA	Publicada en el Boletín Oficial el 10/10/1996. Artículos 8 (dominio de recursos y reservas naturales), 14 (amparo ambiental), 20 (salud integral), 26 (derecho al ambiente sano), 27 (planeamiento ambiental), 28 (calidad ambiental y ordenamiento territorial), 29 (Plan Urbano Ambiental), 30 (Evaluación de Impacto Ambiental), 81 (cláusula de voto con mayoría absoluta en la Legislatura), 89 (doble lectura en la Legislatura para la aprobación del Código Ambiental y del Plan Urbano Ambiental) y 138 (funciones del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos)	Secretaría de Ambiente
Córdoba	Publicada en el Boletín Oficial el 14/9/2001. Artículos. 11 (ecología, medio ambiente y recursos naturales), 38 (deberes de las personas), 59 (salud), 66 (derecho al ambiente sano) y 186 (competencias municipales)	Secretaría de Ambiente
Corrientes	Publicada en el Boletín Oficial el 13/6/2007. Preámbulo, artículos 49 (ambiente sano), 50 (información ambiental), 51 (educación ambiental), 52 (amparo ambiental), 53 (política ambiental), 56 (Poder Legislativo), 57 (EIA), 58 (recursos naturales)/capítulo XII (ordenamiento territorial ambiental), 65 (áreas naturales protegidas), 67 (amparo ambiental) y 225 (competencias municipales)	Instituto Correntino del Agua y del Ambiente
Entre Ríos	Publicada en el Boletín Oficial el 15/10/2008. Artículos 22 (derecho al ambiente sano), 33 (derechos de los pueblos originarios) 53 (Consejo Económico y Social representante del ambientalismo), 56 (amparo de derechos de incidencia colectiva), 75 (promoción del federalismo de concertación), 83 (política ambiental), 84 (Evaluación de Impacto Ambiental, información, educación, participación ciudadana y ordenamiento territorial ambientales), 85 (recursos naturales), 240 (competencias de los municipios) y 260 (educación ambiental)	Secretaría de Ambiente Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico

<b>Jurisdicción</b>	<b>Constitución provincial</b>	<b>Organismo rector ambiental</b>
Formosa	Publicada en el Boletín Oficial el 8/7/2003. Artículos 38 (derecho al ambiente sano), 51 (recursos naturales), 79 (participación de los pueblos originarios en los recursos naturales), 81 (atención primaria de la salud) y 93 (finalidad educación)	Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental. Ministerio de la Producción y Ambiente
Jujuy	Publicada en el Boletín Oficial el 17/11/1986. Artículos. 22 (derecho al ambiente sano), 43 (deberes de las personas) y 58 (Policía minera)	Ministerio de Ambiente y Cambio Climático
La Pampa	Publicada en el Boletín Oficial el 14/10/1994. Artículos. 18 (derecho al ambiente sano, protección de los recursos naturales, educación e información ambiental)	Subsecretaría de Ambiente Secretaría General de la Gobernación
La Rioja	Publicada en el Boletín Oficial el 20/5/2008 Artículos 64 (dominio de los recursos naturales), 68 (derecho al ambiente sano, información y educación ambiental), 158 (atribuciones del defensor del pueblo) y 172 (atribuciones municipales)	Secretaría de Ambiente
Mendoza	Publicada en el Boletín Oficial el 28/12/1916. Artículo 1 (fuentes de energía de dominio provincial)	Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial
Misiones	Publicada en el Boletín Oficial el 21/4/1958. Artículo 58 (dominio sobre fuentes naturales de energía)	Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables
Neuquén	Publicada en el Boletín Oficial el 3/3/2006. Artículos 53 (participación indígena en los recursos naturales), 54 (derecho al ambiente sano), 90 (deberes del estado ambiente y educación ambiental), 92 (normativa ambiental), 93 (licencias ambientales, EIA) y del 95 al 102 (dominio de los recursos naturales hidrocarburos, minería y bosques)	Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente

<b>Jurisdicción</b>	<b>Constitución provincial</b>	<b>Organismo rector ambiental</b>
Río Negro	Publicada en el Boletín Oficial el 13/6/1988. Preámbulo, artículos 46 (deberes de los habitantes), 59 (salud)/ sección quinta de recursos naturales, 70 al 81 (dominio, ordenamiento territorial, pautas para cada recurso)/ sección séptima política ecológica, 84 (defensa del medio ambiente) y 85 (custodia de los ecosistemas)	Secretaría de Ambiente y Cambio Climático
Salta	Publicada en el Boletín Oficial el 22/4/1998. Preámbulo, artículos 30 (protección del medioambiente), 33 (derechos de la infancia), 166 (deberes del Ministerio Público) y 176 (competencias de los municipios)	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable
San Juan	Publicada en el Boletín Oficial el 7/5/1986. Artículos 58 (derecho al ambiente sano), 113 (dominio de los recursos naturales) y 116 (forestación)	Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable
San Luis	Publicada en el Boletín Oficial el 8/4/1987. Preámbulo, artículos 47 (derecho al ambiente sano), 68 (paisaje natural), 88 (recursos naturales) y 258 (atribuciones de los concejos deliberantes)	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Parques
Santa Cruz	Publicada en el Boletín Oficial el 27/11/1988. Artículos 52 (dominio originario recursos naturales), 73 (derecho ambiente sano, EIA) y 150 (atribuciones de los municipios)	Secretaría de Estado de Ambiente Ministerio de Salud y Ambiente
Santa Fe	Publicada en el Boletín Oficial el 18/4/1962. Artículos 28 (racional explotación de la tierra) y 55 (legislatura competencia sobre riquezas naturales)	Ministerio de Ambiente y Cambio Climático Sedes en Santa Fe, Rosario y Reconquista

<b>Jurisdicción</b>	<b>Constitución provincial</b>	<b>Organismo rector ambiental</b>
Santiago del Estero	Publicada en el Boletín Oficial el 26/11/2005. Artículos 35 (derecho ambiente sano), 47 (deberes ciudadanos), 59 (garantía amparo judicial), 64 (derecho a la cultura deberes del Estado), 68 (fines de la educación), 74 (contenidos de educación), 203 (deberes Ministerio Público) y 219 (competencias y atribuciones municipios)	Subsecretaría de Medio Ambiente Ministerio de Obras Públicas Agua y Medio Ambiente
Tierra del Fuego	Publicada en el Boletín Oficial el 28/5/1991. Preámbulo, artículos 25 (derecho ambiente sano), 31 (deberes de las personas), 53 (salud y saneamiento), 54 (preservación y protección ambiental), 55 (EIA), 81 (recursos naturales), 82 (tierra), 83 (agua), 86 (bosques) y 173 (competencias municipales)	Ministerio de Producción y Ambiente
Tucumán	Publicada en el Boletín Oficial el 7/6/2006. Artículo. 41 (derecho al ambiente sano y sustentable, amparo judicial, educación ambiental, evaluación de impacto ambiental, reserva de jurisdicción para cuestiones ambientales y recursos naturales) y 134 (atribuciones municipios)	Secretaría de Estado de Medio Ambiente Ministerio de Desarrollo Productivo

Fuente: elaboración propia

## Anexo 2. Acuerdos internacionales aprobados por la Argentina

Compromisos internacionales		Norma nacional de aprobación		
Denominación	Fecha de firma	Tipo de norma	Número de norma	Fecha
Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR	22/6/2001	Ley	25.841	9/1/2004
Tratado Antártico y del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente	3/10/1991	Ley	24.216	19/5/1993
Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo	19/11/1973	Ley	20.645	18/2/1974
Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques	13/2/2004	Ley	27.011	12/11/2014
Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias	29/12/1972	Ley	21.947	6/3/1979
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques	2/11/1973 17/2/1978	Ley	24.089	3/6/1992
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	30/4/1982	Ley	24.543	13/9/1995
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	9/5/1992	Ley	24.295	7/12/1993
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	11/12/1997	Ley	25.438	20/6/2001
Acuerdo de París	12/12/2015	Ley	27.270	1/9/2016
Convenio de Viena para Protección de la Capa de Ozono	23/3/1985	Ley	23.724	13/9/1989
Convenio para la Conservación de la Vicuña	16/8/1969	Ley	19.282	4/10/1971
Convención para la Conservación de Focas Antárticas	11/2/1972	Ley	21.676	31/10/1977



Compromisos internacionales		Norma nacional de aprobación		
Denominación	Fecha de firma	Tipo de norma	Número de norma	Fecha
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	3/3/1973	Ley	22.344	1/12/1980
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	23/6/1979	Ley	23.918	21/3/1991
Convenio sobre la Diversidad Biológica	5/6/1992	Ley	24.375	7/9/1994
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios	4/12/1995	Ley	25.290	13/7/2000
Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas	1/12/1996	Ley	26.600	9/6/2010
Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica	29/10/2010	Ley	27.246	26/11/2015
Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos	5/9/1997	Ley	25.279	6/7/2000
Tratado sobre Integración y Complementación Minera, el Protocolo Complementario del Tratado de Integración y Complementación Minera	29/12/1997	Ley	25.243	23/3/2000
Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay	25/10/1996	Ley	25.048	11/11/1998

Compromisos internacionales		Norma nacional de aprobación		
Denominación	Fecha de firma	Tipo de norma	Número de norma	Fecha
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	20/9/1998	Ley	25.278	6/7/2000
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	22/5/2001	Ley	26.011	16/12/2004
Convenio de Minamata sobre el Mercurio	10/10/2013	Ley	27.356	26/4/2017
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	22/3/1989	Ley	23.922	21/3/1991
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación	17/6/1994	Ley	24.701	25/9/1996
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	2/2/1971	Ley	23.919	21/3/1991
Acuerdo Regional sobre al Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Ciudad de Escazú, República de Costa Rica)	4/3/2018	Ley	27.566	19/10/2020

Fuente: elaboración propia

### Anexo 3. Normativa provincial ambiental y materias relacionadas

Jurisdicción	Ley ambiental	Evaluación del impacto ambiental	Información ambiental	Educación ambiental	Residuos peligrosos	Energía	Hidrocarburos	Minería	Bosques	Flora y fauna
Buenos Aires	x	x		Agentes APP	x	x		Adhesión a las leyes 24.196 y 24.224	x	x
CABA	x	x	x	x	x	x				x
Catamarca		x		Sobre residuos	x	x	x	x	x	x
Chaco	x	x		□	x	x	x	x	x	x
Chubut	x	x	x	x △ □	x	x	x	x ∅	x	x
CABA	x	x	x	x	x	x				x
Córdoba	x	x			x	x	Adhesión a la Ley 17.319	x ∅	x	x
Corrientes	x	x	•	x	x	x	x	x	x	x
Entre Ríos		• ◇	•	x	x	x	x	x	x	x
Formosa	x △	x △	x △	x △	x	x	Adhesión a la Ley 26.154		x	x
Jujuy	x	x		x	x				x	x

Jurisdicción	Ley ambiental	Evaluación del impacto ambiental	Información ambiental	Educación ambiental	Residuos peligrosos	Energía	Hidrocarburos	Minería	Bosques	Flora y fauna
La Pampa	x Δ	x Δ	x Δ	x Δ	x	x	◇	x ∅	x	x
La Rioja	x	x			x		◇	x	x	x
Mendoza	x	x			x	x	x	x ∅	x	x
Misiones	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Neuquén	x	x		Ley de Educación	x	x	x	x	x	x
Río Negro	x	x	x	x	x	x	x	x ∅	x	x
Salta	x	x		□		x		x	x	x
San Juan	x	x		x	x	Adhesión a la Ley 26.093	x	x	x	x
San Luis	x	x			Adhesión a la Ley 24.051	x	x	x ∅	x	x
Santa Cruz	x	x			x	x	x	x	x	x
Santa Fe	x	x		Agentes APP	x	x		x	x	x
Santiago del Estero	x	x		Agentes APP	x	x		x	x	x
Tierra del Fuego	x Δ	x Δ	x Δ	x Δ	x	x	x Δ	x Δ	x	x Δ
Tucumán	x	◇			x	x	Adhesión a la Ley 24.051	x Δ	x	x

Δ Ley marco ◇ Decreto ● Constitución □ Adhesión a la Ley Yolanda ∅ Prohibición \ Adhesión al SINAGIR

Jurisdicción	Áreas protegidas	Gestión del riesgo y la emergencia	Manejo del fuego	Recursos hídricos	Aire	Residuos urbanos	Sustancias químicas y peligrosas	Ordenamiento territorial	Cambio climático	Suelo	Glaciares
Buenos Aires	x	x 	x	x	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 22.428	
CABA		x		x	x	x	x	x	x		
Catamarca	x		x	x		x				x	Ley de Glaciares con media sanción del Senado (5/8/2010)
Chaco	x		x	x	x	x	x			Adhesión a la Ley 22.428	
Chubut	x	x	x	x		x	x			x	
CABA		x		x	x	x	x	x	x		
Córdoba	x	x	x	x	x	x	x			x	
Corrientes	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 25.916	x	•		x	
Entre Ríos	x	x 	x	x	x	x	x			x	
Formosa	x	x		x	Adhesión a la Ley 20.284 Δ	x	x	x		x Δ	
Jujuy	x	x 	x	x		x		x			x

Jurisdicción	Áreas protegidas	Gestión del riesgo y la emergencia	Manejo del fuego	Recursos hídricos	Aire	Residuos urbanos	Sustancias químicas y peligrosas	Ordenamiento territorial	Cambio climático	Suelo	Glaciares
La Pampa	x	x 	x	x		x	x	x		x Adhesión a la Ley 22.428	
La Rioja	x	x	x	x		x	Adhesión a la Ley 25.670	x			x
Mendoza	x	x 	x	x	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 22.428	Adhesión a la Ley 26.639
Misiones	x	x 	x	x		x	x	Radicación industrial		x	
Neuquén	x		x	x	x	x	x	x		x	
Río Negro	x	x 	x	x	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 22.428	Adhesión a la Ley 26.639
Salta	x	x 		x		◇				Adhesión a la Ley 22.428	
San Juan	x	x	x	x		x	x	x		x Adhesión a la Ley 22.428	x
San Luis	x	x	x	x	Adhesión a la Ley 20.284	x		x		Adhesión a la Ley 22.428	
Santa Cruz	x	x	x	x		x	x			x	x
Santa Fe	x		x	x	x	x	x			x	
Santiago del Estero	x	x 	x	x	x	x	x			x	
Tierra del Fuego	x △	x	x	x △	x △	x	x	x		x	x Ley marco Recursos Hídricos
Tucumán	x	x	Decreto de adhesión PNMF	x	x	x	x	x		◇	x

△ Ley marco ◇ Decreto ● Constitución □ Adhesión a la Ley Yolanda ∅ Prohibición || Adhesión al SINAGIR

Fuente: elaboración propia

## Cómo citar este artículo

Juncal, S. M. (2023). La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 35-85.

Fecha de recepción 11/2022 | Fecha de aprobación 01/2023





# Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos para el bien común, regulación vigente y herramientas

Por José Luis Taurel Xifra\*

## Resumen

La articulación entre las esferas pública y privada constituye un riesgo para la implementación de políticas públicas. Dentro de los distintos fenómenos que se conjugan en esta intersección, la *puerta giratoria* es uno de los más silenciosos, pero con mayor nivel de penetración. A partir de una revisión bibliográfica y normativa, en este trabajo se describen las características de la *puerta giratoria de salida* y los riesgos potenciales que acarrea para el Estado y la sociedad. Finalmente, luego de realizar un análisis crítico de la normativa vigente en la Argentina, se detallan los aspectos fundamentales para lograr su eficiente regulación.

## Palabras clave

Esfera pública, implementación de políticas públicas, Estado, regulación estatal, eficacia pública, articulación de políticas públicas.

## Abstract

The articulation between the public and private spheres constitutes a risk for the implementation of public policies. Among the different phenomena that come together in this intersection, the revolving door is one of the most silent, but with the highest level of penetration. Based on a review of the literature and regulations, this paper describes the characteristics of the revolving exit door and the potential risks it entails for the State and society. Finally, after a critical analysis of the regulations in force in Argentina, the fundamental aspects to achieve its efficient regulation are detailed.

---

\* Asesor de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.  
taurelj@jefatura.gob.ar

<https://orcid.org/0000-0002-2294-6409>

## Key words

Public sphere, public policies implementation, state regulation, public effectiveness, public policies articulation.

## 1. Introducción

La articulación entre el mundo empresarial y el Estado es uno de los puntos de mayor preocupación al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas, porque, de no mediar controles rigurosos, este cruce constituye un potencial riesgo para el interés público. Sin embargo, a pesar del consenso internacional sobre los problemas que esta relación conlleva para las democracias, —como el conflicto de intereses y la captura de la decisión pública (Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020)—, todavía se cuenta con poca investigación empírica que permita evaluar con mayor precisión el fenómeno y sus consecuencias.

Entre los distintos mecanismos de articulación entre el Estado y el sector privado, uno de los apuntados como más riesgoso es el denominado *puerta giratoria*. Tanto es así que la preocupación en torno a este encuentra un lugar destacado en la agenda de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también en asociaciones civiles como Transparencia Internacional (TI) e incluso excede lo gubernamental hasta alcanzar al ámbito académico.

El concepto de *puerta giratoria* [*revolving door*] fue acuñado en la década del setenta en los Estados Unidos al calor de estudios que analizaban los efectos de las trayectorias laborales privadas de las/os funcionarias/os de las agencias regulatorias (Gormley, 1979). Actualmente, el término se utiliza para describir un tipo particular de circulación entre la esfera pública y la privada que consiste en el pasaje de individuos que, durante su trayectoria laboral, ocupan alternativamente altos cargos en uno y otro sector en un mismo rubro de actividad (OCDE, 2009; Transparencia Internacional, 2010). Pero, si bien desde su aparición el fenómeno ha encontrado presencia en las agendas de gobierno y en las investigaciones,

recién en 2008, a raíz de la crisis financiera internacional, cobró visibilidad plena y recibió un lugar central en las problemáticas de gobierno (OCDE, 2009, 2010; Wirsching, 2018). Tanto es así que, en 2009, la OCDE concluyó en su análisis sobre el *crack subprime*, que señaló a la *puerta giratoria* como su principal causa. En un documento, la organización planteó la siguiente definición:

El fenómeno de la puerta giratoria se refiere al movimiento de personas hacia y desde puestos clave de formulación de políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo y agencias reguladoras. Esto puede conllevar el riesgo de que aumente la probabilidad de que quienes formulan las políticas sean demasiado comprensivos con las necesidades, en particular de las empresas, ya sea porque provienen de ese mundo o porque planean pasar al sector privado después de trabajar en el gobierno (OCDE, 2009, p. 8, traducción propia).

Entonces, la *puerta giratoria* consiste en un tipo particular de circulación entre el sector público y el privado que se caracteriza por la ocupación de altos cargos en uno y otro ámbito, y en un mismo tipo de actividad, por parte de la misma persona a lo largo de su carrera profesional/laboral. En este flujo se distinguen tres situaciones concretas: a) altas/os directivas/os del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público; b) altas/os funcionarias/os que, al dejar su cargo, son contratadas/os en el sector privado para ocupar cargos directivos; c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público de manera recurrente.

Al primer tipo de circulación se lo denomina *puerta giratoria de entrada*; al segundo se lo conoce como *puerta giratoria de salida*, mientras que al tercero se llama *puerta giratoria recurrente*. Cada uno de estos tipos presenta unas características y unos riesgos específicos, pero que se engloban en una problemática general que se conoce como los *conflictos de intereses*.

Si bien no constituye necesariamente un delito, la situación de *conflicto de intereses* tiene connotaciones negativas para el Estado y la sociedad, pues significa una contraposición entre las obligaciones que encarna un individuo en tanto funcionaria/o pública/o y los intereses de este mismo individuo como sujeto.

En la Argentina, actualmente, estas situaciones se encuentran reguladas principalmente por dos normativas en el marco de la ética pública. Por un lado, se encuentra el Código de Ética de la Función Pública (sancionado por el Decreto 41/1999) y, por otro, la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública del mismo año. Entre ambas establecen los deberes, las prohibiciones y las incompatibilidades medulares para toda persona que desempeñe la función pública dentro del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>. Sin embargo, estas no abordan el tema explícitamente como conflictos de intereses, sino como «incompatibilidades», pero la Oficina Anticorrupción (OA), mediante distintas disposiciones y resoluciones, en sintonía con la propuesta de la OCDE (2004), ha establecido la siguiente definición: «existe conflicto de intereses cuando se produce una confrontación entre el deber *público* y los intereses *privados* del funcionario, es decir, cuando este tiene intereses personales que podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades» (2019, p. 62).

Más allá de su simpleza, esta definición condensa el aspecto principal de la problemática que consiste en destacar que un determinado interés particular del personal público puede afectar su objetividad o imparcialidad al momento de cumplir con sus labores.

Por último, corresponde detallar otras dos características de los conflictos de intereses. En primer lugar, se debe puntualizar que se trata de una situación *objetiva* que es independiente de la voluntad e intenciones del/la funcionario/a. En otras palabras, se trata de la posibilidad de que los intereses personales (o de terceros vinculados) confluyan con el *interés público* más allá que el/la funcionario/a o un familiar suyo/a, obtenga un beneficio. En segundo lugar, la noción de *intereses*

---

<sup>1</sup> Estas incompatibilidades coexisten con otras, entre las cuales se destacan las incluidas en el Título VI de la Ley 22.520 de Ministerios. Son incompatibilidades específicas aplicables a los cargos de ministras/os, secretarías/os y subsecretarías/os del Poder Ejecutivo Nacional. El artículo 24 prohíbe durante el transcurso del cargo, ejercer «todo tipo de actividad comercial, negocio, empresa o profesión que directa o indirectamente tenga vinculaciones con los poderes, organismos o empresas nacionales, provinciales y municipales», con excepción de la docencia. Mientras que el artículo 25 no permite litigar contra el Estado «ni ejercer profesión liberal o desempeñar actividades en las cuales, sin estar comprometido el interés del Estado, su condición de funcionario pueda influir en la decisión de la autoridad competente o alterar el principio de igualdad ante la ley consagrado por el artículo 16 de la Constitución Nacional».

no debe ser comprendida de manera restringida ni vincularla exclusivamente a cuestiones pecuniarias, ya que estos incluyen convicciones religiosas, culturales, políticas, ideológicas, de género o de cualquier tipo que puedan afectar la independencia de criterio del agente que interviene en una política o cuestión pública. Ante la posibilidad de que se presente una circunstancia de este tipo, a nivel internacional existe un consenso extendido sobre la necesidad de contar con regulaciones firmes tendientes a prevenir y/o gestionar estas tensiones en pos de garantizar la persecución de la integridad y la transparencia en la actividad del Estado.

## 2. Riesgos de la puerta giratoria de salida

La identificación de la *puerta giratoria* abrió todo un campo de interrogantes y problemas, tanto para los Gobiernos como para la academia: ¿en qué medida están vinculados los espacios de poder político y económico? ¿Acaso las/os altas/os funcionarias/os públicas/os y las/os directivas/os privadas/os forman una gran élite indiferenciada? ¿De qué manera impacta la *puerta giratoria* en las políticas públicas y, finalmente, en la sociedad?

Una de las primeras conclusiones alcanzadas sostiene que el primer riesgo que presenta la *puerta giratoria* es convertirse en un generador de conflictos de intereses y, aunque no se trata necesariamente de un delito, constituye una práctica ilegítima, y una preocupación ética y de integridad para los Estados. Por tales motivos, desde los años noventa, la agenda de los organismos internacionales competentes en la materia promueve procesos de actualización en las normativas referidas a la corrupción y a los conflictos de intereses. En los últimos tiempos, se fueron incorporando en la literatura enfoques amplios y concepciones más complejas de acuerdo con la evolución de los fenómenos observados: una nueva mirada se concentró en el cuidado del *bien común*, las capacidades estatales y la autonomía del Estado frente al conjunto de los intereses privados (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional [SSF], 2021).

Lo público posee metas, objetivos y medios que le son propios, es decir se diferencian del sector privado y se ubican por encima de estos últimos. En la

tradición que se remonta al *Corpus iuris civilis* del derecho romano, la dupla público-privado remite a dos tipos de relaciones sociales distintas. Mientras que la esfera privada presupone relaciones entre iguales y su forma de organización gira en torno al contrato, a lo público, que involucra al Estado y todas sus instituciones, se estructura en torno al supuesto de relaciones entre desiguales. Su finalidad consiste en articular esas diferencias mediante la ley para promover el bien común, entendido como la intervención del Estado con el fin de reducir la inequidad y mejorar las condiciones de vida de toda la población, con especial énfasis hacia quienes se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad social.

Entonces, para comprender los riesgos que acarrea la *puerta giratoria de salida*, conviene comenzar por preguntarse de dónde se derivan los conflictos de intereses. *A priori*, la mayor dificultad que se presenta para prevenirlos y regularlos es la imposibilidad de prever todas las circunstancias en las que pueden manifestarse. Es aquí donde la singularidad de la *puerta giratoria de salida* debe ser examinada con mayor detalle, ya que se trata de un mecanismo que genera este tipo de situaciones.

Las conclusiones alcanzadas en diversas investigaciones destacan dos aspectos fundamentales en los casos de *puerta giratoria* (Garin y Morales, 2016; Mailliet *et al.*, 2016). Por un lado, se distinguen tres atributos propios de los sujetos que circulan por esta y que explican el valor que les atribuye el mercado: el manejo de información privilegiada, el conocimiento específico (*know-how*) y los contactos internos. Aquellos que han pasado por el sector público poseen experiencia, conocen por dentro la dinámica de funcionamiento de la esfera pública, atributo que es reconocido desde las empresas, ya que pueden orientarlas de manera más eficaz. Además, estos sujetos, durante su trayectoria como funcionarias/os, han acumulado saberes sobre procesos, criterios y planificación para proyectar el largo plazo, los cuales resultan muy valiosos para firmas que se desempeñan en un rubro con regulaciones precisas. Finalmente, también han engrosado su *capital social*, es decir, su agenda de contactos, incorporaron información y capacidad para saber con quiénes comunicarse o consultar con la intención de recibir orientación certera a la hora de resolver o tomar decisiones importantes para la empresa en la cual trabajan.

A partir de estos descubrimientos, se dedujeron unas consideraciones generales que en la esfera normativa y en la gestión cotidiana se utilizan como hipótesis en pos de la prevención (que se detallan más adelante).

Por otro lado, como cualquier otra persona, quienes ejercen la función pública poseen un sistema de creencias y valores, con ideas formadas (algunas conscientes y otras inconscientes) sobre un conjunto de temas que desarrollaron durante las distintas etapas de su socialización, que, a su vez, implican ciertas preferencias (rol del Estado, estrategias económicas, etc.). En este sentido, resulta esperable que estos individuos alberguen expectativas sobre sus propias carreras profesionales de completar una trayectoria exitosa en el sector privado. En principio, tales expectativas no representan un problema en el cumplimiento de sus obligaciones como funcionarias/os. Las dificultades surgen con la intención de procurarse un cargo en cierta empresa, se dedican a enviar señales concretas en forma de intervenciones que favorezca a dicha empresa. Esta circunstancia, que los estudios han reconocido como bastante habitual, se conoce en la bibliografía especializada como «principal en la sombra» (Adolph, 2013). Por ejemplo, en los Estados Unidos los casos donde la pérdida de independencia de criterio de la/el funcionaria/o es resultado de la expectativa de recibir un contrato en cierta firma son conocidos como «soborno retardado» (Schneider, 1993). Además, las investigaciones también descubrieron que la *puerta giratoria* se produce con más frecuencia en áreas sensibles de mercados fuertemente regulados como servicios, energía, telecomunicaciones, finanzas y seguros.

Como resultado de las evidencias empíricas referidas y con el objetivo de prevenir que esas circunstancias se reiteren, el tratamiento de la *puerta giratoria de salida* se plantea desde la siguiente hipótesis de trabajo. Se presume que las/os funcionarias/os de alta jerarquía poseen intenciones de continuar su carrera profesional en una empresa dentro de la órbita de su incumbencia; entonces, ante la posibilidad de que utilice su cargo en el sector público para favorecer a una firma que luego la/o contrataría en recompensa por su conducta, se plantea la necesidad de desarrollar preventivamente una serie de medidas para impedirlo y que permitan monitorear tales comportamientos.

Esta precaución también se apoya en el antecedente de que las compañías para sus puestos directivos se ven inclinadas a contratar a aquellas personas que durante su paso por la función pública mostraron una mayor predisposición para resolver sus problemas y apoyar sus causas (Johnson, 1974; Schneider, 1993).

Las distintas situaciones de riesgo potencial referidas se combinan con otras que fueron identificadas en el informe *Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest (El empleo pospúblico, buenas prácticas para prevenir el conflicto de interés)*, publicado por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE (2010). Allí se reconocen cinco circunstancias concretas:

1. durante la búsqueda de empleo, mientras la/el funcionaria/o sigue en funciones.
2. en el *lobby* que puede realizar hacia su anterior oficina quien dejó el sector público.
3. en el cambio recurrente de sector de actividad (también conocido como «carreras circulares»),
4. en el uso de información privilegiada; y
5. al recontractar a exfuncionarias/os.

La primera categoría involucra riesgos que mayormente ya han sido señalados y que no constituyen necesariamente un delito e incluso, muchas veces, son difíciles de reconocer, ya que un trato preferencial se suele asemejar a brindar una buena atención (trato preferencial en contratos, subsidios, omisiones ante el incumplimiento de normas, etc.). Sin embargo, estas preferencias cobran mayor gravedad cuando las/os funcionarias/os, en lugar de promover el bien común, terminan adoptando medidas directamente reclamadas por una empresa o el sector empresarial. A este fenómeno se lo conoce como *captura de la decisión pública* y se caracteriza principalmente por la pérdida de autonomía del Estado para definir políticas públicas (Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018; OCDE, 2020; SSFI, 2021).



La segunda categoría implica problemas que surgen principalmente después de que las/os funcionarias/os dejan el Gobierno. Prácticas de *lobby* no reguladas, negociaciones o acuerdos a puertas cerradas no transparentes, levantan sospechas que además pueden redundar en ventajas para ciertas firmas en detrimento de otras. Asimismo, existe una estrecha vinculación entre la *puerta giratoria de salida*, el *lobby*, los conflictos de intereses y la *captura*. Una/un exfuncionaria/o, como se mencionó anteriormente, cuenta con la información y los contactos necesarios para favorecer a su empleadora/or.

En tercer lugar, se llama la atención en el deber de las/os funcionarias/os actuales de evitar el trato preferencial de las/os exfuncionarias/os públicas/os. La visión de los individuos depende tanto del cargo que ocupan en la actualidad como de los que ocuparon previamente y ocuparán en el futuro (Schneider, 1993). Una persona que fue la encargada de diseñar y/o implementar regulaciones y sanciones, puede, poco tiempo después, convertirse en asesora o litigante al representar una empresa en contra del Estado. En suma, la circulación recurrente entre sector público y privado es factible de generar condiciones estructurales que promuevan los conflictos de interés y procesos de captura de la decisión estatal.

La cuarta categoría hace referencia a un aspecto crucial: el manejo de información. La OCDE (2010) propone la siguiente definición sobre los conflictos de intereses que favorece la *puerta giratoria de salida*:

Un conflicto de intereses de empleo posterior al público surge cuando los funcionarios públicos que dejan el gobierno aprovechan indebidamente la información privilegiada que obtuvieron mientras estaban en el gobierno para beneficiarse a sí mismos o a su nuevo empleador (OCDE, 2010, p. 29).

Desde esta perspectiva, el eje del problema lo traza el manejo indebido de *información confidencial o privilegiada (insider information)*. Esta noción se refiere no solo a información del Estado formalmente clasificada como confidencial, sino también a información a la cual las/os funcionarias/os públicas/os tienen acceso en virtud de su posición y que no se ha puesto a disposición de la ciudadanía en general. En resumen, el problema emerge cuando las/os exfuncionarias/os hacen uso de ese conocimiento que

obtuvieron por el cargo que desempeñaban para que sus actuales empleadoras/es se vean beneficiadas/os.

Finalmente, la quinta categoría se aproxima mucho a la tercera, que es el riesgo de las carreras circulares. Concretamente, la atención debe enfocarse en las situaciones en las cuales los organismos públicos vuelven a contratar a antiguas/os agentes para que realicen sustancialmente las mismas funciones que hacían cuando estaban empleadas/os allí. Si bien recontractar a alguien con experiencia en un mismo sector puede ser muy apropiado desde los aspectos técnicos y de gestión, su antigua/o empleadora/or puede aprovechar, mediante sus excompañeras/os, la nueva posición. Así, una trayectoria de circulación recurrente entre ambos sectores resulta un foco de atención porque puede introducir un sesgo propio, alimentado por visiones más apropiadas para las empresas sobre las decisiones de organismos públicos y las orientaciones de políticas públicas, ya que, aunque resulta difícil determinarlo con exactitud, la proveniencia y experiencia influyen en sus acciones mientras se desempeñan como autoridades.

### **3. Regulación vigente en la Argentina sobre puerta giratoria de salida**

La finalidad de un régimen sobre conflictos de intereses es establecer un conjunto de reglas destinadas a prevenir que el interés particular de quien ejerce una función pública afecte su deber de trabajar por la realización del bien común. En una palabra, se trata de establecer *mecanismos* para impedir que la independencia de criterio o la imparcialidad del agente se vea afectada.

En este sentido, ciertos organismos internacionales y estudios académicos recomiendan que la *puerta giratoria de salida*, en tanto fenómeno que potencialmente genera conflictos de intereses, debe contar con una regulación específica. La herramienta más extendida para regular los potenciales conflictos que acarrea es el *período de enfriamiento o de carencia*. Según la definición que brinda la OCDE, se trata de

... un período de tiempo designado durante el cual los ex funcionarios públicos no pueden aceptar empleo con ciertas organizaciones del sector privado o no pueden representar a ninguna entidad en el trato con partes específicas del gobierno donde esas representaciones puedan constituir un conflicto de intereses real o aparente (OCDE, 2010, p. 27).

Al respecto, Transparencia Internacional (2015) señala que este mecanismo se apoya en el supuesto de que, transcurrido cierto plazo de tiempo, la capacidad del/la exfuncionario/a de influenciar en una decisión que favorezca a su empleadora/or decrece significativamente. En su informe, la OCDE comunica que los plazos, en general, van desde un año (por ejemplo, en Irlanda, Polonia y Eslovaquia) hasta los dos años (en Japón, Corea del Sur, Holanda, Turquía, y el Reino Unido). Además, se sugiere que el período de enfriamiento debe variar según la jerarquía del agente y la importancia del área en la que se desempeñó. Por su parte, Transparencia Internacional (2015) ha recomendado un plazo mínimo de dos años para mitigar el riesgo.

No obstante las recomendaciones, hoy en día, la Argentina no cuenta con ninguna medida concreta para regular este fenómeno. La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública precisa las actividades vedadas en los artículos 13 y 14, mientras que, en la redacción original del artículo 15, se dictamina que «Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente». Es decir que se fijaba un período de enfriamiento de un año anterior y posterior para el ejercicio de las actividades puntuadas en los artículos precedentes.

En 2001, bajo el argumento de que la limitación para designar funcionarias/os impedía al Estado argentino contratar a profesionales destacadas/os en el ámbito privado y así aprovechar su experiencia, se promulgó el Decreto 862/2001 que, al reemplazar completamente la redacción del artículo 15 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, derogó los períodos de carencia *ex ante* y *ex post* para acceder a la función pública. Solo se mantuvo en vigencia el artículo 14, que limita por tres años la circulación de funcionarias/os que

hayan intervenido en materia de concesiones y privatizaciones hacia entes reguladores de tales empresas.

Actualmente, la única reglamentación general en vigencia para regular estas situaciones es el artículo 46 del Código de Ética aplicable a los agentes del Poder Ejecutivo Nacional. Puntualmente, allí se establece:

PERÍODO DE CARENANCIA. El funcionario público no debe, durante su empleo y hasta UN (1) año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñó o hubiera desempeñado.

No es necesario remarcar que se trata de unas restricciones de alcance mucho más limitado que las propuestas en la primera versión de la Ley 25.188, ya que no impiden a la/el exfuncionaria/o realizar actividades en el mismo sector sobre el que poseía atribuciones, sino que solo prohíben «efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas» y «celebrar contratos».

No obstante, lo exiguo de la normativa argentina no invalida la necesidad de implementar rigurosos mecanismos de control que velen por el efectivo cumplimiento de las regulaciones vigentes. Al respecto, la Oficina Anticorrupción ha desarrollado el Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública, cuyo objetivo consiste en cotejar y verificar el cumplimiento de las normas.

La herramienta busca reforzar el control del cumplimiento de los deberes impuestos por el artículo 12 de la Ley de Ética de en la Función Pública y en el artículo 45 del Código de Ética, en los cuales se establece declarar los antecedentes laborales y los empleos posteriores, públicos y privados, con el fin de facilitar el control de las posibles configuraciones de conflictos de intereses. Sus destinatarias/os son las autoridades superiores que ingresan y/o egresan de cargos públicos de la Administración Pública Nacional (sean organismos centralizados, desconcentrados, descentralizados, como también de los entes y

empresas del Sector Público Nacional pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional). Puntualmente, comprende a aquellas/os funcionarias/os que ejercen cargos de jefa/e de Gabinete de Ministros, ministra/o, secretaria/o, subsecretaria/o y a las autoridades de igual jerarquía.

En conclusión, a pesar de que el período de enfriamiento es una medida ampliamente recomendada, actualmente la Argentina no cuenta con ninguna restricción concreta a nivel de ley en relación con la *puerta giratoria* (ni de entrada, ni de salida). Al día de hoy, una/un alta/o funcionaria/o que deja un cargo público de importancia —por ejemplo, en la regulación de un sector— puede ingresar inmediatamente en un cargo directivo de una empresa del rubro<sup>2</sup>.

Sin embargo, muchos de los «baches» que se han señalado han sido considerados y corregidos en el proyecto de una nueva ley de ética pública que la OA remitió al Poder Ejecutivo en junio de 2022. Esta propuesta se apoyó, para su elaboración, en mecanismos de transparencia como la participación ciudadana (tanto por vías digitales como presenciales en todo el país), que también incluyó la realización de encuentros con organizaciones civiles y foros con especialistas. Específicamente, en relación con la *puerta giratoria* y los conflictos de intereses, además de prever la implementación de tecnología para mejorar la eficiencia de los controles, establece períodos de carencia de hasta tres años para quienes egresan de la función pública. Además, el mismo plazo y otras limitaciones especiales aplican para las/os funcionarias/os que hayan intervenido en la planificación, desarrollo o concreción de privatizaciones, concesiones de servicios públicos o que se hayan desempeñado en áreas sensibles como, por ejemplo, de contrataciones, control o supervisión<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> No obstante, existen algunas normas específicas para determinados organismos o funciones, como el artículo 10 de la Ley 25.246 que prohíbe a la/el presidenta/e, vicepresidenta/e y vocales del Consejo Asesor de la Unidad de Información Financiera (UIF) ejercer ciertas actividades durante los dos (2) años posteriores a su desvinculación.

<sup>3</sup> Se puede acceder a más información y al proyecto de ley presentado por la Oficina Anticorrupción en el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oa-envio-la-presidencia-de-la-nacion-el-proyecto-de-ley-de-integridad-y-etica-publica>

## 4. Consideraciones finales

Finalmente, sobre la base de la bibliografía consultada y referida oportunamente, pueden sintetizarse un conjunto de recomendaciones amplias y de diverso alcance que se aconseja desarrollar de manera articulada para prevenir los riesgos ya mencionados. Estas medidas son:

1. Establecer «períodos de enfriamiento» posteriores a ocupar determinados cargos públicos de áreas sensibles para el desarrollo económico y social. Asimismo, y en conexión con el punto siguiente, en su estudio sobre integridad en la Argentina la OCDE (2019, p. 129) recomendó «introducir un período de enfriamiento previo y posterior al empleo público según la jerarquía y/o la ocupación». Es decir que, en general, se sugiere que la duración del período de carencia debe aumentar según la jerarquía de la/el funcionaria/o y/o la importancia del área en la que se desempeñó.
2. Definir regulaciones para las/os funcionarias/os y para el empleo público.
3. Las regulaciones para el ejercicio de la función pública y para el momento del egreso deben recurrir a todos los niveles disponibles (leyes, decretos, códigos, pautas, etc.) para ganar en precisión. La legislación primaria (leyes nacionales, código civil o penal) provee desde prohibiciones hasta sanciones generales que impiden el aprovechamiento de una posición de privilegio. La legislación secundaria (reglas, directivas) refuerza a la primaria mediante controles más específicos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, en los contratos de directivas/os, se incluyen cláusulas donde se limitan ciertas actividades remuneradas que pueden ejercer y se detallan los períodos de carencia o enfriamiento (OCDE, 2010). Por último, pero no menos importante, resulta conveniente incluir instrumentos sin valor jurídico: guías, manuales, pautas, consejos, etc., que, más que proscribir, promuevan la construcción de una cultura de integridad.

4. Identificar las áreas de riesgo de exposición a conflictos de intereses y captura de la decisión pública y aquellos cargos más permeables a la influencia del sector privado, con especial atención en el manejo de información sensible o privilegiada por parte de estas áreas/cargos.
5. Un aspecto fundamental para prevenir dificultades consiste en detectar las áreas de riesgo y aquellos cargos más permeables a los intereses privados, con el fin de promulgar normativas específicas. Los riesgos se dividen en dos líneas. Por un lado, áreas de regulación o que interactúan con el sector privado, como entes de energía, financieros, telecomunicaciones, contrataciones, aduanas, inspecciones. Por otro lado, se encuentran los puestos de alta jerarquía, aquellos que poseen capacidad de decisión, motivo por el cual deben recaer restricciones concretas y controles sobre quienes ocuparon estas posiciones. Sobre el primer punto, en Italia las prohibiciones específicas también cubren áreas en riesgo como los reguladores en los sectores de telecomunicaciones y energía, y se aplican a los miembros del Centro Nacional de Tecnología de la Información del Gobierno. Además, existen restricciones específicas también en materia de adquisiciones y contratos sobre funcionarios/os que supervisan obras públicas (OCDE, 2010).
6. En cuanto a la jerarquía, se apunta a que funcionarias/os públicas/os de alto nivel —como las/os ministras/os, secretarías/os y miembros del Poder Legislativo y directoras/es de empresas estatales o entes descentralizados, deben ser objeto principal de prohibiciones de empleo pospúblico y restricciones<sup>4</sup>. El Banco Mundial, en su Código de Conducta para Directores, estableció limitaciones en los tipos de cargos a los que puede acceder un exmiembro al retirarse. También impone la restricción de un año, tanto previo como posterior a la ocupación del cargo en el BM

---

<sup>4</sup>Una dificultad que se debe tener en cuenta al momento de implementar regulaciones al respecto es encontrar un equilibrio entre las restricciones que buscan proteger la integridad pública y prevenir los conflictos de intereses, y las repercusiones en las carreras profesionales del funcionariado público. Por tal motivo, se sugiere que las prohibiciones sean específicas al área de incumbencia y proporcionadas al cargo ostentado o a las tareas desempeñadas.

y la abstención para intervenir en cuestiones relacionadas a su anterior o futura/o empleadora/or o clientas/es. Además, el organismo prohíbe a sus exempleadas/os divulgar o utilizar información obtenida durante sus funciones (World Bank Group, 2018).

7. Por último, ya sea para los cargos jerárquicos o en las áreas de riesgo, se recomienda definir reglas especiales respecto del manejo de información sensible o privilegiada, que la protejan tanto mientras las/os agentes cumplen funciones como para una vez que han abandonado el sector público.
8. Fortalecer (o desarrollar) organismos de control con autonomía junto con sanciones de diverso tipo.
9. Difícilmente se podrá sancionar a alguien si no se conoce la infracción, por eso, sin un funcionamiento óptimo de estos mecanismos, el mejor sistema de regulación de puerta giratoria resulta inocuo. Asimismo, es necesario remarcar que la efectividad de las medidas no solo depende de un control externo y coercitivo, sino que los buenos resultados también precisan lograr una comunicación efectiva con todos los actores involucrados: sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc. Las medidas de comunicación más corrientes incluyen sesiones informativas y asesoramiento. Muchos países entregan una copia del código de ética correspondiente y brindan un taller sobre conflictos de intereses cuando un/una funcionaria/o ingresa a un cargo. Los códigos pueden incluir sanciones administrativas como advertencias y multas, hasta sanciones severas, como degradación y despido. Según informa la OCDE (2010), en Alemania la jubilación o pensión de una/un exfuncionaria/o puede reducirse en caso de incumplimiento de las normas de empleo pospúblico en la Administración Federal. Por su parte, Francia posee un organismo específico para el monitoreo del desempeño de sus funcionarias/os: la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique) se encarga de examinar los requisitos y perfiles con el fin de autorizar o no a las/os candidatas/os



propuesta/os para puestos jerárquicos. También interviene en caso de dudas de una autoridad ante un nuevo empleo de una/un exfuncionaria/o.

En síntesis, la atención institucional que se ha prestado sobre la *puerta giratoria* de salida ha sido analizada por numerosos autores, instituciones y organismos internacionales desde perspectivas diversas, y, en general, las conclusiones a las que arribaron coinciden en varios puntos:

- La *puerta giratoria de salida* es un fenómeno que incide en el accionar del Estado al torcer su capacidad de decisión a favor del sector o empresa de destino de la/el funcionaria/o involucrada/o, que presenta un alto riesgo de derivar en un proceso de captura de la decisión pública (SSFI, 2021).
- La posibilidad cierta para la/el funcionaria/o de «saltar» del ámbito público a un alto cargo en el sector privado opera en una cantidad significativa de casos como incentivo para beneficiar a su posible empleadora/or.
- Resulta indispensable implementar medidas regulatorias sobre estas prácticas y sus efectos mediante una batería de medidas articuladas, en pos de disminuir el impacto sobre el accionar estatal y de las democracias.

## Referencias bibliográficas

- Adolph, C. (2013). *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics. The Myth of Neutrality*. Cambridge University Press.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). «Puerta giratoria» en Argentina. *Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada* [Diapositiva de PowerPoint]. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Puerta-Giratoria-en-Argentina-Analisis-del-gabinete-nacional-actual-y-la-experiencia-internacional-comparada.pdf>

- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. CLACSO-Oxfam. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias\\_capturadas\\_full\\_es.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf)
- Castellani, A. (2018). *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. *Revista Nueva Sociedad*, (276), 48-61.
- Decreto 41 de 1999 [Poder Ejecutivo Nacional]. Código de Ética de la Función Pública. 3 de febrero de 1999.
- Garin, R. y Morales, P. (2016). *Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria* (documento de trabajo). Centro de Análisis e Investigación Política. [https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=1291783](https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291783)
- Gormley, W. (1979). A Test of the Revolving Door Hypothesis on the FCC. *American Journal of Political Science*, 23(4).
- International Monetary Fund (1998). *IMF Code of Conduct for Staff*. <http://imf.org/external/hrd/code.htm>
- Johnson, C. (1974). The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business. *Asian Survey*, 14, 953-965. <https://doi.org/10.2307/2643506>
- Ley 25.188 de 1999. Ética en el Ejercicio de la Función Pública. 1 de noviembre de 1999.
- Ley 25.246 de 2000. Código Penal. Modificación. Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Deber de informar. Sujetos obligados. Régimen Penal Administrativo. Ministerio Público Fiscal. Derógase el artículo 25 de la Ley 23.737 (texto ordenado). 5 de mayo de 2000.
- Maillet, A., González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)* (Serie Documentos de Trabajo PNUD-desigualdad). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Oficina Anticorrupción (2019). *Ética pública y conflictos de intereses. Estudio para su prevención y su adecuada gestión*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual-etica.pdf>

- Oficina Anticorrupción (s.f.). *Herramientas para la Transparencia en la Gestión: conflictos de intereses*. [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/confl\\_de\\_intereses\\_guidelines\\_1.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/confl_de_intereses_guidelines_1.pdf)
- Oficina Anticorrupción y Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020). *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_etico\\_-\\_oa\\_y\\_sgyep\\_-\\_septiembre\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_-_oa_y_sgyep_-_septiembre_2020.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2004). *La gestión de los conflictos de intereses en el sector público*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *Post-Public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un cambio sistémico y sostenido* (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- Resolución 7 de 2022 [Oficina Anticorrupción]. Por la cual se aprueba el Régimen del Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública. MAPPAP. 21 de abril de 2022.
- Schneider, B. R. (1993). The Career Connection: a Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, 25(3), 331-350.
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (2021). *Un nuevo enfoque en integridad y transparencia. Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública* (Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente). Secretaría de

Gestión y Empleo Público. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Transparency International (2010). *Regulating the Revolving Door* (Working Paper 6/10).

Transparency International (2015). *Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door*. [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling\\_off\\_periods\\_regulating\\_the\\_revolving\\_door\\_2015.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf)

Wirsching, E. M. (2018). *The Revolving Door for Political Elites: an Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation*. 2018 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum. <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>

World Bank Group (2018). *Code of Conduct for Board Officials*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/786861541011483695/pdf/131464-BR-PUBLIC-after-11-01-18-Code-of-Conduct-for-Board-Officials.pdf>

## Cómo citar este artículo

Taurel Xifra, J. L. (2023). Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos para el bien común, regulación vigente y herramientas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 87-106.

Fecha de recepción 10/2022 | Fecha de aprobación 01/2023

# Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. Un estudio desde la antropología organizacional en el Registro Provincial de las Personas de Buenos Aires

Por Ricardo Sebastián Piana\* y Melina Vanesa Lares\*\*

## Resumen

En este trabajo se analiza, mediante estrategias cualitativas, el proceso de incorporación de nuevas tecnologías en el Registro Provincial de Personas (RPP) de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, se intentan detectar las modificaciones de las prácticas y las percepciones de las/os agentes sobre el funcionamiento organizacional, y podrá advertirse que estas no siempre coinciden. Las tecnologías facilitan aspectos centrales del trabajo, pero, en determinadas ocasiones, son percibidas como herramientas que no cumplen una función facilitadora. Su imposición *top-down* ha dificultado la apropiación de los beneficios, aunque las/os agentes han sabido adaptarse al cambio.

## Palabras clave

Tecnologías, percepciones, prácticas, Registro Provincial de las Personas.

## Abstract

This paper analyzes the process of incorporation of new technologies in the Provincial Register of Persons (RPP) of Buenos Aires. The study attempts to detect

---

\* Abogado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del Salvador (USAL) y en Ciencias Jurídicas por la UNLP. Profesor titular en la UNLP, la USAL y la Universidad Católica de La Plata (UCALP).

r\_piana@yahoo.es

<https://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

\*\* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Maestranda en Administración Pública por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

laresmelina1@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0177-3796>

changes in the practices and perceptions of the agents about the organizational functioning using qualitative strategies. We can observe that practices and perceptions do not always coincide. Although technologies make facilitate central aspects of work easy, sometimes their facilitation role is not perceived. Their top-down imposition has hindered the appropriation of the benefits despite the agents adaptation.

## **Key words**

Technologies, perceptions, practices, Provincial Registry of Persons.

## **1. Introducción**

En nuestro contexto, no es necesario resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie. Sí su carácter representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: geográficamente ocupa menos del 10 % del territorio nacional, pero su población proyectada, según el INDEC, alcanza a casi 18 millones de habitantes, esto es, poco más del 38 % del total-país. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución nacional de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3630 km<sup>2</sup>, es decir, 1,2 % de la superficie total, habita el 63 % de su población. Por ello, al igual que de la República Argentina, puede decirse que la provincia de Buenos Aires es un Estado macrocefálico.

El Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires es, a la fecha, la organización pública con más empleadas/os de la Argentina en un sistema complejo de regímenes estatutarios, cajas liquidadoras, dependencias y misiones funcionales heterogéneas (Gil García y Piana, 2019). Sus procesos de compra son de un volumen significativo (Fiscante, 2018, 2022). El manejo de su presupuesto y expedientes implican transacciones complejas no solo por su sistema de control público, sino también por las más de 40 jurisdicciones presupuestarias involucradas (Ley 15.310 de Presupuesto General para el Ejercicio 2022). De allí que los procesos de reforma y simplificación son constantes y devienen necesarios.

Los proyectos de reforma de la Administración Pública provincial con uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) no son nuevos: desde el proyecto de ley del Plan Rector de Modernización elaborado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Modernización en 2003 hasta el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública aprobado en 2016 mediante la Ley 14.828, pasando por el proyecto de ley marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires de 2011 y antes el Decreto 1824/2002 que aprobó el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (Piana, 2012, 2017), todos han intentado modificar las prácticas y los procesos de gestión administrativa mediante la aplicación de TIC.

Con los progresos y las posibilidades tecnológicas que la informática y la web han desarrollado durante estos últimos decenios, los aspectos vinculados a la reforma de la gestión administrativa parecen dar un nuevo impulso a través de las herramientas computacionales, la digitalización de documentos, el abaratamiento de las fuentes de almacenamiento y el procesamiento de grandes volúmenes de datos, además de la posibilidad de la automatización de procesos. La aplicación de estas herramientas de gestión y vinculación en el ámbito público, que supone el uso del documento digital y la firma electrónica o digital, ha sido denominada «Gobierno electrónico»<sup>1</sup>.

Resulta evidente que las tecnologías ocupan un lugar central en este proceso de reforma de la Administración Pública, pero es incorrecto identificar este concepto con las materialidades de las herramientas; es decir, las TIC no son las computadoras ni los sistemas informáticos, no son el sistema de gestión de expedientes ni el documento digitalizado, sino los conocimientos en ellos involucrados. En efecto, las tecnologías se asocian al «... modo en que una organización transforma sus insumos en productos» (Robbins y Judge,

---

<sup>1</sup> Han existido muchas definiciones y vertientes sobre qué implica la aplicación de sistemas informáticos en la gestión de lo público. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones «Gobierno electrónico» y «Administración electrónica» como sinónimos. Ambas son consideradas como «el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007, pp. 6-7).

2009, p. 536); son los conocimientos específicos que permiten el proceso de transformación (Perrow, 1970). En Argentina, Suárez y Felcman (2020) definen la tecnología como «... [el] conocimiento utilizable o utilizado a escala social con el objeto de transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios» (p. 35). Asimismo, conciben las tecnologías organizacionales como «... aquellos conocimientos utilizados por organizaciones para transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios» (p. 89).

De allí que el análisis de los conocimientos resulte esencial para comprender los procesos de reforma, los liderazgos en la gestión del cambio, las «razones» de las resistencias organizacionales y, finalmente, las apropiaciones de esas innovaciones por los actores que utilizan esas herramientas. Obviamente que el proceso de innovación de las propias TIC y sus nuevas funcionalidades resulta central porque condiciona el alcance de las reformas. Pero, dado que en una organización —especialmente las públicas— la introducción de nuevas tecnologías puede alterar el delicado equilibrio de las relaciones interpersonales y, lo más importante, las tareas que realiza —y, con ello, su propia orientación y sentido (Schlemenson, 1990)—, el estudio de los conocimientos asociados a ellas resulta más relevante que los vinculados a sus costos o a la eficiencia de los cambios. De otro modo, podríamos estar introduciendo sistemas, computadoras y digitalizando papeles, y no podríamos explicar por qué muchas veces nada cambió realmente.

Pretendemos aquí, entonces, separarnos de una usual metodología cuantitativa para analizar los procesos de cambio y sus resultados, pues no sería relevante estudiar cuántos expedientes del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) tramitan ni cuánto tiempo se demora un proceso antes y después de la introducción de las TIC, sino si los actores que utilizan estas herramientas adoptan (o no) sus objetivos explícitos e implícitos o si son actores que resisten (consciente o inconscientemente) su uso al replicar las prácticas anteriores sin apropiación.

A partir del dato de la utilización intensiva de las TIC en los ámbitos y las prácticas laborales públicas de la provincia de Buenos Aires, nuestras preguntas responden a esta lógica: ¿han redundado las TIC en los beneficios declamados?, ¿cuáles



son los beneficios percibidos por las/os agentes gubernamentales?, ¿cómo han cambiado las prácticas laborales?, ¿qué dificultades se identifican?

En este trabajo —como uno de sus objetivos— utilizaremos metodologías cualitativas que permitan responder esos interrogantes y desarrollaremos estrategias poco utilizadas dentro del análisis organizacional, pero que tienen tradición en nuestro medio<sup>2</sup>, a pesar de ser un campo en constante construcción.

Para la aplicación de este objetivo teórico-metodológico, seleccionamos un organismo que tiene varios trámites que se han informatizado en los últimos años y que, además, posee una gran dispersión territorial dentro del Ejecutivo provincial. En efecto, el Registro Provincial de las Personas (RPP) de la provincia de Buenos Aires tiene 580 delegaciones distribuidas en todo el territorio y cerca de 2800 empleadas/os. Algunos de los trámites que vinculan a varias áreas y direcciones son: la inscripción de nacimiento; las rectificaciones administrativas; la solicitud de partidas; la solicitud de cambio de género; y los reclamos de partidas solicitadas mediante la plataforma *on-line*. La selección de procesos intraadministrativos, que pasan por distintas áreas del RPP, nos previene de efectuar un diagnóstico sobre un microclima laboral. Sin embargo, son áreas que pertenecen a una misma institución pública con un fin claro y compartido, como lo es el registral.

La relevancia del organismo nos resulta evidente porque no hay ciudadana/o que, tarde o temprano, no se vincule con él: el nexo con el Estado surge desde el nacimiento de las personas hasta su muerte y es el RPP el organismo encargado de registrar estos hechos vitales, por lo que todas las personas, a diferencia de lo que sucede con otros organismos, deben relacionarse con él.

Los trámites seleccionados son caracterizables como centrales o básicos para el RPP, pues están vinculados con las actividades fundamentales de esa organización: otra institución no puede realizarlos por él y hacen a su

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el trabajo de Osłak (1978) sobre la formación histórica del Estado en América Latina donde rescata, para su estudio, a la etnología y a la antropología cultural junto con otras tradiciones teórico-metodológicas más utilizadas, como las de la filosofía política y la historia. En cuanto a esta estrategia, Gravano la señala como «una línea de trabajo profesional no muy clásica» (2021, p. 37).

especialización organizacional. Sin embargo, también deberemos describir y analizar otro tipo de tecnologías, como son las de gestión o de apoyo (Suárez y Felcman, 2020) que existen en función de las tecnologías centrales a las que deben adaptarse y servir, pues muchos de aquellos se desarrollan o canalizan a través de sistemas horizontales a toda la gestión administrativa bonaerense, como es el caso del GDEBA.

El marco de referencia está dado por nuestra pertenencia institucional y laboral dentro de la provincia de Buenos Aires, con experiencia en los procesos de implantación de tecnologías en los espacios laborales del Ejecutivo provincial. Sin duda, el extrañamiento —necesario para una mirada antropológica que busque los presupuestos de una organización— es más sencillo en un ámbito ajeno a nuestra cotidianidad. Pero no resulta imposible hacerlo en nuestro contexto diario si procuramos la ruptura epistemológica en los términos que lo plantea Samaja (2004), esto es, cuestionarnos nuestros propios conocimientos y saberes, las preferencias personales, las ideas preconcebidas, los pensamientos adquiridos, las expectativas y deseos sobre el tema y el objeto de estudio.

## 2. Aspectos teórico-metodológicos del análisis y la antropología organizacional

Existen perspectivas e imaginarios que condicionan la forma de pensar y analizar una organización. Dentro de la ortodoxia de la modernidad racionalista, los principios orientadores del trabajo (Taylor, 1973), la administración (Fayol, 1973), la burocracia (Weber, 1999) y la separación de la política y la administración (Wilson, 1980) parecen ser centrales. En las posiciones economicistas o gerencialistas, con la preeminencia de los desarrollos propositivos de Osborne y Gaebler (1992), los criterios de la *eficiencia económica* y sus resultados parecen ser los únicos, pues ellos suponen el de *cientificidad*, mientras la *burocracia* y la *planificación* deben ser superadas por ineficientes<sup>3</sup>. Para los teóricos postradicionales, que no

---

<sup>3</sup> La primera, la *burocracia*, por entorpecer y la *planificación*, por los resultados fácticos de la entonces reciente caída de la Unión Soviética. Como asegura Schmukler (2019), las corrientes economicistas, en pos de buscar más democracia mediante la disminución del control de una burocracia estable, supuestamente desinteresada de los resultados y demandas ciudadanas, terminan acentuando solo

conforman una verdadera ni única escuela —sin renegar del racionalismo—, hay que recuperar el valor de la «... co-construcción social de los hechos y realidades de la administración pública» (Krieger, 2016, p. 24).

A pesar de estas diferencias, hay un cierto consenso en torno a los elementos o dimensiones de una organización aun cuando existe una alta variabilidad de definiciones. En efecto, sea que las definiciones pongan un eje central en los aspectos del poder; en la racionalidad y la eficiencia en la consecución de sus objetivos; en el factor humano y la división-coordinación de tareas; en el acto creacional y la misión dada por sus fundadoras/es; en la cooperación o los modos de resolver problemas en conjunto; en la utilidad pública como factor distintivo de las organizaciones públicas; o bien, finalmente, en el sistema (interno) o contexto (ambiente) que une todo ello, encontraremos definiciones muy distintas acerca de qué es una organización. Sin embargo, esta variabilidad no necesariamente le quita validez unas a las otras (Harmon y Mayer, 1999).

Ahora bien, el gran conflicto surge cuando queremos discutir la científicidad de la administración. Para Simon (1982), el criterio para alcanzar la científicidad de la disciplina estaba en su concepto de *racionalidad limitada* y en la decisión como acto central de la organización. Pretendía, así, separar los elementos de valor y los elementos de hecho como criterio de distinción de base, respectivamente, para las cuestiones políticas de las cuestiones de administración<sup>4</sup>. Visto los escasos resultados del programa de Simon por una ciencia administrativa positivista (Hood y Jackson, 1997), parece razonable el surgimiento de teorías posmodernas o postradicionales que cuestionen la científicidad (y la utilidad de tal criterio como universalmente legítimo) en el campo de la administración. Como afirma Schmukler a propósito de la administración pública, «No hay tal

---

el mercado y la voluntad individual. La gran paradoja es que el resultado terminó siendo más poder económico para los actores más poderosos y menos herramientas para la política (democrática).

<sup>4</sup> Expresamente, «... las proposiciones acerca de la administración pueden ser descripciones —con referencia ya a una organización particular, ya a las organizaciones en general— de la manera como los seres humanos se comportan en los grupos organizados. A esto pudiera llamársele una sociología de la administración. Por otro lado, una ciencia práctica de la administración consiste en proposiciones sobre cómo se comportarían los hombres si desearan que su actividad llegase a la máxima consecuencia de los objetivos administrativos con medios escasos» (Simon, 1982, pp. 239-240).

cosa como una ciencia del gobierno y la administración pública ni cabe lamentar su ausencia» (2019, p. 153), aunque ello no implica la ausencia de estudios sistemáticos y rigurosos.

En nuestro ámbito, el análisis organizacional ha puesto su eje en ciertas dimensiones de la organización, entre ellas, el proyecto en el que se sustenta, la estructura organizativa, la integración psicosocial, las condiciones de trabajo, el sistema político y el contexto (Schlemenson, 1993)<sup>5</sup>. Ahora bien, aun cuando coincidamos en que esas son las dimensiones de análisis de una organización (y sabemos que puede haber muchas más), la pregunta es cómo se aborda su estudio. Esta no es una mera pregunta metodológica, sino sustantiva.

Como asevera Morgan (1988), cada escuela de pensamiento en teoría de las organizaciones se apoya en diferentes metáforas para su estudio, lo cual tiene implicancias importantes para el proceso de su construcción teórica que llevan a la simplificación del análisis, cuando se trata de verdaderos fenómenos complejos y paradójicos que pueden comprenderse de muchas maneras diferentes. Como también señala el autor, ninguna metáfora puede capturar la naturaleza total de la vida de una organización.

No es el objetivo competir ni disputar el campo con otras corrientes ni paradigmas de las ciencias de la administración en general y de la Administración Pública en particular, sino retomar a ciertas/s autoras/es y visiones desde la antropología organizacional que, entendemos, pueden complementar el análisis de una organización y que tratan de responder otras preguntas, no siempre hechas, que (por obvias) se dan por sentado.

En cuanto a las técnicas de recolección y análisis de datos, es evidente hoy en día que no hay una única estrategia propia y exclusiva de una disciplina. Y, aun cuando la observación participante, las entrevistas en profundidad, las historias de vida y la etnografía son predominantes en el campo antropológico, la verdad es que la interdisciplinariedad de estrategias de abordaje parece ser predominante, pues lo que determina su uso es el problema, las preguntas de investigación y nuestros propios marcos conceptuales para abordarlo.

---

<sup>5</sup> Ello a partir de la propia concepción de Schlemenson (1990) en otros de sus trabajos.

Ello tampoco quiere decir que la antropología no tenga un propio objeto de estudio que la distinga de las otras disciplinas sociales. Más que un objeto, aporta una mirada específica sobre un objeto que puede ser abordado desde distintas perspectivas (Jociles Rubio, 1999).

Teniendo en cuenta que la cultura define límites y marca diferencias entre una organización y las demás, y así, confiere un sentido de identidad intangible, es claro que el elemento cultural está siempre presente en el análisis organizacional<sup>6</sup>. Resulta evidente que la preponderancia del estudio de la cultura en el análisis organizacional conlleva una crítica a la preponderancia del paradigma funcionalista, sistémico o racionalista de una organización (Frassa, 2011)<sup>7</sup>.

En su clásico artículo sobre los diversos conceptos de *cultura* y *análisis organizacional*, Smircich señala que el análisis cultural nos lleva a cuestionar supuestos organizacionales que se dan por sentados, lo cual plantea cuestiones de contexto y significado, y saca a la superficie los valores subyacentes; mientras que «... el modelo racional de análisis organizacional guarda silencio en gran medida sobre estos asuntos» (1983, p. 355, traducción propia).

En nuestro ámbito, Frassa (2011) arguye que, entre las varias definiciones y abordajes posibles al concepto de *cultura organizacional*, existen consensos teóricos de mínima entre los que destaca ser la

... organización, en mayor o menor medida, como un lugar de creación simbólica e identitaria, productora de conocimientos y dadora de

---

<sup>6</sup> Más aún, para algunos, la *cultura organizacional* es el núcleo central del subsistema social que, junto al tecnológico, al de los fines y al económico, conforman el sistema de una organización. De esta manera, Isidoro Felcman y Gustavo Blutman trabajan el concepto de *cultura organizacional* de forma amplia al afirmar que por debajo existen preferencias (*valores*) y creencias profundas (*presunciones básicas*), las cuales «... forman parte de un inconsciente, un imaginario colectivo organizacional y que, de manera silenciosa, no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación» (2020, p. 11).

<sup>7</sup> En efecto, respecto al análisis cultural de la organización, ya nos señalaba Smircich que «... nos mueve a cuestionar las asunciones dadas por sentado, creando asuntos de contexto y significados, y trayendo a la superficie valores subyacentes» (1983, p. 355, traducción propia).

significados y sentidos a la acción de sus miembros; que la cultura afecta el comportamiento de los miembros de la organización, interviniendo en los cursos de acción seguidos por los sujetos (...) [y que] tiende a preservar, en mayor o menor medida, sus rasgos centrales a lo largo del tiempo (pp. 81-82).

Otra forma de abordar el tema es la de Gore (2020) para quien la cultura organizacional, «es una “historia”, una narración compartida entre miembros de una comunidad y que la posibilidad de compartir esa historia tiene mucho que ver con ser parte de ella» (p. 31). De allí la importancia del ambiente semántico: «... la organización es un contexto que le da o le quita significado a lo que en ellas se dice o se calla, pero este contexto no existe como marco claro y unívoco para el significado de las palabras» (p. 56).

No obstante, como señalamos, nuestra construcción teórica no pretende confundirse con la que aborda y estudia la cultura organizacional, pues buscamos describir la narrativa, dar la voz a los actores que participan de estos procesos de cambio para descubrir, junto con ellos, «... mundos interconectados e intersticiales con códigos particulares, diferenciados e incomprensibles para quienes no estuvieren iniciados en ellos» (Kaufman, 1993, p. 2)<sup>8</sup>.

Otro de los autores clave para nuestro desarrollo es Gravano, quien, sobre la base del concepto de *cultura organizacional*<sup>9</sup>, señala la importancia de la construcción del sentido compartido, el cual «... da coherencia y racionalidad a lo que hacemos» (2021, p. 31). Pero, tal vez, lo más importante es el llamado a poder desarmar<sup>10</sup> a nuestro núcleo rígido de creencias que actúa como un bloque de prejuicios.

---

<sup>8</sup> Justamente, hemos tomado de Kaufman (1993) la orientación exhibida en su ponencia, donde buscó reconstruir los universos de valores operantes en los sujetos involucrados en los cambios que se dieron en una asesoría jurídica de un Ministerio durante el proceso de retorno a la democracia.

<sup>9</sup> Entendido como las prácticas y representaciones simbólicas que dan sentido común a las acciones que realizamos en una organización. Además, el autor define a la cultura como «... todo lo que los seres humanos hemos construido en el mundo y todo lo que nos representamos de ese mundo, las formas de hacer, de pensar y de expresar» (Gravano, 2021, p. 30).

<sup>10</sup> O a «desnaturalizar lo cotidiano», en la terminología de Kaufman (1991).

Pero, como se trata de un campo en constante reelaboración, para este marco teórico podríamos sumar a Schein (1988) en tanto supondremos que el ámbito a estudiar comparte una experiencia grupal y significativa para sus miembros, pero que puede modificarse porque no es un elemento estático, sino que se puede aprender a partir de la solución de los problemas que enfrenta toda organización. El aspecto central para nuestro estudio no está, claro es, en el nivel más visible en que se expresa esa cultura (espacio físico, aspectos tecnológicos, el comportamiento público o el lenguaje) ni en los principios (el deber ser de la organización), sino en los presupuestos básicos subyacentes; esto es, los valores y conductas que actúan como modelos para la interpretación de la realidad y que, para su visualización, requieren un abordaje metodológico cualitativo.

Por último, citamos a Farmer, otro de los autores postradicionales, porque nos permite abordar de forma innovadora la gobernanza y la burocracia frente a los cambios. Al respecto, el autor afirma que «... [el] pensamiento/sentimiento postradicional es, ante todo, reflexión y diálogo radicalmente abiertos. La práctica postradicional debería parecerse más a un arte, donde los practicantes llevan a cabo sus actividades como si cada uno estuviera creando una obra de arte» (2005, pp. xi-xiv; traducción propia).

Para realizar esa mirada situada, hemos tomado varias estrategias y recomendaciones para la observación participante y la realización de las entrevistas prestadas del campo de la antropología (Kaufman, 1993; Chanlat, 1994; Guber, 2016; Furfaro, 2017; Gravano, 2021), de las ciencias de la administración (Morgan, 1988; Mintzberg, 1992; Harmon y Mayer, 1999; Pfeffer, 2000) o de la gestión de los recursos humanos (Longo, 2004; Iacoviello *et al.*, 2019) y otras de la psicología institucional (Bleger, 1999; Varela, 2007; D'Agostino, 2018; Veloz, 2018). Sin embargo, nuestra identificación, pertenencia y prácticas como trabajadoras/es del Estado nos brindaron otras herramientas. En efecto, como muchas/os empleadas/os estatales, hemos tenido que adaptarnos a cambios de Gobierno y de líderes/as (en el sentido que usaba Weber [1999]); hemos pasado por varios lugares, asociados a programas de gobierno, las más de las veces contradictorios y nos hemos vinculado con muchas/os otras/os agentes con similares experiencias. Y hemos sido testigos directos de la introducción de

las tecnologías, lo que nos llevó a cuestionarnos la razón de nuestras propias prácticas antes y luego de esos cambios<sup>11</sup>.

Esta mirada situada nos permitirá complementar (no sustituir) al clásico análisis organizacional, ya que podremos involucrarnos con las problemáticas, las soluciones propuestas y las/os agentes que han participado y que participan de ese proceso (Bourgois, 2010).

### 3. El Registro Provincial de las Personas

Las funciones del RPP están regladas en la Ley provincial 14.078. En cuanto a su estructura administrativa, se trata de una dirección provincial, actualmente dependiente de la Subsecretaría de Gestión Operativa del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la órbita de la Administración central del Poder Ejecutivo. Está dividido, por un lado, en la Casa Central, que cuenta con 6 direcciones, 6 subdirecciones y 22 departamentos; y, por otro lado, 21 subdirecciones zonales que coordinan el trabajo de las 580 delegaciones creadas repartidas por todo el territorio de la provincia, que incluyen las delegaciones móviles con sede en los hospitales públicos de la zona<sup>12</sup>. Es una organización centralizada que se encuentra desconcentrada en todo el territorio bonaerense. Gestiona, aproximadamente, 250.000 trámites al mes, 60 % de los cuales son DNI<sup>13</sup>.

En su dimensión estructural formal, las funciones del Registro están establecidas en el Decreto 207/2022 que aprueba la estructura del Ministerio del cual depende. Es, junto con la Dirección General de Administración, la dirección provincial con más direcciones dentro del Ministerio de Gobierno.

---

<sup>11</sup> Entre otras cosas, esto nos ha permitido evitar la *faz defensiva* de la institución a ser observada (Varela, 2007, p. 221).

<sup>12</sup> Según el testimonio de una/un informante clave, las delegaciones o centros de atención actualmente en funcionamiento, luego de la pandemia, llegan a 480. Sin embargo, este número es dinámico, ya que depende de las estadísticas, que justifican la apertura o cierre (nunca definitivo) de alguna de ellas.

<sup>13</sup> Este dato también lo obtuvimos gracias al testimonio de una/un informante clave con cargo de gestión.



Entre las acciones que le asigna el Decreto, destacamos las siguientes por su relevancia:

2. Organizar el Registro de las Personas realizando las funciones del registro civil y estadística, la inscripción de los hechos vitales promoviendo las acciones judiciales necesarias; realizar la identificación personal y ordenar la modificación del contenido de los asientos.

4. Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, diseñando planes, programas y proyectos que permitan superar las limitaciones materiales y culturales que dificultan la universalidad en el acceso a la documentación de la población.

El Manual de Inducción del RPP de 2022 señala como misión la de «Garantizar el derecho a la identidad de los habitantes (...) y su integración en la sociedad, mediante la registración de todos los actos y hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas» (Registro Provincial de las Personas, 2022, p. 8).

El servicio público más importante —y su principal objetivo institucional— es el de registrar todos los hechos y actos vitales de las personas que residen en la Provincia de Buenos Aires, de manera tal que se registran cambios de estado, derechos y obligaciones para con el Estado, la persona y la sociedad. Su existencia no solo deriva de un imperativo legal (actual Ley 26.413), sino que es uno de los clásicos ejemplos de la ampliación de las competencias de los Estados sobre poderes que ancestralmente estaban en cabeza de otros (Oszlak, 1982).

En la provincia de Buenos Aires, el RPP se instauró en 1888 y las delegaciones territoriales comenzaron a funcionar desde 1889. En 1937 se creó un nuevo organismo provincial surgido a partir de la sanción de la Ley 4550 denominado Registro General y Censo Permanente de la Provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Gobierno, en un edificio construido especialmente para ese propósito, en donde luego se ubicará la Casa Central del RPP, en la calle 1 y 60 de la ciudad de La Plata. La Dirección de Identificación Civil y Estadística General, también dependiente del Ministerio de Gobierno, lo reemplazó en 1942.

Once años más tarde, mediante la Ley 5725, el RPP toma el nombre por el cual es hoy mayormente conocido<sup>14</sup>.

Lo cierto es que el RPP fue soporte de otras leyes, como la Ley 8129 de Enrolamiento General, que respondía al servicio militar obligatorio; la Ley 8130 de formación del padrón electoral; y la Ley 8871, conocida como «Ley Sáenz Peña», que consagró el sufragio universal masculino, obligatorio, individual y secreto. También fue testigo de los cambios normativos en torno a la mayor inclusión, como la Ley 14.367, por la cual se elimina la discriminación de hijas/os legítimas/os, naturales o ilegítimas/os (y su consecuente registro); la Ley 26.618 de Matrimonio Civil (Matrimonio Igualitario); la unión convivencial (artículos 509 a 528 del Código Civil y Comercial); y la Ley 26.743, por la que se habilita que toda persona que lo solicite pueda requerir el cambio de género, nombre de pila e imagen, de conformidad con su autopercepción (Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

Como varios de los organismos provinciales bonaerenses, el RPP ha tenido varias oleadas modernizadoras con utilización intensiva de TIC. Recién en 2004 se incorporaron las primeras computadoras, en el mismo año de la licitación de la Red Provincial de Comunicaciones, mediante el Decreto 1155/2004. La entrega de equipos se fue realizando por etapas, y entre 2009 y 2010 se equiparon todas las delegaciones. Asimismo, entre 2005 y 2010 se crearon los Centros de Documentación Rápida (CDR) a través de un convenio firmado con el Registro Nacional, que se comprometía a entregar los DNI en un plazo de 20 días desde la fecha de iniciado el trámite<sup>15</sup>.

Ahora bien, como uno de las/os informantes clave nos señaló, las políticas de modernización «chocaban» hasta entonces con algunas limitaciones legales: «todo lo que podíamos hacer, lo hacíamos para mejorar el trabajo interno y de búsqueda, pero no teníamos posibilidad de registro digital». Ello cambió en 2008 con la Ley nacional 26.413 y la Ley provincial 14.078 que permitieron que se pudieran obtener copias del libro de registro «... ya sea en forma

---

<sup>14</sup> Distintas leyes hacen referencia tanto a RPP como a la Dirección Provincial de las Personas.

<sup>15</sup> Estos centros estaban equipados con la última tecnología del momento. A la vez, se crearon unidades móviles de documentación para la realización de operativos documentales especiales.

manual, micro-filme, archivo informático u otro sistema similar» (artículos 5 y 6, respectivamente).

En septiembre de 2009, se creó el nuevo DNI —que a la fecha sigue vigente con algunas modificaciones— junto con un sistema informático para la toma del trámite totalmente digital, que almacena los datos biométricos de la/el titular. La toma de huellas dactilares pasó a ser mediante el uso de tecnología biométrica, así como la foto y la firma pasaron a ser digitales. Para ello, se equiparon todas las oficinas y se capacitó a las/os empleadas/os para la correcta utilización del sistema.

Uno de los primeros servicios que se implementaron fue la expedición de partidas electrónicas a partir de su digitalización, en el marco del programa denominado NEXOS, realizado en 2009. Sin embargo, esta política se vio discontinuada debido a la dificultad de realizar modificaciones en las actas a petición de la parte interesada, como rectificaciones, adopciones, divorcios, etc. En efecto, si bien esta primera experiencia implicó acortar tiempos para acceder a la partida digitalizada (el archivo era una imagen), no permitía introducir actualizaciones por el cambio de estado.

En 2017 comenzó un proceso de digitalización del RPP que influyó en todos los trámites actuales (Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, 2017)<sup>16</sup> en el marco de una nueva arquitectura a la Red Única Provincial de Comunicación de Datos, que buscó dar soporte a los nuevos procesos tecnológicos que el Plan de Modernización había dado comienzo. Este plan, aprobado por la Ley provincial 14.828, bajo el cual se encuadra la política de digitalización del RPP, buscaba «Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva» (artículo 1 del Anexo).

---

<sup>16</sup> Cuando hablamos de «digitalización del RPP», hacemos referencia al menos a tres momentos: en primer lugar, la toma del trámite, donde se recaba la información; luego, la conformación del expediente para llegar a la inscripción y/o registro; y, por último, la comunicación del resultado.

Como consecuencia de ese proceso, y como señalamos al inicio de este apartado, en el organigrama, se diseñó una Dirección de Modernización y Auditoría Interna cuyo primer antecedente surge en esta época (Decreto provincial 169/2018).

La digitalización de actas tuvo varios hitos y formas. En un comienzo, se tercerizó con la empresa AdeA para partidas de nacimiento, matrimonios y defunciones de 1960 a 1980; y a un área de auditoría del RPP se le asignó la tarea de auditar las imágenes subidas al sistema y verificar los datos. La principal consecuencia de la tercerización fue un desinterés de las/os agentes en involucrarse en el proceso. La idea de un «cortoplacismo» de las políticas estaba en el aire y en todos los pasillos; si «va a ser que igual que NEXOS», que se había discontinuado, el desánimo era explicable. Lo más curioso del caso es que el proceso no seguía la lógica del anterior, pues, como observaremos, permitiría modificar actas, pero las/os agentes no lo sabían.

Esa primera digitalización llevó a la construcción de una plataforma de búsqueda de partidas, todavía hoy denominada entre las/os trabajadoras/es como «AdeA» (lo que da cuenta del extrañamiento o de la falta de apropiación del resultado). Pero no es la única plataforma: otra de ellas es Abuelas, que surgió a partir de un convenio que dio cuenta de las partidas registradas en el período 1975-1979. La más conocida para las/os agentes es el Registro Digital (ReDiP), que tiene los protocolos digitalizados de 1990<sup>17</sup> a 2017.

Pero ReDiP no es solo un sistema de búsqueda o alojamiento de partidas, sino el verdadero núcleo de la digitalización del RPP. En efecto, la transformación digital comenzó a darse a partir de la incorporación del módulo ReDiP dentro del sistema de expedientes<sup>18</sup> GDEBA, módulo que solo tiene el RPP (principio de especialidad). Además de permitir acceder a la base con las partidas digitalizadas

---

<sup>17</sup> Como puede observarse, los documentos de un decenio no fueron completamente digitalizados. En verdad, la digitalización del primer período de AdeA tampoco fue completa, ya que existen algunos libros sin digitalizar o algunas fojas de libros digitalizados que no se encuentran en la base de datos. La verdad es que, según se relata, las/os agentes lo «descubren» cuando buscan ante la solicitud.

<sup>18</sup> Mediante la Resolución conjunta 1/17 de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría Legal y Técnica, se resuelve la obligatoriedad de uso del módulo GDEBA (<https://normas.gba.gov.ar/documentos/VmRzDWSI.html>).

de nacimiento, matrimonio y defunción en su registro, a partir de ese módulo se comenzaron a confeccionar las nuevas partidas en forma digital (acta digital) desde 2017, y en las que se pueden asentar todos los cambios y actualizaciones.

Como el propio GDEBA, también el ReDip fue «importado» por las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) de CABA, desde 2015, contaba con el módulo Registro Civil Electrónico (RCE) como «único medio de generación, tramitación y guarda de todos los documentos electrónicos de la Dirección General Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad» (artículo 1 del Decreto 155/2015), sobre cuya base se implementó el ReDiP.

Claramente, el proceso de implementación no fue sencillo. Cuando se inició la implementación de GDEBA, muchos de los mandos medios no se sintieron parte del proceso. Entendían que se los requería como «informantes» acerca de las tareas que se realizaban de manera tradicional, sin ser parte de las propuestas de mejora<sup>19</sup>.

Al inicio, las/os agentes registrales recibieron una capacitación general respecto del funcionamiento de GDEBA y luego fueron capacitadas/os algunas/os agentes particulares en relación con las áreas específicas de su competencia. Aquellas/os que se incorporaban luego —y algunas/os de las/os que ya formaban parte del equipo de trabajo— recibieron la «capacitación» por parte de quienes ya habían sido capacitadas/os o, en el mejor de los casos, de la/el jefa/e del departamento a cargo. No hubo un proyecto de capacitación permanente presencial; y, aunque aún encontramos cursos virtuales abiertos sobre GDEBA, no hay sobre ReDiP.

Pese a todas estas cuestiones, el módulo ReDiP dentro de GDEBA siguió su hoja de ruta. Todo el personal del RPP lo adoptó en mayor o menor medida y se fueron rediseñando puestos de trabajo, que viraron hacia la utilización de algún dispositivo electrónico. Se generó una dinámica de trabajo a partir de la

---

<sup>19</sup> Así, han relatado varios desayunos de trabajo que se realizaban en la Dirección Provincial en los cuales se comunicaban los relevamientos realizados. Sin embargo, las decisiones ya estaban tomadas. También se generaron varias rispideces, algunas de las cuales terminaron en denuncias, aunque sin mayores consecuencias.

cual algunas/os agentes se encargan de la digitalización y otras/os quedaron al margen del proceso. Sin embargo, incluso ellos cumplen un papel protagónico en este proceso debido a que son claves al momento de buscar dentro de los archivos de protocolo. Conocen exactamente dónde y cómo buscar actas que datan desde 1890 a la actualidad, y que aún no se encuentran digitalizadas.

## 4. Resultados

Metodológicamente, se realizaron nueve entrevistas abiertas y en profundidad a trabajadoras/es y funcionarias/os siguiendo alguno de los criterios de la distribución de poder en las organizaciones públicas (Iacoviello, 1996). A su vez, la observación participante fue realizada en la Casa Central y en dos delegaciones.

A pesar de la digitalización, los trámites que observamos mantienen aún hoy un grado de hibridez (papel-digital):

1. **REGISTRO DE NACIMIENTO:** actualmente, el trámite se confecciona en un acta en formato digital dentro de la plataforma GDEBA, módulo ReDiP. Se imprime una copia del acta y se pega una oblea con el número de DNI otorgado, luego esa acta se vuelve a digitalizar.
2. **RECTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS:** cuando no sucede de oficio, las personas interesadas se acercan a la oficina del RPP y completan un formulario en papel, y adjuntan la documentación que prueba el error en alguna de las actas, que luego se digitaliza. Antes en papel y hoy digital, el trámite se resuelve dentro de un expediente mediante resolución o disposición fundada previo dictamen de la Asesoría General de Gobierno. Han cambiado los tiempos, pues el Departamento de Rectificaciones, que debe intervenir, se encuentra en Casa Central y, así, el expediente que podía tardar entre seis meses y un año por el traslado de documentación, hoy se resuelve aproximadamente entre uno y tres meses.
3. **SOLICITUD DE PARTIDAS Y RECLAMOS DE PARTIDAS SOLICITADAS POR PLATAFORMA ON-LINE:** durante el tiempo en que se recibía y tramitaba

en papel, se solicitaba presencialmente la partida en la delegación donde se registró el acto o en Casa Central, y el trámite finalizaba con la entrega de una copia del libro con los sellos y firmas correspondientes. Actualmente, se solicitan a través de la plataforma partidas on-line ([www.pol.gob.gba.gob.ar](http://www.pol.gob.gba.gob.ar))<sup>20</sup>, que vincula el acta y la envía a la firma digital de una funcionaria/o certificante. Una vez firmada, la/el ciudadana/o la descarga por la misma plataforma. Si el acta no llega, se realiza un reclamo que es administrado por el área de Relaciones con la Comunidad y se remite a la Subdirección Técnica que buscará el acta correspondiente. Luego, el acta se envía por mail oficial a la/el ciudadana/o o incluso por la misma plataforma. Hoy el trámite se resuelve entre 10 y 20 días.

4. SOLICITUD DE IDENTIDAD DE GÉNERO: consiste en la rectificación de la partida de nacimiento y, posteriormente, el trámite del nuevo DNI, conforme la identidad autopercebida. El trámite se inicia presencialmente en la delegación más cercana al domicilio de la/el solicitante, donde debe completar y firmar un formulario. A continuación, se envía a la Dirección Técnica y se da intervención a la Asesoría General de Gobierno. Una vez recibido el dictamen, se proyecta el acto administrativo y, luego de ser dictado, se confecciona la nueva acta digital.

Una de las primeras personas entrevistadas, con antecedentes en la provincia, fue funcionaria entre 2016 y 2017, y parte del proceso de implementación del ReDiP:

El proceso de modernización cambió las prácticas laborales, ya que dejó de ser una tarea de puño y letra en un lugar en el que predominaba el papel. Redujo el tiempo de trabajo de los y las agentes, y logró un orden. Hoy en día no se percibe otra forma de obtener un trámite que no sea de forma digital; y habiendo pasado la pandemia, más aún.

Además, reconoció que el módulo ReDiP fue tomado de la experiencia de CABA, pero lo implementó Nación, aunque no fue de desarrollo propio, sino que hubo

---

<sup>20</sup> Desde esta plataforma, las/os ciudadanas/os pueden solicitar el acta que necesitan y descargarla desde el mismo sitio. Desde el RPP, las/os agentes tienen un usuario que les permite subir las actas y un sistema automático que busca en ReDiP.

una adaptación del original. Y señaló que el cambio fue abrupto y que la política de digitalización de ese período tuvo mucho rechazo. En cuanto a las explicaciones de las causas del rechazo, la entrevistada indicó la idea de pertenencia: las/os empleadas/os sentían que, para el Gobierno, modernizar el registro era «la vidriera» de un gran cambio.

Una responsable de una delegación reconoció que «la digitalización ha ayudado muchísimo»; destacó que la legibilidad de las actas, hoy a máquina, no tenga problemas; que los buscadores de las actas digitales traigan información completa «... del matrimonio, de los hijos, la defunción, etc., así, cuando viene el ciudadano, no hay que andar buscando el libro y sacando fotocopias». Sin embargo, en el caso de las rectificaciones, «... se sigue llenando el formulario 17 o 21 a mano y después se debe escanear para confeccionar el expediente. Eso a nosotros como delegación nos demora más tiempo, porque antes solo llenábamos el formulario».

Como veremos más adelante, es una queja que se repite, pero que es consecuencia de la inexistencia de sistemas generalizados de firma digital por parte de las/os ciudadanas/os: la hibridez papel-digital parece generar esta incomodidad. Otro de los temas que apareció en la entrevista fue la capacitación (como valor), aunque el hecho de la presencialidad o el curso fuera del horario laboral aparece como crítico.

Una de las constantes, cuando se compara el organismo con sus pares de la Ciudad (de donde se trajeron los últimos sistemas), de las provincias o de Nación, es su volumen:

El Registro tiene un volumen que es incomparable con cualquier otro organismo. Nosotros comenzamos a digitalizar los hechos y actos vitales de mayor volumen, como DNI nuevo o renovación de DNI, que son cerca del 60 % de los trámites. Esto lo hicimos con personas que contratamos para esto. Luego, las partidas solicitadas a demanda las íbamos digitalizando a medida que se pedían y con personal propio. En el caso nuestro, todos los sistemas lo hicimos nosotros, con código abierto. Con los enlatados siempre hay problemas.



Este testimonio, además, pone de manifiesto otra tensión existente entre las diferentes gestiones: el desarrollo propio o la «importación» de políticas. Lo que es claro es que cada una deja su marca en el organismo.

Uno de los datos que se recoge en varios testimonios es que el promedio de edad del personal del RPP es más bajo que antes y ello se refleja en los directores provinciales y de línea de los últimos años. También se ha advertido una tensión —natural, por cierto— entre las/os empleadas/os más antiguas/os y las/os recién ingresadas/os. Pero esta tensión no refleja el menor o mejor uso de los sistemas (porque los primeros ya han «sobrevivido»), sino de adaptabilidad. Son las/os más jóvenes (nativas/os digitales) quienes no saben adaptarse cuando se «cae» el sistema.

Anteriormente, señalamos que existen diversas plataformas de búsqueda de partidas, pero no es claro para las/os agentes por qué. Las/os trabajadoras/es consultadas/os, normalmente, saben dónde buscar en función de la fecha del libro. En la práctica, buscan primero en ReDiP porque es el registro que «trae» si hay información actualizada, pero solo la práctica le indica dónde buscar. Así, como en distintas «capas geológicas», se acumulan diversas soluciones tecnológicas a las que las/os trabajadoras/es deben recurrir.

Otro de los problemas que se derivan de la digitalización de las actas en papel fue cómo registrar los cambios, las rectificaciones administrativas o los divorcios. Fueron varios los intentos por resolver dónde se asentaba la hasta entonces conocida como «nota marginal», hoy conocida como «nota de referencia». Las personas encargadas de estas áreas manifiestan descontento por la incorporación de tareas que «antes no realizaban» y que «no les corresponden», debido a que son competencia de otras áreas.

Uno de los procesos donde el trámite digital aumentó la carga de trabajo fue descrito de esta forma por otra de las personas entrevistadas:

Quando un ciudadano solicita un acta que no se encuentra en las plataformas digitales y realiza un reclamo mayormente en las redes sociales, el área de Relaciones con la Comunidad confecciona una planilla

de reclamos y la envía al área de Reclamos a través del mail oficial. Cada reclamo tiene un número asignado por la plataforma, que se visualiza y se imprime, para dársela a los buscadores (...). Ellos localizan las actas en los libros de protocolo en papel, siempre que los datos estén correctos; hacen la fotocopia, que luego es escaneada y enviada al ciudadano por fuera de la plataforma. Esto sucede porque dicha plataforma cierra el trámite cuando no encuentra el acta solicitada. Se envía por mail oficial a la casilla de correo electrónico del solicitante ...

Adviértase que los «buscadores» del testimonio de más arriba son personas designadas, como los sistemas que buscan y traen los datos desde los bancos de registro y almacenamiento. Es claro también que la/el agente describió una labor extra en su trabajo, ya que el sistema trae un registro no actualizado, lo que antes no sucedía con la nota marginal. Su descripción denota cansancio y pesadez. Sin embargo, cuando se le preguntó cuántas veces esta carga aparece en su día de trabajo, la respuesta fue «poca». Parece, entonces, que la queja no es tanto por la carga real de trabajo, sino porque el sistema puede «traer» un error en la búsqueda: una partida sin actualizar, que es lo que genera reclamos.

Como parte de las observaciones en una delegación, fuimos testigos del trámite de un padre con turno para la renovación del DNI de su hijo. El agente era un trabajador de hace varios años; y advertimos que el ciudadano tenía conocimientos sobre tecnologías. A pesar de que este había llevado la partida de nacimiento digitalizada y firmada digitalmente en su celular, el empleado se la pidió impresa. El padre le reclamó que no estaba aclarado, insistió en que la tenía en su teléfono y que podía controlar que estaba firmada digitalmente con fecha de hacía pocos días. Un poco a desgano, el agente no atinó a ver el teléfono y dijo que la iba a buscar en la base de datos para corroborarla, porque si no, no iba a poder hacer el trámite. Este efectivamente la encontró, la imprimió y se la mostró al padre. Entonces, este se quejó de que su partida estaba más actualizada que la que le imprimió el agente, pero el empleado no continuó con la discusión.

Al consultarle al padre acerca del porqué de su enojo, este insistió en que no era un requisito expreso que la partida de nacimiento estuviera impresa y que la que él tenía en su teléfono era más nueva que la que imprimió el agente,

con fecha de 2018 (evidentemente, año en el que se digitalizó el documento). Además, fue quien señaló que esa partida de nacimiento podría tener alguna rectificación. Cuando el padre se fue, se le consultó al agente del RPP por qué no aceptó el archivo digital y manifestó que no tenía seguridad de que esa copia no tuviera un error o de que estuviera alterada. Cuando se le dijo que la fotocopia de un papel también podría estar adulterada, rápidamente contestó que él chequeaba los datos con la base (Reda). Es claro que el empleado no estaba informado del proceso de despapelización. Finalmente, cuando se le consultó si la digitalización que él tomó como válida con fecha de 2018 podría tener algún cambio (por ejemplo, adición de apellido) que derive en un error al momento de emitir la actualización del DNI, el agente contestó (un poco a con desgano) que el problema era del padre; que, si emitía un DNI con un error, el padre debería haber traído la partida impresa con el cambio.

De esta manera, queda claro que el agente confió aún más en la fotocopia sellada de papel que en la en el archivo digitalizado del ReDiP. En efecto, imprimió la partida sin necesidad alguna y trasladó la responsabilidad del posible error al ciudadano, aunque existan otros mecanismos internos de control para que un error (apellido añadido, por ejemplo) no se produzca. Además, si hubo alguna rectificación o añadido de apellido, en el ReDiP (que el agente efectivamente consultó) el archivo PDF debe tener una nota con la referencia a la partida de nacimiento con la rectificación o el añadido. El cambio de la digitalización le ha traído al agente una desorientación acerca de su función en el RPP.

Por añadidura, el testimonio de una empleada de Casa Central de 17 años de antigüedad nos advirtió una práctica: un equipo trabajaba en papel y otro comenzó con los sistemas electrónicos. En el primer grupo estaban las/os empleadas/os más resistentes y más antiguas/os. Sin embargo, cuando la utilización de los sistemas fue obligatoria, todas/os se adaptaron.

Una de las delegaciones donde se realizó la observación está situada en una ciudad cabecera y se encuentra en lo que fue una casa de familia, lo que hace que no tenga un espacio de atención «diseñado» para tal fin. Un escritorio separa el *hall* de entrada del resto de la casa y sirve de lugar de atención a la/el ciudadana/o. Unas sillas completan el *lobby*. Del otro lado están las/os agentes.

Hay más empleadas/os que puestos de trabajo, por lo que se produce el efecto de «silla caliente» por el uso continuo de la computadora, ya que todas/os tienen tareas que desarrollar en ellas. Al momento de la visita, el delegado se encontraba al teléfono con personal de informática para tratar de configurar uno de los equipos de impresión. Nos dirá más tarde que el sistema de arreglo de cualquier incidente lleva mucho tiempo y que no puede detener el trabajo, así que llama a conocidos que pueden solucionarlo. Su testimonio confirma algunos de los anteriores:

Es más rápido, siempre y cuando funcione, que no se corte la luz, que haya internet, que no se caiga el sistema.

El que nos capacitó sabía menos que yo... sabe de sistemas, pero no sabe de trámites. Cuando le preguntaba cómo incorporaba alguna documentación, me respondían que no tenían idea de lo que les hablaba. En las reuniones que he tenido en Casa Central nos dijeron que el tiempo óptimo por cada trámite debe ser de 15 minutos.

El módulo ReDiP lo sacaron de Buenos Aires. Allá hay datos que acá tenemos que poner y lo ponemos en «Otros» porque no hay lugar.

Esta persona afirmó que el trabajo en las computadoras había separado un poco el grupo. Antes los lazos eran más estrechos. Por otro lado, la/el ciudadana/o todavía tiene que firmar y ello hace que el papel aún subsista. En efecto, normativamente aún se encuentran aprobados formularios en papel para el inicio del trámite<sup>21</sup>.

Otro de los testimonios da cuenta de la existencia de un proceso en marcha:

Todavía no está todo escaneado. Desde 1890 a 1930 no hay nada digital. Desde 1930 a 1960 hay muy poco y a partir de 1960 se digitalizó bastante, pero algunas faltan todavía.

---

<sup>21</sup> Para más información, véase el Formulario Solicitud Cambio de Género y el Formulario 17 de Rectificación Administrativa (IF-2019-15170793-GDEBA-DPRDLPMGGP) e ingresar a <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BodPPRFI.pdf>

Finalmente, una autoridad del RPP nos señaló que

Actualmente, se está pensando en otro sistema. El ReDiP es muy pesado (...). La idea es migrar de a poco todo allí. No va a operar dentro de GDEBA, pero va a registrar allí los datos. Hoy no se terceriza la digitalización; la hacen los propios empleados. La idea es dejar las imágenes, que son muy pesadas, y reemplazarlas con testimonios en formato de texto. En muchos casos, va a ser necesario complementar la indexación de lo que ya se digitalizó.

## 5. Conclusiones

Anteriormente, señalamos la misión institucional del RPP. Ahora bien, a partir de las entrevistas realizadas y de la observación participante, se identifica claramente que la actividad registral y sus principios son esenciales para la integración de sus agentes: *fe pública*, *unicidad del registro* y *veracidad* (que, al menos, tiene todo registro público), sumados a su especialidad que es el registro de la identidad y el estado civil de las personas. Claramente, hay una vocación por garantizar la identidad de las/os ciudadanas/os bonaerenses (por todos los derechos que están asociados o la presuponen). También podemos sumar, a partir de las nuevas leyes ampliatorias de derechos, el principio de *autonomía de la voluntad* en su autopercepción<sup>22</sup>. Estos principios, que podemos agrupar en la idea fuerza de *derecho a la identidad y seguridad*, dan un sentido claro a la organización y han actuado, como veremos, de integración/obstáculo a algunos proyectos de incorporación de TIC.

Nos habíamos preguntado al inicio de este artículo: ¿las TIC han redundado las en los beneficios declamados?, ¿cuáles son los beneficios percibidos por los agentes gubernamentales?, ¿cómo han cambiado las prácticas laborales? y ¿qué dificultades se identifican?

---

<sup>22</sup> Según el testimonio de una/un agente de Casa Central: «La Ley de cambio de género salió en 2011, pero era raro que alguien se acerque a la delegación. Ahora es un “aluvión” de trámites, es impresionante la cantidad que hay. Aunque el formulario es manual, ahora es un *boom*. Las delegaciones son un desastre, no tienen ni idea de lo que tienen que pedir».

Parece claro que, como beneficio, el tiempo de búsqueda es menor, pero ello no ha implicado para las/os agentes menos trabajo. Lidar con equipos, errores en las actas, campos a completar, condiciones no óptimas de los equipos son quejas frecuentes y que se perciben como pesadas y rutinarias. La «importación» del sistema también es una queja: «No es lo mismo la ciudad que la provincia». Como ya hemos destacado, algunos procesos de digitalización han afectado el principio de unicidad del registro. Ello genera una de las quejas más claras entre las personas entrevistadas. También fuimos testigos de trabajadoras/es que no comprenden aún el funcionamiento de los sistemas o que no saben adaptarse al papel cuando es necesario.

Además, muchos de los trámites que las/os agentes realizan en papel y luego digitalizan no son consecuencia de sistemas caídos ni equipos sin funcionar, sino más bien de la inexistencia de uso generalizado de firma electrónica de las/os ciudadanas/os o de computadoras que deriva en la necesidad de trabajar con papel, llenar datos, que la persona firme para después escanear. Se advierte claramente la disociación entre un *back office* de la gestión interna digital, pero que mantiene algunos vínculos en papel con la/el ciudadana/o (especialmente, pero no únicamente, cuando se necesita su firma).

Apesar de la imposición *top-down* de los últimos sistemas y de algunos testimonios que dan cuenta de un «extrañamiento» laboral, la capacidad de aprender a partir de la solución de los problemas (Schein 1988), de adaptarse e innovar parecen estar muy presentes para mantener el proyecto institucional. Señalamos una vocación por garantizar los trámites a las/os ciudadanas/os y hemos sido testigos de las dificultades y limitaciones de infraestructura. Sin embargo, se advierte una enorme creatividad para superar esos obstáculos:

Cuando las personas se acercan a rectificar un acta, les hago una lista con los requisitos y voy tachando los que ya tienen. Entonces les pido que se guarden el papel, para que vuelvan con los que les falta y seguir tachando.

No todos tienen computadora, por eso los atiendo.

¡Mirá que voy a poder estar solo 15 minutos con una persona! A veces necesita más tiempo.

Yo uso el CamScanner desde mi celu, para que no haya errores, pero lo hago porque no quiero que salga mal.

Estos y otros tantos testimonios dan cuenta de una verdadera vocación de servicio de las/os trabajadoras/es para garantizar los derechos.

Las/os empleadas/os más antiguas/os del RPP dan testimonio de un contexto con varias oleadas modernizadoras. Es evidente que las/os agentes del organismo habrían resistido un primer proceso de informatización tan sustantivo como el iniciado en 2017, pero, para esa fecha, la informatización ya llevaba más de diez años. Además, de los testimonios obtenidos se desprende que hubo un aprendizaje institucional acerca de esa transformación. Por ello, segmentar los procesos de reforma (que son lentos y complejos) con los cambios políticos es solo ver la fachada, lo exterior, lo más concreto, y, por ende, menos explicativo del fenómeno de la cultura de un organismo.

Las/os agentes del RPP nos transmitieron una sensación de un futuro cambio en los sistemas que fue confirmado por una de las autoridades. La posibilidad de un nuevo sistema arriba de otro genera algunas incertidumbres ante las nuevas adaptaciones. «¿Otra vez un cambio?». Para contestar esta pregunta, el concepto de las *racionalidades acotadas* de Simon (1982) nos serviría de guía para entender por qué desde cada lugar del RPP se pueda responder en forma distinta; el modelo postradicional para comprender por qué las paradojas que una respuesta contradictoria son consustanciales a una organización. Pero también, frente a los cambios, la posición de Farmer (2005) nos permite comprender cómo las/os agentes juegan con reglas dadas, pero crean también sus propias reglas para adaptar los cambios a las necesidades institucionales. Resulta evidente que el elemento dialogal resulta más necesario que nunca para mantener la identidad y las certidumbres.

Las tecnologías que el RPP ha podido apropiarse en estos últimos años le han permitido adaptarse a las políticas de reforma recientes con uso intensivo de TIC, pero —como todas/os sus empleadas/os saben— no serán las últimas.

## Referencias bibliográficas

- Bleger, J. (1999). *Psicohigiene y psicología institucional*. Paidós.
- Bourgois, P. (2010). *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Siglo XXI Editores.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (31 de mayo-1 de junio de 2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Chanlat, J. F. (1994) Hacia una antropología de la organización. *Gestión y Política Pública*, III(2), 317-364. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.III\\_No.II\\_2dosem/CJ\\_Vol.III\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/CJ_Vol.III_No.II_2sem.pdf)
- D'Agostino, A. (2018). Psicología institucional e investigación acción. El psicólogo institucional y la comunidad. En A. D'Agostino y J. Veloz (coord.), *Psicología Institucional. Un campo de problemas* (pp. 96-102). EDULP. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/949>
- Decreto 1155 de 2004 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Por el cual se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones que tiene por objeto contratar el Servicio de Transmisión de Datos y Canales de Ordenes para la Red Única Provincial de Comunicación de Datos. 24 de septiembre de 2004. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VWGpRcGV.html>
- Decreto 155 de 2015 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Por el cual se implementa el módulo «Registro Civil Electrónico» (RCE), del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), como único medio de generación, tramitación y guarda de todos los documentos electrónicos de la Dirección General Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3 de junio de 2015. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/280481>
- Decreto 169 de 2018 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Por el cual de aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Gobierno. 5 de marzo de 2018. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BlaX8CQV.html>
- Decreto 207 de 2022 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Por el cual de aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de



- Gobierno. 11 de marzo de 2022. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2022/207/283326>
- Farmer, D. J. (2005). *To Kill the King: Post-Traditional Governance and Bureaucracy*. M. E. Sharpe.
- Fayol, H. (1973). *Administración industrial y general*. El Ateneo.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198>
- Fiscante, L. (2018). *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, período 1999-2017* [Tesis de maestría]. Universidad de San Andrés. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>
- Fiscante, L. (2022). Proceso de evolución de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires: Las tres olas en el camino hacia la implementación del sistema Provincia de Buenos Aires Compras (1999-2017). *Perspectivas, Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, (6), 45-60. <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/229/192>
- Frassa, J. (2011). Cultura organizacional: conceptualizaciones y metodologías detrás de un concepto complejo. *Dirección y Organización*, (44), 74-85. <https://www.revistadyo.es/DyO/index.php/dyo/article/view/371/393>
- Frassa, J. (2020). El universo simbólico de la organización: la cultura organizacional. En L. Pagani y M. Manuele (coord.), *La mirada organizacional: enfoques y metodología para el análisis* (pp. 186-198). EDULP.
- Furfaro, C. (2017). ¿Cómo escribe el etnógrafo? Una mirada hacia la metodología de Bourgois desde la idea de autoridad etnográfica. *Relmecs*, 7(1). <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/relmecse020/8209>
- Gil García, M. y Piana, R. S. (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. <https://www.historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/288>
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/195>

- Gravano, A. R. (2021). Antropología para la gestión. *Publicar*, 19(30); 27-39. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/154846>
- Guber, R. (2016). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Ch. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Iacoviello, M. (1996). *El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas* (Cuaderno CEPAS N.º 4). Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcepas/cuad4.pdf>
- Iacoviello, M., Pulido, N. y Llano, M. (2019). Sistemas directivos públicos. *Estado Abierto. Revista sobre el estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 13-45.
- Jociles Rubio, M. I. (1999). Las técnicas de investigación en antropología. Mirada antropológica y proceso etnográfico. *Gazeta de Antropología*, (15), artículo 01. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/7524>
- Kaufman, E. (1991). El ritual jurídico en el juicio a los ex comandantes. La desnaturalización de lo cotidiano. En R. Guber, *El salvaje metropolitano*. Legasa.
- Kaufman, E. (1993). *Mundos morales burocráticos. El orden de la trasgresión institucional* [Ponencia]. Congreso Internacional de Antropología CICAIE, «Las dimensiones culturales y biológicas del cambio global», Ciudad de México, México. <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/mundomorales.pdf>
- Krieger, M. J. (2016). Las miradas de la Administración Pública de la modernidad y la posmodernidad. *Ciencias Administrativas*, año 4, (7). <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/2231>
- Ley 26.413 de 2008. Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. 1 de octubre de 2008. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145345/texact.htm>
- Ley 14.078 de 2010. Nueva Ley Orgánica del Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires. 13 de enero de 2010. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bgzbohpx.html>

- Ley 14.828 de 2016. Crea el Plan Estratégico de Modernización de la Provincia. 29 de julio de 2016. <https://normas.gba.gov.ar/documentos/0X53DSax.html>
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Ariel Economía.
- Morgan, G. (1988). *Imágenes de la organización*. Alfaomega.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios Cedes*, 1(3). [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est\\_c1%2c3.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est_c1%2c3.pdf)
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 21(84).
- Perrow, Ch. (1970). *Organizational Analysis: a Sociological Perspective*. Wadsworth.
- Pfeffer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*. Oxford University Press.
- 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. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31545>
- 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.
- Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (2013). *Historia del Registro Provincial de las Personas*. Dirección Provincial de Impresiones del Estado y Boletín Oficial.
- Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (2017). *El registro de las personas está cambiando*. <https://youtu.be/0ca7BhQoIW8>
- Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (2018). *Digitalizamos el archivo del Registro*. <https://www.youtube.com/watch?v=qTMLBzVAXtk>
- Robbins, S. P. y Judge, T. A. (2009). *Comportamiento organizacional*. Pearson Educación.
- Samaja, J. (2004). *Epistemología y metodología*. EUDEBA.

- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Plaza & Janés.
- Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Paidós.
- Schlemenson, A. (1993). *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Paidós.
- Schmukler, R. (2019). La impracticable gestión pública por principios. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 3(1), 135-155. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/73>
- Simon, H. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar.
- Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339-358. <http://www.jstor.org/stable/2392246>
- Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(38). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/216>
- Taylor, F. W. (1973). *Principios de la administración científica*. Ateneo.
- Varela, C. (2007). La entrada al terreno institucional. *TRAMAS. Subjetividad y Procesos Sociales*, (21), 219-237. <https://tramas.xoc.uam.mx/index.php/tramas/article/view/373>
- Veloz, J. (2018). El lugar de las observaciones y registros de campo en procedimientos de enseñanza en psicología institucional. En A. D'Agostino y J. Veloz (coords.), *Psicología Institucional. Un campo de problemas* (pp. 111-115). EDULP. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/949>
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1980). El estudio de la administración. *Revista de Administración Pública*, publicación conmemorativa del Instituto Nacional de la Administración Pública, 275-294. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1980/pr/pr26.pdf>

## **Cómo citar este artículo**

Piana, R. S. y Lares, M. V. (2023). Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. Un estudio desde la antropología organizacional en el Registro Provincial de las Personas de Buenos Aires. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 107-139.

Fecha de recepción 10/2022 | Fecha de aprobación 12/2022



# COMUNICACIONES





# La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales

Por *Florencia Azubel\**

## Resumen

En este trabajo se exploran las necesidades y las condiciones de posibilidad de los gobiernos locales argentinos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability* horizontal y vertical), los principios de gobierno abierto (GA), con el objetivo de trasladar saberes y aplicaciones que brinden a la ciudadanía información sobre las reuniones de gestión de intereses de las/os funcionarias/os públicas/os. Este diseño y desarrollo se basa en el Decreto 1172/2003, Anexo III (Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional [PEN]), y la plataforma de Audiencias de Gestión de Intereses.

## Palabras clave

Gestión municipal, audiencias públicas, rendición de cuentas, gobierno abierto, tecnologías de gestión.

## Abstract

This paper explores the needs and possibilities of Argentine local governments to promote transparency and both horizontal and vertical accountability, the principles of open government (OG), transferring knowledge and applications that inform citizens about how private lobbying is handled by public officials. This design and development is based on Decree 1172/2003, Annex III (General Regulations for the Publicity of Interest Management within the

---

\* Socióloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultora en temas de transparencia, gobierno abierto, innovación y digitalización, participación ciudadana y fortalecimiento institucional. Actualmente, es miembro del Comité Ejecutivo de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA-España) como responsable de proyectos.

fazubel@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2032-7652>

scope of the National Executive Branch [PEN]), and the Interest Management Hearings platform.

## Key words

Municipal management, public hearings, accountability, open government, management technologies.

## 1. Introducción

La inmersión en la era exponencial trae aparejadas transformaciones que han revolucionado nuestro mundo y, especialmente, la forma de vincularnos entre nosotras/os (ciudadanas/os) y con nuestros gobiernos. Los cambios actuales y los que se avecinan nos ponen de frente a varios desafíos, sobre todo, en lo referente a la administración de la gestión pública, al rol que asume y asumirá el Estado, y, en consecuencia, a la elaboración e implementación de políticas públicas, así como a las formas en que el Estado incorporará las diferentes demandas ciudadanas.

El concepto de *gobierno abierto* presupone un nuevo paradigma y un modelo de relación, que intenta focalizar los conceptos y las prácticas de *transparencia*, *rendición de cuentas* y *participación ciudadana* en las políticas públicas. Implica una vinculación de doble vía al considerar que el vínculo entre administración y ciudadanía se produce y se retroalimenta, es de ida y vuelta, y se apoya en el surgimiento de las tecnologías web 2.0 que ofrecen herramientas para participar en las políticas gubernamentales. Sin embargo, la mera existencia de estas tecnologías *per se* no implica participación ciudadana alguna y, en ciertos casos, pone de manifiesto desigualdades en el acceso a ellas.

La definición de *Estado abierto* desarrollada por Oszlak (2020) amplía la de *gobierno abierto*, al entender que no solo el Gobierno, en tanto Poder Ejecutivo, adopta prácticas que promueven los principios de *transparencia*, *participación* y *rendición de cuentas*, sino que también lo hacen los otros poderes (Legislativo y Judicial) al ir tomando iniciativas similares, lo que permite una mayor participación ciudadana y una apertura de su gestión. El autor enumera siete categorías que caracterizan a este tipo de administración:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública (dictar normas que aseguren los derechos de las/os ciudadanas/os a acceder a la información pública)<sup>1</sup>.
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega<sup>2</sup>.
4. Proteger los derechos de usuarias/os y funcionarias/os.
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En la Argentina se contempla, en la Ley 27.755 de Acceso a la Información Pública —como otras normas que garantizan el acceso a la información pública—, la creación de programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad. La Resolución 70 de abril de 2020 estipuló en sus considerandos «... que el artículo 19 de la Ley N° 27.275 creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de Jefatura de Gabinete de Ministros – Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la Ley N° 27.275, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Protección de Datos Personales N° 25.326».

<sup>2</sup> En la Argentina, la incorporación del Trámite a Distancia (TAD) y del sistema Gestión Documental Electrónica (GEDE) han permitido que los trámites puedan realizarse a distancia a través de internet y que sean de acceso público. Esto facilita a la ciudadanía una entrada remota a la Administración, sin necesidad de presencia física, brinda celeridad al trámite y genera confianza en las instituciones.

<sup>3</sup> En la búsqueda por incrementar la transparencia con respecto a los mecanismos de *accountability*, hay que destacar el trabajo que realizan no solo la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) del PEN, sino también las autoridades de las otras agencias de los poderes Judicial y Legislativo para garantizar el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de la normativa en este sentido. Existen varias direcciones de Transparencia y Acceso a la Información en los distintos ministerios, como también los denominados «enlaces» (funcionarias/os de contacto de la AAIP), que trabajan constantemente para mejorar tanto la calidad y la cantidad de información que se ofrece a la ciudadanía (*transparencia activa*) como la que se brinda a pedido de ella, en virtud del cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (*transparencia pasiva*). Con respecto a los mecanismos de lucha contra la corrupción, se destaca el Plan de Integridad que lleva adelante la Oficina Anticorrupción (OA), que contempla constantes capacitaciones a las/os funcionarias/os con el objetivo de fomentar la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la transparencia.

6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.

El *gobierno electrónico* debe fomentar los principios de *transparencia, colaboración y participación*. En este sentido, nos encaminamos hacia una *Administración digital*, por lo que es necesario fortalecer las instituciones, financiar suficientemente al Estado, potenciar los sistemas informáticos, extender el teletrabajo y capacitar permanentemente a los agentes en la incorporación de nuevos saberes y en la innovación.

La Argentina es partícipe —y, hasta hace muy poco, copresidente— de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés). En este marco, se han desarrollado diferentes planes de acción nacional (II, III y IV) que contienen los Compromisos trabajados entre gobierno y sociedad civil<sup>4</sup>. Actualmente se desarrolla el Programa Federal de Gobierno Abierto que es al mismo tiempo uno de los compromisos del IV Plan de Acción Nacional; y tiene como objetivo principal desarrollar un programa articulado y coordinado entre el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los locales para fortalecer políticas de gobierno abierto a nivel federal. Asimismo, espera ampliar y diversificar la comunidad de actores del Gobierno y de la sociedad civil que se involucran en la agenda de gobierno abierto (Dirección Nacional de Gobierno Abierto, 2020).

Con respecto a la utilización de las tecnologías web 2.0, las desigualdades existentes entre las edades, en los recursos económicos, en la educación, en la lengua y la procedencia sociocultural hacen la diferencia en el acceso a la información y a la apropiación del conocimiento. El desafío del sector público consiste en poder diseñar estrategias de acceso a los datos y a la información, como también facilitar las tecnologías que tomen en cuenta las diferentes particularidades de la población. En este sentido, el sector público debe crear estrategias, brindar herramientas y propiciar capacidades teniendo en cuenta

---

<sup>4</sup> Actualmente, el IV Plan sostiene 15 Compromisos, que involucran tanto al PEN como al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a algunos gobiernos subnacionales. La Mesa Nacional de Gobierno Abierto, donde participan representantes del gobierno y de organizaciones de sociedad civil, monitorea el desarrollo del Plan, el cumplimiento de los compromisos, y analiza los problemas y posibles soluciones.

la «brecha digital multiforme». El acceso a la información debe ser en sí una política pública activa y, en este sentido, la Ley 27.275 no es suficiente, aunque sí condición necesaria.

Es interesante destacar que, en nuestro país, la normativa ha intentado ampliar los márgenes de participación de la ciudadanía y ofrecer herramientas que ayuden a la Administración a incorporarla. Así, puede entenderse el Decreto 1172/2003 sobre el acceso a la información pública, el cual involucra varios reglamentos que intentan acercar mecanismos de participación, a saber, el de Audiencias Públicas, el de Publicidad de la Gestión de Intereses, el de Elaboración Participativa de Normas y el de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. Si bien estos mecanismos de la llamada «democracia directa» han sido poco utilizados por la ciudadanía, valen como intento para incrementar la transparencia en los actos de gobierno, fomentar el ingreso igualitario a la información, facilitar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración, y fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, todos estos principios regentes del paradigma de gobierno abierto.

Esta doble vía implica que el Gobierno debe brindar información de manera «activa», es decir, ofrecer los datos abiertos en portales sin necesidad de que estos sean solicitados. Estos datos, además, deben ser confiables y figurar en lenguaje accesible, es decir, comprensible para la ciudadanía en general.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003) sienta los principios de *eficiencia*, *eficacia* y *economía* como ideales regentes del funcionamiento del sector público gubernamental. *Eficiencia* como «la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano», que debe contener las estrategias de medición y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, nuestras burocracias se encuentran en procesos de apertura a la medición y control de sus acciones. La definición de estándares orientados a satisfacer a la/el ciudadana/o debe sostenerse en políticas de apertura y cocreación que amplíen los márgenes de la participación ciudadana. *Eficacia* como «la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en

su consecución». Debemos atender a los procesos culturales propios de las burocracias que se «cierran» en procesos conocidos y repetidos, por lo cual, el cambio se vuelve dificultoso. Nuestras burocracias se hallan inmersas en obstáculos de planificación e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo. Establecer objetivos, metas y modalidades para alcanzarlos debe estar en las prioridades del Gobierno, como también contribuir a la capacitación de una burocracia consustanciada en los objetivos para permitir que encuentre sentido a su accionar. Las diferencias de culturas organizacionales no facilitan el involucramiento de la burocracia en el diseño de los procesos ni la cabal comprensión de su finalidad. Con respecto al principio de *economía*, esto es, «que el funcionamiento de la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos», deben procurarse mecanismos de planificación y evaluación para su correcta asignación. En este sentido, los gobiernos tienen camino por recorrer, ya que debe anteponerse una planificación racional con «arreglo a fines» que permita identificar las metas, las estrategias o las acciones de implementación, los recursos y sus asignaciones de forma tal que puedan ser medidas y evaluadas. Asimismo, debe plantearse una carrera de profesionalización de las burocracias que permita hacer de la gestión pública un valor positivo y ético.

De esta manera, llegamos, nuevamente, a plantear el rol del Estado en este contexto de incertidumbre que producen los cambios veloces y disruptivos de la era exponencial. En nuestro país, es de vital importancia que nos preguntemos: ¿qué aspectos o facetas del Estado deben priorizarse? ¿el comprador, empleador, regulador, promotor y financiador de desarrollo? (Oszlak, 2020). Debemos bregar porque este asuma un rol activo, como promotor y anticipador de políticas y estrategias de gobierno, que acepte los cambios tecnológicos y regule su instalación, producción y resultados. Asimismo, que en su rol evite el crecimiento y la profundización de la brecha tecnológica, de aprendizaje y, por lo tanto, de inserción y desarrollo de las/os ciudadanas/os en la era actual. El Estado debe velar por la posibilidad de que todas/os las/os ciudadanas/os tengan acceso al conocimiento, a la información y a las posibilidades de participar e interactuar con las plataformas tecnológicas, que son herramientas para mejorar su calidad de vida. En relación con esto, cobra central importancia la generación de datos e información, tanto como su apertura y puesta a disposición de la ciudadanía para su conocimiento y reutilización.

Es en este sentido que, pensar la creación de plataformas digitales que acerquen a la ciudadanía a la información sobre su Gobierno (con quiénes se reúnen sus funcionarias/os, de qué temas conversan, a qué acuerdos llegan, en qué invierten los recursos), se erige como un derecho de los sujetos y una obligación de rendición de cuentas de las/os gobernantes.

La rendición de cuentas es entendida como dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de las/os funcionarias/os. Incluye tanto las acciones que realiza el gobierno para informar a la ciudadanía sobre la marcha y los resultados de la gestión pública, como el grado en que la ciudadanía exige esa información (Programa Auditoría Ciudadana, s.f. b).

La posibilidad de exigir información por parte de la ciudadanía está estrechamente ligada al grado de conocimiento sobre la existencia y de los mecanismos por los cuales debe solicitarse la información. Es en este sentido, que este trabajo intenta abordar una doble vía de posibilidad: por un lado incentivar el debate y la conversación sobre la necesidad e importancia de conocer con quién se reúnen los funcionarios, saber si esto es de real interés para la ciudadanía y cómo consideran que sería una forma plausible de plasmar esta inquietud, y por otro transmitir la experiencia y la herramienta (la plataforma digital) ya desarrolladas y en funcionamiento a nivel nacional a las comunidades y sus gobiernos locales.

## **2. Por qué en gobiernos locales**

Las políticas de gobierno abierto fomentadas desde el Estado nacional a través de estrategias de Gobierno Abierto (OGP) desarrolladas a nivel local promueven la asociación entre la sociedad civil y el Gobierno, la creación conjunta de un gobierno abierto, de compromisos y acciones, y el seguimiento del progreso. En este sentido, se deben respetar las necesidades locales, entender que los contextos locales y nacionales varían significativamente, y que las necesidades de los actores locales y nacionales a menudo pueden ser diferentes. Es decir, se debe reconocer la necesidad de tener un enfoque diferenciado para la cocreación y el monitoreo (Open Government Partnership [OGP], 2019).

Los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a las/os ciudadanas/os y de mayor potencial para actuar y articular las instituciones públicas con la comunidad. Como afirma Cravacuore:

... la literatura clásica propone, principalmente, estrategias centralizadas para resolver problemas de naturaleza territorial, aunque, más recientemente, otros enfoques han planteado que los gobiernos locales podrían comprometerse voluntariamente con soluciones colaborativas cuando la utilidad neta de hacerlo supera a la de la inacción o de la actuación autónoma (Feiock y Scholz, 2010, como se citó en Cravacuore, 2020).

Los gobiernos locales posibilitan un trabajo de cercanía con la comunidad. Los municipios son el espacio decisorio más cercano de políticas públicas; son el primer lugar donde se ejercita y concreta la democracia, puesto que la cercanía entre gobernantes y gobernadas/os hace más accesibles los cambios. La necesaria construcción de confianza entre las/os ciudadanas/os y sus gobiernos implica un trabajo conjunto, el respeto por las opiniones y los disensos, y la necesidad de combinar saberes locales. Es importante reconocer que cada lugar tiene saberes y experiencias propias que deben ser escuchadas y tomadas como insumos en la práctica de una construcción colectiva de políticas públicas.

El sector público debe tener en cuenta a todos los sectores sociales, además de reconocer y entender las diferentes necesidades y conformaciones sociales para poder construir políticas públicas que permitan la apropiación social del conocimiento. Asimismo, el sector público debe generar estrategias diferenciadas que permitan el acceso a la información por parte de la sociedad. Esto nos lleva al problema de la brecha digital, entendida no como una brecha, sino como varias brechas que se combinan entre sí en función de las situaciones nacionales y locales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2005). Las desigualdades existentes de edad, recursos económicos, educación, lengua, género y procedencia sociocultural hacen la diferencia en el acceso a la información y a la apropiación del conocimiento. El desafío consiste en poder diseñar estrategias de acceso a los datos y a la información, como también facilitar las tecnologías que tomen en cuenta las diferentes particularidades de la población. En este sentido, el sector público debe darse estrategias, brindar herramientas y propiciar capacidades teniendo en cuenta la «brecha digital multiforme».



Diseñar políticas públicas con la comunidad es un requisito indispensable para la construcción de un Estado abierto que responda realmente a las necesidades de sus habitantes. En este sentido, trabajar con comunidades de práctica locales que aporten sus experiencias y conocimientos desde el territorio local nos asegura poder construir una política ligada a las necesidades reales y múltiples, con soluciones propias y sostenibles. Quienes viven en un lugar saben lo que necesitan, cuáles son sus problemas y prioridades, cuáles han sido las soluciones que ya se han intentado, cuáles han fracasado y cuáles no, así como sus razones. Es en este espíritu de respeto y colaboración que se plantea la posibilidad de realizar un abordaje en conjunto con comunidades de práctica locales, que permita relevar la importancia del tema a nivel local y los formatos que pueden brindarse en cada caso.

La creación colaborativa o cocreación es un proceso complejo que implica lograr poner en diálogo diferentes actores, para lo cual es necesario romper ciertos paradigmas establecidos que los guían. De esta manera, se puede lograr que quienes, por ejemplo, hablan diferentes lenguajes —sea por diferencias generacionales o diferencias en la procedencia de sus prácticas— puedan entenderse y producir sinergia en este proceso de creación. Para esto, es necesario enmarcar el trabajo en un enfoque participativo de innovación, que logra acercar personas de diferentes experticias —no solo académicas/os o funcionarias/os, sino del ámbito de la práctica social—, para que rompan las barreras de sus propios pensamientos e inventen nuevos conceptos que permitan novedosas soluciones. La ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, Mabel Gisela Torres Torres, en el 10° Conversatorio RAGA (Red Académica de Gobierno Abierto [RAGA], 17 de julio de 2020), hizo mención a lo que fue un logro de cocreación, referido al desarrollo del «laboratorio de innovación», que permite tomar nuevas herramientas de la sociedad civil y volcarlas a la búsqueda de soluciones que ayuden a cambiar el modo en que se percibe la realidad.

Así, uno de los desafíos que enfrenta el sector público en esta área es la dificultad de territorializar la política, de encontrar estrategias diferenciadas para acercarse a distintos actores. No solo debemos mejorar los instrumentos, mediante la adecuación de los términos de referencia a la realidad social particular de los actores, sino también crear estrategias de mayor inclusión en la elaboración de las políticas públicas, que atiendan a los crecientes y cambiantes escenarios sociales.

Es de suma importancia incorporar actores diferentes a esta conversación y, en este sentido, hay que trabajar también con universidades y centros académicos que permitan unificar los conocimientos teóricos con las prácticas locales, fomentar la apropiación de conocimientos y posibilitar la incidencia real.

Tanto la transferencia de conocimiento y de saberes para la elaboración de proyectos de ordenanzas o normativas sobre *lobby* y gestión de intereses como la elaboración de plataformas interactivas o de consulta ciudadana que permitan incluir y visibilizar las reuniones de gestión de intereses de las/os funcionarias/os locales serían un avance importante en la apertura de los gobiernos locales.

### 3. Desarrollo: la normativa

En la Argentina, la forma de gobierno del Estado nacional, de las provincias y sus Municipios es de carácter republicano, lo cual implica la publicidad de los actos de gobierno (artículo 1 de la Constitución Nacional). La Constitución Nacional, en su artículo 75, incorpora instrumentos internacionales que comprenden el derecho de toda/o ciudadana/o a acceder a la información pública. Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13, inciso 1), y el Pacto de Derecho Civiles y Políticos (artículo 19, inciso 2). En el plano nacional, los decretos 1172/2003 y 117/2016 del Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica de Municipalidades, a su vez, establece la obligatoriedad de los concejos, intendencias y comisiones municipales de difundir todos sus actos en la prensa provincial, así como también de publicar de forma gratuita las ordenanzas y balances municipales en el boletín oficial.

La lengua inglesa posee un término específico para tipificar y describir la obligación de formular la rendición de cuentas: *accountability* (*account*: cuenta o explicación cierta de algo). Como instrumento republicano, es posible definir la rendición de cuentas como la obligación de la autoridad de informar a las/os ciudadanas/os —en forma documentada, comprobada y fehaciente— acerca de cómo ha utilizado los recursos en la oportunidad en que esa información

sea requerida por la norma o por la voluntad de los sujetos. Cabe destacar que esta obligación de rendir cuentas no se restringe a cuestiones económicas o financieras, sino que incluye la totalidad de las responsabilidades que se derivan de administrar la «cosa pública» Programa Auditoría Ciudadana (s.f. b).

A nivel nacional, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley 25.188), el Código de Ética de la Función Pública (Decreto 41/1999) y el Régimen Jurídico de la Función Pública (Ley 25.164) son normas vigentes que también refieren a la rendición de cuentas de las/os funcionarias/os públicas/os. A su vez, la Oficina Anticorrupción (2020) elaboró una Guía para la Función Pública, que cuenta con la normativa vigente y los deberes de las/os funcionarias/os públicas/os.

En el ámbito local, la Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley 6769/1958, artículo 138) dispone la obligación de rendir cuentas a las/os intendentas/es, tesoreras/os, contadoras/es y recaudadoras/es municipales. Además, la rendición parcial de cuentas debe darla la/el funcionaria/o o empleada/o que haya manejado personalmente los fondos y sea responsable directa/o e inmediata/o de la percepción e inversión.

Volviendo a la posibilidad de saber con quién se reúnen las/os funcionarias/os, de qué temas conversan y a qué acuerdos llegan, el Decreto 1172/2003, en su Anexo III (Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional), establece los criterios y definiciones de la normativa, por ejemplo:

Se entiende por Gestión de Intereses a los fines del presente, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2).

Asimismo, se estipula la obligatoriedad de la carga de estas audiencias de gestión intereses, quiénes serán los sujetos obligados, el tipo de registro que debe llevarse, los datos que debe contener, la publicidad, las excepciones, la legitimidad, las

sanciones, la autoridad de aplicación. Esta norma fue actualizada en 2008, para lograr que el registro inicialmente llevado en papel por cada Ministerio fuera digitalizado mediante la creación de una plataforma digital.

## **4. Decreto 1172/2003: publicidad de la gestión de intereses**

### **4.1 Gestión de la información. Competencias y procesos**

La información que se brinda desde el área que es autoridad de aplicación de la norma, la sistematización de datos e información relativa a la gestión de intereses y los procesos informacionales de la gestión han sido una elaboración mixta. La construcción de los procesos estuvo relacionada con las directivas que surgían del Decreto 1172/2003. Sin embargo, teniendo en cuenta a la ciudadanía a la que se le ofrecía la información, se ajustaron los parámetros para procesar y presentar los datos. Es decir que se utilizó una «estrategia de oferta y de demanda» combinada, y se presupuso, por un lado, que se podía brindar información que la ciudadanía no requería y, por otro, se entendió que la ciudadanía estaba interesada en cierta información específica.

La plataforma de Registro Único de Gestión de Intereses (RUA)<sup>5</sup> ofrece tanto modelos y guías sobre la normativa, la carga y las posibilidades de interacción de la herramienta, así como los buscadores y organizadores de la información mencionada. Cabe mencionar que el surgimiento de la plataforma original data de 2008 y que la actual, lanzada 2016, cuenta con todo el registro histórico de la información. Así, la información queda resguardada en bases de datos públicas que pueden ser consultadas por la ciudadanía. La memoria de las gestiones de intereses en el PEN está actualmente en línea para ser consultada y procesada de acuerdo con los requerimientos. Existe la posibilidad de disponer de datos en formatos abiertos como CVS u otros, ya que la base actual es de consulta pública y es posible descargarla completa de manera actualizada en formato Excel (permite la reutilización del dato y su procesamiento).

---

<sup>5</sup> Para visualizar la plataforma, ingresar a <https://audiencias.mininterior.gob.ar>

## 4.2 Funcionamiento de RUA

La plataforma cuenta con dos interfaces. Por un lado, la pública, de exposición de datos e información que es de consulta ciudadana. Allí, es posible, mediante el buscador y diversos parámetros personalizados, realizar búsquedas en todas las bases de datos del registro único de audiencias de gestión de intereses (hay disponibilidad de los datos cargados desde 2008 a 2020).

Por otro lado, se encuentra la interfaz de carga propiamente dicha, en donde existen distintos permisos de acceso<sup>6</sup>. Allí solo pueden acceder aquellas personas autorizadas que son las responsables de la carga de audiencias. Esta interfaz no es visible para la ciudadanía, hasta que los datos son dados de alta en el sistema y pasan a estar en línea. Los operadores cuentan con un perfil, un usuario y una clave que les permite acceder solo a la carga de la/el funcionaria/o (sujeto obligado). Este perfil es asignado por supervisor/a/es de la plataforma mediante la verificación de la asignación de esta tarea por la/el funcionaria/o (sujeto obligado) para ser su operador. La carga de información puede ser realizada por estas/os y por sus operadores.

El sistema tiene una serie de validaciones internas de los parámetros que garantizan, por ejemplo, la no duplicación de números de documentos, ya que estos son validados contra bases de datos existentes en el Ministerio del Interior de la Nación (actualmente, los números de documentos se validan con la base de datos del sistema SINTyS).

Toda la información dada de alta en el sistema queda permanentemente en línea y en repositorios para poder ser consultada públicamente en cualquier momento. La visualización de las interfaces es «amigable» y cuenta con diferentes parámetros para realizar búsquedas de información<sup>7</sup>. Los datos cargados están disponibles para ser reutilizados en formato Excel y pueden

---

<sup>6</sup> Los «administradores» son aquellos que manejan la plataforma y tienen acceso a todas las interfaces; los sujetos obligados (SO) son los que tienen acceso únicamente a su perfil, pueden cargar y ver sus propias cargas; y los «operadores» son aquellos autorizados por las/os funcionarias/os (SO) para que carguen sus audiencias de gestión de intereses (Decreto 1172/2003, Anexo III).

<sup>7</sup> Para más información, ingresar a <https://audiencias.mininterior.gob.ar>

ser descargados como archivos en el momento, con los parámetros de corte y búsqueda que se desee.

Este sistema facilita a las/os ciudadanas/os consultar con quiénes se reúnen las/os funcionarias/os, con qué otras/os funcionarias/os y dónde realizan las audiencias, así como qué temas se tratan, a qué acuerdos se arriban y quiénes fueron las/os participantes de la reunión, como también en representación de quiénes asistieron. Una vez dada de alta la carga de datos, la plataforma envía automáticamente un correo electrónico con toda la información cargada a aquellas personas que participaron en la mencionada audiencia.

Esta herramienta permite informar de manera activa sobre las gestiones de intereses realizadas por particulares frente a las/os funcionarias/os públicas/os, como así también verificar el funcionamiento de los Estados locales. Asimismo, brinda información de respaldo sobre los proyectos que llegan a las/os funcionarias/os y qué sectores de la comunidad participan en ellos. Ayuda a concientizar sobre la importancia de la transparencia activa y brinda a la ciudadanía información relevante sobre su localidad, de manera tal que le permite involucrarse en las decisiones públicas de manera informada.

### **4.3 Propuesta de transferencia. Sensibilización y capacitación**

La idea de transferir conocimientos, experiencias y herramientas debe iniciarse explicando a las/os ciudadanas/os y funcionarias/os la importancia de disponer de información para poder diseñar e implementar políticas públicas. En este sentido, las actividades de «sensibilización» como reuniones, notas de los medios de comunicación y la utilización de redes sociales puede ayudar a plantear la problemática, y, al mismo tiempo, instalar el tema en la sociedad. Estos encuentros, sean presenciales o virtuales, intentan relevar las expectativas de las/os ciudadanas/os con respecto a la gestión de intereses a nivel local, la pertinencia del tema, su priorización y cuán dispuestos están como sociedad a abordar el tema. En esta etapa, sería interesante poder trabajar un «mapeo de actores» y sistemas que permitan llegar a aquellas/os ciudadanas/os a las/os que en general no se llega. Poder trabajar con comunidades de práctica sería también de sumo interés para aportar nuevas visiones.

De esta manera, se diseña una estrategia local de abordaje y consulta a la ciudadanía sobre la relevancia o no del tema y la posible implementación; y se desarrolla una ronda de encuentros de «sensibilización» sobre la importancia de conocer el interés y la gestión de intereses en una comunidad, la normativa existente y las experiencias a nivel nacional. Ahora bien, para ello se gestiona transversalmente la participación, se elaboran mapas de actores y se relacionan las iniciativas de Estado abierto en general, y las de transparencia y rendición de cuentas en particular.

Es necesario tener en cuenta que debemos sensibilizar en la importancia de redactar normativas acordes a estos temas, que promuevan y fomenten la publicidad de gestión de intereses. Así, el grupo de legisladoras/es locales debe segmentarse como uno de los más importantes a contactar.

Asimismo, esta etapa debería servir para detectar aquellos elementos relevantes de lo local que debieran ser incorporados a futuros desarrollos digitales. Un relevamiento previo de capacidades informáticas, de gestión y de recursos debe ser realizado.

A modo de ejemplo, se prevén cuatro encuentros de sensibilización segmentados por comunidad de intereses y prácticas: 1) funcionarias/os locales de nivel directivo; 2) funcionarias/os en general; 3) organizaciones de la sociedad civil y ciudadanas/os; y 4) sectores educativos.

## **Capacitaciones**

Como sabemos, los miedos, las resistencias frente a un cambio son comunes a todas las organizaciones. Abrir el Estado, mostrar lo que se hace, con quiénes se reúnen las/os funcionarias/os y de qué hablan no es algo habitual para la cultura del Estado burocrático. En este sentido, los cambios culturales implican desafíos de innovación, donde el diseño de las capacitaciones cumple un papel fundamental. Estas capacitaciones modifican hábitos y transforman la cultura, intentan institucionalizar y lograr la apropiación de nuevos conocimientos y saberes.

La estrategia de capacitación debería centrarse en una doble vía. Por un lado, la ciudadanía; la importancia de tener acceso a la información como herramienta fundamental para la toma de decisiones, para la participación informada en las políticas pública. Saber con quiénes se reúnen las/os funcionarias/os y qué es lo que trataron. Por otra parte, capacitar a estas/os últimas/os en la necesidad de abrir sus gestiones a la ciudadanía y en cocrear herramientas de participación y gestión comunitarias.

Las capacitaciones específicas sobre la plataforma de RUA pueden enmarcarse como parte del Programa Federal de Gobierno Abierto del IV Plan de Acción Nacional de OGP Argentina y serán impartidas a las/os funcionarias/os locales de manera presencial o virtual por el equipo de desarrollo de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana, dependiente de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de la Nación, quienes son actualmente la Autoridad de Aplicación del Decreto 1172/2003 y sus reglamentos. Estas capacitaciones funcionarían de ejemplo para una posible transferencia del soporte/plataforma. Se prevén cuatro capacitaciones con 25 participantes en formato virtual que permitan conocer la plataforma en línea.

## Referencias bibliográficas

- Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003
- Cravacuore, D. A. (24-27 de noviembre de 2020). *Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19* [Ponencia]. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Decreto 117 de 2016 [Ministerio de Modernización]. Plan de Apertura de Datos. 12 de enero de 2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>



- Decreto 1172 de 2003 [Poder Ejecutivo Nacional]. Acceso a la información pública. 3 de diciembre de 2003. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm>
- Decreto 50 de 2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Estructura organizativa (Anexo II). 19 de diciembre de 2019.
- Decreto 54 de 2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se modifica el Decreto 102 de 1999 sobre la estructura, organización y objeto de la Oficina Anticorrupción. 21 de diciembre de 2019.
- Decreto-Ley 6769 de 1958 [Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires]. Ley Orgánica de las Municipalidades. 29 de abril de 1958.
- Dirección Nacional de Gobierno Abierto (2020). *Informe de tendencias de encuestas. Programa Federal de Gobierno Abierto*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2019). *Diseño de actividad: Pautas para la gestión de conflictos de intereses*. [https://sai.inap.gov.ar/download\\_pdf.dhtml?contenido=diseño&formact\\_codigo=1&act\\_codigo=33005&tipoact\\_codigo=1](https://sai.inap.gov.ar/download_pdf.dhtml?contenido=diseño&formact_codigo=1&act_codigo=33005&tipoact_codigo=1)
- Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior (s.f.). *Programa Federal de Gobierno Abierto. Proceso de diseño*. <https://archivos.paisdigital.modernizacion.gov.ar/s/bqd5Eaar5GMdCd8#pdfviewer>
- Jornada organizada por la Secretaría de Posgrado de la FCJS, el Cuerpo de Graduados de la FCJS y el CEDyCS. Santa Fe, 3 de junio de 2019. [http://eduvirtual.unsam.edu.ar/pluginfile.php/203656/mod\\_resource/content/3/archivos/fig/UNL%20Era%20Exponencial.pdf](http://eduvirtual.unsam.edu.ar/pluginfile.php/203656/mod_resource/content/3/archivos/fig/UNL%20Era%20Exponencial.pdf)
- Oficina Anticorrupción (2020). *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*. Secretaría de Gestión y Empleo Público. [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_etico\\_-\\_oa\\_y\\_sgyep\\_-\\_septiembre\\_2020.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_-_oa_y_sgyep_-_septiembre_2020.pdf)
- Open Government Partnership (2019). *OGP Local Engagement*. Approved by the OGP Steering Committee on 29 May 2019. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/SC\\_Local-Strategy\\_20190529.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/SC_Local-Strategy_20190529.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento: informe mundial de la UNESCO*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141908>

- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Programa Auditoría Ciudadana (s.f. a). *Descarga de informes del programa*. <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/index.php/informes-de-municipios>
- Programa Auditoría Ciudadana (s.f. b). *Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Lavalle. Provincia de Mendoza, República Argentina*. <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/informes/lavalle.pdf>
- Red Académica de Gobierno Abierto (17 de julio de 2020). 10° Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Sociedad del Conocimiento, Inclusión y COVID-19 (entrevista virtual a la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia). <https://redacademicagobabierto.org/10o-conversatorio-raga-sociedad-del-conocimiento-inclusion-y-covid19-17-de-julio-14-hs-argentina/>
- Red Académica de Gobierno Abierto (1 de diciembre de 2020). *Segundo conversatorio del ciclo RAGA: perspectiva y prospectiva del Estado Abierto. RAGA Argentina*. [Transmisión en vivo]. Facebook. <https://www.facebook.com/1121188014600654/posts/3743215562397873/>

## Cómo citar este artículo

Azubel, F. (2023). La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 143-160.

Fecha de recepción 09/2022 | Fecha de aprobación 01/2023

# RESEÑAS



## **El Estado en la era meta. Del «Estado inteligente» al «Estado inmersivo»**

Maximiliano Campos Ríos

Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2022,  
190 páginas

ISBN: 978-980-7925-20-4

Por *Dante Sabatto*

La necesidad de la intervención estatal para el desarrollo de fases industriales estratégicas que redundan, eventualmente, en significativos avances científicos, ha sido postulada en muchas ocasiones a lo largo de la historia. Contra este argumento, suele alzarse la mirada que pondera el rol del capital privado, ya que es en este sector donde se han desarrollado algunos de los proyectos más ambiciosos de las últimas décadas. Por otra parte, el crecimiento exponencial de ciertas empresas tecnológicas (como Google, Apple o Meta) ha traído debates sobre la capacidad de las administraciones públicas para regular su funcionamiento y asegurar que no se violen los derechos de la ciudadanía.

Sin embargo, es posible considerar esta cuestión desde otro punto de vista. Los cambios tecnológicos, ya sea impulsados por el Estado o por la iniciativa privada, han tenido profundas consecuencias sobre la sociedad, su organización, su cultura y sus intereses. La posibilidad de conectarse a internet mediante redes móviles de 4G o 5G, el funcionamiento cada vez más preciso de la inteligencia artificial o el uso de plataformas que permiten la vinculación de distintos grupos de usuarios, son algunos de los factores que inciden sobre la vida cotidiana de las personas en el siglo XXI. Estas consecuencias no pueden evitar influir también sobre los Estados, que deben responder a nuevas demandas y, asimismo, cuentan con una serie de insumos tecnológicos nuevos que deben aprender a adaptar a sus estructuras organizacionales.

En *El Estado en la era meta*, Maximiliano Campos Ríos, un autor de destacada trayectoria en materia de innovación pública, capacidades estatales y profesionalización, aborda precisamente estas cuestiones. A lo largo de diez capítulos, da cuenta de las diversas dimensiones que definen a una nueva época, a las problemáticas que presenta cada una para los Estados y a las transformaciones en curso en las estructuras burocráticas. De este modo, se consideran los avances tecnológicos y sus consecuencias, pero se evita una lectura «reduccionista» que considere que estos determinen necesariamente una forma de administración pública. En lugar de ello, Campos Ríos pone el foco sobre las diversas alternativas con las que cuentan las organizaciones públicas para enfrentar los desafíos planteados por la era meta.

¿En qué consiste la era meta? El autor acuña este término a partir de la concepción de «metaverso», una experiencia inmersiva de realidad virtual que ha sido planteada por la empresa Meta (dueña de Facebook e Instagram) como el futuro de las redes sociales. Para Campos Ríos, este período se consolida en la tercera década del siglo XXI como una continuación y profundización de la era digital, luego del breve interregno de la era exponencial, que coincidió con una serie de veloces avances tecnológicos: la llamada «cuarta Revolución Industrial». Este nuevo período, marcado por el crecimiento de la web 3.0 y del uso de tecnología *blockchain*, se caracteriza por la preponderancia de la retroalimentación y la descentralización como pilares básicos de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este nuevo período, sostiene el autor, requiere un nuevo Estado. Partiendo del reciente libro de Oscar Oszlak, *El Estado en la era exponencial*, Campos Ríos considera que la era meta requiere un nuevo modelo para la administración pública. Este podría ser considerado un tercer proceso, después del modelo burocrático weberiano clásico y de la Nueva Gestión Pública, surgida en los años ochenta y noventa. La nueva etapa, definida como «modelo de gestión basado en las personas», es el tema central del libro, que busca explicar las transiciones recientes que llevaron al surgimiento de esta nueva era y descomponerla en distintos factores clave.

A lo largo de la obra, Campos Ríos presenta y resume en forma clara, concisa y ordenada los desarrollos científico-tecnológicos más relevantes de los últimos años. Esta exposición, que permite a las/os lectoras/es comprender rápidamente algunos conceptos complejos, sirve como base para el desarrollo específico sobre el sector público. El autor introduce, entonces, algunas ideas recientes elaboradas por otras/os especialistas y entabla un diálogo sobre cada una, a la vez que aporta nuevos conceptos, propuestas y perspectivas originales.

En el primer capítulo, se aborda la cuestión del diseño institucional, un elemento clave de la organización estatal. Con el fin de enfrentar la balcanización e inflación ministerial, se propone la noción de un *Estado puzzle* formado por piezas autónomas, pero integradas, que hagan lugar a la incorporación de nuevas tecnologías. En el segundo apartado, orientado al empleo público, se describen las nuevas capacidades burocráticas necesarias y se pone el foco en la posibilidad de una transición hacia el teletrabajo.

Campos Ríos dedica el tercer capítulo a dos procesos paralelos: la robotización y la digitalización del Estado. De este modo, se propone un cambio de concepción: el Gobierno electrónico debe dejar lugar al Gobierno inteligente, que debe ser capaz de emplear la inteligencia artificial y una robotización planificada para mejorar sus procedimientos. Esto permitirá una mejor provisión de servicios públicos —según se analiza en la cuarta parte del libro—, que se aboca a elaborar una proposición original: la del «Estado como plataforma», que es explicada de este modo:

Hay un principio general que debemos tener presente para comprender la idea de *Estado como plataforma* y es desarrollar plataformas que incluyan un conjunto de tecnologías para que cualquier agencia o área del gobierno pueda desarrollar, intercambiar y conectar servicios sin necesidad de diseñar, testear y operar los sistemas que los soportan (p. 82).

A continuación, se dedica un capítulo a pensar una evolución: la que va del *Estado abierto* al *Estado tester*. En muchos de los capítulos del libro se plantean transiciones de este tipo, de un modelo estatal a otro. Esto se debe a que el autor considera que estamos viviendo la transición desde la era exponencial hacia la

era meta, lo cual, a su vez, implica una serie de transformaciones significativas en la concepción de la gestión pública. En este caso, se trata de repensar la apertura del sector público a partir de colocar a la ciudadanía en el centro de los procesos. En un sentido similar, en el capítulo VI se analizan las «políticas públicas 4.0» como una nueva forma de considerar la toma de decisiones basada en la evidencia, en particular, a partir de la aplicación de *empujones* o *nudges*.

Los siguientes apartados del libro se orientan a cuestiones normativas, jurídicas y legales. En el primero se considera específicamente la cuestión de las certificaciones y el modo en que cambian ante la revolución del *blockchain*, un sistema descentralizado de registro, así como los *token* no fungibles (NFT, por su sigla en inglés). En el segundo, en cambio, se piensa la cuestión de la gobernanza de datos y la necesidad de proteger la privacidad de las/os ciudadanas/os. El abordaje de Campos Ríos se destaca por evitar plantear una falsa dicotomía entre la regulación y el uso irrestricto de *big data*. En palabras del autor:

El nodo de todo este embrollo no es otro que la privacidad de los usuarios. Un marco regulatorio inteligente debe tenerla como objetivo, ya que eso asegura que los usuarios confíen en los ecosistemas digitales, así como en los gobiernos y en los sistemas en general. A mayor confianza, mayor uso, y a mayor uso, más crecimiento y, por tanto, mejores posibilidades de desarrollo de una economía digital y de una transformación digital eficiente (p. 134).

En el noveno capítulo, se aborda a una cuestión de orden más teórico: la compleja relación entre tecnología, subjetividad y voluntad. El autor plantea que la *transformación digital* implica un límite ante la voluntad de las/os gobernantes, pero esto puede ser tomado en un sentido positivo: como una restricción ante la discrecionalidad. Así, pueden ponerse en valor la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la concepción de largo plazo en las políticas públicas. Este es un claro ejemplo de la capacidad analítica desplegada en *El Estado en la era meta*, capaz de ver más allá de las limitaciones de corto alcance para pensar las potencialidades contenidas en los cambios tecnológicos.



Finalmente, se presenta una reflexión acerca del rol de la educación y la formación de nuevas capacidades y habilidades para la era meta. Campos Ríos considera que, después de la crisis planteada por la pandemia de COVID-19, es preciso pensar una educación híbrida, que combine modalidades a distancia y presencial, y aplicando robótica, inteligencia artificial y otros avances. La formación de nuevas habilidades para adaptarse a los vertiginosos cambios del siglo XXI es, de acuerdo con el autor, la base sobre la que debe construirse el Estado de la nueva era.

De esta manera, a lo largo de diez capítulos, Campos Ríos presenta argumentos sólidos y precisos para sostener su tesis: nos encontramos en un nuevo período de la historia humana, marcado por la inmersividad y la unión entre lo digital y lo real a la que conducen algunos avances tecnológicos fundamentales, como la *blockchain*, la web 3.0, la inteligencia artificial, el 5G, entre otros. A la vez, el libro «dialoga» con otros textos contemporáneos, no solo provenientes del campo de la administración pública, por lo que se establecen conexiones relevantes para los estudios políticos, económicos y sociales de la actualidad. En particular, se destaca el abordaje integral de la cuestión tecnológica y se evita todo reduccionismo en pos de una mirada cauta, que privilegia los procesos por sobre las novedades. Por estas razones, *El Estado en la era meta* es un volumen de gran interés tanto para personas especializadas como para el público en general.



## Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de COVID-19 y después

Mariana Heredia (coord.)

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2022, 264 páginas

ISBN: 978-987-801-200-1

Por *Lucas Daniel Iramain*

El libro que coordina la doctora Mariana Heredia tiene como objetivo central abordar los modos en que se enfrentó la emergencia de la pandemia de COVID-19 en la Argentina, a partir de dar cuenta de dos registros analíticos complementarios. Por un lado, se interroga, al calor de los sucesos, por las experiencias y vivencias de las personas, hogares y organizaciones ante un acontecimiento inédito, de múltiples significaciones y consecuencias que alteró por completo su vida y cotidianeidad. Por otro lado, se aborda el modo en que el Estado procuró acompañar y asistir a esas personas, hogares y organizaciones mediante el diseño de protocolos y la implementación de medidas concretas que posibilitaran la supervivencia y/o mitigar, mediante diversas políticas públicas, los efectos más dramáticos que trajo aparejada la pandemia.

En ese sentido, en la obra se plantea un conjunto armonioso, coherente y articulado de distintas investigaciones realizadas por un vasto equipo de investigadoras e investigadores desde una perspectiva interdisciplinaria y federal que, a diferencia de otro tipo de compilaciones, se plantea preguntas y objetivos de gran riqueza y complejidad, debido a las diversas dimensiones y aspectos que aborda. Esto lo logran sin perder la unicidad y el hilo conductor común que amalgama los trabajos a partir de los dos planos analíticos mencionados, lo que, entre otras cuestiones, permite efectuar un balance sólido y riguroso acerca de los alcances y límites de la intervención del Estado y las políticas públicas en el marco de la pandemia.

El libro consta de una introducción a cargo de Heredia, tres partes (Parte I: «La política y las políticas»; Parte II: «Los mediadores de la política social»; y Parte III: «La sociedad argentina frente a la crisis») y un total de diez capítulos que dan cuenta de diferentes cuestiones de suma relevancia para una investigación de este tenor. Es decir, se trata de una investigación que, desde un primer momento, procura (y logra de manera cabal) situar en perspectiva la irrupción de la pandemia, marcando las especificidades del caso argentino y, al mismo tiempo, ubicando esas particularidades en un contexto global signado por la incertidumbre ante un virus acechante, la crisis económica, el temor al desborde de los sistemas de salud y el debilitamiento de los lazos sociales.

En efecto, ya desde el primer capítulo de la primera parte, a cargo de Pablo Nemiña, Julieta Almada y Pablo Gordon Daluz, cabe destacar que se esboza una mirada que trasciende cualquier tipo de «provincianismo» y/o «parroquialismo» intelectual, en la medida en que se lleva a cabo un análisis comparado de las distintas respuestas estatales frente a la crisis desatada por el COVID-19. Allí se destaca cómo el carácter global de la pandemia puso nuevamente sobre el tapete el papel crucial de las instituciones estatales como articuladoras y reguladoras de las relaciones sociales. Además, se aborda cómo los distintos Estados, las organizaciones multilaterales y las sociedades debieron afrontar distintos desafíos ligados a establecer medidas para controlar la expansión del virus (v. g. mediante restricciones o prohibiciones a la circulación de las personas); y, al mismo tiempo, crear y poner en marcha una serie de dispositivos tendientes a sostener el nivel de actividad económica, el empleo y los ingresos. En esa línea argumentativa, la perspectiva comparada a nivel internacional y, en especial, con los demás países de América Latina, permite situar adecuadamente —pese a ciertas heterogeneidades y contrastes entre las medidas instrumentadas y sus respectivos alcances— el esfuerzo del Estado argentino ante una crisis que tuvo impactos diferenciales y respuestas estatales también disímiles. Esto es, en función de la posición ocupada por cada uno de los países en el sistema mundial, los arreglos institucionales, la dinámica política, la situación fiscal existente de manera previa y los rasgos sociohistóricos específicos de cada economía nacional. De ahí que, como plantean las/os autoras/es, los países de la región debieron enfrentar un escenario sumamente complejo:

... la crisis repercutió fuertemente en América Latina, dado que la región ingresó a este escenario con debilidades y brechas socioeconómicas históricas, un limitado margen fiscal, alta informalidad laboral, fuertes disparidades de productividad y alto endeudamiento (p. 31).

Es en ese contexto regional y local que hay que situar la intervención del Estado en la Argentina, en especial, durante el primer año de la pandemia (2020), tal como lo atestiguan el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), cuya confección es abordada en el capítulo 2, escrito por Mariana Gené. Esta intervención tuvo un enfoque integral que estuvo orientado a sostener la producción, el empleo y los ingresos en el marco de las limitaciones impuestas por la recesión económica que atravesaba el país —por lo menos, desde 2018— y de los niveles de endeudamiento legados por la gestión gubernamental de la alianza Cambiemos (2015-2019), que restringieron el margen de la política fiscal. No obstante, pese a esas interdicciones, cabe remarcar que, en el caso argentino,

... la política de asistencia a la crisis puede caracterizarse como aquella que procuró desplegar la asistencia más *universal posible*, en el triple sentido de no restringir por sector (empresas y trabajo), por tipo de actividad o tamaño (empresas), o por situación laboral (individuos), atendiendo a las limitaciones económicas que imponía la crisis de deuda heredada de la gestión previa más el impacto de la recesión desatada por la pandemia (p. 51).

Esa noción del *universalismo posible* —que impregnó el accionar estatal durante el primer año de la pandemia— fue dejando lugar, paulatinamente, a medidas cada vez más focalizadas en cuanto a la población destinataria y, en concomitancia, fue descentralizándose hacia las provincias y municipios. Esto es analizado por Vilma Paura, Juan Ignacio Staricco y Nadia Tuchsnaider en el capítulo 6.

Asimismo, en este libro se propone dar cuenta cómo las categorías de análisis disponibles, pese a ser pertinentes y necesarias en muchos casos, también revelaron sus límites y cierta caducidad a la hora de decodificar e interpretar un acontecimiento de un cariz tan inédito como de una magnitud e intensidad sin

parangón alguno. En ese sentido, tal como señala Heredia en la introducción, una de las fronteras puestas en tela de juicio por la pandemia fue la separación entre *política económica* y *política social*, las cuales, a su vez, se vieron tensionadas por las medidas de corte sanitario.

Otro de los esquemas conceptuales que evidenciaron ciertos límites con la abrupta irrupción del COVID-19 fueron los criterios clasificatorios para las unidades productivas a fin de acogerse, por ejemplo, a los beneficios de las políticas específicas de apoyo económico pergeñadas desde el Estado nacional (como el ATP). Esto se dio en un marco que, como se señala acertadamente en casi todos los capítulos del libro, se montaba sobre un escenario sumamente delicado que, a su vez, en el caso argentino, acentuó tendencias recesivas preexistentes. En este caso puntual, sobresale el capítulo 7, escrito por Beatriz Álvarez, Ayelén Flores y Federico Reche, quienes estudian en profundidad y a través de fuentes estadísticas los efectos socioeconómicos del virus sobre los hogares y las empresas. Además, cabe destacar, en particular, el capítulo 8, escrito por Jimena Caravaca y Marina Dossi, en donde señalan cómo la pandemia puso en tensión a las categorías taxonómicas tradicionales para clasificar a las empresas de acuerdo con sus rubros productivos, sus montos de facturación y el tamaño de su nómina de trabajadoras/es.

En efecto, como demuestran las autoras, emergieron otros parámetros clasificatorios —hasta ese momento, poco frecuentes— a la hora de delinear el mapa empresarial, como la pertenencia a rubros «esenciales» en el contexto de la pandemia o actividades afectadas «críticamente», o bien el criterio de registrar una variación nominal negativa en la facturación mediante la comparación de los meses de 2020 con respecto al mismo mes del año anterior (2019). La puesta en vigencia de ese nuevo «vocabulario» y la aplicación efectiva de los criterios implicados dieron lugar a que la intervención estatal generara un nuevo esquema de «ganadores» y «perdedores» dentro de los sectores productivos y los tipos de empresas. De allí que, por ejemplo, a la hora de tramitar y acceder a la política del ATP, las unidades productivas que contaron con mayores niveles de formalización y ordenamiento administrativo exhibieron más facilidades para recibir los beneficios de esa política. Aquí jugaron un rol preponderante ciertas/os «mediadoras/es» (como los equipos de asesoramiento contable o jurídico) para lograr que las empresas pudieran gestionar el ATP.

Esta asistencia especializada introducía una diferencia que redundaba en mayores facilidades de acceso al ATP para las empresas grandes y con cierta estructura administrativa organizada, en relación con las chicas o sin relación previa con un equipo contable que los asesorara (p. 210).

Esto conllevó, tal como resaltan Andrea Lluch y Virginia Mellado en el capítulo 4, que ciertas líneas de financiamiento desplegadas desde el Estado (como las medidas de alivio financiero y los incentivos para aumentar el crédito desde el Banco Central o bien los fondos administrados por el Ministerio de Desarrollo Productivo), si bien fueron instrumentos significativos para paliar la crisis económica previa (que venía desde 2018) y agudizada por la pandemia, también evidenciaron ciertas dificultades. Por ejemplo, problemáticas de implementación técnica (por cierta rigidez a la hora de realizar los trámites administrativos que estaban en vías de digitalización y que dificultaron que las mipymes accedieran a esas fuentes de crédito) o hasta el potencial riesgo de atomización al dispersarse la oferta de las líneas de financiamiento.

A su vez, la presencia de «mediadoras/es» (en el caso de las empresas, la presencia de las/os contadoras/es y las/os abogadas/os) también se repitió en ciertos sectores sociales que debieron tramitar, por ejemplo, ante las plataformas digitales de la AFIP y la ANSES, la ayuda proporcionada por el Estado a través de la política social, en particular el IFE. Esta temática de las/os «mediadoras/es» de la política social (vecinas/os, militantes, sacerdotes, etc.) es abordada, desde distintos ángulos, tanto en el capítulo 3, por Pilar Ardicidiácono y Luisina Perelmiter, como en el capítulo 5, escrito por Claudia Daniel y Mariana Heredia, quienes dan cuenta de los registros y plataformas digitales también como «mediadoras» de la ayuda pública.

Sin duda, las nuevas tecnologías facilitaron la coordinación desde arriba y a la distancia de la distribución de la asistencia estatal a lo largo y ancho del territorio, tanto hacia unidades domésticas como productivas (...). Merece sin embargo subrayarse que el despliegue de una ayuda tan masiva y centralizada implicó interacciones imprevistas entre funcionarios, representantes de intereses sectoriales y potenciales destinatarios. A los límites que mostraron los mapas abreviados del Estado y la heterogeneidad

de las poblaciones que se pretendía socorrer, se sumó la capacidad diferencial de hogares y empresas de adaptarse para encajar en las clasificaciones estatales y acceder a la asistencia (pp. 139-140).

Por otra parte, la cuestión de las/os «mediadoras/es» se halla estrechamente relacionada con la irrupción de las/os nuevas/os beneficiarias/os de clases medias de la ayuda estatal, tópico que se analiza en detalle en el capítulo 9, escrito por Gabriel Obradovich, Fabiana Leoni y Susana Vidoz, quienes examinan las tensiones y ambigüedades que implicó para ciertas franjas de las clases medias el hecho de solicitar la ayuda del Estado, cuando, usualmente, han desdeñado a aquellas franjas de los sectores populares que perciben planes sociales. Esta temática, reenvía, a su vez, al proceso de construcción social del merecimiento en el acceso de los beneficios provistos por la asistencia estatal, algo que remarcan Caravaca y Dossi en el caso de los sectores económicos y las empresas, pero que abordan de manera especial Betsabé Policastro y Graciela del Río en el capítulo 10.

Finalmente, cabe destacar que el libro coordinado por la doctora Heredia, como se dijo más arriba, además de brindar un análisis riguroso y una interpretación pormenorizada del despliegue estatal durante la pandemia de COVID-19 —con sus virtudes y defectos—, también proporciona pistas sumamente fructíferas para ulteriores investigaciones acerca del rol del Estado y sus impactos sobre la sociedad. Y esto sin caer en juicios maniqueos, ya que se mantiene con sapiencia una prudencial distancia de aquellas apreciaciones sobre una eventual «bondad» intrínseca del accionar estatal, así como también se aleja de las miradas más peyorativas que consideran que el Estado es «la causa de todos los problemas».



## Colaboraciones

*Estado Abierto* es una revista académica que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local, entre otras.

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la revista vía correo electrónico a [estadoabierto@jefatura.gob.ar](mailto:estadoabierto@jefatura.gob.ar), con copia a [revistaestadoabierto@gmail.com](mailto:revistaestadoabierto@gmail.com). Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados o postulados en otras revistas. Se podrán presentar artículos, comunicaciones y reseñas en español y portugués. Excepcionalmente se podrán publicar traducciones de trabajos en otros idiomas que por su importancia y naturaleza el Consejo Editor considere relevantes para el campo.

Los trabajos son evaluados preliminarmente por la Dirección y el Consejo Editor a fin de establecer si se ajustan a la pertinencia temática y los requisitos formales. Luego, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses.

A continuación, la Revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán un plazo para introducir los cambios y responder a las observaciones recibidas.

El envío de un artículo a *Estado Abierto* implica la autorización para que pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, se deberán cumplir los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambos correos electrónicos.

2. Deben presentarse en un archivo Word, con letra Arial número 12 e interlineado sencillo. La hoja debe ser de tamaño A4, con márgenes de 2,5 cm.
3. El título del trabajo debe estar en Arial número 14. Los nombres y apellidos de las/os autoras/es deben estar en cursiva número 12.
4. Es necesario consignar con asterisco la pertenencia institucional de las/os autoras/es y el correo electrónico.
5. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español. También deberán incluirse 3 o 4 palabras clave en los mismos idiomas.
6. No deben exceder los 100.000 o las 30 carillas, incluidos las tablas, cuadros e imágenes. Esto incluye resúmenes, palabras clave y referencias bibliográficas. Las reseñas no deben exceder los 4000 caracteres con espacios.
7. Las notas aclaratorias o comentarios deben ir al pie de página en tamaño 10. Asimismo, debe evitarse su uso excesivo.
8. Las referencias bibliográficas deben seguir el formato requerido en las Normas APA 2020 (para más información consultar nuestras Pautas de redacción).
9. Los gráficos y las tablas deben presentarse numerados y ordenados en un archivo Word o Excel editable, es decir, que los textos puedan ser extraídos y el diseño modificado. De lo contrario, requerimos que los textos se entreguen en un archivo aparte, en forma de listado por fuera del gráfico o tabla al que correspondan. Las imágenes deben ser enviadas por separado con una definición de 300 dpi y en escala de grises.

10. En esta publicación, como en todas las del INAP, se utilizan estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos. Se sugiere, al respecto, consultar el Documento de Pautas de redacción de las Publicaciones del INAP.

## Proceso de selección de trabajos

A continuación, especificamos las etapas del sistema de arbitraje de trabajos para publicar en la revista *Estado Abierto*.

1. Recepción de artículos, comunicaciones y reseñas en el período de convocatoria. Revisión del cumplimiento de los aspectos formales a cargo de la Secretaría:
  - a. Anonimización del archivo (en propiedades) y revisión de cualquier otra marca de autoría (participación en otros proyectos, citas de trabajos propios, etc.).
  - b. Formato de la bibliografía según las pautas para autoras/es.
  - c. Inclusión del resumen y las palabras clave tanto en español como en inglés.
  - d. Envío de hoja con datos de la autora o el autor (incluyendo a qué sección se presenta) y nota de autorización.
  - e. Inclusión del ORCID.

Si cumple con los requisitos mencionados, el documento se carga en un Drive con acceso a la Dirección, la Secretaría y el Consejo, y pasa a la Etapa 2. Caso contrario, se solicita a la autora o al autor el reenvío del archivo con los pasos cumplidos.

2. Una vez cerrado el período de convocatoria o luego de transcurrido un mes, la Secretaría envía los trabajos que superaron la Etapa 1 a la Dirección y al Consejo. Allí se evalúa si cumplen con los estándares mínimos de calidad académica y si son pertinentes en función de los lineamientos institucionales (revisión interna). Todas las propuestas

se considerarán independientemente de la posición teórica, el punto de vista expresado o la metodología elegida. La publicación de artículos no implica necesariamente que las autoridades de la revista compartan los puntos de vista expresados en ellos. Las/os autoras/es son directamente responsables de las afirmaciones o ideas expuestas en sus trabajos.

3. La Dirección y el Consejo, en conjunto, definen a las/os eventuales evaluadoras/es para los trabajos, que son contactadas/os por la Secretaría. Los artículos y las comunicaciones son evaluados por dos especialistas en la temática, con miradas o enfoques complementarios; la aprobación de las reseñas queda a cargo de la Dirección y el Consejo.
4. Una vez que las/os especialistas aceptan, la Secretaría les envía la versión anonimizada del trabajo junto con la planilla de evaluación y otorga 30 días para el envío de esta última.
5. El Consejo Editorial, teniendo en cuenta el proceso de evaluación, revisión y corrección, selecciona los documentos que serán publicados y establece su orden de aparición en los diferentes números de la revista.
6. La Secretaría informa a las/os autoras/es acerca de los resultados y la selección de trabajos.
7. Una vez que el Consejo Editorial confirma la tabla de contenidos, el INAP comienza con el proceso de edición propiamente dicho, que incluye la corrección y el diseño de cada trabajo para su publicación en la revista.
8. Se publica la revista siguiendo el criterio de secuenciar volúmenes y números.

## **Normas de ética**

La revista *Estado Abierto* adhiere a las normas establecidas por el Committee on Publication Ethics (COPE). Consultar en <https://publicationethics.org/>

## **Política de plagio**

La política de la revista es publicar trabajos originales, redactados por quienes declaran su autoría, e inéditos, que no hayan sido publicados ni postulados a ninguna otra publicación impresa o electrónica. Las/os autoras/es asumen respetar estas condiciones al presentar sus trabajos.

Al recibir un trabajo, la Dirección y el Comité Editor utilizan herramientas de búsqueda digital con el objeto de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

Al enviarlo a la/os pares revisoras/es, estos deben prestar atención a posibles indicadores de plagio, en tanto especialistas en el tema.

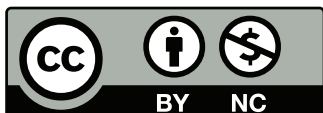
En los casos en que se detecten situaciones de plagio, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la revista lo informarán al Consejo Editorial y a las/os autoras/es correspondientes, y se rechazará la publicación del documento. Asimismo, en las ocasiones en que se presenten demandas relacionadas al derecho de autor sobre un artículo o comunicación ya publicado, se procederá a retirarlo de la revista. En ambas situaciones, no se volverán a aceptar trabajos de autoras/es que hayan cometido plagio.



Las ideas y planteamientos contenidos en esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP ni la del equipo editorial.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esos sitios sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los trabajos incluidos en *Estado Abierto* se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido

siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los trabajos incluidos en esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.







Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina