

Palabras preliminares. Reflexionando en torno al Estado, en su vínculo economía-política y la cuestión social y organizacional

La tercera ola de reformas neoliberales en Argentina. La lógica de la deuda pública y privada como ejercicio del poder y la dominación

Los límites a una reforma jubilatoria

La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación

Aportes del enfoque de las cadenas globales de valor para el análisis de las organizaciones

Perspectivas teóricas en torno a la innovación en PyMES



# EC

## Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Palabras preliminares. Reflexionando en torno al Estado, en su vínculo economía-política y la cuestión social y organizacional</b><br>Cintia Gasparini y Laura Saavedra | <b>5</b>  |
| <b>La tercera ola de reformas neoliberales en Argentina. La lógica de la deuda pública y privada como ejercicio del poder y la dominación</b><br>Sandra Guimenez           | <b>7</b>  |
| <b>Los límites a una reforma jubilatoria</b><br>Juan Ignacio Balasini y Mara Ruiz Malec  | <b>19</b> |
| <b>La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación</b><br>Gustavo Badía y Martina Saudino                                  | <b>33</b> |
| <b>Aportes del enfoque de las cadenas globales de valor para el análisis de las organizaciones</b><br>Sebastián Costa  | <b>61</b> |
| <b>Perspectivas teóricas en torno a la innovación en PyMES</b><br>Gisela Bianchi, Daniela Flores Servian,<br>Sabrina Melano y Belén Pedernera                              | <b>71</b> |



## EC-Revista de Administración y Economía

Año II | N° 3 | julio de 2019

© 2019, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2019, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN 2591-6696

Rector: **Federico G. Thea**

Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**

Director General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Diseño, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

## staff

Directora y Editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.

# Palabras preliminares

## Reflexionando en torno al Estado, en su vínculo economía-política y la cuestión social y organizacional



*Cintia Gasparini y Laura Saavedra*

En este número nos proponemos pensar en el vínculo entre el rol del Estado en el capitalismo actual y la cuestión social y organizacional en Argentina, partiendo de la premisa de que, si bien la economía es el terreno ineludible de lo social y del estado de situación de las organizaciones, la política encauza ambas cuestiones, distribuyendo beneficios y sacrificios.

Sandra Guimenez aborda las medidas implementadas por el equipo gubernamental desde diciembre de 2015 a la fecha y los efectos económicos y sociales que estas han implicado para el país y el conjunto de la población. Para ello, invita a un análisis referido a la gubernamentalidad característica de la etapa actual del capitalismo financiero, en la que se impulsa la construcción del sujeto deudor como elemento central de la dominación y que tiene su expresión particular en Argentina.

Juan Ignacio Balasini y Mara Ruiz Malec se enfocan en la propuesta de reforma integral del sistema jubilatorio para 2019 contenida en la Ley de Reparación Histórica de 2016, en el contexto de ajuste fiscal y acuerdo con el FMI, preocupándose por los posibles recortes de derechos sociales que ello puede implicar. En ese marco, exploran diferentes dimensiones a considerar para evaluar las reformas jubilatorias, como por ejemplo, cómo se administra el sistema (régimen público o privado), cuáles son los requisitos mínimos para acceder a la jubilación, diferencias de género, entre otras; reflexionando acerca de cómo aliviar las tensiones sobre la sustentabilidad del sistema.

Gustavo Badía y Martina Saudino repasan la reforma administrativa del Estado de la provincia de Buenos Aires implementada por el gobierno actual, y que se alinea a las acontecidas a nivel nacional y en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo presenta y analiza las políticas e instrumentos normativos que formaron parte del proceso de modernización en estos últimos cuatro años, y el grado de asociación entre el concepto de modernización y el de reformas tecnológicas. También analizan detalladamente la otra pata de la reforma, vinculada al empleo público, interrogándose en torno al congelamiento de ingresos a la administración pública en paralelo a formas terciarizadas de contratación.

Sebastián Costa nos cuenta sobre el protagonismo que cobran las cadenas globales de valor en la etapa del capitalismo actual para el desarrollo de las organizaciones, en tanto es una de las nuevas categorías que buscan dar cuenta de los fenómenos que se suceden en la actual estructura económica mundial. Recorriendo las principales concepciones teóricas acerca de este concepto, se interroga sobre cuáles son los instrumentos de políticas públicas de fomento a las organizaciones que se encuentran o que pretenden insertarse en una cadena global de valor.

Gisela Bianchi, Daniela Flores Servian, Sabrina Melano y Belén Pedernera son estudiantes investigadoras de la UNPAZ que nos hablan en torno a perspectivas conceptuales de las pymes y la innovación. Las autoras consideran crucial este abordaje, dado que las transformaciones económicas acontecidas en Argentina en los últimos años demandan competitividad por parte de las pymes y para ello se requiere innovar, estrategia que se vuelve incluso un modo de sobrevivencia en el actual contexto económico recesivo.

En suma, los cinco artículos presentados analizan aspectos particulares del sector público y del sector privado empresarial, enfatizando en la estrecha relación que existe entre ambos, en tanto la política pública no sólo condiciona el contexto socioeconómico en el cual se desenvuelven las organizaciones y la población en general, sino también aviva o dificulta sus acciones y su desarrollo. En ese sentido, creemos que todos los análisis aquí plasmados son sumamente pertinentes para continuar repensando el modelo de desarrollo nacional y local que necesitamos para socavar los problemas estructurales de nuestro país, uno de los principales objetivos de nuestra revista, que hoy festejamos poder volver a compartir en sociedad.

# La tercera ola de reformas neoliberales en Argentina

## La lógica de la deuda pública y privada como ejercicio del poder y la dominación



*Sandra Guimenez\**

### Resumen

El artículo aborda las medidas implementadas por el equipo gubernamental de Cambiemos desde diciembre de 2015 a la fecha y los efectos económico-sociales que estas han implicado para el país y el conjunto de la población. Particularmente, nos detenemos en analizar las últimas medidas que impulsó dicho equipo de gobierno para paliar la profunda crisis económica que se manifiesta muy intensamente desde 2018, disponiendo fondos para la entrega de créditos a jubiladxs, pensionadxs y perceptorxs de la Asignación Universal por Hijo. Esta medida nos provoca un análisis referido a la gubernamentalidad característica de la etapa actual del capitalismo financiero en la que se impulsa la construcción del sujeto deudor como elemento central de la dominación.

**Palabras clave:** ajuste - costo social - deuda - gubernamentalidad

\* Licenciada en Sociología. Magíster en Políticas Sociales. Doctora en Ciencias Sociales. Adjunta de la materia Economía Política Argentina de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Adjunta de las materias Problemática de la pobreza/Economía/Seguridad Social en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de José C. Paz. Directora del Proyecto de Investigación "Desigualdades sociolaborales y protección social en Argentina. Continuidades y rupturas en la definición del sujeto de los derechos, de la categoría de trabajador y la fuente de solidaridad intra e inter generacional. 1990-2007". Financiamiento UNPAZ. Período de vigencia: agosto 2018-agosto 2020. Resolución N° 369-2018.

## Introducción

*Con pequeños malentendidos con la realidad construimos las creencias y las esperanzas, y vivimos de las cortezas a las que llamamos panes, como los niños pobres que juegan a ser felices. Pero así es toda la vida; así, por lo menos, es ese sistema de vida particular al que, en general, se llama civilización. La civilización consiste en dar algo a algo un nombre que no le compete, y después soñar sobre el resultado. Y realmente el nombre falso y el sueño verdadero crean una nueva realidad.*

**Fernando Pessoa, Libro del desasosiego**

El cambio gubernamental que se produjo en diciembre de 2015 marca el inicio de lo que podría considerarse la tercera ola de reformas de carácter neoliberal en nuestro país. En línea de continuidad con el Proceso de Reorganización Nacional que llevó adelante la dictadura militar entre los años 1976 y 1983, y con el Plan de Convertibilidad implementado durante la década de los noventa, el momento actual se caracteriza por una reactualización y profundización de los principales resortes económicos y sociales que introdujeron aquellos dos momentos históricos. Aunque con diferencias en cuanto a los contextos económico-sociales y político-culturales de cada una de esas etapas, el núcleo central del actual modelo económico-social se centra en llevar a cabo una profunda y estructural redistribución del ingreso y la riqueza a favor de los sectores más concentrados de la economía en detrimento de los sectores populares.

El diagnóstico que presenta Cambiemos radica en que los problemas con que se encontró, y caracterizan a la economía y sociedad argentina, son consecuencia de setenta años de un Estado despilfarrador de la riqueza de los argentinos, de la instrumentación de políticas económicas y sociales que produjeron generaciones de hombres y mujeres mal acostumbrados a recibir los favores del Estado, sumado a una baja intensidad institucional que no proporciona credibilidad y confianza a los inversores extranjeros. De acuerdo a ese diagnóstico, entonces, el equipo gubernamental conducido por el ingeniero Mauricio Macri se abocó a la concreción de un conjunto de políticas que buscaba resolver esos históricos problemas.

La combinación de apertura comercial y cambiaria, altas tasas de interés, devaluación, eliminación de subsidios a los servicios públicos y exorbitante endeudamiento externo trajo consigo un quebranto profundo de la estructura productiva y social. Sin reconocer que dicho deterioro se produce como resultado del modelo económico en ciernes, y aunque se sigue invocando a la población a realizar los esfuerzos que requieren el sacrificio de sacar el país adelante, en el mes de abril el equipo gubernamental anunció un paquete de medidas que buscan atenuar los impactos de la devaluación y la inflación que, tanto en 2018 como en lo que va de 2019, se hacen sentir con fuerza.

Entre esos anuncios, se destaca la oferta de créditos a jubilados, pensionados y perceptores de la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH) a tasas del 40% anual, a devolver en 24, 36 o 48 cuotas deducibles del ingreso mensual que Anses deposita en sus respectivas cuentas bancarias. Esta resolución llama particularmente la atención, en tanto refleja la lógica descarnada del capitalismo actual,

que se asienta en cargar el peso del ajuste sobre las economías domésticas de los hogares populares, induciendo el endeudamiento para pagar servicios públicos o comprar alimentos, y que introduce una lógica de dominación asentada en la deuda como mecanismo de expropiación.

Esta tecnología de gobierno que representa la deuda como manifestación de la gubernamentalidad financiera merece, cuanto menos, una reflexión económica, sociológica y política.

A partir de lo anterior, en este artículo repasamos las promesas electorales de Cambiemos, las principales medidas económicas llevadas adelante y los efectos que las mismas produjeron en términos sociales. Posteriormente, analizamos brevemente el otorgamiento de los créditos como un mecanismo que, lejos de buscar aliviar las condiciones de vida de la población afectada por el plan de gobierno de Cambiemos, tiene como objetivo condicionar más aún su autonomía y condiciones de realización.

## El cambio de modelo económico-social en 2015

El 10 de diciembre del año 2015, se produjo un recambio gubernamental en manos de una coalición denominada Cambiemos que traía como novedad el hecho de que su candidato a presidente representaba al sector más concentrado y antipopular del empresariado nacional, con formidables apoyos y alianzas con el capital financiero internacional.

Históricamente, este sector económico y social, representado en la persona de Mauricio Macri,<sup>1</sup> no había conformado partidos o alianzas electorales, sino que había apelado a la desestabilización económica de los gobiernos populares o a apoyar solapadamente los golpes de Estado cívico-militares. Es así que, siguiendo un consejo que la anterior mandataria había expresado públicamente, este sector de la derecha argentina se organizó políticamente y, en el marco de un apoyo muy importante de los medios de comunicación masivos y con el soporte del marketing político, logró triunfar en las urnas en instancias de segunda vuelta electoral.

Las promesas electorales que condujeron a la coalición al gobierno fueron las siguientes:<sup>2</sup>

- Que los trabajadores no iban a pagar impuesto a las ganancias
- Construir 3.000 jardines de infantes
- Crear el Plan Primer Empleo
- Extender la Asignación Universal incluyendo a los hijos de monotributistas

1 El actual presidente forma parte de un grupo económico que era pequeño hasta la llegada de la dictadura militar, según da cuenta Schvarzer (1998), y que luego de ese proceso tuvo un importante crecimiento. Así, Gaggero (2019) sostiene que “El crecimiento del grupo Macri durante la última dictadura militar fue sustancial ya que pasó de ser una organización anclada principalmente en la construcción sin presencia entre las 200 empresas de mayores ventas en el país, a transformarse en un grupo diversificado con liderazgo en sectores clave de la industria y los servicios. De hecho, el grupo aparece como uno de los protagonistas del nuevo poder económico de Argentina durante la transición democrática”.

2 La información detallada aquí fue tomada de la página de *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-analisis-de-las-20-promesas-de-campana-de-mauricio-macri.phtml>

- Crear trabajo, cuidando los puestos que ya existían
- Lanzar el Plan Belgrano, con US\$16.000 millones de inversión en infraestructura para el norte del país
- Enfrentar al narcotráfico
- Lograr una Argentina con pobreza cero
- Crear una Agencia Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado
- Bajar la inflación a un dígito
- Generar un millón de créditos hipotecarios a treinta años
- Poner en marcha el plan de infraestructura más importante de la historia
- Instalar radares y escáneres
- Crear una policía judicial
- Crear centros de tratamiento integral de las adicciones
- Implementar la utilización de computadoras en primer grado
- Implementar un sistema electoral más transparente, mediante la incorporación de la boleta electrónica
- Profesionalizar las fuerzas policiales
- Unir a los argentinos

Entre las principales medidas iniciales, efectivamente tomadas en virtud de las promesas señaladas, pueden destacarse: I) el “sinceramiento” del precio de la divisa norteamericana, de la cual antes de asumir se decía que tenía un costo muy por debajo del que debía tener, por lo que un objetivo muy importante –vinculado al sector social que históricamente trae al país las divisas tan necesarias para el funcionamiento de la economía– era llevar su valor a un nivel adecuado. Así, se indujo desde diciembre de 2015 a la fecha una devaluación que llevó el dólar de \$9 cuando la gestión kirchnerista dejó el gobierno a \$46,70 que alcanza por estos días; II) la eliminación de retenciones al sector agroexportador y a las empresas mineras, una medida muy esperada por el primer sector mencionado en tanto había sostenido un conflicto de larga data en torno a ese impuesto con la gestión anterior; III) eliminación de subsidios al consumo de los servicios de electricidad, gas, transporte público, agua, lo que produjo un aumento en el precio que los consumidores abonamos por la prestación de los mismos. Cambiemos considera que el valor de dichos servicios se hallaba por debajo del precio de mercado que debían tener y la presentación y justificación pública de la quita de subsidios fue acompañada por

declaraciones de las distintas autoridades del gobierno haciendo alusión a que la población vivía en un mundo irreal de bonanza populista; IV) apertura de las importaciones.

Este conjunto de políticas trajo diversos efectos, entre ellos el que más destaca es el aumento persistente y sistemático de la inflación que, como fenómeno económico-social refleja: I) por un lado, que al haber aumentos en los costos (por ejemplo, las tarifas de los servicios públicos), dichos aumentos se trasladan a los precios finales de los productos. II) por otro lado, el hecho de que el valor del dólar aumente, en los comportamientos de los distintos actores económicos argentinos, dicho aumento se traslada casi automáticamente a todos los bienes y servicios independientemente de si alguna etapa del proceso de producción del bien o servicio en cuestión requiere de insumos importados; III) a su vez, la eliminación de las retenciones, que obligaba a los empresarios del agro a liquidar sus divisas y a ofrecer los productos en el mercado interno a un precio por debajo del que obtendrían en el mercado internacional, produjo un aumento de todos los productos de la canasta básica alimentaria, ya que dicho impuesto actuaba como un freno al aumento de los precios internos. Eliminado el impuesto, los precios de dichos bienes comenzaron a seguir el ritmo de la evolución del dólar, en un mercado interno que, además, presenta características monopólicas u oligopólicas. Por ello mismo, estas empresas presentan posición dominante en el mercado (es decir, son pocas y no tienen competidores), por lo que establecen el precio que literalmente necesitan ganar, desanclando el mismo de los costos que insuma la realización de los productos que ofrecen.<sup>3</sup>

El aumento de la inflación (40% en 2016; 25% en 2017; 47,6% en 2018<sup>4</sup>) tiene un efecto muy nocivo sobre los ingresos de la población asalariada y no asalariada (trabajadores informales, cuentapropistas, profesionales), en tanto cuanto más aumenta la inflación, más se reduce la capacidad de compra del salario y los ingresos en general. En este sentido, el gobierno ha promovido que los acuerdos paritarios de 2016 a la fecha hayan estado muy por debajo de la tasa de inflación, por lo que un enorme conjunto de la población se ha empobrecido, en tanto percibe salarios mucho más bajos que el aumento agregado de los costos de los bienes y servicios que necesitan para vivir.

Además, el gobierno preocupado por reducir el déficit fiscal que heredó de la anterior gestión (alrededor del 4% del PBI), eligió como diagnóstico que dicho déficit se producía porque el Estado gastaba más de lo que ingresaba a sus arcas. Principalmente, ese gasto se explicaba por la excesiva cantidad de agentes estatales y de políticas/programas que tenían poca utilidad; por ello, se procedió a despedir agentes estatales (según el Observatorio de la Administración Pública Nacional, alrededor de 25.000 trabajadores fueron despedidos a junio de 2018) y a cancelar o desfinanciar programas sociales, como el Conectar Igualdad (computadoras), el Progresar (becas a jóvenes para incentivar la culminación de estudios secundarios y terciarios), Sonreír (que garantizaba atención odontológica de alta complejidad

3 Esta situación en los manuales de economía presenta a estas empresas como “precio-ofertantes” para aludir a que la empresa monopólica u oligopólica independiza el precio de los productos de los costos que insuma la realización del mismo, no teniendo trabas para elevar el precio al infinito si así lo quisiera, por lo que la condición de ser precio-ofertante da la posibilidad a estas empresas de tener umbrales de ganancia extraordinaria (Mochón y Beker, 1997). Fijan el precio que consideran válido y que satisfaga su esperada tasa de ganancia.

4 Según datos oficiales del Indec.

a quienes no podían solventarla), reducción y eliminación de pensiones, eliminación de diversos programas vinculados a fomento de empleo y resguardo del salario, entre los más notables.

Sin embargo, a pesar del despido de trabajadores estatales, la eliminación de programas y la menor ejecución presupuestaria, el déficit fiscal no solo no se redujo, sino que se elevó, alcanzando a representar aproximadamente un 7% del PBI. La explicación del gobierno y de los economistas afines a la corriente económica neoliberal a la que abona ideológicamente, es que el déficit sigue sin bajar porque continúan sobrando trabajadores en el Estado,<sup>5</sup> pero en el actual contexto es impensable seguir reduciendo planteles al nivel que sería deseable por los representantes de esa corriente. Para suplir la falta de ingresos en la caja estatal, lo que hizo el equipo económico fue recurrir al Fondo Monetario Internacional y reintroducir al país en el sendero del endeudamiento externo. Los dólares que han ingresado en el marco del acuerdo con el FMI no se han utilizado con un objetivo de orientación productiva, sino que se han destinado a la lógica de la bicicleta financiera que este modelo económico incentiva, toda vez que se ha elevado la tasa de interés (cerca al 70%) como un modo de frenar el precio de la divisa norteamericana que, no obstante, ha continuado subiendo. Por lo que el mercado financiero experimenta una situación que invita a la especulación financiera producto de la combinación de altas tasas de interés y dólar elevado, pero que a pesar de ello no sufre restricciones para su venta por parte del BCRA, por lo que el sistema necesita permanentemente de un colchón de dólares que permitan mantener la confianza de los inversores.

Los préstamos solicitados al FMI han sido utilizados para sostener este esquema y vender dólares al sector privado, que no evidencia ninguna intención de invertir productivamente, sino la de fugar esos dólares a paraísos fiscales. Según el Observatorio de la deuda (enero 2019), “En tan solo tres años, Cambiemos emitió más deuda que en toda la década que duró la Convertibilidad y casi el doble que en los últimos 10 años del kirchnerismo (USD 71.000, 63.000 y 38.000 millones, respectivamente)”.

Las medidas llevadas adelante por la gestión de gobierno debilitaron la economía argentina haciéndola más frágil y vulnerable en relación a los organismos internacionales que otorgaron los préstamos, frente a los inversores poseedores de bonos de deuda argentina, y frente a cualquier evento económico financiero internacional que eventualmente pudiera suceder (y que desestabilizaría nuestra propia economía). Todo ello configura un contexto futuro muy delicado por el nivel de compromisos que habrá que asumir en los años venideros. A la par de ello, se produjo el empeoramiento de todos los indicadores económicos y sociales que analizamos a continuación.

---

<sup>5</sup> Según el economista Luis Espert “Si uno suma los tres niveles de gobierno tenés aproximadamente 3.600.000 empleados públicos, con la mitad te arreglás para brindar bienes y servicios públicos. Sobran 1.800.000 empleados. Voy a echar empleados públicos de manera gradual, en acuerdo con los sindicatos y las provincias” (Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com), 07/01/2019).

## De los efectos económico-sociales y las medidas para atenderlos

No es difícil imaginar que este combo de alta inflación, elevado precio de la divisa norteamericana, descomunal endeudamiento externo y salarios a la baja lo único y esperable que podía traer era efectos sociales muy severos.

Entre ellos pueden mencionarse los más relevantes:

En relación a la pobreza, el último informe del Observatorio de la Deuda Social de la UCA de marzo de este año, da cuenta de que esta ha aumentado de 26% a 31,3%, es decir que, de cada 10 argentinos, 3 son pobres no solo considerando los ingresos, sino en relación a una gama más amplia de derechos (alimentación, servicios básicos, vivienda digna, medioambiente, acceso a servicios educativos, empleo y seguridad social). La cantidad de personas en esa situación alcanza a alrededor de 12 millones de argentinos, universo dentro del cual se hallan los niños de 0 a 17 años que, según la UCA, a diciembre de 2018, comprendía al 62% de los menores de ese rango de edad, es decir que de cada 10 menores, 6,2 se encontraban en situación de pobreza. Asimismo, el otro conjunto poblacional en riesgo social son los adultos mayores, que se han empobrecido ostensiblemente por la combinación del bajo aumento de sus haberes, el aumento de las tarifas públicas, alimentos y medicamentos. A lo anterior puede agregarse que del total de los hogares monoparentales (que representan el 27% del total), en un 84% están a cargo de jefatura femenina y que estos están sobrerrepresentados en los deciles de más bajos ingresos, que pasaron “de 34% a 37% en el decil 1 y de 26% a 29% en el decil 2 en el año 2018”, según un informe de CEPA (2019). Por lo que puede afirmarse que el aumento de la pobreza tiene un sesgo de género en detrimento de la situación de mujeres de más bajos ingresos que se hallan solas al frente de hogares con hijos.

En lo que se refiere al empleo, las estadísticas dan cuenta de una evolución negativa que tiene consonancia con la caída de la actividad económica. Desde octubre de 2017 a octubre de 2018 se produjo el cierre de aproximadamente 7.000 empresas privadas, de las cuales 1.328 son industrias (*Minutouno*, 20/01/2019). Por estos días, la Subsecretaría de Trabajo informó que se perdieron 266.000 puestos de trabajo en relación a 2018. Asimismo, según datos que ofician en la página del Indec, la desocupación se mantiene alrededor del 9%, y es llamativo el porcentaje de población ocupada demandante de empleo, la cual durante el 2018 no dejó de aumentar: 15,3% en el primer trimestre, 16,0% en el segundo, 16,7% en el tercero y 17,3% en el último trimestre del año, lo cual podría estar dando cuenta de la necesidad de la población de mantener/aumentar ingresos que no alcanzan para cubrir la canasta básica, por lo que busca cambiar de empleo o sumar otro al existente para sobrellevar la situación económica.

Por otra parte, el informe de Clima Social de la UMET que se realiza en el Conurbano Bonaerense y la CABA, correspondiente a diciembre de 2018, arroja algunos indicadores que aportan a la caracterización de los efectos sociales del modelo:

- El 49% de la población del conurbano y la CABA redujo las porciones de comida por no tener suficiente dinero para comprar los alimentos (ese porcentaje alcanza al 61% de los habitantes

del 2º cordón de la zona norte: municipios de José C. Paz, Tigre, San Fernando, Malvinas Argentinas y San Miguel).

- El 30% de la población total del conurbano y la CABA manifiesta haber tenido hambre en el último año por carecer de dinero para comprar alimentos (alcanza al 46% de la población que reside en los municipios de José C. Paz, Tigre, San Fernando, Malvinas Argentinas y San Miguel).
- El 44% de la población que reside en el conurbano y la CABA cree probable perder su empleo en el corto plazo (este porcentaje es mayor en la población que reside en la zona oeste del conurbano: Merlo, Moreno, Ituzaingó y Hurlingham, donde alcanza al 58%).
- El 64% de la población afirma que no le alcanza el sueldo y/o el ingreso familiar (es más alto este porcentaje en la zona sur del Conurbano Bonaerense, alcanzando al 67% de los consultados que residen en las localidades de Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Quilmes, Berazategui y Florencio Varela).
- El 59% de la población afirma que su situación económica en diciembre de 2018 era peor que en 2017 (este porcentaje ascendía a 69% en la población que residía en la zona oeste en las localidades de La Matanza, Morón y 3 de Febrero).

Estos distintos indicadores negativos generan malestar social, sobre todo en un año de realización de elecciones generales, lo que obligó al gobierno a lanzar un plan de 10 puntos para acordar con la oposición y, asimismo, a poner en marcha un conjunto de medidas tendientes a contener la crisis.

## **El endeudamiento etapa superior del capitalismo financiero**

Básicamente, las disposiciones anunciadas en el mes de abril consistieron en: I) establecer acuerdos con las principales empresas alimenticias para congelar precios de primera necesidad, lo que incluye una canasta de 60 productos esenciales; II) una línea de créditos para jubilados y pensionados y para aquel sector de la población que recibe algún plan de Anses como perceptores de Asignación Universal, con más cuotas y la posibilidad de solicitar montos más altos que los que ya existían a una tasa anual de 40%; III) congelamiento de tarifas, medicamentos y transporte por seis meses; IV) descuentos en medicamentos para perceptores de la Asignación Universal.

Nos interesa aquí detenernos en la lógica de construir deudores, tanto entre países y organismos internacionales como al interior de un país, entre los bancos e instituciones crediticias y personas particulares, como parte de la gubernamentalidad que caracteriza esta etapa del capitalismo financiero. Foucault define a la gubernamentalidad como un “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder [el gobierno]” (Foucault, 2006: 136).

Tal como señala Lazzarato (2015), esta etapa del capitalismo se caracteriza por un ejercicio del poder, una gubernamentalidad que reside en invisibilizar los mecanismos de producción de desigualdades tanto internacionales como nacionales, donde lo que prima es la lógica del capital financiero que solo busca crear valor a partir del endeudamiento e inversión en transacciones financieras. Es, por tanto, un mecanismo de dominación y adoctrinamiento que hace perder de vista la distribución inequitativa de la riqueza y los ingresos, de ganadores y perdedores sociales, de vencedores y vencidos y del nivel de responsabilidades en la toma de decisiones públicas desde el aparato de gobierno. Al individualizar la responsabilidad por la situación personal perdiendo de vista el todo social, las personas pueden no encontrar el punto de unión en que su situación personal se explica y enlaza con la evolución del país, sino que atribuyen la pérdida de bienestar a sus propias acciones y decisiones, por lo que encontrar una salida puede no ser imaginada colectivamente, sino en la soledad de tomar un crédito que en el corto plazo alivia ciertas condiciones pero en el largo plazo refuerza la dominación.

En relación a la deuda pública, este mecanismo ha sido revitalizado por Cambiemos en tanto procedió a endeudar fuertemente al Estado argentino y, por lo tanto, a toda la sociedad, lo cual no solo trae una carga muy pesada a futuro que condicionará el impulso de un modelo de desarrollo que intente iniciar algún sendero de mínima autonomía y distribución social. Además, esta lógica de haber atado nuevamente al país a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y de los intereses de Estados Unidos, condiciona la definición autónoma de políticas contrarias a esa gubernamentalidad. Es deseable, pero será muy difícil para un nuevo equipo de gobierno y proyecto de país, dirimir con los deudores internacionales un destino que atienda a los intereses soberanos argentinos. Aunque es claro que, de no mediar algún tipo de renegociación sobre el monto total comprometido, no hay posibilidades para modificar el rumbo económico y social.

En relación a las deudas privadas, esta gubernamentalidad se expresa y cristaliza en las economías domésticas de los hogares populares y de clase media, que toman créditos ya no para realizar inversiones significativas, como podría ser construir o mejorar una casa, capitalizarse de algún otro modo o ahorrar, sino que dichos créditos se utilizan para pagar tarifas de servicios públicos o asumir el gasto de los alimentos a una tasa de interés muy elevada, como modo de compensar el deterioro creciente de los ingresos que fomenta el modelo económico propuesto por Cambiemos.

La iniciativa destinada a otorgar créditos a jubiladxs, pensionadxs y perceptores de AUH a una tasa anual de 40% cristaliza la lógica predatoria del costo social del ajuste que llevó adelante el gobierno, y que recae sobre los ingresos de las personas de menos ingresos y más vulnerables. La fuga de capitales, el enorme enriquecimiento de ciertos grupos económicos y la transferencia de ingresos a empresas privadas puede hacerse como contracara del empobrecimiento de gran parte de la población. No estamos diciendo que es la primera vez que el costo social recae en los sectores populares, siempre ha sido así, sino que en esta etapa del capitalismo ese costo adquiere nuevos contornos, nuevos rostros, nuevas tecnologías de poder más sutiles y refinadas, en tanto solidifican y fortalecen la grieta entre la responsabilidad social y política y la responsabilidad individual ganando terreno esta última como mecanismo social de reproducción imaginable.

En una nota del día 10 de mayo del diario Cronista Comercial se da cuenta de que, a la fecha, se entregaron 1.150.997 créditos ofrecidos por Anses, de los cuales 775.287 fueron tomados por perceptores de la AUH, 264.694 por receptores de asignaciones familiares, 95.422 por jubilados y 15.594 por perceptores de Pensiones No Contributivas.

El hecho de que el mayor porcentaje de créditos entregados haya sido a perceptores de la AUH, que sabemos reciben esa prestación porque son hogares donde hay niños y adolescentes cuyos padres trabajan en el sector informal de la economía, implica que esos hogares han sido afectados por la crisis en varios sentidos: I) si lograron mantener sus empleos en el período 2016-2019 se desempeñan en una porción del mercado de trabajo que, en general, recibe ingresos menores que los trabajadores asalariados formales; II) esos perceptores forman parte de la PEA que desempeña trabajos informales, que vive de changas, las cuales en momentos de recesión y contracción económica se ven menos requeridas, por lo que esos hogares han sufrido una segura reducción de ingresos; III) el universo de los perceptores de AUH está compuesto por un 80% de mujeres, muchas de las cuales se hallan al frente de hogares monoparentales. Es decir, se destinan fondos para otorgar créditos a perceptores de asignación universal, que se transforman en deudores como efecto de un modelo económico-social que ha buscado ex profeso concentrar la economía y la riqueza, produciendo una distribución regresiva del ingreso. Esa gubernamentalidad manifiesta, ese ejercicio del poder, oculta intenciones y efectos, bajo una racionalidad política que se fundamenta y esconde bajo el manto de que lo que se hizo era la única salida posible, y desplegando tecnologías de gobierno, como la construcción de deudores crónicos, que se alejan cada vez más de ver un mejoramiento de sus condiciones de vida, y que entran en un círculo financiero que implica tomar crédito para la sobrevivencia cotidiana.

Si a ese análisis le sumamos que un porcentaje muy importante de ese sector de la población de la AUH que toma estos créditos son mujeres, llegamos a la conclusión de que, además, la gubernamentalidad desplegada tiene un sesgo de género marcado al descargar el mayor peso del ajuste sobre las mujeres.

La invisibilización de las responsabilidades políticas de las decisiones tomadas y sus consecuencias, y la individualización de las responsabilidades de cada quien por la pérdida del puesto de trabajo y la pérdida o caída de los ingresos personales y familiares, actúa como contexto de constricción de las estrategias de las mujeres y hombres más vulnerables para encontrar en la toma de un crédito una solución que perpetúa una situación ya desventajosa. Tomando un viejo concepto de Lo Vuolo (1999), decimos que este mecanismo de endeudamiento expresa políticamente una regulación estática de la población pobre porque no busca modificar su posición estructural en tanto pobres pero, al mismo tiempo, es una regulación dinámica de dicha población (y de ejercicio de poder) porque introduce a esas personas en un círculo vicioso de más empobrecimiento y sometimiento económico, social, político y cultural. Observamos en esta gubernamentalidad más sojuzgamiento, ya que esta población no tiene siquiera la chance de decidir dejar de pagar la deuda contraída si no tuviera para comprar alimentos, porque el Estado se arroga la deducción de la cuota de los ingresos que les deposita mensualmente en sus cuentas bancarias. Es decir,

se constriñe hasta su posibilidad de potencial rebeldía retirando el pago y se profundiza estructuralmente su situación de dependencia del Estado, del mercado y del crédito.

## Conclusiones: es la política

El modelo económico-social llevado a cabo por la gestión gubernamental de Cambiemos ha cumplido con los objetivos que, a nuestro parecer, se había propuesto y que no es otro que provocar una profunda redistribución del ingreso y la riqueza.

La persistencia de la inflación, la fuerte devaluación del peso, el aumento del costo de las tarifas públicas vía la eliminación de los subsidios que aportaba el gobierno a los consumidores, más el endeudamiento externo, forman parte de una cosmovisión y práctica neoliberal en la cual el equipo de gobierno cree a rajatabla.

Los efectos económico-sociales evidentes no son efectos inesperados del ajuste, sino la contracara inevitable de esa cosmovisión. No hay errores, o ignorancia, o malas aplicaciones. Hay intencionalidades políticas claras.

Hay algo de novedoso en la lógica de Cambiemos, que radica en que, para paliar la crisis, profundiza la dependencia de las economías domésticas de los hogares más vulnerables a través del impulso de créditos que se devuelven a tasas de interés muy elevadas y que tienen garantía de pago seguro, como ya mencionamos. La construcción de sujetos deudores forma parte de la gubernamentalidad en que se manifiesta la lógica contemporánea del capital financiero y que tiene su expresión particular en Argentina. Como ejercicio de poder es interesante analizar lo que invisibiliza (la desigualdad, la redistribución de la riqueza en favor de unos y en desmedro de otros), y lo que construye como nuevas subjetividades a través de las cuales se amplían, supuestamente, el consumo, la autonomía y libertad, cuando en verdad lo que se refuerza es el constreñimiento y dominación atando la capacidad futura de los ingresos y el bienestar al cumplimiento de las deudas. Ello, al compás de reforzar la lógica individual de la responsabilidad por la propia situación y del sálvese quien pueda (de pagar y no morir en el intento).

Finalmente, como sostienen Cavallero y Gago (2019), esta gubernamentalidad tiene un sesgo de género en desmedro de las mujeres al frente de hogares monoparentales, que creemos debería ser considerada a la hora de pensar un proyecto de país y desarrollo que pretenda modificar las condiciones realmente existentes.

## Bibliografía

- Cavallero, L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. "Vivas, libres y desendeudadas nos queremos". Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2019). *Mujeres argentinas: entre la organización por la conquista de derechos y la profundidad de las inequidades económicas*. Recuperado de <https://centrocepa.com>.

ar/informes/151-mujeres-argentinas-entre-la-organizacion-por-la-conquista-de-derechos-y-la-profundizacion-de-las-inequidades-economicas.html

Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) (2018). *Octavo Monitor de Clima Social. Inseguridades Sociales*. Recuperado de <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2018/12/8%C2%BA-MCS-AMBA.pdf>

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gaggero, A. (2019). *La diversificación del grupo empresarial Macri en el sector automotriz durante la última dictadura militar en Argentina*. (Mimeo)

Lazzarato, M. (2015). *Gobernar a través de la deuda. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.

Lo Vuolo et al (1999). *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Mochón, F. y Beker, V. (1997). *Economía. Principios y aplicaciones*. Buenos Aires: Mac. Graw Hill.

Observatorio de la deuda (2019). *Balance 2018*. Buenos Aires: Instituto de Trabajo y Economía. Fundación Germán Abdala.

Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico – La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: A-Z.

# Los límites a una reforma jubilatoria



*Juan Ignacio Balasini\* y Mara Ruiz Malec\*\**

Durante los últimos tres años y medio se implementaron múltiples modificaciones sobre la seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular. Estas ampliaciones no necesariamente buscaron garantizar la sostenibilidad financiera ni incrementar la progresividad del sistema de seguridad social. La propuesta de reforma integral del sistema jubilatorio para 2019 contenida en la ley de Reparación Histórica es un tema que, en el contexto de ajuste fiscal y acuerdo con el FMI, siembra preocupaciones en términos de los posibles recortes de derechos sociales que puede implicar. Existen diferentes dimensiones cuando se habla de reformas jubilatorias, las cuales pueden referir a cómo se administra el sistema (régimen público o privado), pero también a cuáles son los requisitos mínimos para acceder a la jubilación, o de qué manera se determina el haber inicial y la regla de actualización. En este artículo vamos a explorar algunos de estos caminos. No será el foco del análisis una propuesta concreta de reformas, sino evaluar cuáles podrían ser los rumbos que se busquen emprender de aquí en adelante.

**Palabras clave:** seguridad social - jubilaciones - sostenibilidad - reforma jubilatoria

\* Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato di Tella, UTDT) e investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE).

\*\* Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA), maestranda en Desarrollo Económico (tesis pendiente) en la Universidad de San Martín (UNSAM) e investigadora del Instituto de Trabajo y Economía (ITE).

## 1. Introducción

Durante los últimos tres años y medio se implementaron múltiples modificaciones sobre la seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular. Las primeras medidas apuntaron a la ampliación de derechos sobre algunos segmentos de la población, como ser la incorporación de la asignación familiar a los hijos e hijas de monotributistas y la ley de “Reparación Histórica”, aprobada por el Congreso a mediados de 2016. Esta última fue una medida impulsada por el gobierno de Mauricio Macri para incrementar los haberes a grupos de adultos mayores que habían quedado fuera de los aumentos jubilatorios otorgados entre 2003 y 2008.

Estas ampliaciones no necesariamente buscaron garantizar la sostenibilidad financiera ni incrementar la progresividad del sistema de seguridad social. Por ejemplo, la “Reparación Histórica” es un claro ejemplo de pérdida de progresividad hacia dentro de los jubilados (al incrementar los haberes a quienes cobraban por encima de la mínima), a la vez que pone en duda la sostenibilidad financiera del sistema previsional en el mediano plazo.<sup>1</sup>

La ley aprobada en 2016 incorporaba otras medidas previsionales, como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (que otorga una jubilación equivalente al 80% de la mínima para quien no cumple con los requisitos mínimos para jubilarse) y la conformación de una comisión para la elaboración de un proyecto de reforma previsional que se presentaría en 2019.

Luego del triunfo oficialista en las elecciones legislativas de 2017, comenzaron a dominar la agenda medidas de corte ortodoxo que lentamente erosionaron el esquema de derechos sociales configurado bajo el paraguas de la seguridad social.

A fines de 2017, y con mayor énfasis a partir de 2018, las metas fiscales acordadas con el FMI se impusieron sobre la agenda de ampliación y consolidación de derechos sociales. En esta confirmación del eje ortodoxo se inserta, por ejemplo, la reforma sobre la movilidad jubilatoria de finales de 2017, los intentos de recortar pensiones por invalidez, los topes a las asignaciones familiares y el intento de reducir el haber a los beneficiarios de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. Si bien muchas de estas iniciativas no derivaron en anuncios concretos, fueron dejando en claro el sentido que el gobierno nacional buscaba en su visión sobre la seguridad social.

La propuesta de reforma integral del sistema jubilatorio para 2019 es un tema que, en el contexto de ajuste fiscal y acuerdo con el FMI, siembra preocupaciones en términos de los posibles recortes de derechos sociales que puede implicar.

Existen diferentes dimensiones cuando se habla de reformas jubilatorias, las cuales pueden referir a cómo se administra el sistema (régimen público o privado), pero también a cuáles son los requisitos mínimos para acceder a la jubilación, o de qué manera se determina el haber inicial y la regla de actualización.

<sup>1</sup> Para un detalle de las implicancias de la “Reparación Histórica” sobre la sostenibilidad de la seguridad social puede verse Balasini y Martino (2016) y ANSES (2017).

En este artículo vamos a explorar algunos de estos caminos. No será el foco del análisis una propuesta concreta de reformas si continúa la línea gubernamental de corte ortodoxo, sino evaluar cuáles podrían ser los rumbos que se busquen emprender de aquí en adelante.

## 2. Reformas estructurales y paramétricas

Podemos clasificar las reformas sobre el sistema jubilatorio en dos tipos: *estructurales* y *paramétricas*. Las primeras se refieren a cómo se administra el sistema y se determinan las contribuciones y haberes. Siguiendo a Picado y Durán (2009), una reforma estructural puede definirse como una transformación en el rol que juega el régimen público en el sistema de pensiones. Dentro de estas reformas puede ocurrir que el sistema público sea sustituido por completo por un sistema privado (modelo sustitutivo), o se introduzca la competencia de un componente privado (modelo paralelo), o bien se sume un componente privado como un pilar adicional pero no en situación de competencia (modelo mixto).

Pero las reformas estructurales también apuntan a otras dimensiones: los sistemas pueden ser de administración pública, privada o mixta, de capitalización o de reparto y de contribución definida o beneficio definido.

Entonces, una reforma estructural implicaría por ejemplo pasar de un sistema de capitalización a uno de reparto o viceversa. Notemos que en este caso el tipo de administración (público, privado o mixto) puede o no cambiar. Por ejemplo, en una reforma estructural se podría pasar de un sistema público de capitalización (como actualmente tiene Bolivia) a un sistema público de reparto.

En cuanto a las reformas paramétricas, si bien no apuntan a modificar la estructura del sistema, sí buscan cambiar algunos de los parámetros que determinan el nivel de los haberes, las contribuciones o los requisitos de acceso al derecho previsional. Modificar la edad mínima de jubilación, los años de aportes necesarios para poder jubilarse, la fórmula que determina el haber inicial, o la alícuota de aportes y contribuciones a la seguridad social son los ejemplos más habituales de reformas paramétricas.

La ley de “Reparación Histórica” creó un Consejo en el ámbito del Poder Ejecutivo con la intención de diseñar un nuevo régimen previsional. Sin embargo, la propia ley aclara que el mismo deberá ser universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. Por lo tanto, la posibilidad de reformas estructurales se encuentra acotada.

A continuación, discutiremos cada una de las principales modificaciones paramétricas que pueden ocupar la agenda de reformas si continúa la línea gubernamental de corte ortodoxo, en qué medida pueden ser justificadas y cuáles son sus límites.

## 3. Modificar la tasa de aportes y contribuciones

En la década del noventa, con el objetivo de estimular el empleo e incrementar la recaudación, se aplicó una reducción en los aportes y contribuciones a la seguridad social. A contramano de lo que se

esperaba, ese experimento no incrementó el empleo formal (Beccaria y Galin, 2002). Por el contrario, los datos disponibles muestran que la medida se tradujo en más desempleo y mayor informalidad.

La reforma tributaria que aplicó el macrismo en 2017 fue en un sentido similar, igualando alícuotas de contribuciones patronales e incorporando la figura de “mínimo no imponible”, que implicaría en el mediano plazo una reducción de los ingresos de la seguridad social.

Ahora bien, si nos ponemos a mirar lo que sucedió en otros países en las últimas décadas nos encontramos con que el resto de los gobiernos emprendieron el camino contrario. De acuerdo con la Federación Internacional de Administración de Fondos de Pensiones (FIAP), entre 1995 y 2018 la principal medida que tomaron los países que cuentan con sistema de reparto en cuanto a reformas paramétricas fue el aumento de las alícuotas de aportes y contribuciones. Del total de casos analizados, 78 países las aumentaron mientras 61 redujeron la fórmula de actualización y/o determinación de las jubilaciones y 55 países aumentaron la edad jubilatoria.

Parece quedar claro entonces que la tendencia de la mayoría de los países es la de incrementar los aportes y contribuciones, antes que reducirlos. De acuerdo con FIAP (2018) solo Vietnam (2016), Alemania (2016) y Lituania (2016) aplicaron reformas en el sentido contrario, en todos los casos incrementando o aplicando un “mínimo no imponible” sobre los aportes y contribuciones.

#### **4. Incrementar los años de aportes para acceder a la jubilación**

Desde mediados del siglo pasado, el sistema de seguridad social se conformó a través de un conjunto de programas de carácter eminentemente contributivo. Durante muchas décadas fue funcional a una economía que se encontraba cercana al pleno empleo y con muy bajos niveles de informalidad.

A partir de la última dictadura militar, y con mayor énfasis durante la década del noventa, se comenzó a observar un incremento en la informalidad y en la duración de los episodios de desempleo. Mientras el segundo de estos fenómenos se redujo de forma significativa tras la salida de la convertibilidad, la informalidad se mantuvo como una deuda pendiente. Hoy Argentina no es una excepción a la realidad regional en la que solo el 53% de los trabajadores cuenta con un trabajo formal registrado (Altamirano Montoya, Berstein, Bosch, García Huitrón y Oliveri, 2018).

Teniendo esto en cuenta, ¿cuáles podrían ser las consecuencias de incrementar la cantidad mínima de años de aportes?

Para poder responder a esta pregunta estimamos cuántos años de aportes pueden acumular diferentes tipos de trabajadores en Argentina. Por medio de una estimación econométrica es posible proyectar la cantidad de años de aportes de las generaciones actuales a lo largo de su vida laboral.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle de la metodología utilizada puede consultarse Balasini (2016).

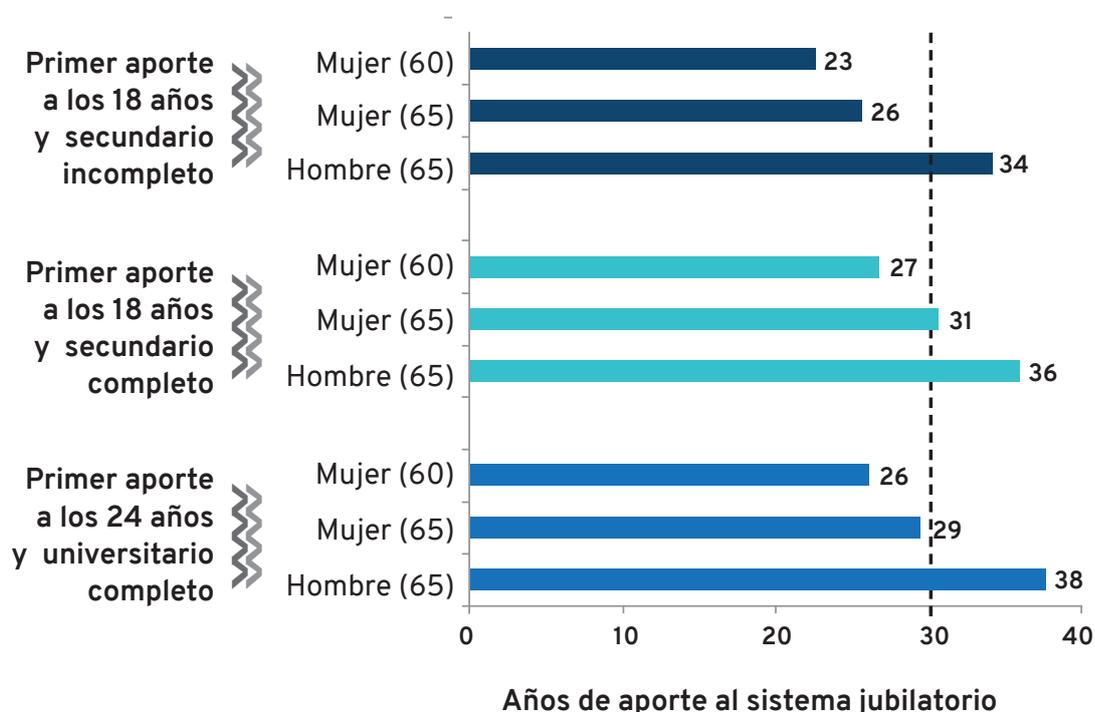
De esta estimación surge como primer mensaje una evidente brecha de género. Sin importar el nivel educativo, ninguno de los perfiles de mujeres que se analizan (con secundario incompleto, secundario completo o universitario completo) logran acumular los 30 años de aportes al momento de cumplir 60 años, que es la edad mínima para jubilarse.

Alguien podría decir que esta diferencia de género se debe a que se evalúa a hombres y mujeres de acuerdo con la edad mínima establecida por la normativa actual (65 y 60 años respectivamente). Por lo tanto, es esperable que exista una diferencia en los aportes acumulados por el hecho de sumar 5 años adicionales en el caso de los hombres.

Para ver si este punto es el que explica una diferencia tan notable presentamos también la cantidad de aportes que podrían acumular las mujeres hasta los 65 años. No se está analizando la posibilidad, ni mucho menos la necesidad, de equiparar la edad jubilatoria de hombres y mujeres. Lo que queremos conocer es cuán relevante resulta la brecha de género en el acceso a la jubilación contributiva para entender los límites que el mercado de trabajo impone ante la posibilidad de incrementar los años de aportes.

**Figura 1. Una clara brecha de género en el acceso a la jubilación**

*Cantidad de años de aporte de diferentes perfiles de trabajadores*



**Nota:** se presupone que en ningún caso se atraviesa un período de desempleo o inactividad, sino que se transita entre puestos formales e informales.

**Fuente:** elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (ondas octubre 1995, 1998 y 2002) y Encuesta Permanente de Hogares Continua (ondas tercer trimestre 2006, 2010, 2014 y 2017).

Podemos notar que, si evaluamos a hombres y mujeres a los 65 años, la brecha sigue siendo relevante. Un trabajador que no llegó a terminar el secundario logra acumular 8 años más de aportes que una trabajadora con el mismo nivel educativo. El primero acumularía, en una “hipótesis optimista”, 34 años de aportes si comienza a trabajar a los 18.<sup>3</sup> La segunda solo 26 años. Por cuatro años, ella no podría jubilarse por el sistema contributivo.

Si en cambio pensamos en un trabajador y una trabajadora que terminaron el secundario, pero no ingresaron a la universidad, y comenzaron a trabajar a los 18 años alternando entre trabajos formales e informales, la diferencia en años de aportes acumulados es de 5: un hombre acumula 36 años y una mujer 31. En este caso, ambos lograrían jubilarse, aunque la mujer por un margen bastante acotado.

Por último, si en ambos casos se recibieron con un título universitario, pero recién a partir de ahí comenzaron a trabajar (supongamos a los 24 años), el diferencial de aportes también es de 8 años. En este tercer caso el trabajador podría acumular 38 años, pero la trabajadora solo reuniría 29. Por un año no se podría jubilar. Por lo tanto, aun “forzando” a las mujeres a trabajar hasta los 65 años, muchas no lograrían acumular los 30 años de aportes.

El sistema previsional contributivo en Argentina tiene hoy en día una tendencia estructural a otorgar jubilaciones a pocos trabajadores, y a prácticamente ninguna trabajadora. Con las moratorias previsionales que otorgó el kirchnerismo verificamos este problema: el 78% de los nuevos titulares de derecho eran mujeres (ANSES, 2011).

La magnitud que tiene el trabajo no remunerado, junto con la elevada participación de mujeres en esas actividades, nos lleva a reflexionar acerca de si es razonable resolver este problema estructural por la “vía contributiva”. Solo por mencionar el ejemplo quizá más representativo, el trabajo de las amas de casa no realiza aportes por no ser remunerado, entonces el derecho a una jubilación para ellas no podría resolverse desde la lógica de un sistema jubilatorio contributivo.

Muchos países se han enfrentado a las consecuencias de la discriminación de género en el sistema previsional. Es interesante por ejemplo el caso de Uruguay, que en 2008 redujo los años de aportes de 35 a 30 años y otorgó la posibilidad para las trabajadoras de reducir o “condonar” un año adicional por cada hijo. Bolivia avanzó en 2010 en un camino similar. Si bien esta no parece ser una solución que resuelva el problema de fondo, es cierto que lo atenúa. Sin duda, estos caminos nos sirven para entender que existen alternativas a la vieja receta ortodoxa de “nivelar para abajo” restringiendo derechos.

## 5. Incrementar la edad de jubilación

La propuesta de incrementar la edad jubilatoria es quizá la más instalada en la agenda pública ortodoxa. De acuerdo a esta propuesta a los 65 años estamos aún en un buen estado psicofísico para poder conti-

<sup>3</sup> Dado que la estimación se basa en un modelo predictivo de formalidad, las estimaciones presuponen en todos los casos que trabajadores y trabajadoras no atraviesan en ningún momento un período de desempleo. Es por esta razón que todas las estimaciones que acá presentamos constituyen un “escenario optimista”.

nuar trabajando, y la única manera de resolver el problema del “envejecimiento poblacional” es haciendo que las personas se jubilen cada vez a mayor edad. Estos son quizá los puntos más controversiales y debatidos tanto en Argentina como en otros países que recientemente han encarado reformas en este sentido.

De acuerdo con FIAP (2018), en los últimos diez años 37 países eligieron este camino para resolver el problema de sostenibilidad del sistema previsional. A comienzos de 2019 el FMI publicó un documento en el que realizaba proyecciones de los sistemas jubilatorios a 2050 y proponía que se debía impulsar incrementos de la edad jubilatoria para llevar el promedio mundial de los 63 a los 68 años. Este aumento de 5 años en la edad jubilatoria se fundamentaba, según el Fondo, en el hecho de que para ese momento la expectativa de vida se iba a ampliar en 3 años (FMI, 2019).

La primera de las preguntas que planteamos encierra una trampa. ¿El problema de los trabajadores y trabajadoras a los 65 o 60 años es su “deseo” y/o capacidad de trabajar? ¿No existe otro factor que limita su participación en el mercado laboral y que es externo a ese “deseo” o capacidad? Reformulando la pregunta: ¿a los empresarios les resulta indiferente contratar a una persona mayor de 60 años que a alguien de 25, 30 ó 40 años? ¿No ocurre lo mismo al momento de despedir a alguien o proponerle un programa de retiro voluntario? Pareciera más realista, al menos, suponer que la decisión de continuar trabajando o buscando empleo no depende solo del trabajador o la trabajadora, sino que una cuota muy significativa corre a cuenta de las patronales.

Quizá más relevante que si una persona está en condiciones de trabajar a esa edad es si el mercado de trabajo argentino tiene la capacidad de incorporar y/o mantener dentro del empleo formal a los mayores de 60 años.

Es cierto que en los últimos años muchos países han emprendido un aumento en la edad jubilatoria. Pero también es cierto que corresponde a países con poblaciones mucho más envejecidas que la argentina, y que en la gran mayoría de esos casos se programó un incremento progresivo a mediano plazo.

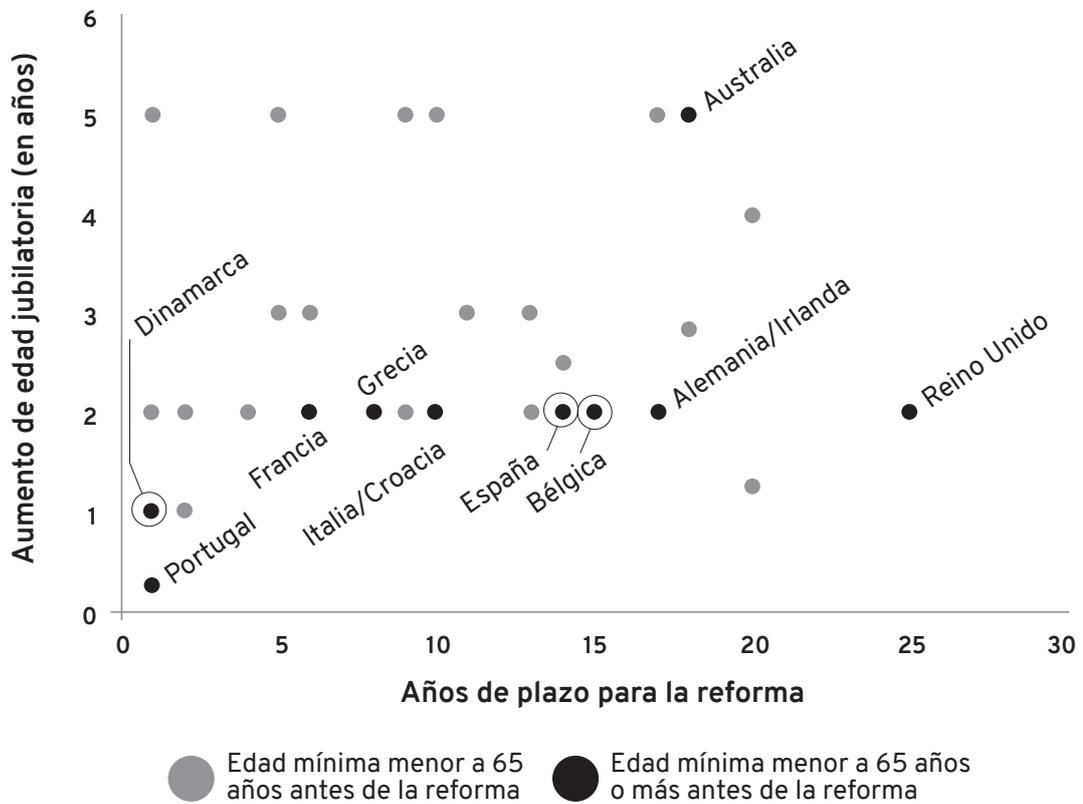
Según FIAP (2018), entre 1995 y 2018 hubo 55 países que aumentaron la edad de retiro; solo en los últimos 10 años de esa ventana temporal se registraron 37 casos. La mayoría de los aumentos en la edad que se produjeron en estos últimos años fueron mediante una reforma progresiva, en general con un incremento de 2 años en un lapso prolongado. Este patrón se produce particularmente entre los países que tenían una edad jubilatoria de entre 65 y 67 años, que excepto Australia corresponden todos a casos europeos.<sup>4</sup>

En resumidas cuentas, advertimos que los únicos países que están incrementando la edad jubilatoria por encima de 65 años son aquellos que cuentan con una población muy envejecida. En ninguno de los casos encontramos un perfil demográfico similar al argentino. A su vez, aún en estas reformas el incremento promedio es de 2 años a aplicar en un período de tiempo de 10 años aproximadamente.

4 El caso australiano es el más llamativo. Se aplicó un incremento de 5 años (de 65 a 70) a implementar entre 2017-2035, para los nacidos luego del 1° de julio de 1958. En relación con los otros casos que ya tenían una edad jubilatoria elevada, la reforma aplica un aumento considerable, aunque a ser implementado en un período de tiempo relativamente largo.

**Figura 2. Los países que aumentaron la edad jubilatoria**

*En cantidad de años de aumento y plazo de implementación de la reforma*



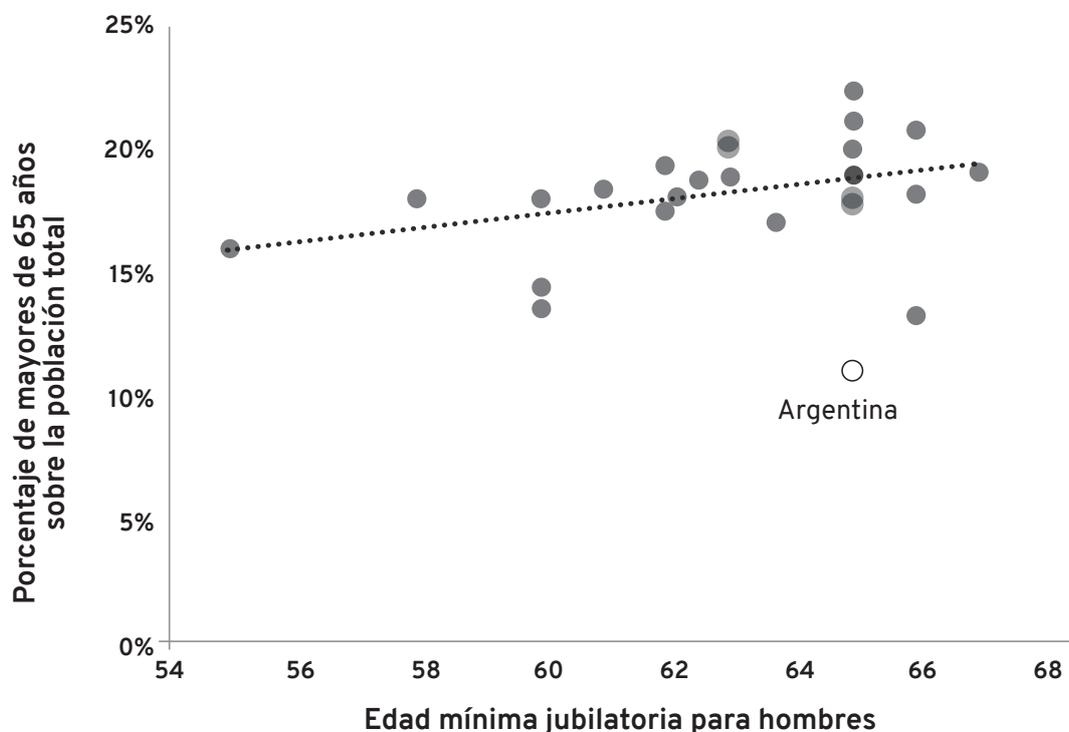
**Fuente:** elaboración propia en base a FIAP (2018).

Por otro lado, lo que debemos analizar es si nuestra sociedad tiene un perfil demográfico igual de envejecido que el de los países europeos. Para tener una mirada un poco más completa, podemos comparar los países de acuerdo con la edad mínima de jubilación y la proporción de adultos mayores. Podríamos pensar que un país con una elevada porción de la población mayor de edad podría encontrarse en un problema de sostenibilidad de su sistema previsional que lo lleve a un aumento de la edad mínima de jubilación.

Lo que podemos notar es que la Argentina muestra una proporción de adultos mayores mucho menor que la europea. De hecho, muchos de estos países tienen una edad jubilatoria menor que la nuestra, aun contando con una proporción de adultos mayores mucho mayor. Parece quedar claro que existen más razones para disminuir que para elevar la edad jubilatoria en Argentina.

**Figura 3. Argentina vs. Europa: una población mucho menos envejecida que la europea**

*Edad mínima de jubilación y tasa de envejecimiento*



**Fuente:** elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

## 6. Reducir los haberes jubilatorios

Más allá de aumentar la edad jubilatoria o la cantidad mínima de años de aportes, otro de los caminos que varios países han optado para aliviar los problemas de sostenibilidad del sistema jubilatorio es la pauta de actualización de los haberes o la determinación del haber inicial.

Como ya mencionamos, el macrismo avanzó en este sentido a fines de 2017 con la revisión de la fórmula de movilidad jubilatoria. Está claro que este fue uno de los puntos sobre los que el gobierno nacional intentó avanzar de forma más decidida. Para dar paso a estas reformas paramétricas contó con el apoyo explícito del FMI, que ya en su primera revisión a finales de 2016 promovía una modificación de la fórmula de movilidad.

En el contexto internacional, otros países también emprendieron este camino. En la revisión que se hace en FIAP (2018), entre 1995 y 2018 se encontraron 61 casos de países que ajustaron la fórmula de los beneficios. Si miramos los últimos 10 años de esa ventana temporal los casos se reducen a 33.

A diferencia de los aumentos de años de aportes o de la edad mínima de jubilación, las reformas paramétricas orientadas a modificar el criterio de actualización de las jubilaciones tienen impacto sobre

todos los jubilados, y no solo sobre los nuevos. Esto implica, naturalmente, un mayor efecto en el corto plazo sobre la sostenibilidad del sistema previsional.

El punto central que debemos tener en cuenta cuando se piensa en estas reformas es en qué medida la regla de actualización garantiza mantener un determinado nivel de consumos para los adultos mayores. El riesgo de concentrarse solo sobre esta estrategia, sin pensar por ejemplo en incrementar los ingresos que financian las jubilaciones, puede llevarnos a un nivel de haberes que no pueda garantizar la subsistencia de los adultos mayores.

## 7. El bono demográfico

A pocos años de la Segunda Guerra Mundial un clima de prosperidad se propagó por Estados Unidos y parte de Europa. Una de las consecuencias quizá más inesperadas de esta nueva época fue una explosión de nacimientos. En las dos décadas que siguieron al final de la guerra, el repentino crecimiento de la tasa de natalidad llevó a un rejuvenecimiento de las estructuras demográficas en todos estos países.

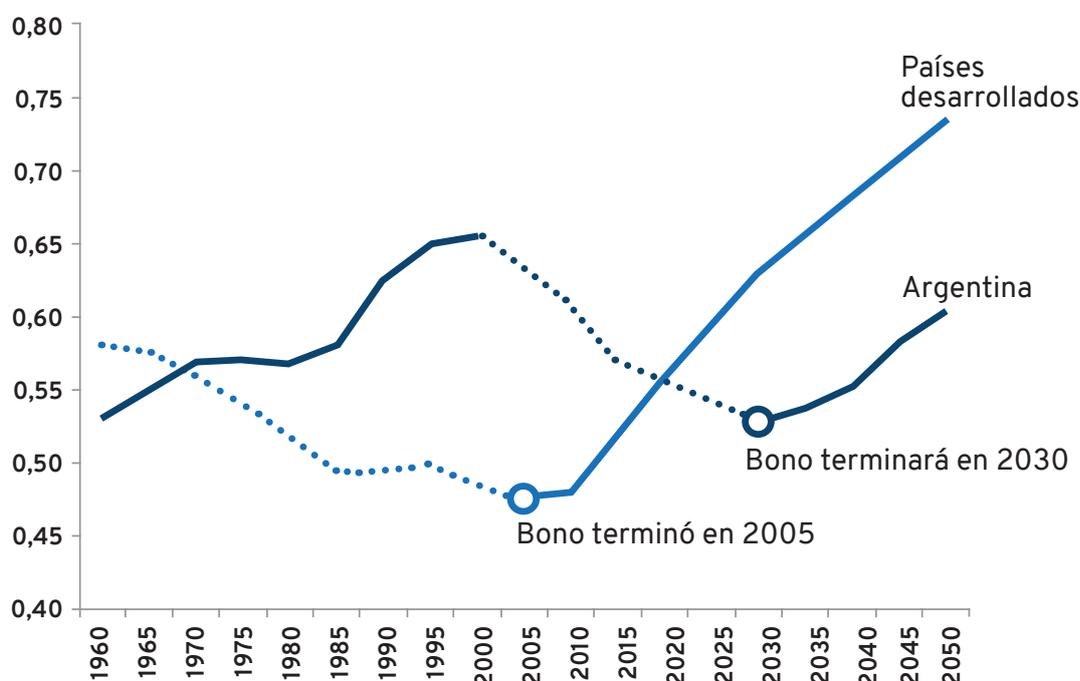
Pero esta bonanza no duraría para siempre. Así como los *baby boomers* crecieron y comenzaron a trabajar, en algún momento envejecerían y se retirarían definitivamente del mercado laboral. Al comienzo del siglo XXI, esa generación comenzó a jubilarse y los sistemas previsionales se enfrentaron a la otra cara de la moneda: el problema del envejecimiento poblacional.

Una manera de comprender la magnitud del problema y poder proyectar en qué momento comenzará a afectar la sostenibilidad de los sistemas jubilatorios es analizando el *bono demográfico*. Lo que tiene en cuenta este concepto es la relación entre las personas que no están en edad de trabajar (niños, niñas, adolescentes y adultos mayores) y la población activa o en edad de trabajar. La relación entre estos dos conjuntos de la población se define como la *tasa de dependencia*, ya que evalúa cuantas personas *inactivas* o *dependientes* hay por cada *activa*.

En lo que sigue se muestra la tasa de dependencia para los países desarrollados y Argentina. Lo que vemos como línea punteada es la segunda etapa de la transición, en la que se produce el bono demográfico, que en el caso de los países desarrollados transcurre entre 1960 y 2005. A partir de 2010, estos países entraron en la tercera fase del ciclo, donde cada vez comienza a ver una mayor proporción de población pasiva, que se compone menos de niños y niñas y más de adultos mayores. Es en este contexto que debemos analizar los procesos de reformas que se propagaron por Europa a partir de 2010. En estos casos, principalmente por medio del aumento de la edad jubilatoria, se intentó aliviar el problema de sostenibilidad que produce el fin del bono demográfico.

**Figura 4. ¿Cuándo terminará el bono demográfico?**

*Evolución de la tasa de dependencia en Argentina y países desarrollados entre 1960 y 2050*



**Fuente:** elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

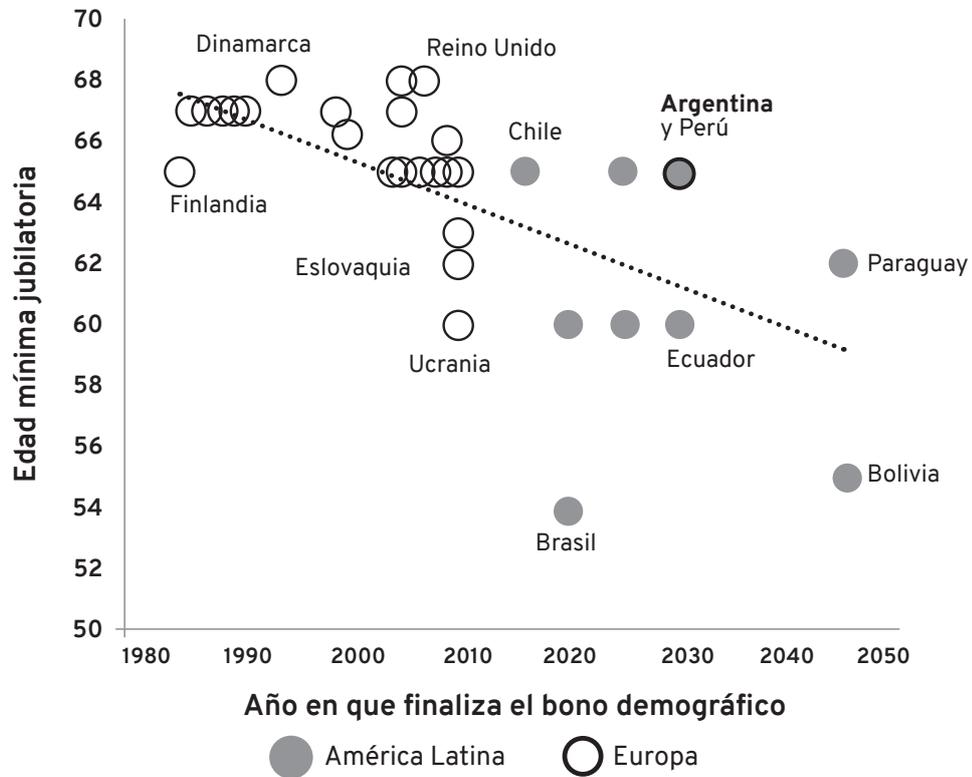
En cuanto al caso argentino, lo que podemos ver es un aumento de la tasa de dependencia hasta finales de la década del noventa, que se puede asociar con la primera etapa de la transición demográfica: crecimiento de la población pasiva explicada por una alta tasa de natalidad.

El siglo XXI se inicia con un cambio de tendencia dando paso a la etapa intermedia de la transición. En esta etapa se desarrolla el bono demográfico. Lo que vemos en nuestro caso es que aún contamos con varios años de tendencia a la baja de la tasa de dependencia. Según las proyecciones de la ONU recién hacia el 2030 comenzaremos a experimentar los problemas que desde 2005 atraviesan las sociedades europeas. Está claro entonces que hacia 2019 contamos con una población relativamente joven, por lo que no existen razones para debatir en los términos europeos sobre las jubilaciones argentinas.

Si miramos América Latina, la situación es similar a la argentina: en casi todos los casos el bono demográfico tiene varios años para agotarse. Solo en Chile finalizó en 2016, mientras que en Uruguay y Brasil lo hará en el 2020. Sin contar estos tres casos, el resto de la región verá su bono agotado luego de 2025, con casos como los de Paraguay y Bolivia, con un bono que durará incluso hasta 2045.

**Figura 5. ¿Es necesario aumentar la edad jubilatoria en Argentina?**

*Argentina es el país con mayor edad jubilatoria\* en relación con su bono demográfico*



**Nota:** (\*) solo se considera el caso de la edad jubilatoria para hombres.

**Fuente:** elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

Lo más llamativo de cruzar estas dos variables es que Argentina tiene desde 1994 una edad jubilatoria que en nada se condice con su situación demográfica. Si por ejemplo miramos la línea de tendencia punteada, para un país con un bono demográfico que dura hasta 2030, la edad jubilatoria debería ubicarse en torno a los 62 años. Queda claro que hoy la edad mínima en Argentina es elevada, por lo que como ya dijimos existen más razones para reducirla que para elevarla.

## 8. Reflexiones finales

Hoy los límites a una reforma paramétrica lucen bastante evidentes. Si pensamos en modificaciones como las que se aplicaron en 1994 (aumentar los años de aportes necesarios para jubilarse o la edad mínima de jubilación), se produciría una notable caída de la proporción de adultos mayores cubiertos.

Las condiciones estructurales del mercado de trabajo argentino no dan siquiera la posibilidad de acumular 30 años de aportes para varios perfiles de trabajadores y trabajadoras. En especial, la dimensión de gé-

nero debe tenerse muy presente ya que son muy pocas las mujeres que logran reunir esa cantidad de años de aportes a los 60 años, y este número no parece aumentar demasiado si los analizamos a los 65 años.<sup>5</sup>

Tampoco resulta deseable aumentar la edad jubilatoria de las mujeres. El problema no es la edad, es la discriminación en el acceso a empleos formales. Sobre ese punto es que la política pública debe concentrarse para mejorar las posibilidades de las trabajadoras de reunir los aportes necesarios.

También comentamos que el aumento de la edad jubilatoria no puede justificarse desde ninguna dimensión. Argentina tiene una población relativamente joven y su bono demográfico durará varios años más. Por otro lado, la discriminación laboral también es generacional: las personas mayores tienen menos chances de conseguir o mantenerse en un empleo formal que la que tienen los jóvenes. Aún si suponemos que a los 65 años un trabajador o trabajadora está en buenas condiciones psicofísicas, el mercado de trabajo parece ya haber decidido por ellos y ellas. No es una decisión del trabajador o la trabajadora. Es una decisión del empresariado.

Bajar las jubilaciones, ajustar la fórmula de actualización o la pauta con la que se determina el haber inicial, todas estas alternativas enfrentan hoy un límite social muy concreto. Las consecuencias del ajuste de la movilidad jubilatoria a fines de 2017 no son otras que una caída del poder adquisitivo de jubilados y jubiladas en 2018 que superó cómodamente los dos dígitos.

Por donde lo miremos, parece que lo más sensato para aliviar las tensiones sobre la sustentabilidad del sistema es mejorando el flujo de recursos. Y es esta una discusión que debe darse buscando también la consistencia macrofiscal con el resto de los actores: provincias y gobierno nacional.

Adicionalmente se debe repensar la articulación entre pilares contributivos y no contributivos de forma tal de garantizar un sistema previsional basado en la solidaridad y la progresividad, que mantenga una elevada cobertura, con niveles de jubilación adecuados y que sea financieramente sostenible en el tiempo.

## Bibliografía

ANSES (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>

---- (2017). Fondo de Garantía de Sustentabilidad - Consejo del FGS febrero 2017.

Altamirano Montoya, A., Berstein, S., Bosch, M., García Huitrón, M. y Oliveri, M. (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe>

Balasini, J. (2016). De Bismarck a Beveridge. Los límites del sistema previsional contributivo en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 1*. Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.

5 En este capítulo no evaluamos esta problemática para otros colectivos como LGBTI por falta de información, pero buena parte de estas minorías sufren limitaciones mucho mayores que las que enfrentan las mujeres heterosexuales.

- Balasini, J. y Martino, B. (2016). La sostenibilidad de la seguridad social. *Notas de Economía N° 2*. Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (C.I.E.P.P.)/ Fundación OSDE.
- FIAP (2018). Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto. De 1995 a Julio 2018. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- FMI (2019). The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World. *Staff Discussion, Note 19/01*.
- Mesa Lago, C. (2005). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf)
- Picado, G. y Durán, F. (2009). República de Bolivia: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social. *Serie Documentos de Trabajo N° 214*. Lima: Oficina Internacional de Trabajo.

# La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación



*Gustavo Badía\* y Martina Saudino\*\**

## Resumen

El gobierno de María Eugenia Vidal instrumentó una serie de medidas de reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires que van en sintonía con lo realizado originalmente en la Ciudad de Buenos Aires y luego en la Administración Pública Nacional. La aprobación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires tuvo el objetivo de instalar un nuevo modelo de gestión de lo público; en él se describen las cuestiones sobre las que sería necesario avanzar para alcanzarlo: modificaciones en las estructuras, empleo público, régimen de compras y contrataciones, procedimientos administrativos, tecnologías de la información y la comunicación, ética y transparencia. En

\* Magíster en Administración Pública (FCE-UBA), Director del Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Profesor titular ordinario de "Administración Pública" en la UNPAZ y de "Organización estatal y políticas públicas" en la Universidad Nacional de Moreno. Dicta cursos de posgrado en gestión pública y políticas públicas en las universidades nacionales del Nordeste, de Misiones, de Quilmes y de Buenos Aires. Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre reforma del Estado y capacidades estatales. Ha desarrollado actividades de consultoría en el sector público, en evaluación de instituciones universitarias y de programas de posgrado en administración pública.

\*\* Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA); Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Licenciada en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Docente de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI). Integrante del cuerpo de docentes del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente se desempeña como Coordinadora en la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

este trabajo realizaremos un primer acercamiento a las políticas e instrumentos normativos que formaron parte del proceso de modernización en estos últimos cuatro años, esbozando algunas interpretaciones sobre las decisiones tomadas, su proceso de implementación y la forma en que han definido transformaciones en las prioridades de agenda en los sectores identificados y en el aparato institucional responsable de la política pública.

**Palabras clave:** reforma administrativa - modernización - Administración Pública

## Introducción

Cuando Cambiemos asumió el gobierno de la provincia de Buenos Aires, en 2015, encaró más o menos rápidamente un Plan de Modernización del Estado provincial, tal como lo había hecho en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, posteriormente, en el Estado nacional. Las líneas generales del Plan de Modernización son similares en todos los casos, más allá de las particularidades que en la práctica ofrecerá luego cada jurisdicción y, dentro de ellas, cada sector de la administración.

Toda reforma de la administración pública involucra a la vez, una dimensión política y una técnica; esa es la esencia del Estado, un aparato organizacional cuya eficacia y eficiencia es función de la articulación virtuosa entre la lógica de la decisión política y la de la administración (o técnica), y no solamente de una de las dos. Obviamente son dos ámbitos analíticos diferentes, pero en la práctica, en el Estado, no hay decisión “técnica” que no tenga sustento e impacto político, ni decisión política que no requiera de instrumentación “técnica”. El desafío de la gestión en el sector público es que si bien formalmente es jerárquica –en este sentido, la política ejerce el mandato de la sociedad, cosa que no puede esgrimir la administración–, en la práctica los resultados dependen de la capacidad de los gobiernos de articular las capacidades de ambas esferas en función del interés general; es decir, se trata de gobernar esa tensión en función del interés general, evitando que su desarticulación favorezca a intereses sectoriales.

Sin embargo, en la discusión cotidiana, política y administración se plantean como ámbitos opuestos, antagónicos, en el que uno ve al otro como el “enemigo” más que como el aliado necesario. La tensión se transforma así en una lucha en la que se trata de anular –o al menos reducir a su mínima expresión– uno de los dos términos de la ecuación, al que se lo ve como el obstáculo para alcanzar los objetivos buscados. Más allá de la pirotecnia, estas miradas generan tensiones al interior de las organizaciones que se manifiestan en cualquier proyecto de reforma que se quiera encarar.

En este marco, el uso del concepto “modernización” como organizador del proyecto no es casual; se trata de una perspectiva que, en líneas generales, asimila la reforma de la administración pública a la reforma de la gestión vía la introducción de tecnología –en este caso tecnología informacional– a los procesos y procedimientos para producir un cambio en la relación entre la administración pública y los ciudadanos (rapidez, eficiencia, transparencia). En esta mirada, la tecnología reduciría el nivel de discrecionalidad de la política –cuya intervención siempre se ve en términos negativos o de descon-

fianza— sobre las acciones de la administración pública y, en ese contexto, podría —casi por *default*— producir los resultados buscados (que, curiosamente, son siempre *políticos*). El riesgo es que se termine fetichizando la tecnología en lo que respecta a su capacidad de producir solamente resultados positivos en esa relación entre ciudadanos y administración pública.

Obviamente que hoy es imposible negar los avances en materia de tecnologías informacionales y es, por lo tanto, central pensar su lugar en una administración pública más eficaz.<sup>1</sup> Pero como los cambios tecnológicos no son neutrales en términos sociales, además de los caminos que abre hay que estar atentos a los que apunta a cerrar. En particular, pensamos tanto en sus impactos sobre una serie de dimensiones estructurales —es decir, internas a la administración pública y a sus actores— cuyo abordaje requiere necesariamente de una perspectiva política y no solamente de gestión (el cambio en las relaciones laborales, el perfil de las plantas de personal que se van (re)conformando, la reconfiguración de los espacios físicos, etc.) como también en el tipo de relación ciudadano-administración que se configura por la utilización de la nueva tecnología; por ejemplo, la distribución de los recursos tecnológicos en la sociedad —tanto los “artefactos” como el conocimiento para usarlos— es muy desigual y, por lo tanto, una política que no tenga en cuenta este aspecto puede profundizar aún más el problema del acceso a la administración pública.

La provincia de Buenos Aires avanzó notablemente en la tecnologización de la administración pública provincial en estos últimos cuatro años. Para organizar —y facilitar— la tarea se sancionó una Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica N° 14815,<sup>2</sup> que habilitó a todos los ministerios, secretarías y entidades autárquicas a ejecutar las obras y contratar la provisión de bienes y servicios que resulten necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la ley, además de darles la posibilidad de contratar personal bajo la modalidad de locación de servicio, regulado exclusivamente por las pautas del contrato de trabajo y sin vinculación con la ley de empleo público provincial. Así, contratar equipamiento y obras sin el límite de las regulaciones existentes (obviamente, todo en el marco de las disposiciones constitucionales), más la contratación de personal por locación de servicios y la autorización a ministros y secretarios a tomar decisiones sobre cuestiones de gestión interna van definiendo un perfil de intervención claro, apuntado a producir los resultados buscados en tiempos cortos y, en principio, sin la intervención o participación —al menos en las cuestiones sustantivas— de lo que tradicionalmente se conoce como la “burocracia profesional”.

Las estrategias de modernización del Estado provincial del gobierno de Cambiemos continúan, en cierta medida, políticas iniciadas —o al menos esbozadas— por las anteriores gestiones de Felipe Solá y Daniel Scioli, aunque sin duda hay una diferencia de énfasis en su implementación. En este sentido, no hay significativas innovaciones respecto de la concepción valorativa y teórica de las ideas que sustentan este tipo de políticas, encuadradas en general bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública

<sup>1</sup> En este sentido, vale la pena leer los trabajos de Carles Ramió Matas (2017, 2018), aunque pueden plantearse algunas reservas respecto de su mirada sobre el clientelismo y su traslación acrítica al contexto de América Latina.

<sup>2</sup> Prorrogada por Ley N° 15022 y Decreto N° 53/17 E.

(NGP); sin embargo, parece haber un mayor convencimiento acerca de que son los cambios tecnológicos los que definen los avances en la modernización de la administración pública.

No obstante, tanto en el plano discursivo como en los procesos de implementación, el gobierno provincial ha tendido a invisibilizar las iniciativas de modernización del Estado de las gestiones anteriores, en el marco de una narrativa de carácter “refundacional” que lo ha caracterizado. Esta, junto con la de la corrupción gubernamental y la defensa de una mirada liberal-republicana respecto del funcionamiento de las instituciones del Estado, han sido los “mascarones de proa” en la construcción pública de sus políticas que, inicialmente el PRO y más tarde Cambiemos, utilizaron como parte de la crítica al populismo estatista con que identificó al kirchnerismo (Vommaro y Gené, 2017).

Según Piana y Solaro (2016), esta lógica refundacional estuvo presente también en las gestiones de Solá y Scioli, pero asociada en este caso a la ausencia de evaluación de las políticas:

Durante el período estudiado no se detecta una etapa de evaluación de los resultados de las políticas para justificar los cambios: cambian actores, estrategias, los ámbitos de toma de decisión, destinatarios y competencias sin evaluar los resultados anteriores. De allí que las políticas tengan una matriz refundacional que atenta contra la consolidación, el incrementalismo y el aprendizaje, necesarios en los procesos de modernización estatal (Piana y Solaro, 2016: 83).

Aquí lo refundacional está asimilado a la ausencia de evaluación, en el sentido de que al no haberla, las políticas recomienzan permanentemente, sin una base clara de información. Hablar de consolidación, incrementalismo y aprendizaje supone que la modernización requiere de, al menos, estrategias de y en el mediano plazo. No es necesariamente la misma mirada que parece tener el gobierno de Cambiemos, que apunta más a intervenciones fuertes y rápidas, de alto impacto en un contexto organizacional al que presupone *a priori* hostil –o al menos resistente– respecto de cualquier tipo de cambio. Así, las complejidades e inercias de las organizaciones públicas son el principal obstáculo a vencer en la aplicación de las políticas de modernización.

En este trabajo describiremos el proceso de reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2019 en sus líneas más generales; arriesgaremos interpretaciones que deberán ser profundizadas en etapas posteriores del trabajo, y dejaremos planteados algunos puntos que será importante evaluar en lo sucesivo. En nuestra mirada, coincidiendo con Thoenig, las organizaciones públicas son un tipo específico de configuración social responsable de dos funciones de producción que la impulsan, y no solo de una, como es el caso de las empresas o de las asociaciones de beneficencia. La primera genera los *productos operativos*, y se relaciona con la eficiencia interna y la producción de bienes y servicios específicos que pueden identificarse y numerarse con facilidad. Son los productos concretos de las políticas públicas. La segunda genera *resultados de cambio en la sociedad*, suponen una evaluación política de y por la sociedad, y se relaciona con la *efectividad*; supone tomar en cuenta efectos que son “indirectos” y menos cuantificables en el corto y mediano plazo (Thoenig, 2006). Ambas dimensio-

nes –*outputs* y *outcomes*– se ponen en juego en toda intervención o política pública y, por lo tanto, el marco de análisis de los resultados debe tenerlas en cuenta.

En esa línea, entonces, realizamos este artículo, de modo de tener un primer panorama del proceso de modernización y ensayar algunas interpretaciones sobre las decisiones tomadas y su proceso de implementación. Queda para una segunda etapa una evaluación más a fondo del proceso y sus resultados.

## **Antecedentes del Plan Estratégico de Modernización del gobierno de Cambiemos**

Tanto la administración de Felipe Solá (2002-2007) como la de Daniel Scioli (2007-2015) implementaron diversas estrategias orientadas a la incorporación progresiva de las TIC y la simplificación y modernización de los procesos administrativos.

En enero del 2002 mediante la Ley N° 12856, la Secretaría para la Modernización del Estado impulsó un Plan Rector de Modernización basado en dos estrategias diferentes: una de reforma “vertical” en los organismos y otra reforma “horizontal” en los sistemas de administración. La primera, relacionada con la adopción del Modelo de Gestión por Resultados en cada organismo del ejecutivo provincial, incluía un plan estratégico por organismo; resultados y metas cuantificables y verificables, alineación entre los resultados esperados y la disponibilidad de los recursos; compromisos de los resultados explícitos para todos los niveles, estructura de la organización alineada al plan y un sistema de monitoreo. La segunda incluía la modificación del régimen de diseño y aprobación de estructuras organizativas, del sistema de compras y contrataciones del Sistema de Administración Financiera, de la Ley de Procedimientos Administrativos y del Sistema de Recursos Humanos (Pagani et al, 2012).

Complementariamente, en agosto se aprobó el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, orientado a mejorar la cantidad y calidad de sus servicios. En el decreto de creación del plan se señala que:

el uso de estas tecnologías favorece la interacción entre los gobiernos, las empresas, las comunidades y los ciudadanos, mejora la transparencia y el control de los actos de gobierno, aumenta la eficiencia de los procesos administrativos, incrementa la eficacia de los programas de gobierno y su impacto final, y propicia la formulación e implementación de políticas de desarrollo económico regional, entre otros beneficios (Plan Estratégico de Gobierno Electrónico para la provincia de Buenos Aires, Decreto N° 1824/02).

Entre los resultados que se registraron pueden mencionarse el Portal General del Gobierno Provincial, la Guía Única de Trámites (Decreto N° 184/03); el Sistema de Emisión y Pagos no Impositivos-SIEP (Decreto N° 196/06); la Red Única Provincial de Comunicación de Datos (Decreto N° 1204/03); y la adhesión, por Ley N° 13666 a la Ley Nacional de Firma Digital, Ley N° 25506.

En el 2004, hubo un nuevo plan en el marco de un cambio de autoridades y modificación de la estructura que implicó la disolución de la Secretaría para la Modernización del Estado, que fue reemplazada por la Subsecretaría de la Gestión Pública. La nueva Subsecretaría mantuvo sus dos principales dependencias –la Dirección Provincial de la Gestión Pública y el Instituto Provincial de Administración Pública– y sumó a la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación como una tercera área para la consecución del plan (Pagani et al, 2012).

La Subsecretaría creó el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, cuyas acciones se enfocaron en la relación administración-ciudadanía con el objetivo declarado de construir “un Estado incluyente, que llevara adelante el proyecto y el destino de la Provincia respondiendo, rápida y eficazmente, a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales”.<sup>3</sup>

El plan se estructuró sobre tres componentes: a) fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización, incluyendo la planificación estatal con enfoque estratégico y el rediseño de la organización estatal, del empleo público y de la carrera administrativa; b) modernización e innovación pública; y c) formación para el cambio cultural.

Pagani, Quintans, Migliore y García (2012) enumeran algunos de los resultados obtenidos a partir de la implementación del plan. Por ejemplo, iniciativas en materia de fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización que avanzaron en la redacción de guías y criterios de planificación y evaluación e incluyeron: cursos y asistencias técnicas, normativa para la elaboración y aprobación de estructuras organizativas, “Guía de tipos estructurales especiales”, “Instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas”, “Esquema general para la elaboración de informes sobre estructuras orgánico funcionales”; “Guía para la elaboración de manuales de procedimiento”; “Guía de la comunicación escrita”; Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional; Banco de Proyectos de Innovación y Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública; Programa especial Observatorio del Estado Provincial. Además, en materia de empleo público y carrera, se diagramaron procedimientos para reinicio y fortalecimiento de las negociaciones colectivas, procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y ascensos para el personal, Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado, y Plataforma Educativa Virtual; entre otras.

En enero de 2008, ya bajo la gestión de Daniel Scioli, se creó el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información, como ámbito de debate y participación de diversos actores políticos, empresariales, gremiales, de la educación y de la sociedad civil. Entre las funciones del Consejo se encontraban: promover la generación de una base de conocimiento sobre las experiencias desarrolladas por los distintos sectores que lo integran; proponer el marco normativo que asegure el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública Provincial a través de las TIC; proponer políticas de integración y colaboración entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil para el

<sup>3</sup> Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Secretaría General de la Gobernación, Subsecretaría de la Gestión Pública. (2004). *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*. Eje 2 Modernización e innovaciones en el ámbito público. Innovar para mejorar el Estado Documento N° 2. La Plata: Secretaría General de la Gobernación.

desarrollo de las TIC en la sociedad y el Estado provincial; identificar, generar y promover las acciones y políticas necesarias para el efectivo desarrollo de las TIC en la provincia de Buenos Aires.

La estrategia de incorporación de las TIC a la gestión de gobierno lleva aparejada la necesidad de implementar mecanismos de autenticación e identificación que brinden seguridad a las gestiones realizadas en el marco de los procedimientos administrativos. En este sentido, mediante la sanción de la Ley N° 13666, la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen instaurado por la Ley Nacional N° 25506 con el propósito de asimilar al derecho local los institutos regulados a nivel federal en materia de identificación digital para garantizar la vigencia de la normativa de fondo. La norma citada fue reglamentada por el Decreto N° 1388/08 y, posteriormente, a través del Decreto N° 305/12, derogatorio del anterior.

Asimismo, con la finalidad de avanzar en la sensibilización de los agentes y funcionarios que componen la administración provincial, la Secretaría General de la Gobernación diseñó en el año 2013 un proyecto piloto para el cual se constituyó –a través de la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías– en Autoridad de Registro dependiente del Certificador Licenciado de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), de nivel federal.

El proyecto tuvo como objetivo avanzar en el proceso de digitalización de los procedimientos administrativos y servicios que brinda la Administración Pública Provincial, mediante la progresiva utilización de la tecnología de firma digital. El cúmulo de información obtenido mediante dicho proceso transitorio permitió un paso no traumático hacia la generalización del uso de la firma digital, impulsada por el posterior Plan de Modernización de 2016 (Lopardo, Rodríguez y Barlatay, 2018).

Asimismo, en marzo de 2011 se presentó un Proyecto de Ley Marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, que incluía un proceso de transformación del Estado provincial, una reforma institucional y un nuevo paradigma de Estado, para acercarlo a los ciudadanos. En sus fundamentos aceptaba que uno de los puntos críticos en el funcionamiento del Estado bonaerense era la lentitud, mientras que “La ciudadanía demanda soluciones, pide resultados, quiere un Estado presente, que defina estrategias y sea a la vez ágil, inteligente, moderno, eficaz, que rinda cuentas”. El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados de la provincia en noviembre de 2011, pero no se aprobó en el Senado (Piana, 2016).

En resumen, tal como señala Mouriño (2009), las estrategias de modernización de la gestión de Scioli se orientaron sobre los sistemas transversales de gestión a través del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPe); el Sistema Único de Gestión de Expedientes (SUGE); el Programa de Trámite Único Simplificado, entre otras iniciativas. Al igual que a nivel nacional, durante ese período no se sancionó ni se llevó a cabo ningún plan de reforma o modernización para ser aplicado en toda la Administración Pública Provincial.

## El gobierno de Cambiemos. Políticas e instrumentos normativos

### Derrotero de los organismos con competencia en el tema.

#### El Plan de Modernización

Al inicio de la gestión de María Eugenia Vidal, en 2015, y mediante la Ley N° 14803, se suprimió la Jefatura de Gabinete que funcionaba durante el gobierno anterior y se creó el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, que tenía entre sus atribuciones la de asistir “al Poder Ejecutivo en el seguimiento del plan de acción general de gobierno, diseñando e implementando los instrumentos para el monitoreo de los planes, programas y proyectos que aseguren el cumplimiento de los objetivos fijados” (art. 18, inc. 4). En la estructura del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública se reubicó orgánicamente la Subsecretaría de Modernización del Estado creada por la gestión de Felipe Solá y sostenida durante todo el mandato de Daniel Scioli bajo la órbita de la Secretaría General.

Luego, mediante la sanción de una nueva Ley de Ministerios (N° 14853) en noviembre de 2016, se reinstaura el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, dotándolo expresamente de competencia en cuanto a la planificación estratégica del Plan General de Acción de Gobierno y al control y seguimiento de la gestión (art. 18, inc. 4 y 5); atribuciones que fueron mantenidas por la Ley de Ministerios N° 14989 actualmente vigente, quedando en consecuencia derogado el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

Es por eso que la Subsecretaría de Modernización del Estado se transfiere a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a cargo de Federico Salvai (quien estaba antes a cargo del Ministerio de Gobierno), y en 2017 se reestructura. Producto de esa reestructuración quedan a cargo de dicha Subsecretaría: la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnología, la Dirección Provincial de Telecomunicaciones y la Dirección Provincial de Modernización Administrativa. Como se ve, su perfil organizacional refleja, al menos desde diciembre de 2017, la decisión de dedicarla a la modernización tecnológica. Contrariamente a lo que ocurre a nivel de la Administración Pública Nacional, en este caso el concepto general de modernización no incluye a la gestión de los recursos humanos, quedando el tema asignado a las Subsecretarías de Capital Humano y de Atención Ciudadana.<sup>4</sup>

Se designó como subsecretario de Modernización a Pablo Saccani, quién había sido jefe del Departamento de Tecnologías de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA), quien en su momento había sido convocado por Salvai, cuando era ministro de Gobierno, para planificar la tecnificación del registro de las personas.

4 Si bien en el año 2012 se escindió ya en la provincia la antigua Dirección Provincial de Personal de la Subsecretaría de Modernización (al crearse la Secretaría de Recursos Humanos), al menos el Instituto Provincial de Administración Pública continuó formando parte del área de modernización como forma de complementar el enfoque contemplando a trabajadores estatales. Hoy se encuentran escindidos, aunque en el ámbito del mismo ministerio.

En líneas generales, podemos decir que la etapa sustantiva del proceso de modernización se monta sobre un antecedente importante, como fue la puesta en marcha de la política de digitalización de los registros civiles de la provincia.

Las marchas y contramarchas en la conformación organizativa de la Subsecretaría podrían reflejar que no existía en el inicio del gobierno una estrategia de modernización clara y unificada. Quizás también eso explique que al comienzo de la gestión prácticamente se replicaran las medidas implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el gobierno nacional, medidas que luego fueron reevaluadas a la luz de la situación provincial y forzaron cambios en los ejes de la política de modernización. En poco tiempo, sin embargo, se resuelve lo principal: bajo qué batuta política quedará el tema, que hasta allí estaba en cabeza del ministro de Gobierno. El control político del proceso de modernización es un indicador de la importancia que se le da al mismo y, una vez superada esa primera etapa en que fue necesario tomar conocimiento del estado de situación que, en términos de gestión, tenía la administración provincial, queda en cabeza de Federico Salvai, ministro jefe de Gabinete y principal espada política de la gobernadora.

## Ley N° 14828 Plan Estratégico de Modernización (reglamentado por Decreto N° 1018/16)

En el año 2016, la Subsecretaría para la Modernización del Estado, entonces dependiente del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, formuló el Plan de Modernización del Estado con el objetivo de 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, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) por parte del Estado Provincial.

Según se informa oficialmente en el sitio web de la Comisión para el Estudio de la Reforma del Decreto de Procedimiento Administrativo:<sup>5</sup>

debe considerarse el fenómeno de la profunda transformación en el quehacer cotidiano en el manejo de los asuntos públicos y la forma de relacionarse con la ciudadanía que la actual administración ha dado a su gestión. La incidencia de las nuevas tecnologías, se presenta como irreversible. Alteró el nivel, la intensidad, el modo y la forma del funcionamiento de las instituciones del Estado, que en su condición de gestor del bien general, no puede ni debe estar ajeno.

El mundo de las relaciones sociales y del ciudadano con sus gobernantes, indudablemente se encuentra en un proceso de transformación notable. Las nuevas realidades asociadas a la dinámica y aceleración del cambio social, acompañados de la aparición de novedosas demandas, requiere cursos de acción que están

5 [https://reformapa.gba.gob.ar/?page\\_id=280](https://reformapa.gba.gob.ar/?page_id=280)

claramente determinados por la capacidad y el nivel de respuesta. El factor tiempo, como la simplificación de los trámites, son cuestiones que requieren un ágil y eficiente accionar.

Si bien es cierta la presencia de antecedentes en la legislación provincial, que de algún modo intentaron orientar la gestión hacia este nuevo escenario del gobierno electrónico, el gran salto cuantitativo y cualitativo, se ha dado en el último tiempo, a través de la adopción de distintas medidas por parte de la actual gestión de gobierno, que con una marcada decisión política ha decidido llevar al plano de la realidad un verdadero proceso de despapelización de la administración pública, poniendo en funcionamiento gradual, una serie de instrumentos incardinados a tal fin, cuyos resultados están a la vista.

Ante la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial, mediante la sanción de la ley 14.828 –BO del 29/07/2016–, la legislatura local aprobó el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”.

El ámbito de aplicación del plan incluyó, además del conjunto de los organismos de la Administración Pública Provincial, a los organismos de la Constitución, las empresas y sociedades del Estado, y a aquellos entes en los que la provincia se encuentre asociada a una o varias provincias y/o municipalidades. La inclusión de las empresas y sociedades del Estado (también incluidas en el caso del plan nacional) representa un cambio con respecto, por ejemplo, a la Ley de Modernización del Estado del gobierno de Fernando de la Rúa (Decreto N° 103/2001), su precedente inmediato.

El proyecto obtuvo un alto consenso político, y fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras de la Legislatura Bonaerense. La única modificación relevante introducida al proyecto fue la incluida en su artículo 7, por la cual se establece que la aplicación del plan “no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10430 y modificatorias, las que serán de aplicación plena”.<sup>6</sup> En el mismo artículo se establece que se deberá elaborar un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial.

El plan, que tiene un sesgo inspirado en los aportes de la Nueva Gestión Pública,<sup>7</sup> propone como principios rectores los siguientes: promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad; optimizar el uso de los recursos públicos; la economía y racionalidad administrativas; la ética y transparencia en la gestión pública, y el fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

(El Plan) está compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado

6 Piana (2016).

7 Al respecto, se puede consultar López (2005).

en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

Se previó la instalación en forma efectiva y progresiva del expediente electrónico y la publicación del diario denominado “Boletín Oficial” en formato digital en la página web del Ministerio de Gobierno, al cual se le reconoció que reviste carácter oficial y auténtico y producirá idénticos efectos jurídicos que la edición impresa.

De igual modo, se contempló el impulso de la implementación de la Modernización de la tramitación administrativa mediante diferentes acciones: desarrollo de nuevos sistemas de gestión; modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios; ejecución del proceso de transformación documental en miras a la gestión documental electrónica con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos propendiendo a la progresiva despapelización, simplificando y facilitando la vinculación de los ciudadanos con el Estado Provincial, para mejorar la calidad de dicha relación y reducir los tiempos y costos involucrados en las transacciones.<sup>8</sup>

Como se ve, los objetivos políticos del plan enfatizan en hacer más simple, rápida y económica la relación entre los ciudadanos y la Administración Pública Provincial. El diagnóstico y la propuesta de solución –la tecnologización y sus formas– no parecen haber sido consensuados entre el espectro de actores potencialmente involucrados, dándose por supuesto que –quizás como lo marca el slogan del gobierno nacional de Cambiemos– “era lo que había que hacer”. Este aspecto generó algunas situaciones de conflicto en ámbitos específicos de la administración provincial, que criticaban las formas más que los contenidos de la política.

Resumiendo, el plan está conformado por los siguientes componentes e instrumentos:

1. *Sistema de gestión por resultados*: Planes Estratégicos de Gestión; Planes Operativos Anuales; Reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control; Tableros de Control; Atención Ciudadana y Participación.
2. *Sistema de Consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos*: Ventanilla Única de Trámites; Programa de Calidad en la Gestión; Apertura de Datos y Transparencia Activa; Colaboración y Participación Ciudadana.
3. *Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación*: Sede Electrónica; Firma Electrónica y Digital; Digitalización de documentos y procesos administrativos; Expediente electrónico; Seguridad Informática; Interoperabilidad; Compras electrónicas.

De los tres componentes mencionados, el eje rector prioritario, aquel sobre el que se centraron los mayores esfuerzos de las políticas de modernización en la provincia, fue el de gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de la información y comunicación. No se puede afirmar que fue una decisión fundada en una estrategia específica de implementación del plan. Tal como sucede muchas veces en

<sup>8</sup> [https://reformapa.gba.gob.ar/?page\\_id=280](https://reformapa.gba.gob.ar/?page_id=280)

la práctica, las necesidades o prioridades aparecen sobre la marcha. El subsecretario Saccani se especializaba en la temática y, como ya fue mencionado, venía trabajando en el proceso de tecnificación de las 500 delegaciones del Registro Civil de la provincia, y cuando implementan ese proyecto, el mayor problema que encuentran fue la falta de infraestructura tecnológica y falta de información y datos actualizados respecto de la cantidad de delegaciones, personal, localización, etc. Adicionalmente, funcionarios de la Subsecretaría señalaron que hubo una decisión política de enfocar en una primera etapa todo lo vinculado a la modernización en infraestructura, es decir, fortalecer la gestión *hacia adentro* de la administración pública, para luego, en una segunda etapa, correr el foco al vínculo de la administración con el ciudadano.

Los instrumentos de modernización que se detallan en la normativa<sup>9</sup> replican los del Plan de Modernización del Sector Público Nacional (Decreto N° 434/2016) y el de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 3304), que fue el primero en ver la luz. Dentro del plan, los proyectos implementados por la Subsecretaría de Modernización refieren a:

- Red Metro de Fibra Óptica
- Interoperabilidad
- Portal Único de Trámites - Portal web
- Plataformas digitales - Plataformas de ciencia, tecnología e innovación - Un Estado digital
- Sistema Electrónico de compras y contrataciones de la Contaduría General - Compras electrónicas
- APP Seguridad Provincia del Ministerio de Seguridad - Portal -
- Sistema único de novedades de los agentes del Ministerio de Educación Servicios
- Registro Digital de las Personas. Portal - Partidas *on line*

Una de las mayores apuestas de la provincia fue la modernización de la infraestructura tecnológica, para lo cual está implementando una nueva Red Única Provincial de Datos (RUMPBA). De acuerdo a lo informado por las autoridades, la implementación al día de hoy alcanza a 75 partidos y supone 1.668 nodos conectados (lo cual representa un 73% de nivel de cumplimiento respecto de lo planificado inicialmente). Asimismo, se extendió la Red Metro de fibra óptica, que alcanza 129 edificios conectados, 87 kilómetros instalados y 1 gb de velocidad disponibilizados.<sup>10</sup>

Otros resultados alcanzados en términos de infraestructura tecnológica fueron: más del 90% de organismos usando servicios digitales; 724 máquinas virtuales administradas; 6642 cuentas de email ad-

<sup>9</sup> El listado de iniciativas puede verse en [https://reformapa.gba.gob.ar/?page\\_id=446](https://reformapa.gba.gob.ar/?page_id=446)

<sup>10</sup> La RUMPBA es un proyecto que ya venía trabajando la Dirección Provincial de Comunicaciones durante la gestión de Daniel Scioli, conectado con la red federal de fibra óptica, y que tendía a reemplazar a la vieja Nueva Red Provincial de Comunicación de Datos de la Provincia de Buenos Aires, que había quedado obsoleta. Para llevar adelante este proyecto el gobernador en el año 2011 había celebrado un Acuerdo Marco con ARSAT - SA (Decreto N° 460/2011).

ministradas; 424 nubes provisionadas; 84 dominios hospedados y 125 municipios asistidos. También implementaron el portal único; la identidad digital y la plataforma de servicios.

Aunque no hemos realizado una evaluación sistemática de los resultados de la política, la primera impresión es que en el lapso que va de la creación de la Subsecretaría de Modernización al presente, el avance en lo que respecta a la tecnologización de la administración provincial es importante; como vimos, las acciones incluyen varios ámbitos, aunque parecería que uno de los principales logros es la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), que se describe a continuación.

## El Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA)

Uno de los proyectos centrales en la estrategia de modernización fue la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), que fue creado por el Decreto N° 434/16 con el objetivo de digitalizar trámites y expedientes, y que quedó a cargo de la Dirección Provincial de Modernización Administrativa. El GDEBA es una plataforma integrada de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones de la administración pública de la provincia.

El sistema GDEBA surge de una plataforma web creada en la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), requerido a la empresa Everis Argentina S.A. en el año 2011, y que luego también fue transferida a la Administración Pública Nacional por la misma empresa proveedora, a través de un convenio.

Luego, en 2016, la provincia de Buenos Aires suscribió con el Ministerio de Modernización de la Nación un acuerdo Marco de Cooperación por el que este le prestará a la provincia colaboración en la implementación del Plan de Modernización y, en consecuencia, en la implementación de los sistemas informáticos de gestión documental, de compras y contrataciones electrónicas y de tramitación a distancia. En la convocatoria resultó adjudicataria la misma empresa Everis Argentina S.A. (único oferente presentado en el procedimiento provincial), compromiso que se formalizó a través de la Resolución N° 2/17.

El trabajo de campo, capacitación y soporte técnico del esquema de implementación se llevó adelante por personal contratado, en general sin vinculación previa con la Administración Pública Provincial.<sup>11</sup> El modelo de gestión supone definir proyectos concretos, a los que se asignan equipos de trabajo, que conforman unidades diferenciadas. Estos grupos fueron liderados por un coordinador o coordinadora, respondiendo en todos los casos a los únicos cargos formales del área, que son las Direcciones de línea y la provincial. Este fue el mismo esquema de trabajo y contrataciones que utilizó el gobierno

11 Si bien no tuvimos acceso en esta etapa del trabajo a información sobre el perfil de estas incorporaciones, algunos testimonios informales dan cuenta de que son, en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios finalizados recientemente, algunos con antecedentes en el ámbito laboral privado.

nacional para la implementación de los proyectos enmarcados en su Plan de Modernización, y generó cierto nivel de disconformidad entre los trabajadores, fundamentalmente por cuestiones relativas a la distancia que marcaban estos equipos en el proceso de implementación respecto de la planta permanente. La sensación era de “gente extraña” que venía a “enseñar” cómo se iban a hacer las cosas de allí en más, a quienes llevaban años trabajando en la administración.

Esta “desconexión” entre los equipos de la planificación, organización e implementación de la política y quienes serían sus usuarios de ahí en más fue marcada en algunas entrevistas. Desde nuestra perspectiva parece ser, en la práctica, una disputa muy común en la administración pública cuando se implementan cambios organizacionales, y es la que se da entre poseedores de diferentes tipos de conocimiento –la experiencia en la tarea y la organización, versus el conocimiento del sistema– respecto del lugar que le correspondería a cada uno en el proceso de reforma y, consecuentemente, en la definición de la nueva situación que se debe construir. Es decir, una disputa política en el contexto de implementación de una nueva tecnología, que puede abrir frentes de conflicto innecesarios si no se la incluye en la planificación y gestión de la reforma; este aspecto es frecuentemente ignorado cuando la reforma apuesta casi exclusivamente al impacto de la dimensión tecnológica.

El proceso de implementación fue gradual y tuvo marchas y contramarchas. Los organismos centralizados fueron los primeros en utilizar de manera obligatoria el módulo de Comunicaciones Oficiales para la elaboración de notas y memos. Posteriormente, dicha obligatoriedad se fue ampliando a entes descentralizados y autárquicos, organismos de la Administración Central y Descentralizada, empresas y sociedades del estado. Sin embargo, se observaron situaciones disímiles de implementación, dada la complejidad de introducir este sistema en contextos diversos, como puede ser el caso de las áreas de Salud, la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) o el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), por ejemplo. De acuerdo a la información provista por la Subsecretaría de Modernización Tecnológica, la implementación del GDEBA alcanza al 82% en los organismos de la Administración Central y al 49% en organismos autárquicos, descentralizados y desconcentrados; en cuanto al volumen de trabajo, se generan 4.000 nuevos expedientes por día. En este marco, la formación para las autoridades fue realizada por la propia Dirección Provincial de Modernización Administrativa, mientras que la capacitación de los agentes fue llevada adelante por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP).

La implementación de todos los proyectos de modernización tecnológica llevados a cabo por la Subsecretaría incluye la descentralización de su ejecución en cada uno de los 54 centros de cómputos que representan hoy los 24 organismos de la Administración Central y los 30 organismos autárquicos, descentralizados y desconcentrados. Esto implica que los centros de cómputos *implementan*, incluyendo la compra y adquisiciones del equipamiento tecnológico necesario, y la Subsecretaría *asesora, diseña, planifica y capacita* a las distintas jurisdicciones. Asimismo, la implementación de los proyectos es transversal a todas las Direcciones que forman parte de la Subsecretaría.

## Modificación del procedimiento administrativo provincial (Decreto-Ley N°7647/70)

También en el marco de la Ley de Modernización, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 661/17 creó en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica la “Comisión para el estudio de la reforma del Decreto-Ley N° 7647/70 y modificatorias”, con el objeto de elevar al Poder Ejecutivo, en el plazo de un (1) año a contar desde la fecha de su primera reunión, un anteproyecto de ley de actualización integral del procedimiento administrativo. La Secretaría Legal y Técnica, a su vez, mediante la Resolución N° 06/2018 (BO del 24/04/2018), aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión, designó sus integrantes –nómina que luego amplió a través de la Resolución N° 10/2018 (BO del 22/05/2018)– y estableció las autoridades (presidente y secretario).

Se realizaron dos encuentros previos, celebrados en las fechas 24/04/2018 y 17/05/2018, con la finalidad de presentar a sus integrantes y autoridades, delinear las pautas de trabajo y definir los objetivos a cumplir. Su primera reunión formal se fijó para el día 02/07/2018, dando de este modo inicio al trabajo de la Comisión y al plazo de un (1) año fijado a los fines de elaborar el anteproyecto de ley encomendado, para luego ser elevado a consideración del Poder Ejecutivo. Los resultados del trabajo de esta Comisión no están todavía disponibles.

## Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica N° 14815<sup>12</sup>

A mediados de abril de 2016 se aprobó la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica con la finalidad de paliar el grave déficit en estas materias que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general.

La ley modifica sustancialmente los procesos de compra de la administración, autorizando a todos los ministerios, secretarías y entidades autárquicas a ejecutar las obras y contratar la provisión de bienes y servicios que resulten necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Apunta a regular los procedimientos de selección de contratistas por fuera de las normas ordinarias para la contratación de bienes, servicios u obras públicas.

Por otra parte, introdujo la posibilidad de contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicio regulado exclusivamente por las pautas del contrato sin vinculación con la Ley de Empleo Público Provincial (Ley N° 10430). También modificó esta última, alterando las pautas salariales del personal de gabinete, el que podría tener libertad salarial dentro de esa planta y hasta un monto infe-

12 En el mes de enero de 2016, se sancionó también la Ley N°14806, declarativa de la emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires. Posteriormente, en abril de 2016 se sancionó la Ley N° 14812 declarativa de la emergencia en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos.

rior al funcionario al que asiste. Esta ley, junto con el Decreto N° 230/16<sup>13</sup> de delegación de funciones a los ministros, entre otros, en materia de designaciones de personal limitando las comisiones de servicio, y el Decreto N° 618/16 de congelamiento de la planta permanente y de la planta transitoria por un año, prorrogable por otro año más, generó fuerte rechazo sindical.

La contratación por locación de servicio facilitó la estrategia de implementación del GDEBA, dado que en general los equipos se conformaron con personal contratado de esa manera. La idea general que parece organizar la estrategia de implementación de la política de modernización es que la misma se estructura como un conjunto de proyectos, que se gestionan como unidades autónomas,<sup>14</sup> y para los que se contratan equipos ad-hoc, con personal proveniente de fuera de la administración pública. Solo para tener una idea de lo que se estaba autorizando para contratación de servicios, digamos que mientras la Resolución N° 23 de junio de 2016 del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública de la Provincia fija, entre otros aspectos, en \$ 45.000 el monto de remuneración a partir del cual el contrato requerirá autorización especial (en la Administración Pública Nacional se fijaba –aunque ya en 2017, un año después– una remuneración equivalente: alrededor de \$ 44.000 para las funciones de rango I, II, III y IV (responsable de proyectos). O sea que *a priori* era posible contratar por locación de servicios, fuera del sistema de empleo público, personal de nivel de dirección de proyectos.

Por otro lado, habrá que evaluar en qué medida ese personal contratado por locación de servicios permanecerá ligado a la administración una vez finalizados los proyectos; si bien desde la perspectiva eficientista tiene su lógica este tipo de contratación, también se puede pensar que cada uno de estos proyectos es un ámbito de aprendizaje (técnico, cultural y social) para los equipos, y que quizás convenga retener esas capacidades en el ámbito de la administración para que estén disponibles en futuras acciones.

Como ya dijimos, la tensión entre la lógica política y la lógica técnica que caracteriza la dinámica de las políticas públicas en el Estado puede ser resuelta de diferente manera según el modelo de gobierno y gestión que esté siendo dominante. En el caso de la provincia –y lo mismo sucede en el caso de la Administración Pública Nacional– el modelo se basa en una fuerte decisión política original por parte de las instancias superiores del gobierno, que se complementa luego con una suerte de agencialización de la implementación.<sup>15</sup> De esta manera, se introduce una nueva forma de gestión de las políticas, que “aleja” a la planta permanente de los niveles de decisión, lo que se refuerza en cierta medida al abrir la posibilidad de contratación por locación de servicios a quienes se encargarán de las nuevas acciones. Esta “desconfianza” respecto de las estructuras y prácticas instaladas es común en los casos en que se

13 Luego derogado por el 272/17E.

14 En alguna entrevista se habló, incluso, de “unidades de negocios” para hacer mención a cada uno de los ámbitos en que se concentraban estos proyectos. La explicación es que deriva del lenguaje de uso común en el área de sistemas, pero que no tiene necesariamente connotación, digamos, empresarial.

15 La agencialización nació conceptualmente en las reformas de la administración que planteó Margaret Thatcher en Gran Bretaña en la década de 1980 –conocido como Programa Next steps– y se basó en la separación, dentro de los distintos ministerios, de las funciones de definición de políticas de las funciones operativas. Así, en lugar de encarar reformas de los ministerios como estructuras completas, las áreas de servicio, las operativas, fueron “desarmadas” en unidades de gerenciamiento, unifuncionales y basadas en rendimiento. Los demás departamentos, encabezados por funcionarios políticos, eran responsables de la formulación de políticas, de establecer el marco de funcionamiento de las nuevas agencias y de asegurar la *accountability* de las mismas y la responsabilidad de sus gerentes (Ruiz, 2014, en Badía, 2018).

busca implementar modelos de gestión con enfoque, digamos, gerencial. En este caso, el resultado parece ser la introducción de un nuevo nivel de gestión entre los cargos políticos y “la línea” –imbuido de la lógica del trabajo en proyectos– con la misión de implementar de manera más eficiente las decisiones (ya que no se confía en la planta existente) pero que, en la práctica, resulta más “cercano” a los primeros, con lo que se asegura que no se pierdan o desvirtúen los objetivos políticos, pero que no necesariamente funciona como un verdadero nivel articulador entre la política y la línea.

## Régimen general de contrataciones públicas (Ley N° 13981)

Uno de los aspectos considerados en la Ley de Modernización fue “la modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios” con el objetivo de “fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la transparencia, y la reducción los plazos de tramitación”.

En este marco, se llevaron a cabo distintas modificaciones, tanto a nivel normativo como tecnológico, del sistema de compras y contrataciones de la provincia que se encuentra regulado por la Ley N° 13981 sancionada en el año 2009 y que entró en vigencia en el año 2016 a partir de la sanción de su Decreto reglamentario N° 1300.

Este decreto modificó el régimen general de contrataciones de la provincia, ampliando el marco para la contratación directa y disminuyendo el nivel de firma necesario para su autorización y aprobación, en comparación con el régimen previo. Asimismo, le dio amplias facultades a la Contaduría General de la provincia como autoridad de aplicación.

El régimen contractual regula un sistema de redeterminación de precios que implica la posibilidad de variar, durante el plazo de ejecución del contrato y a pedido del contratista, el precio de la oferta que resultó ganadora del procedimiento de selección; en otros términos, se trata de la posibilidad de aumentar el precio que el Estado paga al proveedor durante la vigencia del contrato.

En cambio, el régimen anterior preveía la “invariabilidad de precios”. De cualquier forma, esto era una rigidez criticada por muchos, más aún en contextos inflacionarios, ya que los proveedores para cubrirse calculaban al momento de ofertar las variaciones futuras de la inflación, lo cual inflaba mucho el costo y era un problema del sistema. Como dato a considerar, los sistemas de redeterminación no son estrictamente una innovación provincial, sino que en el ordenamiento nacional de contrataciones públicas está contemplado hace muchos años y, principalmente, en los regímenes de obra pública.

También se estipularon limitaciones al sistema de control, determinándose la posibilidad de intervención simultánea y concomitante de los organismos de control, con un plazo de diez días corridos para pronunciarse en ciertos procedimientos, mientras que en otros directamente se postergó su intervención para una vez que haya finalizado el procedimiento. Finalmente, en materia de contratación electrónica, se habilitó el Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires (PBAC).

En febrero de este año, el gobierno provincial derogó el Decreto N° 1300 a través del Decreto N° 59/19 manteniendo a la Contaduría General de la Provincia como autoridad de aplicación. En los considerandos del decreto se señala que, si bien el Decreto N°1300/16 ha posibilitado dotar a los procedimientos de compras del Estado provincial de mayor celeridad, tecnicismo y transparencia, la dinámica actual y la experiencia recogida en el transcurso del tiempo de su vigencia y determinados cambios en las estructuras orgánicas de las jurisdicciones provinciales exigen una readecuación normativa al respecto.

Tal como señala la Fundación Governeo, el 7 de enero se publicó en el Boletín Oficial de la PBA la Resolución CGP N° 12/19 mediante la cual se actualizó el valor de la Unidad de Contratación, parámetro de valor expresado en moneda de curso legal –creado mediante la Ley N° 14815 de emergencia administrativa– aplicable a los contratos celebrados por la administración pública. Dicha unidad de medida fue incorporada al régimen general de contrataciones a partir de la sanción de la Ley N° 15078 (Presupuesto 2019, art. 81), mediante la cual se modificó la Ley N° 13981. La cantidad de unidades de contratación a las que ascienda el precio estimado del bien o servicio a contratar determina el nivel jerárquico del funcionario competente para autorizar o aprobar los trámites contractuales y el tipo de procedimiento a seguir.<sup>16</sup> Asimismo, se incorpora como una condición indispensable para poder presentarse a los llamados, como así también para acceder a contrataciones directas, la exigencia de que los contratistas y proveedores acrediten el cumplimiento del pago de sus obligaciones fiscales por los impuestos sobre los Ingresos Brutos, Inmobiliario y a los Automotores.

En cuanto a los cambios tecnológicos introducidos, se implementó en la provincia el Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF-PBA). Este sistema, también “importado” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería para los distintos organismos que conforman la administración pública de la provincia. La implementación del sistema tuvo inconvenientes, que derivaron en mayo de 2018 en la renuncia de Gastón Messineo, quien estaba a cargo de la Contaduría General de la provincia. Los problemas del sistema se hicieron de público conocimiento a partir de varios reclamos de los trabajadores estatales que no recibieron el pago de sus haberes, horas extras y viáticos, así como también de proveedores por la falta de cobro a término; según algunas opiniones de empleados públicos, los problemas se debieron a la falta de infraestructura tecnológica adecuada y de capacitación.

## Estructuras organizativas (Decreto N° 37/15)

El Decreto N° 37/15 B derogó el Decreto N° 1322/05 del gobierno de Felipe Solá, que regulaba el régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras de la Administración Pública Provincial. El decreto mencionado fijaba límites a la cantidad de subsecretarías y direcciones, pero también delimitaba la cantidad de asesores y definía los pasos para la

<sup>16</sup> <http://www.governeo.org/el-gobierno-provincial-actualizo-el-valor-de-la-unidad-de-contratacion/>

aprobación de las estructuras de los ministerios y secretarías, entre otras pautas. Ese decreto no fue reemplazado por otro esquema.

En líneas generales, se colocan en el área de decisión de los ministros temas como la generación de indicadores de gestión que tiendan a una mayor eficiencia de la administración de las áreas de su competencia, implementar herramientas de evaluación de desempeño y políticas de incentivos para el personal a su cargo, o implementar la carrera administrativa de todo el personal, velando por el cumplimiento de las normas vigentes en esta materia. En las administraciones públicas, algunos de estos temas son tradicionalmente definidos centralmente, por lo cual esta medida representa un cambio importante de estrategia, apuntando a la descentralización de decisiones en pos de una mayor eficiencia. Y se corresponde, además, con la lógica de gestión por proyectos que se quería implementar.

En la misma línea, y en cuanto a estructuras organizacionales, el artículo 8 de la Ley dice que cada ministerio puede proponer al gobernador la creación de las Unidades Organizativas que estime necesarias, de conformidad con las exigencias de las respectivas áreas de su competencia, y que la creación y funciones específicas de dichos organismos son determinadas por decreto. Sus estructuras orgánico-funcionales deben ser diseñadas con arreglo a lo previsto por la Ley de Ministerios (14989) y la Ley de Presupuesto, y deberán ser aprobadas por el gobernador. Al respecto, la Ley de Ministerios vigente (Nº 14989), en su artículo 50 declara de interés prioritario provincial la reorganización de las estructuras administrativas y la racionalización y ordenamiento eficaz de los recursos humanos y materiales de la Administración Central y descentralizada en todas sus variantes. Y en su artículo 51 le confiere amplias facultades a la gobernadora para:

disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas cualquiera sea su denominación, naturaleza jurídica y ubicación estructural, asignando y/o reasignando a las subsistentes o nuevas a crearse, las misiones, funciones, acciones, objetivos y ámbitos de competencia que estime corresponder.

Por otro lado, el artículo 11 de la Ley de Ministerios (titulado “De la Delegación de Competencias”) faculta

al Gobernador a delegar en los Ministros, Secretarios de Estado, Oficiales Mayores o funcionarios u organismos que en cada caso determine, las facultades relacionadas con las materias que le competen, de acuerdo con lo que se determine expresa y taxativamente por decreto.<sup>17</sup> Solo podrán delegarse las atribu-

17 Se vincula con el principio jurídico administrativo de “improrrogabilidad” de las competencias, que indica que la competencia asignada legalmente –o parte de ella– no puede ser transferida por el órgano que la tiene atribuida a otro órgano diferente, salvo en aquellos casos en que tal posibilidad hubiera sido expresamente autorizada normativamente (v.gr. delegación). Este carácter tiene su base en que la competencia del órgano es establecida en función del interés público por una norma estatal, y quienes tienen obligación de ejercerla no pueden desprenderse de ella por su mera voluntad.

ciones que se reciban por delegación, cuando ello esté autorizado en la norma delegante. La delegación deberá precisar expresamente las funciones y materias sobre las que verse, el Ministro, Secretario de Estado u Oficiales Mayores o funcionarios que en cada caso se determine al que se delegan las facultades y en su caso, el término de vigencia. Asimismo, los Ministros y los Secretarios podrán delegar la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de sus respectivas carteras, en los funcionarios que determinen y conforme con la organización de cada área.

Si bien esta disposición legal existió siempre en las leyes de ministerios, este gobierno ejerció la posibilidad de delegar más intensamente que las gestiones anteriores. En principio, por la emergencia administrativa, hay una amplia delegación de la Legislatura al Poder Ejecutivo para modificar el contenido de la ley de ministerios; según el artículo 45 de la Carta Magna, los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por la Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella. Por otro lado, la gobernadora delega en los ministros-secretarios la facultad de decidir, con importantes grados de discrecionalidad, sobre asuntos ligados a la gestión de sus programas.

La Dirección de análisis de estructuras, reglamentaciones y otros proyectos dependientes de la Subsecretaría Legal de la Secretaría Legal y Técnica es quién tiene formalmente a su cargo:

Analizar los proyectos de actos administrativos que, en materia de reglamentaciones, estructuras, convenios en el marco de su competencia, y otros proyectos, se sometan a consideración del Gobernador y del Secretario Legal y Técnico, verificando y controlando el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, así como los aspectos técnicos y de procedimiento de tales proyectos (Decreto N° 816/2018).

La ausencia de una normativa específica sobre estructuras –al menos no la identificamos en esta etapa de la investigación– permite una mayor flexibilidad en el diseño de las actuales, quedando su regulación a discreción de sus autoridades superiores (ministros-secretarios).

Otra cuestión a considerar es la eliminación de toda incompatibilidad funcional para los subsecretarios mientras ejercen el cargo, así como la reducción de las que afectan a los ministros y secretarios. Sobre este punto, la modificación amplía las posibilidades de los funcionarios para ejercer, en forma paralela a la función pública, actividades de índole privada.

En comparación con la estructura del Poder Ejecutivo del gobierno anterior al de Cambiemos, el tamaño del organigrama de la actual gestión no ha variado sustancialmente. Mientras que la última estructura vigente del período del gobernador Scioli se estructuraba con once ministerios, once secretarías, la Asesoría General de Gobierno y la Coordinación General Unidad Gobernador, el gobierno de Vidal aumentó la cantidad de ministerios (de once a catorce), disminuyó la de las secretarías de

apoyo al Poder Ejecutivo (de once a cuatro), a la par que se crearon dos nuevos entes autárquicos (el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia y el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana) y se recreó la Coordinación General Unidad Gobernador, originalmente suprimida.

Como consecuencia de las sucesivas modificaciones de la Ley de Ministerios en el gobierno de Cambiemos, las estructuras de los ministerios y secretarías evolucionaron según el siguiente detalle:

| Leyes   | Ministros y secretarios | Subsecretario | Dir. Pcial. | Director | Total       |
|---|-------------------------|---------------|-------------|----------|-------------|
| <b>14803</b><br>(10/12/2015)                        | 18                      | 66            | 238         | 635      | <b>957</b>  |
| <b>14832</b><br>(15/01/2016)                        | 19                      | 73            | 243         | 652      | <b>987</b>  |
| <b>14853</b><br>(18/08/2016)                        | 19                      | 76            | 258         | 709      | <b>1062</b> |
| <b>14989</b><br>(30/11/2016 derogó la Ley N° 14803) | 18                      | 65            | 213         | 614      | <b>911</b>  |

**Fuente:** Instituto Patria, Observatorio del Estado Provincial (2018 ).

Al igual que ocurrió a nivel nacional, la anunciada disminución de cargos públicos en el marco de un mensaje de austeridad política frente a la ciudadanía no fue significativa.

## Empleo público

En el año 2015, también el empleo público ingresó como un problema por resolver en la agenda del gobierno, impulsando debates públicos en cuanto a su magnitud, politización y el incumplimiento de sus obligaciones laborales por los trabajadores. En la línea de lo realizado a nivel nacional en materia de empleo público, el gobierno provincial, a través de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica (N° 14815) y de la implementación del Decreto N° 618/2016, priorizó la implementación de medidas orientadas a la flexibilización y a la reducción de los planteles del estado, al disponer el congelamiento de vacantes y suspender las designaciones en planta permanente y transitoria de la administración pública.<sup>18</sup>

Justificado en el déficit fiscal, el gobierno suspendió las designaciones de personal de planta permanente y de la planta transitoria de todas las jurisdicciones y organismos de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su régimen estatutario y el agrupamiento ocupacional, congelando todas las vacantes existentes.

<sup>18</sup> (Gil García, 2017).

Pero, por otra parte, y como ya fue mencionado, la Ley de Emergencia Administrativa reguló un régimen especial de contrato de servicios, definido como

aquel entablado entre un profesional o técnico que presta un servicio sin sujeción a un resultado concreto, que responda a una necesidad de carácter transitorio o estacional que, por su complejidad o especialización, no pueda ser cumplida por personal permanente.

El régimen establece que la relación entre el contratado y la Administración no se regirá por la Ley de Empleo Público sino por las cláusulas que se fijen en el contrato, y que la celebración del mismo no generará una expectativa o derecho a prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia.

Otras de las políticas de empleo implementadas fue la de los retiros voluntarios (Decreto N° 465/2018): “en el actual proceso de reordenamiento y cuantificación de los Recursos Humanos existentes en la Administración Pública Provincial, la aplicación de dicha herramienta resulta conveniente para los intereses del Estado”. Los potenciales destinatarios del retiro voluntario son todos los agentes que revisten en las plantas permanentes con estabilidad del Poder Ejecutivo provincial, organismos de la administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, con las excepciones de Policía provincial, Servicio Penitenciario Bonaerense y Salud Penitenciaria. Podrá adherirse el personal que registre una antigüedad de dos (2) años o más e inferior a los veinticuatro (24) años en la Administración pública y le faltaren más de cinco (5) años para acceder a un beneficio jubilatorio.

También, a través del Decreto N° 272/17, la gobernadora delega facultades en los ministros secretarios, secretarios del Poder Ejecutivo, titulares de los Organismos de la Constitución, asesor general de Gobierno y titulares de organismos descentralizados, respecto de la designación, contratación y nombramiento de personal. También los faculta a disponer de reconocimientos, ceses de personal, jubilación anticipada y retiro voluntario; conversión de exoneración en cesantía; ascensos, cambios de agrupamiento, reubicaciones y traslados, fecha del cese del personal de planta temporaria –personal de gabinete y secretarios privados–, entre otras cuestiones. Asimismo, establece que los cargos vacantes serán absorbidos por el Ministerio de Economía y puestos a disposición del Poder Ejecutivo, obstaculizando así su utilización por parte de las diferentes jurisdicciones para concretar incorporaciones de personal y/o eventuales recategorizaciones.

En la iniciativa impulsada por la gobernadora Vidal se plantea además que no se podrá incrementar la planta de personal en un nivel mayor al crecimiento poblacional proyectado por el organismo estadístico nacional.

Por otro lado, se avanza en la implementación de sistemas de control de personal, ampliando los organismos que liquidan sueldos a través del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE), lo que implica fundamentalmente que en él deberán cargarse todos los movimientos de asistencia y licencias, y que las delegaciones de personal deben reportar informes diarios sobre las novedades del personal.

Si comparamos con lo realizado en la implementación del Plan de Modernización en la Administración Pública Nacional, veremos que en esta, uno de los aspectos más conflictivos fueron sin duda las cesantías y despidos. El debate al respecto tomó por mucho tiempo el centro de la escena política, generándose también muchos estudios sobre el verdadero alcance de la política que se estaba implementando. Por ejemplo, un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) mostró que desde diciembre de 2015 a enero de 2017 se habían registrado 74.655 despidos en el sector público, a los que habría que sumar los producidos entre finales de 2017 y enero de 2018, ocurridos en organismos descentralizados (1257), empresas de capital estatal (695 en FADEA, YCRT e YPF) y en la Administración Central (88).<sup>19</sup> Los despidos y cesantías se fundamentaron en tres ejes: la necesidad de ajustar las cuentas públicas, el sobredimensionamiento del aparato estatal y el reclutamiento clientelístico de trabajadores públicos que se había producido en los años anteriores, y su materialización requirió de estrategias específicas, que no siempre expresaban objetivos claros.<sup>20</sup> Por otro lado, se encaró un extenso trabajo para definir “plantas óptimas”, consistente en estudios en cada organismo tendientes a contrastar, básicamente, cantidad y perfil del personal contra misiones, objetivos y resultados.

Contrariamente, en la provincia de Buenos Aires la implementación del Plan de Modernización no tuvo un nivel de conflicto visible en lo que respecta a cesantías y despidos. Tampoco se implementaron los estudios de plantas óptimas. En este sentido, la estrategia y manejo político del gobierno provincial pareció circular por carriles diferentes –y más exitosos, digamos, al menos en términos del nivel de conflicto que supusieron– a los del gobierno nacional, aunque los objetivos perseguidos, al menos formalmente, fueron similares. En cuanto a la evolución de la planta de personal en estos últimos cuatro años, el cuadro 1 presenta datos hasta 2017. Si comparamos 2014 contra 2017, vemos que el total de la planta provincial creció un 1.03% promedio, distribuidos así: 1.04% en “otras funciones” (que sería la Administración Central), 1,01% en Educación, y un 1,04% en Policía.

Como se ve, la planta se mantiene de hecho estable. Habría que analizar a fondo el impacto de los contratos por locación de servicios en cantidad de personas y en masa salarial, ya que no se informan como empleo público y, por lo tanto, no se incluyen en los cuadros.

**Cuadro 1. Cantidad de empleados en la Administración Pública Provincial (2014-2017)**

| Años            | Puestos de trabajo |                |                |                | Variaciones % |             |             |
|-----------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-------------|-------------|
|                 | 2014               | 2015           | 2016           | 2017           | 2015 / 2014   | 2016 / 2015 | 2017 / 2016 |
| <b>Total</b>    | <b>559.425</b>     | <b>576.275</b> | <b>582.595</b> | <b>575.309</b> | <b>3,0</b>    | <b>1,1</b>  | <b>-1,3</b> |
| Otras Funciones | 195.080            | 199.283        | 205.046        | 204.129        | 2,2           | 2,9         | -0,4        |
| Educación       | 269.401            | 276.282        | 275.391        | 272.133        | 2,6           | -0,3        | -1,2        |
| Policía         | 94.944             | 100.710        | 102.158        | 99.048         | 6,1           | 1,4         | -3,0        |

<sup>19</sup> <http://centrocepa.com.ar/analisis-los-despidos-enero-2017/>

<sup>20</sup> Para tener una interpretación sobre esta política, ver Colectivo S (2018).

**Fuente:** Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Recuperado de [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento\\_del\\_empleo\\_publico\\_Provincial\\_5.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf)

El eje de la capacitación, llevado adelante por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) implementó el Programa de Agentes del Estado, el Programa de Organismos Provinciales y el Programa de Organismos Municipales. Según resultados oficiales, se capacitó a 188.000 agentes públicos, de los cuales un 63% representa a los agentes públicos municipales.

Otra de las políticas del IPAP fue la implementación de la Diplomatura en Gestión Pública Provincial y la Diplomatura en Gestión Pública Municipal, ambas dictadas bajo la modalidad virtual.

Por último, no se dieron a conocer iniciativas relativas a cambios en los mecanismos de carrera, previstos en normas y acuerdos paritarios o de los distintos escalafones.

## Conclusiones preliminares

Desde el punto de vista teórico, la reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires persigue los mismos objetivos, propone los mismos lineamientos políticos y generó instrumentos normativos similares a los que fueron implementados en la Ciudad de Buenos Aires y a nivel nacional. Es decir que Cambiemos tiene un abordaje común respecto de estos temas, “importado” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la administración nacional, ámbitos en los que, sobre todo en la primera, las medidas implementadas fueron exitosas en términos generales. Este es el caso, en particular, del expediente electrónico. También lo explica el hecho de que el actual staff de gobierno de la provincia es “importado” de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que no resulta nada extraño que se “importen” también las políticas.

El enfoque general recoge muchos de los conceptos que se nuclean en el modelo de la Nueva Gestión Pública –“lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública”–, aunque la tecnologización informacional es, en su práctica concreta, el verdadero núcleo de la modernización. También se plantean temas relativos a resultados, capacitación del personal, agilización de los trámites, y otros.

Más allá de estas similitudes de concepto, los contextos político-organizacionales son diferentes, lo que generó objetivos y estrategias particulares de implementación, en función de lo que la propia práctica fue mostrando que era necesario –y viable– encarar. Así, el bajo piso de partida en materia de tecnología que tenía la provincia fue sin duda lo que llevó a priorizar el avance en la informatización de la gestión por sobre otros objetivos. Todo parece indicar que el gobierno se dio un marco normativo de excepción para preparar las futuras intervenciones, marco que definía las variables que el gobierno necesitaba controlar –al menos *a priori*– para actuar (contrataciones por fuera del sistema de empleo público, descentralizar decisiones respecto de estructuras y gestión de personal, flexibilizar régimen de compras, etc.). Pero este marco no suponía un diagnóstico de los problemas, sino las

bases de viabilización de una estrategia de gestión (por proyectos, por equipos, descentralizada). El diagnóstico se fue construyendo en la práctica, a medida que intervenía sobre distintos ámbitos de la administración; en particular, la informacionalización de los registros civiles fue la base para encarar una política similar en el conjunto de la administración. Y, por otro lado, en una estrategia de raíz claramente “gerencial”, el gobierno cambió su estrategia cuando lo creyó o lo vio necesario, hizo las modificaciones que consideró necesarias en las estructuras organizacionales y avanzó rápidamente hacia los nuevos objetivos.

Es cierto que el modelo de implementación elegido lo permitió, en tanto se centra en la articulación entre la instancia de decisión política y el staff “creado” (contratado) para la gestión del proyecto, con poca o nula participación de la burocracia profesional.

Nuestra primera impresión es que la reforma administrativa se resume hoy en el concepto de *modernización*, y este refiere solamente a las reformas tecnológicas (despapelización, ventanillas únicas, trámites *on line*, firma digital, apertura de datos públicos, etc.). Así como sucedió en la Ciudad de Buenos Aires y en nación, hay una apuesta fuerte a construir una administración en la que la tecnología sea la variable a través de la cual cambien tanto las lógicas tradicionales con que internamente se manejó la administración provincial (incluyendo los municipios), como las lógicas con las que planteó su relación con los ciudadanos. En este sentido, como visión estratégica, parece acertada.

Muchas de las estrategias modernizadoras son continuadoras –al menos en el discurso e intenciones– de las implementadas por gestiones anteriores, siendo la gran innovación de este gobierno la incorporación del GDEBA.

Respecto del empleo público, las medidas son, al menos en el planteo formal, las mismas que en nación y CABA. Enmarcadas en el discurso de austeridad y achique del gasto público, y bajo los preceptos valorativos del empleado público ineficiente, se congelaron los ingresos a la administración provincial. Sin embargo, se gestaron dos nuevas vías de contratación: una a través de consultoras, y otra la contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicio (recordemos que la mayoría del personal contratado bajo locación de servicio se desempeña en “proyectos” y, generalmente, son jóvenes recién recibidos provenientes de la CABA y sin experiencia en la administración pública). Ambas medidas reflejan criterios de flexibilización del empleo, que algunos actores ven como precarización. Si bien parecen mostrarse eficientes desde el punto de vista del modelo de gestión de proyectos instalado –de impronta gerencial/privada–, estas nuevas formas de incorporación de personal plantean problemas con los trabajadores de planta, tanto en el plano de las tareas concretas como en el plano simbólico, por ejemplo, del “lugar” que se les reserva en el modelo, que en general es de desconfianza y poca capacidad.

Por otro lado, se nota –al menos mirando “la superficie”– la ausencia de una estrategia para abordar de manera más integral la problemática de los recursos humanos, más allá de la permanente mención –y también definición de políticas– de capacitación. Como ya mencionamos, se nota un “corte” –al menos en algunas áreas específicas y según algunas voces– entre los equipos que implementan los progra-

mas –que incluyen fundamentalmente personal contratado por locación de servicios– y el personal de planta permanente, que no permite que los proyectos sean discutidos –y, por lo tanto, más fácilmente incorporados– por estos últimos. La tecnología no se incorpora automáticamente, sino que su legitimación en el conjunto del aparato organizacional del estado será función, en general, de una política específica. Este ha sido siempre –no solo en este gobierno– el plano menos “amigable” y, por lo tanto, menos actuado, por los responsables de la gestión política; lleva tiempo y esfuerzos, y sus resultados no siempre están garantizados, por lo que se termina apostando –y fetichizando– el viejo modelo de la autoridad formal. La tecnología no resuelve esta cuestión, que es de raíz claramente política

En líneas generales, la implementación de los proyectos fue gradual pero sostenida, con avances y retrocesos, y con resultados de implementación disímiles según las capacidades tecnológicas y resistencias a los cambios de contexto de cada organismo. Según los primeros resultados que pudimos recoger, fue mucho más alto el nivel de cumplimiento en la Administración Central que en los organismos autárquicos, descentralizados y desconcentrados, como, por ejemplo, ARBA o IOMA.

El hecho de estar siguiendo políticas que están siendo actualmente implementadas hace que los datos formales disponibles para dar cuenta de la marcha y los resultados de la reforma no sean muchos. Lo mismo sucede con trabajos realizados desde el campo académico. En algunos casos se ha podido avanzar con entrevistas, pero, como dijimos al comienzo y reafirmamos aquí, cabe dejar abierto un espacio importante para la reinterpretación de la información a medida que la misma vaya apareciendo.

## Referencias bibliográficas

- Badía, G. (2018). Estado y administración pública: Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública José C. Paz: EDUNPAZ. Recuperado de <https://www.unpaz.edu.ar/sites/default/files/2018-11/Estudios%20Estado%20y%20Administracion%20Publica.pdf>
- Colectivo S (2018). Despidos en el Estado: primeros movimientos de una sinfonía con partitura oculta. *BORDES, Revista de política, derecho y sociedad*. Recuperado de <http://revistabordes.com.ar/despidos-en-el-estado-primeros-movimientos-de-una-sinfonia-con-una-partitura-oculta/>
- Gil García, M. (2017). Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(13) (julio-diciembre).
- Lopardo, J., Rodríguez, N. y Barlatay, F. (2018). Firma Digital: Análisis del Marco Nacional y las Regulaciones Locales. Recuperado de <http://governeo.org/wp-content/uploads/2016/09/Firma-Digital-Governeo-Documento-de-An%C3%A1lisis.pdf>
- López, A. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (comps.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp. 71-90). Buenos Aires: Prometeo.
- Mouriño, M. (2009). Modernización y Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Aportes*.
- Instituto Patria, Observatorio del Estado provincial (2018a). La Administración paralela: un estudio de la reestructuración de la organización administrativa de la provincia de Buenos Aires a partir del análisis

de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA). Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/observatorio-estado-provincial/>

Instituto Patria, Observatorio del Estado provincial (2018b). Modificaciones a la organización administrativa. Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/observatorio-estado-provincial/>

Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A. y García M. E. (2012). Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos. Recuperado de [jornadassociologia.fahce.unlp.edu. ar/actas/Pagani.pdf/at\\_download/file](http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Pagani.pdf/at_download/file)

Piana, R. S. (2016). El nuevo Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Plan Estratégico, cinco principios rectores, tres componentes y muchos supuestos. (Ponencia). IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, Argentina. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8987/ev.8987.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8987/ev.8987.pdf)

Piana, R. S. y Solano, M. (2016). Modernizando la modernización: Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 83-102.

Ramió Matas, C. (2017). De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro. *Aportes, revista para el Estado y la administración gubernamental*, 33.

----- (2018). Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 5-42.

Thoenig, J.-C. (2006). El rescate de la publicness en el estudio de la organización. *Gestión y Política Pública*, XV(2), 229-258. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XV\\_No.II\\_2dosem/GyPP\\_15-2.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/GyPP_15-2.pdf)

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231-25.



# Aportes del enfoque de las cadenas globales de valor para el análisis de las organizaciones



Sebastián Costa\*

## Resumen

Existe un amplio consenso entre diversos autores en destacar que, desde mediados de la década de 1970, estamos en presencia de una nueva etapa del capitalismo, cuyas características emergen luego de la ruptura con el capitalismo industrial. Por supuesto, esta nueva perspectiva requiere de nuevas categorías que intenten dar cuenta de los fenómenos que se suceden en la actual estructura económica mundial. En este sentido, uno de los conceptos teóricos que permite el análisis de esta nueva configuración es el de las *cadenas globales de valor* (CGV). Dicha categoría brinda un marco de referencia para comprender, entre otras cuestiones, el papel de las organizaciones que se encuentran en la nueva etapa.

En primer lugar, el texto recorre brevemente las diferentes etapas del capitalismo hasta llegar al período en el cual el enfoque de las CGV toma protagonismo. Luego, se realiza una presentación de las principales concepciones teóricas en torno a este concepto. Para finalizar, se concluye con una invitación a ampliar el análisis de las cadenas globales de valor, por un lado, a los espacios propios de las políticas públicas y las trayectorias de los Estados y, por otro, a la esfera organizacional, con el objetivo de obtener una mirada integral del fenómeno.

\* Licenciado en Administración (UNPAZ). Maestrando en Estudios Organizacionales (UNGS). Mail: sebastian-costa1987@gmail.com.

**Palabras claves:** organizaciones - capitalismo - cadenas globales de valor

## 1. Una nueva era del capitalismo

La afirmación de que estamos ante una nueva etapa del capitalismo guarda relación con los distintos trabajos que describen los cambios que se vislumbraron desde el último cuarto del siglo XX en adelante. En general, los autores que abordan el capitalismo en el largo plazo coinciden en que hubo una ruptura con el capitalismo industrial, cuya presencia configuró la escena mundial durante la mayor parte del siglo pasado (Dieuaide, Paulré y Vercellone, 2006; Sztulwark y Míguez, 2002; Míguez, 2013; Virno, 2002; Dabat, 2006; Dabat, Hernández y Vega, 2015).

En este sentido, Dieuaide, Paulré y Vercellone argumentan que la actual etapa del capitalismo se basa en un nuevo *sistema histórico de acumulación*, entendido esto como “la asociación entre un modo de producción y una lógica de acumulación que orientan en un largo período las tendencias de la valorización del capital, la división del trabajo y la reproducción de las relaciones sociales más fundamentales” (citado por Sztulwark y Míguez, 2002: 13).

En consecuencia, es posible detectar, a grandes rasgos, tres sistemas históricos de acumulación a lo largo del capitalismo. Así, podemos clasificar a estas etapas en capitalismo mercantil, capitalismo industrial y nuevo(s) capitalismo(s).

### 1.1. Capitalismo mercantil

Esta primera etapa de análisis transcurre desde el inicio del capitalismo mercantil a finales del siglo XVI hasta finales del siglo XVIII. Los dos factores principales de este capitalismo son el sistema de producción y el saber del artesano como factor central en la relación capital-trabajo.

El sistema de producción que se destacaba por entonces era conocido como sistema del taller de trabajo (*putting out system*, en inglés) y consistía en una producción esporádica y dispersa llevada a cabo en talleres particulares u hogares. El capitalismo mercantilista se caracterizó por su convivencia con la actividad agrícola, dado que esta actividad todavía constituía uno de los motores de la economía.

En relación al trabajo, el elemento destacado lo constituía el saber del artesano –u oficio– como un factor ajeno a los dueños de los medios de producción. En consecuencia, el saber del trabajador, en este caso, un trabajador calificado, resultaba imposible constituirse como un dispositivo de control en el proceso productivo. De hecho, este conocimiento era transmitido de trabajador a trabajador por medio de aprendizaje por visualización. Los trabajadores participaban desde la concepción hasta la finalización de la producción (Coriat, 1992; Míguez, 2013).

## 1.2. Capitalismo industrial

En la segunda etapa, la relación capital-trabajo se ve modificada en función de la búsqueda, a través de un método científicista, conocido como *administración científica*, cuyo objetivo principal era la apropiación de esos saberes artesanos para, después, luchar contra el oficio y destruirlo con el objeto de monopolizar el saber en un ámbito de control y dominación en manos del capital (Coriat, 1992; Szlechter, Caravaca, Meilán y Tavella, 2018). Como consecuencia, tanto los aportes de Frederick Taylor, primero, como los de Henry Ford, después, redundaron en una “división del trabajo (que) polariza los saberes como resultado de la parcelación y descalificación del trabajo manual de ejecución junto con la sobrecualificación del trabajo intelectual ligado a la concepción del proceso productivo” (Míguez, 2013: 34).

Por otro lado, el *putting out system* se sustituye por el gran sistema de empresas mecanizadas especializadas en la fabricación de bienes estandarizados, en especial bienes de la industria automotriz y metalmecánica, donde el asalariado industrial se concentra en la manufactura y la industria. En este ámbito, el criterio de eficiencia se basa en la búsqueda de las economías de tiempo. En el marco de una nueva organización del trabajo, este tiempo se vuelve un recurso preestablecido en función de una determinada tarea. A su vez, el tiempo reviste un carácter productivo, es decir, el tiempo de trabajo en la empresa, por un lado; y un tiempo de reproducción de la fuerza de trabajo, por otro (Dieuaide et al, 2006). En definitiva, el proceso de acumulación industrial se sostenía mediante el dominio de los tiempos de producción masiva de productos estandarizados.

## 1.3. Nuevo(s) capitalismo(s)

Acudiremos al término “nuevo capitalismo” que utilizan Sztulwark y Míguez (2002) para designar al nuevo sistema histórico de acumulación que surge a partir de la década de 1970, como fruto de la crisis del capitalismo industrial, basado en el sistema de producción taylorista-fordista. Esta crisis se desencadena, entre otros motivos, a causa del conflicto de la organización científica del trabajo y la tendencia a un trabajo con dedicación exclusiva y de por vida, sumado a un proceso de socialización del conocimiento gracias a la escolarización en masa y al elevamiento en el nivel de formación (Dieuaide et al, 2006; Virno, 2002).

A diferencia del capitalismo industrial, existe una heterogeneidad en relación a los diferentes enfoques con los que se aborda este período. En consecuencia, no resultaría inadecuado hablar, también, de *múltiples capitalismos*. De esta manera, encontraremos, entre otras, tres posiciones diferentes en relación a esta discusión. Por un lado, existe una corriente que ubica al capitalismo posfordista en un continuum con el capitalismo industrial. En este sentido, existen cambios tecno-económicos, cuyos pilares son las nuevas tecnologías de la información y comunicación y una nueva forma organización del trabajo flexible. Una segunda perspectiva, la del capitalismo financiero, supone una ruptura con el capitalismo industrial. En este caso, el capital financiero es el que ocupa el centro del proceso económico, en lugar del capital pro-

ductivo. La última posición refiere a la existencia de un capitalismo que ha producido una ruptura con el capitalismo industrial, en tanto representa un nuevo proceso de acumulación (Sztulwark y Míguez, 2002). En esta tercera opción, encontramos al *capitalismo informacional* o *informático* y al *capitalismo cognoscitivo* o *cognitivo*. El primero de ellos tiene su centro de producción en el sector electrónico informático, que reemplaza al complejo automotriz-metalmecánico que prevaleció durante el capitalismo industrial. Este tipo de capitalismo se caracteriza por el despliegue de las nuevas tecnologías y por la centralidad que ocupa la computadora en los procesos productivos (Dabat, 2006; Dabat, Hernández y Vega, 2015); mientras que en el capitalismo cognoscitivo o cognitivo, el conocimiento o la “intelectualidad de masas” es la base de creación de valor y de la acumulación de capital, en lugar del trabajo material realizado por los trabajadores (Dieuaide et al, 2006; Virno, 2002).

Más allá de la base conceptual definida anteriormente, se observa una “descentralización de la producción a nivel global acompañada, paradójicamente, de una inédita centralización del control que altera las formas en que la cooperación social se cristaliza en las nuevas ‘redes’ productivas”, donde la línea de montaje fordista deja de ser el centro de la productividad (Hardt y Negri, 2002, en Míguez, 2013).

## **2. La globalización como marco del nuevo capitalismo y el enfoque de las cadenas globales de valor**

En las últimas décadas del siglo XX, a la luz de la crisis del capitalismo industrial, comenzaron a emerger dos tendencias en el contexto internacional que, para Gary Gereffi (2001), constituyen elementos indispensables para analizar la actual estructura mundial: por un lado, se produjo un cambio en la estrategia de ciertos países, al pasar de una industrialización por sustitución de importaciones a una industrialización orientada a las exportaciones y, por otro, se ha producido una complejización de los intercambios que han desembocado en la deslocalización de la producción a nivel global.

En este marco, el nuevo capitalismo deja entrever un enfoque territorial que sirve de base para comprender los cambios que se dieron en la última parte del siglo pasado. En este sentido, la *globalización* aparece como una nueva configuración espacial del nuevo capitalismo (Dabat et al, 2015) y constituye una de las categorías más importantes de la nueva economía internacional. Si bien este concepto ha sido ampliamente abordado desde diferentes perspectivas, en este trabajo resulta pertinente destacar el aporte de Peter Dicken que contribuye a su definición. Para él, resulta necesario diferenciar los términos *internacionalización de la economía* y *globalización*. En este sentido, el primero hace referencia al alcance geográfico de las actividades económicas a través de las fronteras nacionales, algo que no representa un fenómeno nuevo. Sin embargo, a diferencia de la internalización de la economía, la *globalización* implica una integración funcional de las actividades internacionales dispersas en diferentes regiones (Gereffi, 2001).

## 2.1. El enfoque de las cadenas globales de valor

Para entender la dinámica de la globalización de la economía, primero es necesario destacar que este fenómeno ha podido establecerse gracias a un tipo específico de organización de la producción a escala global: las *cadenas globales de valor* (CGV). Si indagamos en su definición, debemos partir de la consideración de que el término *cadenas de valor* describe la totalidad de actividades que son necesarias para obtener un producto o servicio desde la concepción, pasando por las fases de producción intermedias, hasta la entrega final a los consumidores. Sin embargo, los trabajos de Gereffi le asignan una característica global a este concepto, puesto que lo relacionan con el desarrollo de los países (Kaplinsky, 2000, Gereffi, 2001).

Por otro lado, Víctor Fernández y Manuel Trevignani (2015) argumentan que el enfoque de las cadenas globales de valor tiene su origen en la obra de Terence Hopkins e Immanuel Wallerstein, quienes acuñaron el término *cadenas de mercancías*, cuyo análisis de las mercancías terminadas permiten indagar la creación de valor al analizar el proceso de producción *hacia atrás*. Como consecuencia, los autores aseguran que “el valor agregado por cada una de estas actividades y las formas de apropiación del mismo permiten identificar: a) actividades centrales: aquellas que absorben la mayor parte de los beneficios producidos dentro de la cadena; b) actividades periféricas: las que sólo se apropian de una porción marginal del beneficio” (2015: 502).

En definitiva, siguiendo la definición de Gereffi, podemos entender a las cadenas globales de valor como una “serie de redes organizacionales agrupadas en torno a un artículo o producto, concentrando hogares, empresas y Estados dentro de la economía mundial. Estas redes son situacionalmente específicas, socialmente construidas, y localmente integradas, y subrayan las inclusiones sociales de la organización económica” (Anzoátegui, Chosco Díaz y Szlechter, 2018: 159).

Al introducirnos en el análisis de las cadenas globales de valor, los trabajos de Gereffi permiten diferenciar dos tipos de cadenas productivas: por un lado, las cadenas productivas dirigidas al productor y, por otro, las cadenas productivas dirigidas al consumidor.

Las cadenas productivas dirigidas al productor “son aquellas en la[s] que los grandes fabricantes, comúnmente transnacionales, juegan los papeles centrales en la coordinación de las redes de producción (incluyendo sus vínculos hacia atrás y hacia adelante)” (Gereffi, 2001: 14). El autor ubica a las industrias de capital y las de tecnología intensiva, como la automotriz, la aeronáutica, la de computación, la de semiconductores y la de maquinaria pesada. Los beneficios en este tipo de producción tienen su base en la economía de escala, el volumen de producción, la investigación y los avances tecnológicos.

Por su parte, las cadenas productivas dirigidas al consumidor refieren a las industrias en donde las empresas líderes, como los detallistas, diseñadores, comercializadores o creadores de marcas, ofician de eje en las redes de producción deslocalizadas alrededor del mundo, en especial, en los países en desarrollo. En este tipo de producción, las industrias textiles, de juguetes, de artículos del hogar, electrónica y de artesanías son las predominantes. En este caso, el capital comercial es el que se impone, centrando sus

esfuerzos en el diseño y la comercialización de los productos fabricados por firmas ubicadas en otras regiones. En este sentido, las empresas forman parte de una nueva categoría de *fabricantes sin fábricas*, cuya rentabilidad descansa sobre las técnicas de comercialización, ventas, diseño e investigaciones de alto valor (Gereffi, 2001).

Por otro lado, dentro de la literatura de CGV existen dos conceptos que son fundamentales y que permiten dar cuenta de las dinámicas que se originan en torno a las relaciones entre los diferentes eslabones de la cadena: *gobernanza* y *upgrading* o *mejora*. Ambos términos constituyen un análisis del tipo *top down-bottom up*. Por un lado, la visión *top down* refiere a la gobernanza, es decir, al modo en que las empresas líderes de la cadena controlan los procesos productivos, los motivos por los cuales toman las decisiones y las formas que adoptan las relaciones de poder entre los distintos actores involucrados en la producción. Mientras que el *upgrading*, bajo el análisis *bottom up*, implica la posibilidad de ascenso o mejora de la posición en la cadena de las empresas subordinadas (Anzoátegui et al, 2018; Fernández y Trevignani, 2015; Schteingart, 2017).

### 2.1.1. La gobernanza en las cadenas globales de valor

La deslocalización de la producción implica la necesidad de las empresas líderes de controlar dicho proceso. En este sentido, Gary Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon elaboraron una tipología de formas de gobernanza, en base a trabajos empíricos:

1. *Relaciones de mercado o mercantil*: en esta forma de gobernanza, las especificaciones del producto son simples, por lo que no hace falta una coordinación explícita de las empresas líderes. Los proveedores son capaces de producir sin necesidad recibir indicaciones. La información que circula entre los actores es fácilmente codificada.
2. *Cadenas de valor modular*: en este caso, los proveedores pueden producir módulos (partes estandarizadas de un producto final) sin estar directamente controlados por parte del comprador. Los productos son complejos, pero se puede codificar el conocimiento productivo por medio de estándares técnicos.
3. *Cadenas de valor relacionadas*: aquí, las relaciones requieren de una dependencia mutua entre las empresas líderes que demandan productos y los proveedores, en base a requerimientos productivos significativos y especificaciones técnicas complejas. Las especificaciones del producto son difíciles de codificar y las transacciones son complejas.
4. *Cadenas de valor cautivas*: en este tipo de cadenas, la empresa líder ejerce un gran control en el proceso productivo, debido, en gran medida, a la baja capacidad de los productores que genera una dependencia transaccional entre ambas partes.

5. *Cadenas jerárquicas*: implica el modelo clásico de integración vertical, con el establecimiento de plantas subsidiarias que replican las líneas de producción de la casa matriz, pero a menor escala (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005; Mancini, 2016; Fernández y Trevignani, 2015).

**Tabla 1. Determinantes clave en la gobernanza de las cadenas globales de valor**

| Tipo de gobernanza | Complejidad de las transacciones | Habilidad para codificar las transacciones | Capacidades de los proveedores | Grado de coordinación explícita y asimetría de poder |
|--------------------|----------------------------------|--|--------------------------------|--|
| Mercado            | Baja                             | Alta                                       | Alta                           | Baja   |
| Modular            | Alta                             | Alta                                       | Alta                           | ↑  |
| Relacional         | Alta                             | Baja                                       | Alta                           | ↓  |
| Cautiva            | Alta                             | Alta                                       | Baja                           |  |
| Jerárquica         | Alta                             | Baja                                       | Baja                           | Alta   |

**Fuente:** Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005: 87).

No obstante ello, Raphael Kaplinsky (2000) ofrece una forma de analizar la gobernanza en las CVG desde un punto de vista diferente. Este autor realiza una analogía con el sistema de gobierno republicano. En efecto, Kaplinsky propone el análisis de tres funciones que se encuentran bajo el paraguas de la gobernanza: la *función legislativa*, la *función judicial* y la *función ejecutiva*. La primera de ellas se vincula con el dictado de las reglas que se deben cumplir en todo el proceso productivo (comunicación, normas de estandarización y producción) y que definen las condiciones de los participantes de la cadena. Por otro lado, se puede analizar la gobernanza desde la perspectiva de la *función judicial*, cuyo objetivo es realizar auditorías sobre los procesos, verificar el grado de cumplimiento de las normas establecidas y aplicar penalidades en caso de ser necesarias. Esta dimensión de la gobernanza se corresponde con la del control de la cadena. Por último, Kaplinsky menciona a la *función ejecutiva*, que implica una gobernanza “proactiva”, es decir que las empresas líderes procuran involucrarse en el desarrollo de proveedores y proveen asistencia técnica para que se ajusten a las normas de producción.

### 2.1.2. La posibilidad de upgrading o mejora

El segundo factor relevante del enfoque de cadenas globales de valor es el *upgrading* o mejora en la posición de la cadena. Gereffi argumenta que esta posibilidad de mejora implica “cambiar las cadenas productivas de actividades intensivas en mano de obra a actividades económicas intensivas en capital y habilidades, que conlleven al aprendizaje organizativo para mejorar la posición de las empresas o de las naciones en el comercio internacional y en las redes de producción” (2001: 28).

Según este autor, el análisis del *upgrading* en las CGV está relacionado con cuatro niveles:

1. *Nivel del producto*: la mejora implica un movimiento de mercancías simples a mercancías más complejas, es decir, a la fabricación de productos más sofisticados y con mayor valor utilitario.

2. *Nivel de actividades económicas*: en este caso, incluye tareas de mejora en los procesos productivos, en la comercialización y en el diseño de productos.
3. *Nivel intrasectorial*: se pasa de la manufactura de artículos terminados a la producción de bienes de más alto valor (con mayores barreras de entrada) y servicios que incluyan relaciones hacia atrás y hacia delante de la cadena (por ejemplo, pasar del ensamblado al diseño de productos).
4. *Nivel intersectorial*: esta mejora implica el paso de industrias intensivas en mano de obra de bajo valor a industrias intensivas de capital y tecnología. Es fundamental la utilización de las capacidades adquiridas en la cadena (por ejemplo, empresas que se dedicaban a fabricar televisores y que obtuvieron capacidades para moverse al sector de la informática)

### 3. Hacia un enfoque integral de las cadenas globales de valor

Como se ha visto, el enfoque de las cadenas globales de valor implica un análisis mesoeconómico, es decir, un análisis *por fuera* de las empresas. Sin embargo, resulta necesario ampliar el análisis a un nivel macro, que incluya a trayectorias nacionales de los Estados y las políticas públicas (Fernández y Trevignani, 2015), y a un nivel micro, que indague el modo en que las relaciones de poder afectan a las organizaciones en sus actividades y en la posibilidad de lograr un *upgrading*.

Existen posturas que aseguran que la globalización –y las cadenas globales de valor– representa, por un lado, restricciones al desarrollo económico y, por el otro, oportunidades para las empresas y países no desarrollados. En palabras de Gereffi, “para poder triunfar en la actual economía internacional, los países y las empresas necesitan ubicarse estratégicamente en estas redes globales y desarrollar estrategias para tener acceso a las empresas líderes y mejorar así sus posiciones” (2001: 13).

Desde una mirada macro, se puede asegurar que la Argentina tiene poca participación en las cadenas globales de valor (Schteingart, Santarcángelo y Porta, 2017). Esta situación se debe, principalmente, a dos motivos:

- a) el perfil de la especialización del país centrado, básicamente, en cadenas “cortas”, como las agroindustriales, en las que la mayoría de las exportaciones son bienes finales; y
- b) sus principales socios tienden a demandar bienes finales, en lugar de bienes reexportables.

Por otro lado, desde una postura micro, Matías Mancini (2016) concluye que la inserción de las pequeñas y medianas empresas en las cadenas globales de valor impacta positivamente en la adopción de trayectorias orientadas a innovaciones tecnológicas y de proceso, correspondientes a los niveles de *upgrading* de producto y de actividades económicas que Gereffi menciona. Ahora bien, esta adopción será probable en la medida que las empresas puedan relacionarse con consultores externos especializados y con organismos estatales que persigan los objetivos de una política pública de desarrollo científico-productivo definida.

Una organización que pretenda insertarse en este sistema productivo no tiene muchas opciones para desarrollar nuevas iniciativas de procesos o de implementación de nuevas tecnologías. Sus decisiones se encontrarán condicionadas por las barreras de entradas basadas en lineamientos establecidos por las empresas líderes de la cadena, quienes, como se ha mencionado, poseen la capacidad de imponer prácticas, estándares, políticas relativas a la calidad y determinados límites a las demás organizaciones.

En conclusión, el análisis de las cadenas globales de valor no debería acabarse con el estudio de las dimensiones de gobernanza y de *upgrading*. Más precisamente, los factores vinculados a las políticas públicas, por una parte, y las particularidades, los condicionantes y oportunidades que presentan las empresas subordinadas, por otra, deben incorporarse a una perspectiva integral que intente dar cuenta de las condiciones económicas globales que surgieron en el último cuarto del siglo pasado. Desde luego, este ejercicio incluye una serie de interrogantes que busquen producir aportes a una nueva visión integral del enfoque de las cadenas globales de valor: ¿cuáles son los instrumentos de políticas públicas de fomento a las organizaciones que se encuentran o que pretenden insertarse en una cadena global de valor? ¿Cómo se ejerce el poder en las cadenas globales de valor? ¿Cómo se adaptan las organizaciones a la gobernanza de las empresas líderes? ¿Es posible para las empresas del país lograr un *upgrade*? ¿En qué grado las cadenas globales de valor influyen en la adopción de determinadas estrategias de las organizaciones subordinadas?

## Referencias bibliográficas

- Anzoátegui, M., Chosco Díaz, C. y Szlechter, D. (2018). Las perspectivas sistémicas. En D. Szlechter (coord.), *Teorías de las Organizaciones. Un enfoque crítico, histórico y situado*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Coriat, B. (1992). *El taller y el cronómetro*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dabat, A. (2006). Capitalismo informático y capitalismo industrial. Acercamiento al perfil histórico del nuevo capitalismo. *Economía Informa, UNAM*, (338), 34-39.
- Dabat, A., Hernández, J. y Vega, K. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *Economía UNAM*, 12(36), 62-89.
- Dieuaide, P., Paulré, B. y Vercellone, C. (2006). Introducción al capitalismo cognoscitivo. *Economía Informa, UNAM* (338), 15-22.
- Fernández, V. R. y Trevignani, M. F. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 58(2), 499-536.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32(125), 9-37.
- Gereffi, G., Humphrey J. y Sturgeon T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Kaplinsky, R. (2000). Globalization and Unequalization: What can be learned from value chain analysis. *The Journal of Development Studies*, 37(2), 117-146.

- Mancini, M. (2016). Inserción en cadenas de valor globales y patrones de innovación de empresas de países en desarrollo: las pymes de Argentina. *Economía: Teoría y Práctica-Nueva Época*, (45), 5-37.
- Míguez, P. (2013). Del General Intellect a las tesis del “capitalismo cognitivo”: aportes para el estudio del capitalismo del siglo XXI. *Bajo el Volcán*, 13(21), 27-57.
- Schteingart, D. (2017). *Especialización productiva, capacidades tecnológicas y desarrollo económico: trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados del siglo XX*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de General San Martín.
- Schteingart, D., Santarcángelo, J. y Porta, F. (2017). La Inserción Argentina en las Cadenas Globales de Valor. *Asian Journal of Latin American Studies*, 30(3), 45-82.
- Szlechter, D., Caravaca, E., Meilán C. y Tavella, G. (2018). La perspectiva mecanicista. En D. Szlechter (coord.), *Teorías de las Organizaciones. Un enfoque crítico, histórico y situado*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sztulwark, S. y Míguez, P. (2012). Conocimiento y valorización en el nuevo capitalismo. *Revista Realidad Económica*, (270), 11-32.
- Virno, P. (2002). *Gramática de la Multitud*. Buenos Aires: Colihue.

# Perspectivas teóricas en torno a la innovación en PyMES



*Gisela Bianchi, Daniela Flores Servian,  
Sabrina Melano y Belén Pedernera\**

## Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo sistematizar, analizar y reflexionar en torno a enfoques teóricos referidos a la conceptualización de las pymes y a los diferentes métodos de innovación.

La innovación es la función específica del emprendimiento, ya sea en una empresa existente, en una institución de servicio público o en un nuevo negocio comenzado por un individuo solitario en la cocina de su casa. Es el medio a través del cual el emprendedor crea nuevos recursos generadores de riqueza o dota a los recursos existentes de mayor potencial para crearla (Drucker, 2004).

Se pueden distinguir distintos tipos de innovación: la innovación en proceso, la innovación en producto, de nuevas materias primas, de nuevos mercados, de reorganización industrial, de innovación social, entre otros.

La innovación actualmente se encuentra en el centro de la actividad empresarial, por lo cual el comportamiento del empresario tiene consecuencias sobre los resultados de la firma según el papel que

\* Estudiantes de la Licenciatura en Administración, UNPAZ. Investigadoras del Proyecto “La innovación en las pymes en el noroeste del conurbano bonaerense”, código de proyecto UNPAZ B0039 / 2018. Director: Juan Pablo Ivanier, co-director Aníbal Loguzzo. Profesor investigador Marco Federico, tutor colaborador del presente trabajo.

asuma en sus procesos de planeación. La manera de tomar decisiones y la forma de ponerlas en práctica es lo que, en definitiva, puede definir el éxito o el fracaso empresarial (Sánchez Quintero, 2003).

Ante un período de recesión económica surgen los interrogantes: ¿es posible innovar ante un escenario de incertidumbre como el actual?, ¿cuál es el tipo de innovación que eligen los empresarios de las pymes y con qué finalidad? Innovar en el contexto actual, ¿es una estrategia o una supervivencia organizacional?

Para avanzar hacia esos interrogantes, es crucial ahondar, en primer lugar, en abordajes teóricos en la temática. Es en este marco que el foco del trabajo está puesto en mostrar avances de investigación, fundamentalmente, en torno a las perspectivas conceptuales respecto a la innovación en pymes.

**Palabras claves:** innovación - pymes - empresario

## Introducción

Ser pyme es el sueño de muchos, pero en nuestro país los diferentes ciclos políticos y económicos trajeron consigo años de frustración, de cierres, aunque también de apertura hacia una nueva esperanza para muchos argentinos que, independientemente de su edad y nivel socioeconómico, intentan innovar, crear y agregar valor a nuestro mercado local, incluso con proyección internacional en algunos casos (Di Pace, 2018).

Las pymes desempeñan un papel trascendental en la industria nacional argentina, ya que son las empresas con mayor capacidad de creación de empleo, realizan un alto porcentaje de las actividades manufactureras y constituyen una base para la expansión de las industrias (Lavarone, 2012). En este sentido, datos informados por la AFIP, en marzo de 2010, indican que el 33,5% de los puestos de trabajo “en blanco” de Argentina, es decir, unos 2.374.000 empleados, son provistos por unas 525.000 pymes de todo tipo (Sánchez Cannavó, 2017).

No obstante, muchas veces el accionar de las pymes se encuentra limitado al ser excluidas de muchos beneficios que otras empresas gozan, tales como acceso al crédito, mayor organización interna, mayor acceso a los recursos productivos, a la información, entre otros (Lavarone, 2012).

Debido a que las condiciones de funcionamiento económico en Argentina han cambiado significativamente en los últimos años, estas transformaciones demandan competitividad por parte de las pymes. En ambientes hostiles altamente competitivos parece haber poco margen para conductas conservadoras, de modo que las firmas con actitudes emprendedoras, orientación de largo plazo, capacidad de visualizar posibles escenarios futuros y de diferenciar su oferta en forma sostenida son aquellas con mayores chances de desempeño competitivo. Las pymes se ven obligadas a diseñar estrategias coherentes y a alcanzar un elevado nivel de flexibilidad; sus emprendimientos tendrán éxito solo si

saben cómo organizar sus recursos y aprovechar las oportunidades generadas por la inestabilidad de un mercado específico (Kantis, 1999).

En Argentina, las pymes han atravesado períodos de plena supervivencia, sin poder apostar a la creatividad e innovación necesarias para sostenerse y crecer en el mercado. Sin embargo, hay una generación de emprendedores argentinos para los que “emprender” no es solo arriesgar, sino decidir sobre la pasión de “hacer” y “crear” con otras motivaciones sociales, culturales y educativas, además de las económicas, tan necesarias para nuestro país (Di Pace, 2018).

En este marco, el presente trabajo pretende sistematizar, analizar y reflexionar en torno a enfoques teóricos referidos a la conceptualización de las pymes y a los diferentes métodos de innovación.

## **Perspectivas teóricas**

### **Pequeñas y Medianas Empresas (pymes)**

Hasta mediados de la década de 1970 las pymes tenían un papel secundario en la economía mundial. A partir de 1970 se producen una serie de cambios en las condiciones de los mercados que, por primera vez, muestran las ventajas que una pequeña organización podría tener sobre otra de las consideradas grandes. Estos cambios relacionados con la globalización de la economía y la especificidad de la demanda, plantean la necesidad de una mayor flexibilidad en las líneas de producción para atender a clientes progresivamente más interesados. Bajo esta premisa, el tamaño de la empresa parece dejar de ser una ventaja competitiva, ya que las pymes presentan mayor rapidez para diversificar su producción con menores costos asociados a ello; a la vez que les resulta menos problemático adecuar la mano de obra a las nuevas necesidades (Braidot, Formento y Nicolini, 2003).

Las pymes desempeñan un papel trascendental en la industria nacional argentina, ya que son las empresas con mayor capacidad de creación de empleo, realizan un alto porcentaje de las actividades manufactureras y constituyen una base para la expansión de las industrias. Muchas veces, el accionar de las pymes se ve limitado al ser excluidas de muchos beneficios que otras empresas gozan, tales como acceso al crédito, mayor organización interna, mayor acceso a los recursos productivos, a la información, entre otros (Lavarone, 2012).

Otras contribuciones no menores de este conjunto heterogéneo de empresas son su participación en la diversificación productiva, en la democratización de la producción y en el desarrollo regional, en este último caso, agregando valor a la manufactura de los recursos naturales, promoviendo mejores eslabonamientos productivos y la clusterización de las producciones locales y regionales (Ferraro, 2011).

En América Latina, las pymes componen un colectivo muy variado que, a pesar de sus problemáticas, puede constituir un motor para el desarrollo económico, en función de su aporte a la generación de

empleo, la distribución del ingreso y la competitividad; a la vez que contribuyen a la renovación del tejido de grandes empresas a mediano plazo (Ferraro, 2011).

De esta manera, las pymes constituyen un actor central para el desarrollo no solo productivo sino también humano, debido a su impacto sobre la calidad del empleo, la distribución del ingreso y por sus vínculos con la comunidad en la cual se encuentra localizada.

En Argentina se define a las pymes según los criterios establecidos en las siguientes normativas: La Ley N° 24467/1995 y la Ley N° 25300/2000.

En el caso de la Ley N° 24467, conocida como “Estatuto PyME”, o de regulación de las pequeñas y medianas empresas, en su artículo 2° encomienda “a la autoridad de aplicación<sup>1</sup> definir las características de las empresas que serán consideradas pymes, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada región del país, y los diversos sectores de la economía en que se desempeñan”, y en el artículo 83 la ley mencionada señala que:

La pequeña empresa es aquella que reúna las dos condiciones siguientes: a) Su plantel no supere los cuarenta (40) trabajadores. b) Tengan una facturación anual inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije la Comisión Especial de Seguimiento del artículo 104 de esta ley (INFOLEG- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

Como puede observarse, la determinación de la calidad de pyme para la ley en materia laboral depende de dos elementos cuantitativos: la cantidad de empleados y los niveles de facturación.

La Ley N° 25300<sup>1</sup> define las características de las empresas según las cuales serán consideradas micro, pequeñas y medianas; al respecto precisa que lo hará: “contemplando las especificidades propias de los distintos sectores y regiones y con base a los siguientes atributos de las mismas o sus equivalentes: personal ocupado, valor de las ventas y valor de los activos aplicados al proceso productivo”. El último apartado del artículo establece que

No serán consideradas Mipymes a los efectos de la implementación de los distintos instrumentos del presente régimen legal, las empresas que, aun reuniendo los requisitos cuantitativos establecidos por la autoridad de aplicación, estén vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros que no reúnan tales requisitos (INFOLEG- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

---

<sup>1</sup> Argentina, Ministerio de Producción, Secretaría de Emprendedores y Pyme (12/03/2019).

De esta manera la ley determina los elementos cuantitativos que debe tener en cuenta la autoridad de aplicación: personal ocupado, facturación y valor de los activos, y establece como elemento cualitativo que debe cumplirse la independencia de la empresa.

Sin embargo, la consideración de las pymes como objeto de estudio de las ciencias económicas presenta complejidades que no necesariamente son abordados por el marco legal. En este sentido, el concepto de pyme presenta complejidades no solo en su conceptualización desde el estudio sino también desde la intervención profesional sobre su gestión.

Se han establecido diversos criterios y enfoques orientados a lograr una idónea conceptualización, tales como tipo de actividad, tecnología utilizada, intensidad productiva, niveles de inversión, volumen de ventas o capacidad de empleo. La complejidad para definir la pyme proviene de su grado de diversidad (Cardozo, Velazquez de Naime y Rodríguez Monroy, 2012).

Desde la Fundación Observatorio Pyme (2018) se las define como una unidad económica, dirigida por su propietario de forma personalizada y autónoma de pequeña dimensión en cuanto a número de trabajadores y cobertura de mercado. Dicha entidad considera que la variable ocupación es más estable en el tiempo que el nivel de facturación.

La pyme, ante la dinámica del nuevo escenario de la economía global, tiene el reto de renovar su diseño empresarial en pos de la eficiencia, de una mayor participación en el mercado internacional y en las cadenas productivas nacionales con destino internacional. En consecuencia, se encuentra involucrada en una suerte de cambios en el entorno global y nacional, donde se imponen, por una parte, la globalización de los mercados y las tecnologías de información y comunicación (TIC) y, por la otra, la atención al impacto social y ambiental de sus actividades (Belloch, 2012).

Como categoría empresarial está formada por un amplio y heterogéneo grupo de firmas con diferentes grados de maduración, la pyme se encuentra en todos los sectores productivos. Su relevancia se ha incrementado y ha sido ampliamente reconocida, dado su impacto en el empleo, su aporte a la economía de los países y al bienestar de las regiones donde participa. Posee una enorme importancia para la economía de un país, pues es la forma más habitual de organizar la producción. Además, la pyme contribuye a la generación neta de empleo y protagoniza el proceso de renovación del tejido productivo asociado con fenómenos de movilidad empresarial. Las pymes son la columna vertebral del crecimiento económico de los países; contribuyen en la provisión de oportunidades de empleo, y actúan como proveedoras de bienes y servicios para la gran empresa. Además, la fuerza de la naturaleza de la pyme se encuentra en su capacidad empleadora (Dini y Stumpo, 2011).

Lavarone (2012) establece las razones por las cuales se consideran importantes las pymes:

- Alta contribución a la generación de riqueza y a la demanda y capacitación de mano de obra.
- Alientan la movilidad social y una mejor distribución del ingreso. A nivel geográfico, ayudan al desarrollo de las economías regionales.

- Se relacionan con la instrucción de capacidades en los estratos más pobres y con la implementación del autoempleo, proveyendo los medios para una disminución de la pobreza y una mejora en términos de inclusión social.
- Poseen fácil adaptación a las circunstancias del mercado y de los ciclos económicos: sensibilización a los procesos de recuperación de la inversión y conducta anticíclica de las prácticas laborales.
- Son un actor fundamental en el desarrollo de un sistema socioeconómico competitivo. Otorgan cambio y competencia al entorno económico, son ellas las que cambian la estructura del mercado. Desde un punto de vista dinámico, la entrada y salida constante de estas empresas del mercado es lo que contribuye a mantener un entorno de competencia, con niveles de precios y rentabilidad que tienden a los de un mercado competitivo. Además, la renovación constante de empresas cumple un rol crucial en los procesos de innovación y avances tecnológicos, al proveer una fuente esencial de nuevas ideas y experimentación que, de otra forma, permanecen sin explotar en la economía.

## Innovación

Desde los inicios de las civilizaciones, la necesidad de crear mejores condiciones de vida ha permitido al ser humano generar nuevas formas de hacer las cosas y de implementar ingeniosas herramientas; es allí donde el concepto de novedad y de uso aparece como forma implícita de procesos sociales adaptativos. Esto muestra cómo el fenómeno de innovación no nace con el surgimiento del mundo industrial, sino que se desarrolla como resultado de la evolución de las condiciones del contexto, combinado con la rápida apropiación de nuevo conocimiento.

Sin embargo, el concepto de innovación empieza a verse evidenciado teóricamente, luego de años de cambios económicos, políticos y sociales, con los aportes de la escuela clásica y neoclásica de la economía, cuando se realizan los primeros acercamientos al tema desde los trabajos de Smith (1776), Ricardo (1817) y Marx (1867). Smith indicaba que el aumento de las capacidades productivas se debe a la invención de maquinaria y herramientas y que surgiría a partir de los trabajadores motivados hacia el mejoramiento; menciona el concepto de secreto manufacturero que nace dentro de las empresas y que puede llegar a generar monopolios dentro de un mercado específico. Ricardo agregó que es posible reducir la mano de obra y mantener el nivel de producción a partir de mejoras técnicas y descubrimientos científicos y, finalmente, Marx reconoce el efecto del cambio tecnológico como factor importante en la dinámica económica y la fuerza productiva. En estos últimos casos la noción de innovación estaría específicamente ligada al uso y desarrollo tecnológico y de la investigación. Hacia 1980 se desplaza el modelo de producción fordista como hegemónico y aparecen modelos flexibles de producción exitosos acompañados de índices de rentabilidad altos, por lo que algunas de las aproximaciones teóricas heredadas de la economía clásica se analizaron a fondo para explicar cómo la creación y desarrollo del conocimiento

tiene como resultado directo la competitividad en las empresas, y es entonces cuando el concepto de innovación surge como categoría analítica (Morales, Ortíz Riaga y Arias Cante, 2012).

Con relación al concepto de innovación o fenómeno innovativo, algunos autores lo definen como la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un método de comercialización, de un nuevo método organizativo en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores. Para que haya innovación, hace falta como mínimo que el producto, el proceso, el método de comercialización o el método de organización sean nuevos (o significativamente mejorados) para la empresa. Este concepto engloba los productos, los procesos y los métodos que las empresas son las primeras en desarrollar y aquellos que han adoptado de otras empresas u organizaciones (Romero, Rébora y Camio, 2010).

Por otra parte, se pueden mencionar diferencias conceptuales entre invención, definida como la generación de una nueva pieza de conocimiento; la innovación como la traducción de I+D anteriores en un nuevo producto/proceso que llega al mercado; y la difusión como la imitación de la innovación al ser adoptado por un número bastante grande de competidores. Además, suelen distinguirse cinco formas de innovación: de producto, de proceso, de nuevas materias primas, de nuevos mercados y de reorganización industrial (Jaramillo, Lugones y Salazar, 2001).

La innovación en productos puede tomar dos formas. La primera es como un producto tecnológicamente nuevo, es decir, un producto cuyas características tecnológicas difieren significativamente de las correspondientes a los productos anteriores. Puede implicar tecnologías radicalmente nuevas o la combinación de tecnologías existentes con nuevos usos, así como también derivarse del uso de un conocimiento nuevo. La segunda forma es la de un producto existente tecnológicamente mejorado. Esto se puede dar por el uso de componentes o materiales de mejor desempeño, o por un producto complejo compuesto de un conjunto de subsistemas técnicos integrados que pudo haber sido mejorado a través de cambios parciales en alguno de los subsistemas que lo conforman.

La innovación en procesos es la adopción de métodos tecnológicos nuevos o mejorados, incluyendo los métodos de distribución, y puede comprender cambios en equipos, en la organización de la producción, o ser una combinación de los anteriores. Puede, también, derivarse del uso de un nuevo conocimiento. Estos métodos tecnológicos pueden ser aplicados para producir o despachar productos tecnológicamente mejorados, lo cual no sería posible usando métodos convencionales de producción o, esencialmente, mejorando la producción o despacho de los productos ya existentes (Jaramillo et al, 2001).

Para Chiatchoua, Nuñez Betancourt, Nuñez Betancourt y Ortigoza Rufino (2016), la innovación es la aplicación de una idea o invento y su realización/lanzamiento con éxito en el mercado. Los autores definen tres clases de innovación:

La innovación tecnológica, comprende los cambios introducidos en los productos y en los procesos: la primera consiste en fabricar y comercializar nuevos productos (innovación radical) o productos ya existentes mejorados (innovación gradual).

La innovación de proceso corresponde a la instalación de nuevos métodos de producción que mejorarán la productividad, la racionalización de la fabricación y la estructura de costos.

La innovación social intenta proponer soluciones nuevas a los problemas de desempleo sin trastocar la eficiencia de la empresa. La innovación en métodos de gestión apoya y potencia la corriente innovadora de la empresa, como las realizadas en los ámbitos comercial, financiero, organizativo.

Para realizar innovación es necesaria la inversión en investigación, desarrollo, pruebas y mercadeo. La inversión debe promover el capital humano. Barletta, Rodríguez y Yoguel (2012) conciben la innovación como un fenómeno sistémico que resulta de un proceso interactivo incesante y no lineal de generación, difusión y aplicación del conocimiento. Esta dinámica, que favorece el desarrollo de competencias e innovaciones, está caracterizada por la existencia de complementariedades tecnológicas y de conocimiento y por la retroalimentación en los procesos de aprendizaje de las firmas y otras instituciones. Los autores definen a la cooperación entre firmas heterogéneas como un medio para incrementar las capacidades y recursos y, por lo tanto, para mejorar la eficiencia de los esfuerzos de innovación. En este sentido, la cooperación entre las firmas habilita la posibilidad de acceder a recursos estratégicos externos, ya sean tangibles (activos financieros, tecnología, etc.) o intangibles (reputación, conocimiento, experiencia, etc.).

Dentro de estas capacidades también se contemplan las actitudes de los individuos hacia el emprendimiento, la toma de riesgos, la toma de decisiones, la experiencia, el nivel de educación y, en general, los procesos de aprendizaje y transformación del conocimiento tácito y explícito, que junto con el entendimiento del entorno logran transformar el conocimiento en procesos de innovación (Morales et al, 2012).

Se entiende como capacidades dinámicas al conjunto de rutinas adquiridas que permiten a la firma desarrollar ventajas competitivas, entendidas estas como su capacidad de innovar, adaptándose, compitiendo y diferenciándose en el cambiante entorno que la rodea (Barletta et al, 2012).

El cambio tecnológico a nivel de la firma debe concebirse, entonces, como un proceso continuo de absorción o creación de conocimiento, determinado en parte por insumos externos y en parte por la acumulación pasada de habilidades y conocimientos. Justamente, el concepto de aprendizaje tecnológico se refiere a cualquier proceso que fortalezca las capacidades para generar y administrar el cambio técnico.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) surgen de la convergencia de tres áreas tecnológicas, que son la informática (computadores), las telecomunicaciones y la transmisión y procesamiento de datos y de imágenes. Las TIC son intensivas en ciencia, no representan un sector de la producción, sino que cortan a través de prácticamente todos los sectores de la producción y de la sociedad y, con un uso estratégico, pueden generar un alto valor agregado tanto en las actividades productivas como en las sociales. La capacidad de acceso y de uso de dichas tecnologías está dando lugar al proceso de informatización de la sociedad.

Aplicando “creativamente” y de manera estratégica las oportunidades que brinda la tecnología en el mundo de los negocios, muchas grandes empresas usan las TIC en forma innovadora para originar y sustentar ventajas competitivas que les permitan aprovechar las condiciones de cambio continuo del mercado. Importante sería que los ejecutivos de las pymes conozcan el sinnúmero de herramientas que las TIC ponen a su alcance y las ventajas que podrían obtener de su implementación alineada con su estrategia. Este tipo de empresas enfrentan desafíos similares a los de las grandes corporaciones: necesidad de tiempos de respuestas rápidos y consistentes, capacidad de compartir datos con segura y alta disponibilidad, entre otros. Pero las pymes tienen un desafío adicional, cumplir las demandas TIC con recursos humanos y financieros limitados (Scarabino y Colonnello, 2009).

Innovar implica “combinar diferentes tipos de conocimiento, competencias, capacidades y recursos” en procura de una ventaja competitiva, sea por disminución en los costos de producción o por el desarrollo de nuevos productos o por cambios en los existentes. Esta combinación, lejos de ser pasiva, implica la realización de esfuerzos explícitos tendientes a mejorar o crear competencias y capacidades tecnológicas. Las actividades de innovación involucran tanto los esfuerzos en procura de generar nuevos conocimientos como los de adquirir, adaptar o desarrollar conocimientos existentes, así como, en general, a las diversas formas de incrementar las capacidades productivas y tecnológicas de la empresa, ya sea en su equipamiento como en su dotación de recursos humanos (Lugones, s.f).

Se trata en general de actividades de tipo incremental y alto grado de informalidad, aunque con estabilidad y continuidad de los equipos de trabajo (Boscherini y Yoguel, 1996).

La bibliografía consultada sobre gestión de conocimiento precisa acerca de distintos tipos de aprendizaje y su influencia en la competitividad de los agentes, desarrollan una tipología en la que diferencian cuatro tipos de conocimientos vinculados, a su vez, con el carácter tácito o codificado de los mismos. El conocimiento que denominan *know what* puede ser asimilado a lo que normalmente se clasifica como hechos –información–, mientras que el conocimiento denominado *know why* es de carácter científico y se refiere a los principios y leyes de movimiento en la naturaleza. Ambos tipos de conocimiento son básicamente de carácter codificado y pueden ser adquiridos a través del mercado a partir de libros, cursos, bases de datos y otras fuentes. Por el contrario, los conocimientos que se denominan *know how* y *know who* son básicamente de tipo tácito. El primero de ellos hace referencia a las habilidades que se adquieren a partir de la experiencia directa en actividades productivas, de gestión, etc. El segundo, se vincula con una clase de conocimiento desarrollado y mantenido dentro de los límites de la firma individual o en grupos de investigación. Las firmas pueden tener acceso a este tipo de conocimiento no solo a partir de desarrollos propios, sino a través de las actividades de cooperación empresarial y de alianzas estratégicas. En especial el acceso al *know who* requiere contacto y comunicación directa entre individuos y el desarrollo de relaciones de confianza. Bajo esas consideraciones, debido a que se aprende en la práctica social, las firmas están interesadas en el desarrollo de algunos aspectos de la investigación básica que los vincula con redes informales de científicos y en parte con la educación especializada. Por estas consideraciones, este tipo de conocimiento no se suele transferir a partir de los canales formales de información (Boscherini et al, 1996), mientras que Dominguez Alfonso (2009)

considera que los cambios llevados a cabo en y desde las tecnologías conllevan también una diversidad de cambios radicales en la organización del conocimiento, en los procesos cognitivos del ser humano y en la organización y prácticas sociales. Hay que describir e interpretar la compleja relación entre el hombre y la tecnología: él la crea y la utiliza para cambiar y mejorar su vida, pero, a la vez, la propia tecnología lo transforma a sí mismo y a la sociedad.

Las innovaciones tecnológicas están provocando cambios sociales importantísimos en la organización del trabajo, en las relaciones empresariales, en la cultura, en la educación, etc.

El propósito de la gestión estratégica es posibilitar un desarrollo coherente de las organizaciones, que permita coordinar las acciones de las diferentes subunidades mediante criterios unificados que resuelvan conflictos de intereses y que provean suficiente claridad a todos los estamentos de la empresa sobre los objetivos que se persiguen y los métodos escogidos para llegar a ellos. La planeación estratégica se constituye, entonces, en una práctica constante que relaciona los medios o caminos (estrategias) con los fines, propósitos y resultados. Para realizar adecuadamente esta práctica se requiere reunir y analizar información sobre la situación interna de la organización y sobre lo que está ocurriendo o podría ocurrir en su entorno externo (Sánchez Quintero, 2003).

Kantis (1999) considera que las estrategias de las firmas tienden a ser consideradas de la perspectiva de los procesos de aprendizaje implícitos y que involucran al conjunto de la firma, más que como un conjunto de objetivos, acciones y resultados. Se asigna un importante rol a la visión y pensamiento estratégico en la empresa como guías de una gestión flexible basada en el desarrollo del “corazón competitivo de la empresa”. Las pymes generalmente carecen de procedimientos formales de planeamiento estratégico del tipo prescrito por las escuelas tradicionales, así como también de proyecciones precisas acerca de las metas a alcanzar. Existe una estrecha vinculación entre la gestión estratégica y la cultura de la empresa a su vez fuertemente influenciada por el empresario pyme y su capacidad de liderar procesos de aprendizaje organizacional en un contexto muy cambiante. El proceso implícito en la gestión estratégica es altamente dinámico y supone un aprendizaje permanente por parte del empresario y de la firma como resultado de la necesidad de enfrentar continuamente problemas específicos difícilmente anticipables.

En la perspectiva de las estrategias empresariales, la actividad innovadora aparece como dirigida a obtener una ventaja competitiva, una de cuyas formas es la reducción de costos vía incrementos de la productividad. Una medición del output de la actividad innovadora debe incluir en los países de la región una evaluación de su impacto sobre estas variables centrales de la estrategia empresarial: la competitividad (Jaramillo et al, 2001).

La competitividad no es producto de una casualidad ni surge espontáneamente; se crea y se logra a través de un largo proceso de aprendizaje y negociación por grupos colectivos representativos que configuran la dinámica de conducta organizativa, como los accionistas, directivos, empleados, acreedores, clientes, la competencia y el mercado, y por último, el gobierno y la sociedad en general.

La competitividad interna se refiere a la capacidad de la organización para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles, como los recursos humanos, el capital, los materiales, las ideas, entre otros de los procesos de transformación.

La competitividad externa está orientada al cumplimiento de los objetivos de la organización en el contexto del mercado o el sector al que pertenece, por lo tanto, se deberán considerar variables exógenas, como el grado de innovación y dinamismo de la industria y la estabilidad económica, para estimar la competitividad a largo plazo. La empresa, una vez alcanzado un nivel de competitividad externa, deberá disponerse a mantenerlo en el futuro, generando nuevas ideas de productos y servicios y buscando nuevas oportunidades de mercado. El uso de estos conceptos supone una continua orientación hacia el entorno y una actitud estratégica por parte de las empresas, sin distinción de rubro o tamaño (Braidot et al, 2003).

Para medir los resultados de la innovación realizada por los empresarios de las pymes como parte de su gestión estratégica, es necesario realizar un diagnóstico.

El concepto *diagnóstico* se inscribe dentro de un proceso de gestión preventivo y estratégico. Se constituye como un medio de análisis que permite el cambio de una empresa, de un estado de incertidumbre a otro de conocimiento, para su adecuada dirección; por otro lado, es un proceso de evaluación permanente de la empresa a través de indicadores que permiten medir los signos vitales. El diagnóstico es una herramienta de la dirección y se corresponde con un proceso de colaboración entre los miembros de la organización y el consultor para recabar información pertinente, analizarla e identificar un conjunto de variables que permitan establecer conclusiones (Braidot et al, 2003).

Un indicador es una característica o respuesta manifiesta que se encuentra ya definida en términos de lo que hay que observar. La medida compleja que se obtiene combinando los valores obtenidos por un individuo en cada uno de los indicadores propuestos para la medición de una variable se denomina “índice”. Un índice consiste esencialmente en la reducción de un espacio, en particular, es el resultado o fruto de realizar una reducción numérica (Romero et al, 2010).

El diagnóstico de la organización se puede efectuar a distintos niveles: para la detección de problemas, búsqueda de soluciones parciales y análisis estratégico. La detección de problemas es un primer paso, pero por sí solo no genera ningún cambio en la empresa. En el segundo nivel, el diagnóstico se centra en el procedimiento de mejora en sí, enfatizando un ciclo de resolución de problemas; este nivel de diagnóstico solo logra mejoras incrementales donde las decisiones de corto plazo no están conectadas con las de largo plazo y los esfuerzos de mejoramiento son aislados, en direcciones diferentes y con bajo impacto en el desempeño del negocio. El diagnóstico estratégico es el nivel rector que contiene a los anteriores, parte de los cambios en el entorno y reconoce la necesidad de integrar los esfuerzos de mejoramiento alrededor de los problemas claves o estratégicos de la organización y permite lograr cambios más radicales en el desempeño de la organización (Braidot et al, 2003).

Esto implica que el seguimiento de los procesos innovativos debe apuntar no solo a conocer las magnitudes (los aspectos cuantitativos), sino también las características (los aspectos cualitativos)

de esos procesos, con el propósito de obtener evidencias respecto del sendero de desarrollo por el que transita una economía, aspecto que adquiere un enorme valor estratégico en la formulación de políticas (Jaramillo, 2001).

Para establecer qué hace a una firma más o menos innovativa y cómo se genera la innovación al interior de la firma, la innovación está relacionada con la habilidad de reconocer y aprovechar oportunidades y de encontrar formas de combinar eficientemente los factores en función de esas oportunidades. La capacidad tecnológica de una firma está basada tanto en su fuerza de trabajo, empleados capacitados, investigadores e ingenieros como en las características de la empresa: la estructura y facilidades de su fuerza de trabajo, su estructura financiera, su estrategia frente al mercado y los competidores, alianzas con otras firmas, vínculos con universidades y otras instituciones, y en especial su organización interna. Al analizar la forma en que se toman las decisiones de la empresa, se clasifican las opciones de una firma que desea innovar en tres:

- i) La opción estratégica se refiere al comportamiento posible de las firmas según el cual la toma de decisiones en su interior se hace teniendo en cuenta las características de los mercados a los cuales sirven o intentan crear y al tipo de innovación que intentarán llevar a cabo en relación con esos mercados.
- ii) La opción de I+D se divide en las siguientes: investigación básica con el fin de extender su conocimiento de procesos fundamentales que se relacionen con la producción; investigación estratégica (investigación con pertinencia industrial pero sin aplicaciones específicas); investigación aplicada para producir invenciones específicas o modificaciones de técnicas existentes; y desarrollar conceptos de productos con el fin de juzgar si son o no son viables, lo cual incluye el diseño de prototipos, su desarrollo y prueba, y una posterior investigación con el fin de modificar diseños o funciones técnicas.
- iii) Opciones diferentes a I+D, tales como identificar nuevos conceptos de productos y tecnologías de producción a través de mercadeo y relaciones con los usuarios; identificar oportunidades de comercialización resultado de la investigación básica o estratégica realizada por ella misma u otras empresas; desarrollar capacidades de ingeniería y diseño; monitorear competidores; empleo de consultores. Desarrollar pilotos y posteriormente facilidades de producción a escala total. Adquirir información técnica, pagando tarifas por invenciones patentadas o adquirir *know how* y capacidades a través de consultorías de ingeniería y diseño de varios tipos. Incluir capacidades humanas relevantes para la producción que pueden ser desarrolladas o adquiridas. Cuestiones como aprendizaje informal o tácito también pueden ser incluidas. Invertir en procesos de equipamiento o en inputs intermedios que incorporen el trabajo innovativo de otras firmas. Esto puede cubrir componentes, máquinas o plantas enteras. Reorganizar los sistemas de gerencia y los sistemas generales de producción y sus métodos, incluyendo nuevos tipos de gerencia en la innovación y el control de calidad, y continuas mejoras de calidad (Jaramillo et al, 2001).

El concepto de firma innovadora aplica a las firmas que han logrado que las actividades innovadoras fructifiquen en innovaciones efectivas. De hecho, las firmas que al final del período bajo estudio han puesto en práctica actividades de innovación que se encuentran aún en proceso, o que fueron finalmente abortadas, no son consideradas firmas innovativas (Jaramillo et al, 2001).

No existen reglas que determinen cuál es la cantidad óptima de dimensiones para operacionalizar un concepto determinado (y, por ende, tampoco la cantidad de indicadores). Depende, básicamente del criterio subjetivo del investigador. Si bien, cuantos más indicadores se seleccionen para construir el índice, mejor será la medición; más compleja será la tarea de combinarlos para arribar al valor del índice. Es necesario lograr un equilibrio y seleccionar una cantidad de indicadores que, por un lado, permita realizar una buena medición del aspecto de interés y que, por otro, no complejice en demasía la construcción de dicho índice. El proceso de construcción del índice deja entrever, entonces, que no basta solo con tener un amplio conocimiento de cuestiones teóricas y metodológicas; requiere, además, de la aplicación creativa de adecuadas metodologías combinadas con cuestiones referidas al contexto y a los objetivos del estudio (Romero et al, 2010).

El comportamiento del empresario tiene consecuencias sobre los resultados de la firma según el papel que asuma en sus procesos de planeación. La manera de tomar decisiones y la forma de ponerlas en práctica es lo que, en definitiva, puede definir el éxito o el fracaso empresarial (Sánchez Quintero, 2003).

Los principales problemas que enfrenta la mayoría de las pymes están asociados a la necesidad de redefinir su posición de mercado, de replantear el funcionamiento de su gestión comercial a través de la incorporación de conceptos básicos de marketing, de iniciar procesos de desintegración vertical y especialización productiva y de avanzar en el desarrollo de esquemas de cooperación y de alianzas estratégicas orientadas a superar restricciones de escala económica y de planta. La gestión financiera constituye, indudablemente, un área de vital importancia, aunque debe tenerse presente que de nada servirá pensar medidas tendientes a facilitar el acceso al crédito si no media un accionar más integral que incluya el apoyo al fortalecimiento de las capacidades estratégicas de las empresas. De lo contrario la asistencia financiera solo deberá verse como auxilio a corto plazo (Kantis, 1999).

La principal recomendación que se encuentra en muchos textos evolucionistas es que la diversidad, el pluralismo y la experimentación son de importancia fundamental para guiar la evolución del sistema económico; consecuentemente, una política hacia la innovación debería fomentar esas características. En ese sentido, se admite que se favorezcan genéricamente las actividades de I & D, así como, y en esto generalmente hay énfasis, las dirigidas a favorecer la difusión de las innovaciones. La necesidad de prestar atención especial a las pymes y a la posibilidad de que existan distorsiones en el mercado financiero que resulten en falta de créditos para las actividades de innovación son otras áreas en donde alguna intervención de política podría ser necesaria (López, 1996).

## Conclusión

Este trabajo forma parte de avances de investigación en torno al proyecto mencionado, “La innovación en las pymes en el noroeste del conurbano bonaerense”, y el objetivo ha sido poner foco en el marco teórico.

El abordaje contextual de conceptos tales como *pymes*, *innovación*, *aprendizaje organizacional* permiten acercarse con mayor conocimiento a la etapa de trabajo de campo, donde se trabajará en primera instancia con algunas pymes del partido de José C. Paz, de tal manera de conocer y tener un diagnóstico inicial acerca de qué es lo que comprenden respecto a “innovación” y cómo la aplican, en caso de que ello ocurra, en su realidad. En una instancia posterior a ese primer acercamiento, se promoverá realizar un estudio cuantitativo con una muestra más representativa del partido.

## Referencias bibliográficas

- Argentina, Ministerio de Producción, Secretaría de Emprendedores y Pyme (12/03/2019). Actualización de categorías para ser Pyme (2018). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/actualizacion-de-categoria-para-ser-pyme>
- Barletta, F. y Yoguel, G. (2012). Complementariedades de conocimiento, estrategias de conectividad de innovación en firmas Industriales Argentinas. *Rev. De Economía Política de Bs. As.*, 6(11), 49-80.
- Belloch, C. (2012). *Las tecnologías de la información y comunicación en el aprendizaje. Departamentos de métodos de investigación y diagnóstico en educación*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Boscherini, F. y Yoguel, G. (1996). La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMES exportadoras Argentinas. *CEPAL, documento de trabajo núm. 71*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/9758-la-capacidad-innovativa-fortalecimiento-la-competitividad-firmas-caso-pymes>
- Braidot, N., Formento, H. y Nicolini J. (2003). *Desarrollo de una metodología de diagnóstico para empresas PYMES industriales y de servicios: Enfoque basado en los sistemas de administración para la calidad total*. Recuperado de [https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/images/0/02/Calidad\\_Total\\_1-00.pdf](https://www.biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/images/0/02/Calidad_Total_1-00.pdf)
- Cardozo, E., Velazquez de Naime, Y. y Rodríguez Monroy, C. (2012). *La definición de PYME en América: Una revisión del estado de arte*. (Ponencia). XVI Congreso de Ingeniería de Organización. Vigo.
- Chiatchoua, C., Nuñez Betancourt, T., Nuñez Betancourt, E. Y. y Ortigoza Rufino, X. (2016). Construcción de una herramienta para medir innovación en PYMES. *Paradigma económico*, 8(1), 51-76.
- Di Pace, D. (2018), *Economía Pyme*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dini, M. y Stumpo, G. (2011). *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Domínguez Alfonso, R. (2009). La sociedad del conocimiento y los nuevos retos educativos. *Eticanet*, VII(8). Recuperado de <https://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/numero8/Articulos/Formato/articulo9.pdf>
- Drucker, P. (2004). La disciplina de la innovación. *Harvard Business School*, 82(8).

- Ferraro, C. (2011). Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Fundación Observatorio Pyme (2018). *15° seminario-taller para especialistas en Pyme*.
- Jaramillo, H., Lugones, G. y Salazar, M. (2001). *Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe. Manual de Bogotá*. Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) Organización de Estados Americanos (OEA)/PROGRAMA CYTED COLCIENCIAS/OCYT. Recuperado de [http://www.ricyt.org/manuales/doc\\_view/5-manual-de-bogota](http://www.ricyt.org/manuales/doc_view/5-manual-de-bogota)
- Kantis, H. (1999). *Capacidad estratégica y respuestas empresariales de las pymes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lavarone, P. (2012). *Costos por orden de producción: su aplicación a la industria panificadora*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- López, A. (1996). Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto. *Revista Buenos Aires pensamiento económico*, 1, 93.
- Lugones, G. (s.f). *Módulo de capacitación para la recolección y el análisis de indicadores de innovación*. Working paper 8. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://docs.politicasciti.net/documents/Doc%2008%20-%20capacitacion%20lugones%20ES.pdf>
- Morales, E, Ortiz Riaga, M. y Arias Cante, M. (2012). Factores determinantes de los procesos de innovación: una mirada a la situación latinoamericana. *Revista escuela de administración de negocios*, 72, 148-163.
- Romero, M., Rébori, A. y Camio, M. (2010). Un índice para “medir” el nivel de innovación tecnológica en empresas intensivas en el uso de tecnología Rai. *Revista de Administración e innovación*, 7(1), 3-20. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97317009002>
- Sánchez Cannavó, S. (2017). *Manual de Derecho Comercial I*. José C. Paz: Edunpaz.
- Sánchez Quintero, J. (2003). Estrategia integral para pymes innovadoras. *Revista escuela de administración de negocios*, 47.
- Scarabino, J. C. y Colonnello, M. B. (2009). Innovación Empresaria en Argentina. Difusión de TICs en las pymes. *Invenio*, 12(22), 93-107.