

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Instituto de Investigaciones en
Administración, Contabilidad y Métodos
Cuantitativos para la Gestión

Sección de Investigaciones Administrativas

Centro de Investigaciones
en Administración Pública

Documento de Trabajo

Año 3 N°2

**INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN
Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

I. L. Felcman, J. Serlin, G. Blutman, A. Azcorra, H. Cao, C. Paz,
A. M. Estévez, S. Esper, P. Domench, A. Fassio y M. C. Arriaga



Subsidio otorgado por la Universidad de Buenos Aires



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Instituto de Investigaciones en
Administración, Contabilidad y Métodos
Cuantitativos para la Gestión
Sección de Investigaciones Administrativas

Documento de Trabajo del Centro
de Investigaciones en Administración Pública
Año 3 N°2

Documento de Trabajo

Año 3 N° 2

Editor Responsable:

**Centro de Investigaciones
en Administración Pública**

Director: Dr. Isidoro Felcman

Subdirector: Dr. José Serlin

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Coordinadora Técnica: Lic. Daniela Navarro Brandán

Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires

Correo Electrónico: ciap@econ.uba.ar

www.econ.uba.ar/ciap.htm7

Índice

PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010 – 2020 (PEA)..... ²	5
Isidoro Felcman, Gustavo Blutman y Adriana Azcorra	
REFLEXIVIDAD EN METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN DEL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	25
José Serlin	
MANUAL DE LA BASE DE DATOS PROVINCIALES.....	66
Horacio Cao y Carolina Paz	
TRANSFORMACIONES ORGANIZACIONES EXITOSAS: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS.....	91
Alejandro Estévez y Susana Esper	
LA ARTICULACIÓN Y LA SUSTENTABILIDAD EN LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE LA SALUD.....	127
Patricia Domench, Marina D´Addario y Sol Rodríguez	
POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL. LOS PROFESIONALES DE EDAD AVANZADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU CONTINUIDAD LABORAL MÁS ALLÁ DE LA EDAD JUBILATORIA.....	163
Adriana Fassio	
CULTURA Y COMUNICACIÓN EN UN BANCO ESTATAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.....	190
Cristina Arriaga, Raúl Oviedo, Adriana Racca, Susana Miguez y Pablo Zaragoza	

**PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y
AGROINDUSTRIAL
PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010 – 2020 (PEA²)**

Isidoro L. Felcman¹

Gustavo Blutman²

Adriana Azcorra³

¹ Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/ FCE – UBA.
Director del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA²)
– Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP)

² Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/
FCE – UBA.

³ Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/ FCE –
UBA. Coordinadora de área del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial
Participativo y Federal (PEA²) – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

Con la colaboración de la Lic. Patricia Catoira, Becaria CONICET

Introducción

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), ha lanzado el 13 y 14 de mayo de 2010 con la presencia de la Señora Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA₂), convocando a todos los actores relevantes del sector en Parque Norte y en el Auditorio del Banco de la Nación Argentina.

El Estado nacional, a través del MAGyP, ha decidido poner en marcha la planificación del Sector Agroalimentario y Agroindustrial en el marco de un proceso participativo. La planificación de un sector por medio de una política pública en particular, intenta proveer una guía de acción en el corto, mediano y largo plazo que permita desarrollar los pilares estructurales para su desarrollo. Es una herramienta que estimula la percepción de las múltiples y complejas dimensiones y dinamismos sociales con vistas a incrementar la riqueza y eficacia del pensamiento y de la acción en la elaboración y ejecución de políticas públicas.

El Estado aborda dicha planificación definiendo los fundamentos ideológicos- conceptuales en los cuales se enmarcará el plan, coordinando y dirigiendo el proceso y las acciones a seguir y convocando a los diversos actores de la sociedad.

El objetivo del presente artículo es dar cuenta de dicha planificación estratégica, entendida como un proceso de elaboración de una política pública. Para ello se presentarán en un primer apartado las nuevas modalidades de gestión vinculadas a las nuevas demandas de las sociedades actuales en continuo crecimiento y transformación. Dentro de estas nuevas modalidades, se puede encontrar a la planificación estratégica, entendida como tecnología de gestión integrada por un conjunto de instrumentos que permiten mejorar las capacidades de los

equipos de gestión en orden a realizar las operaciones gerenciales necesarias para generar mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Seguidamente, se presenta la planificación llevada adelante por el MAGyP, resaltándose su metodología, mecanismo de organización y marco conceptual utilizado. También se hace mención a los logros alcanzados en las diferentes etapas de la planificación, como a las actividades realizadas y productos obtenidos.

Para finalizar, se presenta una breve conclusión que refleja los avances alcanzados en el marco del Plan, resaltando la generación de una visión compartida de Argentina futura.

1. Los retos de la gestión pública en la actualidad

Hoy en día el objeto principal de debate en torno a la gestión pública se centra en la cuestión de los modelos organizacionales más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de múltiples y complejas necesidades e intereses colectivos, muy especialmente cuando el mundo entero atraviesa una de las peores crisis de la historia económica contemporánea.

Las capacidades efectivas para la formulación y ejecución de políticas públicas, en el marco mayor de un incremento de la calidad de las instituciones y del involucramiento de la sociedad civil, se convierten en temas predominantes a tener en cuenta y con ello la calidad y relevancia del modelo y las tecnologías de gestión a utilizarse para tener razonables probabilidades de éxito (sin perder de vista la importancia de la cultura organizacional y el liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas).

A través del tiempo, el hombre ha desarrollado diversas tecnologías de gestión abocadas a diferentes aspectos con el único objeto de hacer más productivas las organizaciones. Una

tecnología de gestión puede ser entendida como un conjunto de rutinas estandarizadas de producción y control institucional o un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos para el mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la economía del proceso de producción y control de bienes, servicios, regulaciones y controles públicos. Dentro de las primeras tecnologías que se expresaron como tales se podría citar al *taylorismo* y al *fordismo*, entre otras. Hacia finales del siglo XX y principios de éste, nos encontramos con una amplia variedad de tecnologías de gestión, que se han convertido en soporte fundamental de las organizaciones para diferenciarse o afrontar los obstáculos que el mundo global en el que vivimos plantea.

Por su parte, los inicios de la planificación estratégica como tecnología de gestión se sitúan, en el ámbito privado, en los años 60, y en el espacio público un poco más tarde, a partir de los 70. La planificación estratégica se desarrolla casi al mismo tiempo en ambos mundos y con criterios parecidos. Esto es un fenómeno poco común, ya que estamos acostumbrados a ver cómo una metodología aparece primero en el ámbito privado y después, una vez desarrollada, pasa a ser utilizada en el público.

La aparición de la Planificación Estratégica se debe a dos crisis simultáneas, diferentes pero directamente emparentadas, en el mundo empresarial y en el público. En lo referente al ámbito privado, se produce la conjunción de dos fenómenos: uno de ellos es la aparición, expansión y consolidación de las multinacionales, grandes organizaciones que trabajan en diferentes países y el otro es la Crisis del Petróleo de 1973, que aparece de manera imprevisible y pone en riesgo los negocios a nivel mundial. El consumo energético no era una variable que se tuviera en cuenta a la hora de hacer previsiones, por ende se presenta la necesidad de poner en marcha mecanismos potentes de previsión y organización, replanteando y cambiando la manera de planificar en el sector privado.

En el mundo público ocurre lo mismo pero se llega a ello a partir de otros fenómenos como fueron, en el contexto de cambio de un

Estado liberal a un Estado intervencionista en el terreno social y económico, la imposibilidad de que la principal herramienta administrativa como es el Presupuesto pudiera “planificarlo todo” y el rol más activo del Poder Ejecutivo en los distintos gobiernos que comienzan a mostrar interés por tener claros los grandes objetivos de acción. De este modo llega la Planificación Estratégica al Sector Público.

En este marco, la planificación estratégica es una de las tecnologías de gestión más utilizada en los últimos años. Se trata de una herramienta que permite afrontar la versatilidad de los cambios en el mundo globalizado donde las organizaciones están insertas, y pasar del plano de las ideas y la construcción de una visión, a la transformación de la realidad. Efectivamente, eso es una tecnología de gestión, un conocimiento utilizable o utilizado para transformar una realidad (de gestión organizacional) en un sentido deseado.

Sin embargo, dichas tecnologías y sus diferentes usos no son neutrales, y menos aún en el ámbito público. Sólo pueden ser entendidas en el marco político-social donde son introducidas y en el rol que el Estado ha decidido asumir. Por todo ello, pensar en transformar las estructuras organizacionales e incorporar técnicas modernizantes requiere necesariamente discutir acerca de qué papel se desea que cumpla el Estado y su aparato en este comienzo de siglo.

Para encarar un verdadero proceso transformador de la gestión pública resulta imprescindible construir un saber técnico especializado que esté al servicio de objetivos políticos claros, e identificar a partir de él lo mejor y posible en cada momento y sector según las metas planteadas.

La planificación estratégica participativa, en este contexto, se sitúa como una herramienta privilegiada de transformación, basada en el conocimiento teórico-práctico, capaz de promover el desarrollo de la sociedad a partir de la previsión del futuro y de un conocimiento preciso del presente, sobre un proceso

consensuado de transformación de la realidad en el largo plazo. Se convierte, además en una herramienta de gestión participativa por excelencia, en perfecta concordancia con la exigencia de un nuevo modelo organizacional igualitario/ participativo. Pero fundamentalmente se trata de una herramienta que no puede prescindir de una definición del Estado que tenemos y, en especial, del Estado que queremos, y de ahí su valor singular en relación a otras tecnologías de gestión.

La participación de la sociedad en la gestión y control de políticas públicas, y fundamentalmente en la gestión pública agroalimentaria y agroindustrial, se plantea como un gran desafío y la planificación estratégica participativa parece ser una adecuada respuesta al mismo.

Se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo. En este sentido, se plantea una diferencia elemental entre planear y ser planeado, este último término entendido como un mecanismo pasivo que termina impactando en quien no desea la planificación. Esto nos lleva a establecer una segunda diferencia que la abarca, entre los conceptos tradicionales de planificación y la planificación estratégica.

La planificación normativa o tradicional es la forma convencional donde un equipo técnico presenta un esquema rígido de metas y objetivos que expresan lo deseable, buscando intervenir en el curso de los procesos sociales. La importancia del rol de los expertos es fundamental en la elaboración del plan, programas y proyectos y el centro de la planificación es el diseño.

Sin embargo, la tendencia en planificación es fomentar etapas participativas, donde los interlocutores se sientan comprometidos y se vinculen las diferentes partes de la organización a partir de la integralidad del plan.

Distintas experiencias han demostrado que difícilmente un actor se comprometa con algo que no le pertenece, donde no ha podido intervenir con sus aportes o donde no han tenido en cuenta sus expectativas, necesidades e intereses. El Plan Libro, producto del planeamiento normativo, pasa a convertirse en un documento creado bajo una racionalidad técnica, en algún escritorio burocrático, estableciendo una única y mejor manera de hacer las cosas.

El planeamiento estratégico participativo, como herramienta para pensar y crear la acción futura, es un proceso que actúa como mediador entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender, entre el presente que se quiere cambiar y el futuro que se desea alcanzar colectivamente.

Para ello, el planeamiento estratégico requiere de un tipo particular de conocimiento para la acción intencional y reflexiva, que necesita instalarse mediante la generación de un espacio que promueva y permita el diálogo constructivo, destinado a que los actores puedan aportar al proceso de construcción colectiva del futuro. En dicho proceso se irán generando diferentes mecanismos (cooperación, cooptación, conflicto, persuasión, negociación, mediación, disuasión) en relación a un actor principal llamado Estado.

Ahora bien, instalar la metodología de planificación estratégica participativa requiere diferenciarla, por un lado, de la planificación normativa tradicional, cuyo producto principal es el denominado Plan Libro que, como su nombre lo indica, tiene un único destino final: adornar los anaqueles de una biblioteca; y, por el otro, asociarla a la Planificación Estratégica Situacional con el agregado de todos los mecanismos que faciliten la participación de los actores en la elaboración del Plan y de la participación del Estado como garante del bienestar general.

Planificación Estratégica Situacional y Planificación Estratégica Participativa

El planeamiento estratégico situacional (PES) puede ser abordado como un cuerpo teórico- metodológico-práctico creado por Carlos Matus en franca oposición al planeamiento normativo.

Es una teoría y a su vez un método para la planificación pública en el espacio político, económico y social. Su objetivo no es establecer normas sino un proceso de debate y análisis de los problemas sociales, recuperando los diferentes planes de grupos en pugna. Se trata de un tipo de planificación que se inscribe necesariamente en el marco de la lucha por el poder.

Los actores que participan en el proceso de planificación son varios y persiguen objetivos conflictivos y encontrados. El actor que planifica lo hace desde dentro de la realidad o situación planificada, junto con otros actores. Aquí se ponen en juego los distintos pesos y relevancias de los diferentes actores, los recursos poseídos y controlados por uno y otro, existiendo, por lo tanto, diferentes grados de gobernabilidad para los distintos actores.

El diagnóstico no puede ser único y objetivo sino entendido como una explicación situacional. Cada sujeto que participa aporta su visión de la realidad desde su propia situación, es decir, desde su inserción particular en la sociedad. Cada actor interpela a esa realidad desde posiciones diferentes, formulando preguntas, elaborando respuestas, apelando a significaciones divergentes de las acciones del otro. Cada explicación es una lectura parcial de la realidad, desde la posición que ocupa cada actor en el juego social.

El planificador se relaciona inevitablemente con otros adversarios, con otros competidores y por ende, se realizan “cálculos interactivos” o “juicios estratégicos” propios de la interacción social entre actores.

La predicción es limitada y se reemplaza por la idea de previsión. No hay ya un único actor sino múltiples y, en consecuencia, varios objetivos contrapuestos. Ya no hay una acción predecible sino llena de incertidumbres e incoherencias.

Por todo ello, este tipo de planificación requiere hacer explícitas las resistencias de los otros al plan propio y sortearlas, lo cual implica un cálculo político permanente y un proceso iterativo entre situaciones de conflicto, concertación y consenso.

El diseño del plan no se reduce a un “deber ser”, sino que debe incluir el “puede ser”. Lo normativo también forma parte del planeamiento, pero es tan sólo un momento, sumado a otro explicativo, político-estratégico y táctico-operacional.

La explicación se hace desde la situación del actor, desde sus propias visiones y en función de sus acciones e interacciones con los otros. Es así como la explicación se aparta del modelo de explicación causal mecanicista, incorporando la categoría de situación.

En la explicación situacional se incorporan los significados o sentidos de los actores, la descripción e interpretación de los datos en términos de los conceptos y reglas que determinan la realidad social de los propios agentes estudiados, y por lo tanto tendremos explicaciones múltiples, donde cada una de ellas es relativa al contexto y particular. Se aborda a un tipo de comprensión desde la óptica de quien está situado en la misma realidad.

En esta perspectiva, el PEA₂ parte de la Planificación Estratégica Situacional y la complementa con la creación de ámbitos de participación destinados a asegurar que los actores puedan expresar sus expectativas, necesidades e intereses; poner en juego estrategias de cooperación, cooptación y conflicto, ejercitar la persuasión, negociación, mediación y disuasión y atribuir al Estado la capacidad de generar un proyecto colectivo de futuro, garantizando el bienestar general.

2. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010 – 2020 (PEA₂)

Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA₂) es la denominación del producto final que se buscará obtener como consecuencia de un proceso participativo que, impulsado por el Estado, ha venido convocando a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida y en ámbitos especialmente diseñados al efecto, elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro.

El objetivo principal de este emprendimiento es elaborar el PEA₂. Se trata de construir colectivamente el Plan para un sector económico-social del país (el agroalimentario y agroindustrial), donde el MAGyP, como representante del Estado, convocará a la participación activa de todos los actores económicos, sociales, culturales y políticos para que en conjunto elaboren dicho plan.

A partir de la elaboración colectiva se busca estimular la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de la sociedad, apuntalar un proceso de fortalecimiento institucional y la construcción de un Estado “fuerte” y, finalmente, vigorizar la relación entre la sociedad y sus representantes políticos.

De este modo, el Estado Nacional representado por el MAGyP, es quien ha convocado (y lo seguirá haciendo en las distintas etapas) a elaborar participativamente el Plan Estratégico. El proyecto tiene dos componentes metodológicos principales:

- Un proceso sistemático que, siguiendo una secuencia de etapas, permite a los actores definir una visión, una misión, escenarios alternativos más probables, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y

futuro deseado, elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas.

- La creación de espacios/ámbitos para la elaboración colectiva del Plan. En el caso del PEA₂ estos ámbitos son los Consejos Federales que, de manera ordenada y bajo la conducción del Estado, promueven el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración de un Plan Estratégico Participativo compartido.

a) Metodología del Plan Agroalimentario y Agroindustrial (PEA₂)

El esquema metodológico sugerido presenta dos lógicas: una, metodológica, puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para arribar al resultado esperado, el Plan Estratégico (PEA₂). La lógica metodológica es un orden que se debe sostener en los diferentes procesos participativos, de manera que se pueda obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo.

Por otro lado y adicionalmente a la lógica metodológica, en el esquema de funcionamiento planteado también interviene una segunda lógica: la participativa. En ella se establecen mecanismos de involucramiento social a partir de la conjunción de diferentes actores sociales agrupados en *clusters*, como se mencionó más arriba. Lo anterior no implica compartimientos estancos. La intención es que los diferentes productos que se logren sean puestos en discusión en distintas instancias de intercambio, donde los actores interaccionen de modo permanente. La lógica participativa da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo. La misma tiende a asegurar la interacción, la representación y el involucramiento de los actores en la elaboración del PEA₂.

b) Esquemas de organización: Consejos Federales

El PEA₂, como fue señalado, es el producto final de un proceso participativo impulsado por el Estado, que convocará a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino en ámbitos especialmente diseñados al efecto, para que elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro.

Estos ámbitos/espacios son los denominados Consejos Federales, con normas de funcionamiento y relaciones de interacción propias. En los mismos se utilizará como mecanismo participativo el trabajo en mesas, en función de las características de cada Consejo. Estos Consejos se integrarán en un Consejo General Agroalimentario y Agroindustrial a nivel nacional, que tendrá a su cargo la integración horizontal de los planes elaborados por cada Consejo Federal.

Para poder realizar esta integración se generarán procesos de vínculo entre los Consejos. El Ministerio Nacional, a través de sus mesas sub-sectoriales irá desarrollando propuestas siguiendo el método de los 8 pasos. Dichas propuestas serán consideradas por cada uno de los Consejos, quienes podrán mejorarlas, rechazarlas, complementarlas y/o sustituirlas por otras.

Por medio de la participación de los distintos actores se logrará la interacción y el intercambio de las distintas propuestas para elaborar, finalmente, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial.

- Consejo Federal Agropecuario (Provincias)- CFA: donde tienen representación las áreas agropecuarias y pesqueras gubernamentales de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El CFA significó la instancia provincial en la construcción del Plan.
- Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT): se encuentra formado por 53 facultades pertenecientes a universidades nacionales, públicas y privadas, a lo largo de todo

el territorio nacional, por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), demás organismos descentralizados y los organismos internacionales: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP): se convirtió en la instancia para la participación de las cadenas de valor agroalimentarias y de todos sus eslabones. Más de 140 cámaras empresariales formaron parte del proceso de elaboración del documento.
- Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS): está compuesto por aquellas entidades de la sociedad civil que representan intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales acerca de cuestiones de carácter público en relación con el Sector Agroalimentario y Agroindustrial.

Estas cuatro estructuras convergen en un órgano de articulación denominado Consejo General del PEA², que tiene como principal función consensuar los ocho pasos de la lógica metodológica. Los cuatro Consejos Federales utilizaron como instrumento participativo el encuentro en jornadas y talleres y, en algunos casos, el trabajo en mesas (sub-sectoriales, regionales, provinciales y temáticas).

c) Marco Conceptual Integrador

Para garantizar la coherencia conceptual de las producciones elaboradas por los actores participantes el PEA² utilizó un Marco Conceptual Integrador (MCI).

En el gráfico que se presenta a continuación podemos observar el MCI del Sector que, hacia afuera, nos permite identificar la demanda externa actual y futura en relación con la competencia

externa, en el marco de tendencias globales (económicas, tecnológicas, ambientales, sociales, institucionales, etc.), que influyen a nivel sectorial según diferentes escenarios futuros más probables. El resultado de este análisis se traduce en la demanda externa actual y futura más probable que tendrá el Sector Agroalimentario y Agroindustrial de la Argentina. Este análisis se despliega por complejo productivo a efectos de poder definir la matriz de demanda externa, desagregada por país, complejo y producto, lo que nos permitirá identificar las oportunidades y amenazas que nos deparan los escenarios futuros más probables que deberá enfrentar el Sector de aquí al año 2020.

Hacia adentro del límite país, el MCI nos permite identificar el consumo interno actual y futuro por complejo productivo. Esto, sumado a la demanda neta externa, nos da la demanda total por complejo 2010–2020 que deberá enfrentar el país con la oferta de productos provenientes de los diferentes eslabones de la cadena de valor de cada complejo productivo, desagregados por provincia.

La oferta de productos supone una serie de factores de producción (insumos, tierra, tecnología, riego, capital fijo, capital de trabajo, empleo, modelos de gestión, financiamiento, etc.) que definen la situación actual en términos de la capacidad de producción del Sector para satisfacer la demanda interna y externa.

Esta situación de los factores de producción toma en cuenta ciertas condiciones de infraestructura y socioculturales que impactan en las condiciones macroeconómicas globales (Producto Bruto Interno (PBI), balance comercial, consumo, empleo), y que requieren a su vez de condiciones institucionales que hagan posible el desarrollo agroalimentario y agroindustrial de la Argentina. El análisis de la situación actual nos permitirá identificar las fortalezas y debilidades del Sector.

La elaboración de las metas 2020 constituye una experiencia metodológica y participativa sin precedente alguno, es el producto del intercambio continuo entre el campo científico y la gestión pública. Es esa complementariedad entre el saber técnico y la racionalidad política lo que permitieron construir en esta primera etapa del PEA₂ documentos fundados en bases sólidas de gran utilidad para cualquier decisión que se tome en el futuro del Sector.

El análisis de escenarios futuros más probables y el de situación actual nos ayudan a construir la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (F.O.D.A.). Esta matriz F.O.D.A. la podremos contrastar con las metas del PEA₂, que a su vez se construyeron en función del territorio de la visión (que hemos venido elaborando a través de un proceso de construcción compartido), a efectos de detectar las brechas existentes entre la situación actual y el futuro deseado.

d) Avances

En cumplimiento con las etapas pautadas para la elaboración del PEA₂, hasta la fecha se han realizado las actividades que se muestran en la página siguiente.

En términos de ambas lógicas, la metodológica y participativa, y en poco más de un año, se realizaron más de 500 encuentros provinciales en los que participaron alrededor de 7.000 actores (productores, empresarios, trabajadores, científicos, técnicos, profesionales, consultores, otros actores sociales, etc.); las 53 facultades antes mencionadas, que involucraron a más de 500 expertos y profesionales a lo largo de todo el país; los representantes de las cámaras empresariales participaron en diferentes ámbitos (provincias, mesas ministeriales, etc.) y se mantuvieron más de 200 reuniones de análisis, diagnóstico y propuesta para diferentes complejos productivos y temas relacionados con el Plan; los representantes del sector económico

ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4	ETAPA 5
Formulación global del proyecto.	Lanzamiento del Proyecto e inicio del proceso.	Formulación de lineamientos estratégicos	Ciclo de reuniones con Universidades.	Sistematización de los aportes recibidos
Discusión de la Visión y Misión del proyecto a la Presidenta.	Presentación del marco conceptual, marco de procesos, organigrama, cronograma.	Validación del marco Convocatoria de formadores y facilitadores del Plan.	Lanzamiento del Plan en el CFA - 14 y 15 de abril.	1er. Seminario Nacional
Validación política.	Conformación de Comisión Política – Técnica.		Lanzamiento Nacional 13 y 14 de mayo.	Reuniones de los Consejos Provinciales.
Convocatoria del Equipo de Proyecto y presentación en el Ministerio.	Conformación de Equipo ad hoc (definición de objetivos).		Formación del Consejo Productivo y del Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología.	Encuentro nacional del Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología.
	Sistematización de aportes de las diferentes áreas.		Taller de Formación de los facilitadores provinciales.	Presentación de avances en la construcción de las Metas.
	Diseño de los Consejos Federales.		Lanzamiento PEA2 en las provincias.	
	Discusión de los fundamentos del Plan.			
	Confección de los Equipos de Trabajo.			
	Lanzamiento interno e inicio de entrenamiento.			

social y de la agricultura familiar participaron en aproximadamente 50 reuniones sectoriales; más de 400 Escuelas Agrotécnicas de todo el país, han aportado sus opiniones a partir de 15.000 encuestas respondidas por sus alumnos y familias coordinadas por más de 1.500 docentes y directores de Escuelas Agrotécnicas. Finalmente, en estos últimos meses, hay más de 1.500 participantes en el programa de Formación de Dirigentes cuyo Director es el Dr. Bernardo Kliksberg.

Los cuatro Consejos Federales y las mesas sub-sectoriales nacionales lograron, por medio de la participación de los distintos actores, la interacción y el intercambio de las distintas propuestas, las cuales dieron origen a los siguientes documentos:

- Visión y Misión: Aportes de los actores participantes en el PEA².
- Territorio de la Visión (4 versiones, una para cada uno de los Consejos Federales).
- Escenarios Futuros más Probables, Situación actual y F.O.D.A. del PEA² - Aportes de los actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología.
- Escenarios Futuros más Probables, Situación actual y F.O.D.A. del PEA² - Aportes de los actores del Consejo Federal Agropecuario.

El Equipo de Proyecto PEA₂, en conjunto con la Unidad de Prospectiva y Coyuntura del INTA, elaboró el documento de los Primeros Aportes para la Elaboración del F.O.D.A. Global del PEA²- Identificación de Oportunidades y Amenazas (Versión 1 y Versión 2).

- Metas y Brechas del PEA² - Aportes de los actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología.
- Metas y Brechas del PEA² - Aportes de los actores del Consejo Federal Agropecuario.

Al día de hoy se han elaborado los siguientes documentos:

- Visión, Misión, Fines Estratégicos y Objetivos que componen la Dirección Estratégica del PEA².
- Escenarios Futuros Más Probables a nivel internacional, identificando las Oportunidades y Amenazas para la Argentina.
- Fortalezas y Debilidades que determinan la Situación Actual de los principales 24 Complejos Productivos de nuestro país.
- F.O.D.A. con el objetivo de marcar las estrategias a seguir por el Sector Agroalimentario y Agroindustrial.
- Metas 2020 para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino y se detectaron las Brechas a cerrar para alcanzarlas.
- Impacto Macroeconómico que tendrá el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial sobre el país.

e) Eventos realizados

Consejo Federal Agropecuario.

Formación y entrenamiento de Facilitadores Provinciales.

Lanzamientos del PEA₂ en las Provincias.

1º Seminario Nacional Parque Norte.

Encuentro Nacional de Mujeres Rurales.

Encuentros Regionales de Jóvenes Rurales.

Jornada Nacional de Escuelas Agrotécnicas.

Ciclo de Conferencias 2010 sobre Pensamiento Estratégico del PEA₂.

Encuentro Nacional de Facilitadores Provinciales.

Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología.

Encuentro Pre Consejo Agropecuario del Sur.

2° Seminario Nacional INTA Expone.

Programa de Formación de Dirigentes.

Argentina Agroalimentaria Metas 2020 – Tecnópolis.

PEA₂ y CAMPO.

Como producto de este proceso participativo y de los eventos descriptos con anterioridad, al día de la fecha se han elaborado más de 50 documentos base en donde se encuentran detallados todas las propuestas y aportes, y un documento central donde se desarrollan las Metas 2010-2020. Éste último fue presentado públicamente el día 5 de septiembre por la Sra. Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner y el Ministro Julián Andrés Domínguez.

3. Conclusión

En definitiva, y concluyendo, el reto es elaborar entre todos un Plan Estratégico Participativo para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino. Ello implica poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interaccionar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos que reconstruyan la confianza, sino también la capacidad del Estado para alcanzar el bienestar común a partir de una visión colectiva de futuro construida participativamente. Reconstruir la confianza entre los actores, fortalecer la capacidad del Estado para impulsar un proyecto nacional y garantizar el interés general por sobre los intereses particulares, serán los tres desafíos principales de este proyecto.

El esfuerzo ha sido grande y las propuestas de los diferentes actores se expresaron de manera ordenada, generando esa visión compartida de futuro que, como ha sucedido con otros

grandes países, nos transformará en un país **Líder Agroalimentario** de aquí a los próximos años. Crecimiento y desarrollo, balance y equilibrio, visión de futuro y rumbo, son conceptos centrales para hacer de Argentina un jugador clave en el concierto mundial de naciones y modelo de referencia en cuanto a desarrollo sustentable, con equidad e inclusión social.

**REFLEXIVIDAD EN METODOLOGIA DE LA
INVESTIGACIÓN DEL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

José Serlin⁴

⁴Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública. Prof. Consulto Titular. Dr. de la Universidad de Buenos Aires

Introducción

*Dios debe querer mucho al hombre común y ordinario, porque hizo muchos de ellos (Abraham **Lincoln**)*

La economía, estúpido (James Carville estrategia de la campaña electoral de Bill Clinton)⁵

*La gente mira a Tinelli y, si puede pagar el plasma, no le importa nada más (Biolcati **H. L.**, Titular de la Sociedad Rural Argentina)⁶*

*Excelente cosa es tener la fuerza de un gigante; pero usar de ella como un gigante es propio de un enano. **Shakespeare.***

Encontré dos formas de instar al lector a sintetizar el marco desde el cual pensar este trabajo. Una tiene su origen en el refranero popular, según el cual “haz lo que bien digo y no lo que mal hago” y/o “del dicho al hecho hay largo trecho” (es más, “el dicho y el hecho” responden a distintas lógicas, según he expuesto en Serlin 2011). El otro es más académico, y supone que las raíces de este trabajo son académicas. Seguiremos este último camino de exposición, dado este documento que se presenta en un congreso universitario.

En temas de gobierno, es frecuente que se diga algo y que los hechos del dicente contradigan lo que dijo. El “problema del ser y el deber ser” trata en metaética acerca de la posibilidad de *deducir oraciones normativas a partir de oraciones descriptivas*. Las oraciones descriptivas (fácticas del refranero popular) son aquellas que dicen lo que es el caso, mientras que

⁵ Esta es la redacción original. Luego fue difundida como “Es la economía, estúpido”

⁶ Luego desmintió que esas fueran exactamente sus palabras.

las oraciones normativas son aquellas que dicen lo que *debe ser* el caso. De la aplicación de este problema a la gestión se ocuparon en la FCE/UBA los profesores Pavesi y Frischknecht (mimeo), y es el corazón de la Tesis doctoral del primero (1994).

Una diferencia entre las oraciones descriptivas y las oraciones normativas es que las primeras, a diferencia de las segundas, pueden (quizás) juzgarse verdaderas o falsas a partir de la investigación empírica. Así por ejemplo, el valor de verdad de la oración "las encuestas de intención de voto deben ser metodológicamente impecables" puede determinarse haciendo una investigación. Sin embargo, no sucede lo mismo con la oración "esta encuesta de intención de voto fue impecable". La verdad o falsedad de esta oración debe determinarse por otros métodos, y si se descarta la posibilidad de probar su verdad a través de una deducción a partir de premisas verdaderas, entonces vale preguntar si hay algún otro camino.

El abismo que separa a los hechos de los deberes no tiene nada que ver con el contenido de las proposiciones descriptivas de las que se parte. Lo mismo da que se trate de proposiciones metafísicas, científicas o de la vida cotidiana. El error se encuentra en el procedimiento, no en el punto de partida.

John Searle (1964) propone que el *hecho* de hacer una promesa, lo coloca a uno bajo la *obligación* de cumplirla, simplemente por definición de lo que significa hacer una promesa. Hacer una promesa es "colocarse a uno mismo bajo una obligación", de modo que el acto de prometer deriva en el deber de cumplir lo prometido. Sin embargo aquí daremos elementos que permiten pensar que en materia de intención de voto "lo prometido no es deuda" que deba pagarse.

Este trabajo expone que los investigadores "debieran" reflexionar acerca de sus propias conclusiones cuando realizan tareas científicas y tecnológicas, pero que la empiria muestra que no lo

hacen, y ello sucede con más frecuencia que lo deseable (analógicamente, nadie se operaría con un cirujano que no cumpla con su palabra de mejorar la calidad de vida o la sobrevivencia del paciente). Como ejemplo aplicable al Estado, analizamos las predicciones de intención de voto en diversas partes del mundo, y en la Argentina en 2011, y los resultados empíricos según fueron expuestos por los medios de comunicación y reflejados en internet. O sea el dilema del debe ser y el ser en la intención de voto.

1. El debe ser. La teoría normativa. Reflexividad en la metodología de la investigación del rol de la administración pública

Según Heler (2007) la palabra espejo proviene del latín *speculum* y de ella deriva especular. Son expresiones que se vinculan con la actividad de pensar y conocer. El conocedor *refleja* el algo que conoce: lo reitera en su mente, lo espeja. Espejar es reflejar algo, es alguien que conoce algo. Aquello que se conoció vuelve a estar presente en la mente de quien conoce, o sea que su presencia es una re-presentación como imagen, idea o concepto.

El espejo-sujeto tiene una “flexión” espontánea o primaria, hacia los objetos (los ve, los oye, etc., para lo cual usa los sentidos), pero puede además volver esa flexión hacia la imagen reflejada, es decir, volverse sobre sí mismo. El sujeto cognoscente es capaz de re-flexionar. Y esta posibilidad de reflexión hace que el sujeto cognoscente pueda ser entendido con-conciencia.

La palabra latina *scientia* significa conocimiento. Con-ciencia refiere entonces a que el sujeto es con conocimiento, conoce que conoce, tiene conocimiento tanto del objeto como la representación que supone ese conocimiento. Y puede analizar el conocimiento reflejo

Los sentidos mienten, solo nos dan una aparente idea de cómo son las cosas. La razón o el intelecto es el que provee de conocimiento verdadero. La razón va mas allá de las sensaciones para encontrar qué son las cosas en el fondo

De lo antedicho se deduce que el conocimiento tiene que ser reflexivo, para superar los errores que nos transmiten los sentidos (la llamada "crisis de la percepción). Se espera alentar el nuevo espíritu de reflexividad que pareciera estarse desarrollando en la investigación en administración pública. Desde la comprensión comparativamente reciente por ciertos investigadores de que la construcción social involucra tanto el dominio lego como el docto, es que la importancia de la reflexividad se ha extendido y ha sido traída al frente.

Estos desarrollos son calificados como importantes por algunos eruditos, hasta afirmar que la reflexividad es una „capacidad humana inalienable que define nuestra existencia,“ y que una falla en el logro de la reflexividad equivale a una abdicación en la responsabilidad intelectual que resulta en prácticas de investigación pobres. Sin embargo, plantear tales demandas al investigador en administración pública suscita una ambigüedad importante en tanto las formas que toma la reflexividad, sin mencionar que sea o no percibida como posibles, son el resultado de supuestos filosóficos *a priori*. **El conocimiento científico debe ser reflexivo**

Cómo especula la reflexión? Tal como lo afirma el Dalai Lama, (en Varela y Hayward, 1997) la mente (en la cual están los objetos reflexivos) no es como la materia, de la cual puede tenerse simplemente una idea sensitiva para meditar sobre ella. En ese texto se debate extensamente sobre ello. Aquí daremos solamente una serie de formas de reflexividad, que nos acercaran al conocimiento, o como afirma Rosch en tal texto, nos acercan con mayor seguridad al conocimiento.

Es posible diferenciar varias formas de reflexividad (la metodológica se refiere al know how de la reflexividad y contiene conceptos centrales de este enfoque).

Una forma de reflexividad se preocupa por el monitoreo por parte del investigador de su impacto *comportamental* sobre el encuadre social en investigación, que es creado por su despliegue de protocolos particulares de investigación y los roles de campo asociados. Esto podría denominarse '**reflexividad metodológica**', donde el objetivo es mejorar la práctica de la investigación a través de la facilitación de una representación más precisa de la realidad a través de la erradicación de los errores metodológicos.

A). La reflexividad metodológica puede contrastarse con una segunda forma de reflexividad. Aquí, los intentos sistemáticos se realizan para relacionar los resultados de la investigación con el impacto restrictivo y constitutivo sobre el conocimiento de las propias creencias del investigador que derivan de su propia situación o „habitus“ socio-históricos. Llamaremos a esta alternativa '**reflexividad epistémica**'.

La reflexividad epistémica implica que el investigador y el practicante intenten pensar sobre su propio pensamiento excavando, articulando, evaluando y en ciertos casos transformando los supuestos meta teóricos que despliega al estructurar las actividades de investigación, así como al aprehender e interpretar lo observado. Aquí, la implicación es que los investigadores deben considerar sus propias estructuras y lógicas de investigación como en sí mismas investigables y no inmutables, y al examinar cómo somos parte de nuestros propios datos, nuestra investigación se convierte en un proceso recíproco”

Dado que la reflexividad epistémica insiste en que los investigadores deben confrontar y cuestionar los supuestos dados por sentado que tradicionalmente informan nuestras pretensiones de conocimiento, es esperable la resistencia a la reflexividad epistémica..

Ambas formas de reflexividad epistémica parecieran compartir el supuesto epistemológico de que es posible para el investigador reflexionar autónoma y racionalmente sobre sus propios modos de compromiso, ya sea a nivel metateórico o metodológico – algo

que es contestado por algunas de las posiciones epistemológicas..

Este trabajo demuestra que esta resistencia es perniciosa para el avance del conocimiento y lleva a decisiones equivocadas. . Es indispensable que la lógica mental del investigador sea isomórfica con la lógica empírica del fenómeno bajo estudio. Si no lo son se dice que hay “sesgo”.

El vocablo “sesgo” se usa en estadística para designar la diferencia entre el valor esperado de un estimador, y su valor empírico. O sea la diferencia entre el debe ser y el ser (en estadística). Al motivador del sesgo le podemos denominar “causa del sesgo” y en este trabajo se le asignará el acrónimo CS.

Cuando el sesgo del modelo usado en un caso es importante, hay que prestarles atención a otros modelos. Generalmente los hay, y de no haberlo será tarea de los investigadores ir aproximando indicadores cualitativos que en conjunto prometan hacer mejores pronósticos, en base a simulaciones con datos de instancias anteriores de suceso del mismo fenómeno. Cuando es la primera vez en la cual acaece un fenómeno, decimos que hay un punto de inflexión histórico, tema analizado en Serlin 2010

B). En la investigación del rol del Estado, una tercer reflexividad a tener en cuenta es la **reflexividad axiológica**. Algunos investigadores de la administración en general parten de la premisa que la administración es neutral frente a los valores. Esta neutralidad no es posible en la investigación acerca del Estado. Puede afirmarse que los valores son un punto de partida en el esquema discursivo del rol del Estado. Sin embargo, una circunstancia es que el punto de partida sea implícito u oculto, y otra que sea explícito y analizado en sus consecuencias prácticas. Esta reflexividad es central para el desarrollo del rol del Estado, y debe practicarse conjuntamente con la práctica investigativa.

C). Una cuarta es la **reflexividad del ejercicio del poder**, es decir la anticipación resultante de las consecuencias del ejercicio investigativo en un contexto saturado por la práctica política de la acumulación y puesta en marcha del poder por los diversos

actores relevantes. Sea consciente o no el investigador de las anticipaciones internalizadas del “feedback” negativo de sus actos sobre sí mismo cuando estos no son del agrado de los poderosos, han de limitar su libertad de pensamiento. A esta limitación debe estar atento el analista, y más que frecuentemente lo está. Este trabajo expone datos que permiten pensar en el ejercicio de reflexividad.

D). Finalmente tenemos la **reflexividad comunicativa**. El analista tiene como factor de control sobre sí mismo, la reflexión acerca de los supuestos básicos que pueden entenderse de la lectura de sus comunicaciones. En la medida que suponemos que no hay un analista neutro de intereses, es conveniente que revise si tales intereses se reflejan en sus comunicaciones. De hacerlo así, habrá de torcer la comprensión de los “supuestos datos” de las comunicaciones de sus análisis.

En cuanto al rol del estado, son estas reflexividades las que debemos aplicar técnicamente para poder decir que tenemos conocimiento científico. Veamos que nos enseña la lectura de la acción.

2. El ser. La teoría descriptiva. El caso de la intención de voto y el desempeño del sistema de encuestas electorales.

2.1 El método de encuestas aplicado a situaciones electorales

En muchos países las encuestas electorales entraron en un período de crisis sobre su credibilidad cuando los medios que las difundían decidieron convertirlas en pronósticos infalibles. Los políticos y los medios transforman una medición política estadística en un pronóstico con casi certeza (puede derivarse de la asignación de certeza a las matemáticas): deben tener un sesgo del 3% como máximo. Afirman en la Argentina: ¿son incapaces al extremo de equivocarse groseramente una y otra vez, o, directamente, manipuladores a sueldo? También escriben que muchos resultados de las encuestas políticas-electorales hacen planillas y cálculos estadísticos que luego son presentados

como verdades únicas con la intención de explicar una realidad que siempre beneficia al que las paga y difunde.

Un listado de las formas más usuales de preguntar en las encuestas de intención de voto incluye las siguientes:

- Si hoy hubiera elecciones, a que candidato votaría?
- A que candidato votará en marzo del 2003?
- De la siguiente lista de posibles candidatos, a cual de ellos votaría?
- A que partido votará para Presidente?
- Le voy a leer el nombre de cada candidato y me gustaría saber si cree que lo podría llegar a votar o no?

Una clasificación de preguntas de Intención de voto y su análisis es la siguiente:

Respuesta espontánea no excluyente: se deja librada al entrevistado la mención de nombres y se admite que señale a más de uno

Respuesta espontánea excluyente: se deja librado al entrevistado la mención, pero se le pida que señale solo a uno.

Respuesta excluyente sobre listado extenso: Se leen al entrevistado todos los posibles candidatos y se le pide que elija uno

Respuesta sobre listado excluyente por partido: se arman escenarios, de modo que cada partido presente un solo nombre. Se varían esos nombres para medir el efecto

Lista de fórmulas: cuando ya están resueltas las internas y hay formulas presidenciales definidas, se leen o muestran y se pide que elijan una.

Lista y Voto no excluyente: se nombra a cada posible candidato y se pide que el entrevistado diga si lo podría llegar a votar o no.

Repregunta a Indecisos: en todos los casos, puede incluirse una repregunta a los indecisos, en términos más directos “Aunque aun no lo tenga decidido, a que candidato es mas probable que termine votando?”. Los pros y contras de cada tipo son:

Respuesta espontánea no excluyente	Es puramente exploratorio. Sirve para detectar posibles candidatos “tapados”. Tiende a haber respuestas expresivas pero poco útiles para medir intención de voto (votaría a Perón, a alguien honesto, a ninguno, etc.)
Respuesta espontánea excluyente	Tiene mayor utilidad ya que al menos obliga a elegir, a excluir unos u otros.
Respuesta excluyente sobre listado extenso	Es exploratoria, cuando aun hay muchos pre-candidatos en cada partido. Evita la dispersión y concentra la elección en algunos nombres reales.
Respuesta sobre listado excluyente por Partido	Permite jugar con diversas posibilidades, explorando escenarios. El problema es que un numero excesivo de escenarios cansa al entrevistado y se pierde calidad en la respuesta
Lista de fórmulas	Es imprescindible para medir intención de voto en plena campaña, con candidaturas ya definidas
Lista y Voto no excluyente	Utilizada para medir el espacio posible de cada candidato. Al no ser excluyente no tiene sentido utilizarla como medida de intención de voto
Repregunta a Indecisos	Imprescindible cuando existe un fenómeno de alta indecisión

Si realizamos una comparación de resultados pero desconocemos cual de estos (u otros) tipos de pregunta se han utilizado para medir la Intención de voto, se corre el riesgo de obtener conclusiones erróneas

Sería de suponer que si los encuestadores incorporaran los resguardos antedichos, el ser y el debe ser se parecerían mucho, no habría sesgos. Para comprobarlo, y teniendo en cuenta que este trabajo se escribe durante el segundo semestre de 2011, se tomaron datos de predicciones sobre la intención de voto de la población para las elecciones en otros países, y en Argentina los de 2011 desdobladas y unificadas⁷. La intención de voto fue medida mediante encuestas que aplicaron el muestreo estadístico⁸, y se la comparó con los votos efectivamente registrados.

2.2 Desempeño del método de encuestas en diversos países

a) USA

La utilización del muestreo de intención de voto comenzó con un reciente doctorado en Psicología, George H. Gallup y su suegra la Sra. Miller, que aspiraba a un cargo electivo en el Estado de Iowa. Corría el año 1932 y Gallup tanteó las posibilidades electorales de la Sra. Miller realizando un sondeo de opinión (un rudimentario sondeo de opinión, por mejor decir). Los datos indicaron que la señora podía ganar. Y de hecho ganó. Gallup vio así confirmarse la utilidad práctica de la técnica de muestreo para la detección de opinión que había descrito en su tesis doctoral.

En las elecciones presidenciales de 1936, Franklin D. Roosevelt deseaba optar a la que resultaría ser su primera re-elección. Su primer mandato había convulsionado a los sectores más conservadores opuestos al “New Deal”. La creencia generalizada era que el republicano Landon tenía claras probabilidades de derrotarlo. Y así lo proclamó el Literary Digest, midiendo mediante un método denominado “straw polls”. El Literary Digest proclamó (en base a 2.4 millones de respuestas a su consulta a votantes)

⁷ Este tema no es materia de estudio en gestión de organizaciones sino en ciencia política. Se ha encarado porque se supone que la epistemología y el método para su investigación es el mismo en ambas disciplinas.

⁸ La fuente utilizada ha sido los datos periodísticos reproducidos en internet

una victoria clara de Alfred Landon, que obtendría el 57% de los votos (quedando para Roosevelt el 43% restante). Gallup, en base a una muestra representativa de tan sólo unos pocos miles de entrevistas, pronosticó la victoria del candidato demócrata, por 55,7% frente a 44,3%. Se quedó corto ya que el resultado final fue de 61% para Roosevelt frente a un 37% para Landon. Fue la “medalla de oro” para el método iniciado por Gallup.

Los sondeos de opinión, que habían anticipado con acierto el resultado de las elecciones presidenciales de 1940 y 1944, dieron en 1948 cinco puntos de ventaja al candidato republicano Thomas E. Dewey. Pero quien en realidad resultó elegido, y precisamente por casi cinco puntos de diferencia, fue el opositor Harry S. Truman. Un día antes de las elecciones, las encuestas mostraban como ganador a Dewey; pero en las urnas se demostró lo contrario, ya que Harry Truman fue electo Presidente

Otro acontecimiento de esta índole, se volvió a presentar el 7 de noviembre de 1960, cuando se disputaban la presidencia el republicano Richard Nixon y el demócrata John F. Kennedy. Los medios de comunicación empezaron a dar pronósticos basados en encuestas y la tendencia no era clara, ya que, primero mostraban como ganador a Nixon, luego a Kennedy. Los medios informativos fueron cautelosos y no emitieron pronósticos de los resultados definitivos. A las diez de la noche los comentaristas de televisión más populares expresaban con cautela (indicativa que no se podía estimar anticipadamente el resultado) que *“las computadoras dan unos datos que podrían interpretarse como que quizás ganó Kennedy.”* El candidato Kennedy ganó por la diferencia de solo 120.000 votos (con 69 millones de electores).

Durante las elecciones presidenciales de noviembre del año 2000, los participantes de la elección, el demócrata George W. Bush y el republicano Al Gore, vivieron horas de incertidumbre, debido a que las encuestas no podían expresar quien era el nuevo presidente de los Estados Unidos. En la contienda Bush-Gore las encuestas proyectaron resultados acertados, en especial una según la cual los resultados iban a ser: 47.4% contra 47.2% de

los votos para Gore y Bush respectivamente; mientras que los resultados reales obtenidos fueron el 48.3% para Gore y el 48% para Bush del total de votos *Es un caso en el cual no hubo sesgo*. Bush triunfó en los “colegios electorales”, con 271 votos cuando se necesitan 270 para ser declarado triunfador de las elecciones; es decir que *el mecanismo político de los colegios electorales torció la voluntad de los votantes*.

b) FRANCIA

En la elección francesa de 2002, nadie previó que Jean Marie Le Pen, un nacionalista de extrema derecha, llegaría a disputar la segunda vuelta. Pareciera que muchos votantes no quisieron declarar su intención "políticamente incorrecta" a los encuestadores, pero en la soledad de las urnas decidieron votarlo. Así ingresa en este trabajo la distinción entre la lógica de la verdad (aletica) y la lógica de la moral y sus conflictos (lógica deóntica, ver Pearce y Littlejohn, 1997). En el mundo de la política nada obliga a decir la verdad sino lo social y políticamente correcto. Las diferencias entre estas lógicas fueron tratadas en Serlin 2010. En este último trabajo se cita que según P. Pavesi, *los investigadores tratan de empujar la frontera de los mundos dóciles a fin de extender los métodos matemáticos lo mas allá posible. A veces logran éxitos durables, a veces fracasan estrepitosamente*. Las encuestas electorales son diseñadas e implementadas por investigadores enseñados en la lógica de la verdad y no en la lógica deóntica, y por ello fracasan muchas veces.

c) BRASIL

En 2010, los institutos de opinión pública de Brasil fueron unánimes en predecir que no iba a haber segundo turno electoral entre Dilma Rousseff y José Serra. Pero sí lo hubo

d) PERU

El 20 de marzo de 2011 (un mes y medio antes de las elecciones) una encuestadora prestigiosa afirmó que el candidato presidencial **Alejandro Toledo, lideraba la intención de voto con el 23%** de

las preferencias electorales, Le seguía la candidata **Keiko Fujimori con 19%**, mientras que **Ollanta Humala desplazaba a Luis Castañeda Lossio del tercer lugar con 17%**. La votación fue el 10 de abril y resulto triunfante Humala con el 27.8% y segunda fue Fujimori con el 20.7%. El sesgo para el ganador fue del orden del +10%. El candidato Toledo, triunfante según la estimación enunciada, obtuvo el cuarto lugar.

El 20 de mayo – para la segunda vuelta - según otra encuestadora, Fujimori recibía el apoyo de 45,4% de los encuestados, en comparación con el 41,8% para Humala. Las elecciones fueron el 5 de junio. El resultado fue que Humala obtuvo el 50.9% mientras que Fujimori obtuvo el 48.1% . Esta vez el sesgo para el ganador fue de + 9%.

O sea que en ambas vueltas, no solo hubo sesgo, sino que fue cuantioso. Esta votación es un indicador de la dificultad de prever el voto efectivo cuando hay varios candidatos que en las estimaciones previas tienen entre 15% y menos del 30%.

En síntesis los datos de la votación son:

CANDIDATO	1ª	%	2ª	%
Humala	4.643.060	27.80	7.937.704	50.95
Fujimori	3.449.554	20.66	7.490.647	48.08
Kuczynski	2.711.340	16.24		
Toledo	2.289.541	13.71		
Otros, en blanco, etc.		21.59		
Votantes		100		0.97
	16.699.724		15.578.454	100

e) COLOMBIA

En la última elección presidencial colombiana se produjo uno de los mayores fiascos de las encuestadoras. Mientras los sondeos anunciaban un empate entre los candidatos Mockus y Santos, el resultado final fue 46.6% a 21.5%, en favor de Santos

f) ECUADOR

Podemos citar algunos ejemplos sesgos. En 1978, cuando se disputaban la presidencia. Jaime Roldós y. Sixto Duran-Ballén, la

mayoría de los pronósticos, basados en encuestas anunciaban al Arq. Duran-Ballén como el candidato que primero pasaría a la “segunda vuelta electoral”; cuando en realidad ocupó el segundo puesto con el 21.59% del total de votos válidos; mientras que Roldós se adjudicó el triunfo de la primera vuelta con el 25.05% de los votos. En la “segunda vuelta electoral” las urnas confirmaron el triunfo de Roldós, el mismo que captó el 68.49% del total de los votos válidos.

En 1984, la contienda electoral tenía como principales protagonistas a Febres-Cordero y a Borja. La mayoría de los pronósticos declaraban que Febres-Cordero entraría en primer lugar a la “segunda vuelta”, cuando en realidad sucedió lo contrario, ya que captó el 22.68% de los votos en la “primera vuelta”, mientras que Borja se adjudicó el primer lugar con el 23.96% de los votos. Ya en la “segunda vuelta” Febres-Cordero captó el 46.61% de los votos contra el 43.82% de Borja, lo que le otorgó la presidencia. Es un caso en el cual la estimación falla cuando la diferencia entre los candidatos es exigua y tienen menos del 25% como resultado de la encuesta.

Durante la “segunda vuelta electoral” en las contiendas presidenciales, también han sido visibles los errores de pronósticos que se han dado a lo largo del tiempo; fue así como en 1996, Jaime Nebot y Abdalá Bucaram se disputaban el sillón presidencial, y los mismos habían captado respectivamente el 22.87% y 22.11% de los votos en la primera vuelta. Las encuestas mostraban en la “segunda vuelta” como ganador a Nebot, con una diferencia de 2 puntos, pero los datos de las elecciones le otorgaron la presidencia a Bucaram con un margen de casi 9 puntos. El sesgo fue sumamente grande.

Hubo sesgo en el cálculo de la diferencia porcentual de votos de cada candidato, Se dio en 1998 siendo protagonistas Noboa y Mahuad. Ningún pronóstico proporcionaba un margen menor de 7 puntos. Sin embargo Mahuad obtuvo la victoria con un margen de 2.33 puntos,

2.3 Desempeño del método de encuestas en Argentina en 2011 en elecciones desdobladas.

Los pasos previos a esta elección fueron caracterizados por una gestión conforme a lógica política, lógica que no está incluida en el método standard de encuestas. El primer “movimiento” fue desdoblar las elecciones locales de las nacionales a fin de no ser arrastrados los gobernadores locales por el oficialismo nacional (FPV)⁹, dado que era conocido desde el año anterior, que la intención de voto del oficialismo nacional era cercana al 50%. Esta intensa gestión política es la causante de los sesgos anunciados, y de la falta de inclusión por los encuestadores de variables relevantes en la predicción de los resultados electorales locales

A continuación se brindan los detalles de algunos distritos electorales. De todos ellos se obtiene que el sesgo fue importante y el que método de las encuestas no es el mejor estimador del comportamiento futuro del votante. Lo que sigue muestra algunos sesgos sucedidos en algunos distritos electorales, y en la elección denominada PASO (previas, abiertas, simultáneas y obligatorias) realizadas en todo el país para la elección de candidato presidencial de cada partido político (y en algunos distritos también el local, los legislativos y otros menores), y una exposición de *qué se aprende del análisis de los sesgos y otros datos*.

a) La primera elección provincial desdoblada fue realizada a mediados del mes de marzo en la *Provincia de Catamarca*, que era gestionada por una coalición de partidos opositora, y que venía administrando la provincia desde hace casi dos décadas. *La candidata presidencial oficialista*, con una popularidad local del 65% *hizo una visita a la provincia pocas semanas antes de la elección* (el 23 de febrero) motivada por la inauguración de una Escuela en la capital provincial, la inauguración de una fábrica recuperada y de otras obras de infraestructura. *En el transcurso de*

⁹ Oficialismo nacional y FPV se utilizarán como sinónimos en este trabajo.

la visita hizo publicidad a favor de la candidata opuesta al oficialismo gobernante (representante del oficialismo nacional), impulsando el crecimiento en la intención de voto favorable a dicha candidata, Ésta pudo achicar rápidamente una brecha inicial que beneficiaba al entonces oficialismo provincial y consolidarse con un virtual empate técnico durante el último tramo de la campaña, para luego alcanzar una clara ventaja en las urnas, que la convirtió en la gobernadora electa de Catamarca.

El entonces oficialismo provincial opositor al oficialismo nacional no ahorró recursos en su intento por revertir la tendencia ascendente de su oponente, como el decreto para habilitar el 82 por ciento móvil para los jubilados, los aumentos salariales a empleados públicos hasta las dádivas prometidas con proyección post-electoral, Como se observa, fueron movimientos políticos con contenido económico..

Efectivamente, la candidata de la entonces oposición provincial (oficialismo nacional) ganó la elección, mostrando la potencia del efecto arrastre.

El oficialismo nacional obtuvo en las PASO el 63.7 de los votos, casi igual a como lo indicaban las encuestas previas. *Hemos aprendido que la táctica política fue determinante en las encuestas y en los resultados electorales; sin su intervención, probablemente los resultados hubieran sido otros..*

b) La segunda elección fue poco después, a fines de marzo en la *Provincia de Chubut*. Se intentó nuevamente el efecto arrastre. Según la encuesta de intención de voto efectuada a principio de marzo de 2011 el candidato a gobernador impulsado por el entonces Gobernador en ejercicio (opositor nacional y con fuerte referente provincial) encabezaba la intención de voto con un 35 %, seguido por el candidato del oficialismo nacional con el 24,5%. La presidente realizó un acto partidario en una ciudad principal, Comodoro Rivadavia, con la clara intención de influir en

las elecciones. . Por ello su candidato subió entre un 7 a un 10% la intención de voto, conforme a distintos encuestadores

Las elecciones realizadas dieron menos de medio punto de ventaja al candidato opositor al oficialismo nacional (ambos candidatos en el orden del 36.5%), sucediendo denuncias de fraude electoral. Se efectuaron elecciones complementarias, en las que el candidato del oficialismo nacional obtuvo alguna mínima ventaja, insuficiente para descontar la ventaja que le había sacado su opositor, y mostrando los límites del efecto arrastre en el ámbito local. Si algo faltaba en esta comedia, lo completó el ganador pasándose de opositor a las filas de la presidente, dejando huérfano a quien impulsó su candidatura desde la oposición¹⁰. *Es otro ejemplo de movimientos políticos, no incluidos en la lógica standard de las encuestas..*

El oficialismo obtuvo en las PASO el 51.6% de los votos, o sea 15 % más que su candidato en las elecciones locales.

¹⁰“Borocotización” es un argentinismo que denota el proceso por el cual una persona electa por un partido político, pasa su voto al partido político opositor. Eduardo Lorenzo es hijo del periodista deportivo Ricardo Lorenzo Rodríguez, a quien se lo conocía como *Borocotó*, y que pasó a ser segundo apellido de Lorenzo. Tras recibirse de médico comenzó a trabajar en el Hospital de niños y a dedicarse a la divulgación de temas médicos en programas de televisión. Lorenzo “Borocotó” fue elegido diputado nacional en las elecciones del 23 de octubre de 2005 dentro del partido Propuesta Republicana. En un acto de transfuguismo, antes de asumir su banca Lorenzo “Borocotó” conformó un Movimiento Independiente unipersonal aliado a FPV en de la Cámara de Diputados de la Nación. Propuesta Republicana presentó entonces un recurso de impugnación para impedir que el recientemente electo diputado asumiera su banca, pero finalmente Lorenzo Borocotó pudo asumir. Por radio Lorenzo “Borocotó” explicó su transfuguismo, que se conoció como “borocotización”, y su accionar durante su mandato como legislador. Posteriormente, se conocería que esto respondió a una oferta de un lucrativo puesto en el gobierno para su hijo

Sucedieron luego votaciones en distritos con bajo peso electoral y con poca relevancia para aprender conceptos nuevos en cuanto a lógica política.

c) A fines de junio se votó en la *Provincia de Tierra del Fuego*^{11. 12} Según las encuestas hechas pocos días antes de las elecciones, era ganadora la gobernadora (que había abjurado del partido político que le dio nacimiento, y creado un partido provincial, pero continuaba siendo opositora) con casi el 41%, por sobre la candidata del oficialismo nacional que tenía según la encuesta el 36.5%- Los resultados de la primer vuelta fueron la inversa: el oficialismo nacional obtuvo el 41.4% frente al 32.5% del partido provincial opositor. Otro fracaso de las encuestas.

Para la segunda vuelta, el oficialismo nacional anunció encuestas a boca de urna por las cuales ganaba por un margen que fluctuaba según el encuestador entre los 7 y los 9 puntos porcentuales. Sin embargo perdió, y el partido provincial (opositor) obtuvo el 50,2 %. Y por si la historia fuera poco interesante, luego de ganar las elecciones, la ganadora opositora decidió pasarse a las huestes del oficialismo, protagonizando un nuevo proceso de “borocotización” (ver nota 6) , que demuestra la fluidez de algunos procesos políticos, fluidez que no puede ser captada por el sistema de encuestas.

¹¹ Este distrito fue elegido para su análisis por el tipo de personas que la componen. Es una isla – compartida con Chile- en el extremo sur del continente americano, puerto libre, zona franca, con beneficios impositivos a las industrias que se radican allí, o sea, una política para “argentinar” el territorio. El padrón total del año 2007 fue de sólo 92.000 votantes habilitados, supuestamente de poco arraigo local, lo cual explicaría el “cambio de humor” en el momento de la votación. .

¹² En 2007, compitieron tres agrupaciones políticas: una de centroizquierda ética (ARI), el actual oficialismo presidencial (FPV) y una alianza entre el peronismo tradicional y una tradicional fuerza de centro. En primera vuelta, cada fuerza obtuvo aproximadamente un tercio de los votos positivos, siendo el FPV el tercio mayor (37%). Sin embargo, en segunda vuelta ganó la fuerza de centro izquierda con el 52.5%.

El oficialismo nacional obtuvo en las PASO el 62% de los votos. Luego sucedieron elecciones en los tres mayores distritos del país, salvando la Provincia de Buenos Aires, a saber: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. En las tres no le fue bien al FPV en las elecciones y sucedieron sesgos sustanciales.

d) En la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, en la primera vuelta hubieron dos tipos de resultados de encuestas: a) los más conocidos como contratados por el oficialismo nacional le dieron por perdedor al mismo por entre 7 y 10 puntos porcentuales, mientras que b) los dos contratados por medios de comunicación de circulación nacional le dieron perdedor por entre el 15 y el 17.5 %. Se cumplió la generalización de que algunos encuestadores –especialmente los oficialistas - tienen los ojos nublados por la relación con el contratante. Fallaron todos, ya que perdió por más del 19% de los votantes. En la segunda vuelta al menos un encuestador funcionó sin sesgo. ¹³

El candidato local ganador no se presentó a las PASO. La presidenta obtuvo en las PASO el 30% de los votos (frente al 50% promedio nacional), y fue la fuerza política con mayor cantidad de votos en el distrito. Dividido el distrito en comunas, el oficialismo fue también ganador en 5 de las 6 comunas.

e) En la *Provincia de Santa Fe*, las consultoras tuvieron en doble fracaso. Para las internas partidarias (internas dentro de cada

¹³ El encuestador y la consultora de la cual formaba parte, trabajaron para un diario de gran circulación. Este destacó la falta de sesgo, afirmando que el encuestador *había acertado* con su pronóstico (dado que según la ficha técnica el error posible era del 3%). Es un caso de “asociación de gentilezas” entre un encuestador y un destacado medio de comunicación. El autor de este trabajo solicitó una entrevista al encuestador, y le contestaron que no sería posible por el resto del año 2011).

uno de los partidos) de mayo de 2011 una consultora experta realizó - con un mes de anticipación (mediados de abril) - un sondeo telefónico (los sondeos telefónicos - máxime si son mediados por un contestador - tienen alto sesgo). Comunicó que a) en la interna del partido de la oposición nacional, el 31% informó que votaría a un candidato, y que el otro candidato obtendría un 20% , y que b) en la interna del oficialismo nacional votaría por un candidato el 25% y por el 20 % otro candidato. Ninguno de ambos dados por ganadores en el sondeo, fue ganador en la votación interna partidaria, sino que fueron ganadores en las votaciones los “perdedores” en la encuesta.

Los ganadores en la interna fueron a la elección de candidato a Gobernador. Ganó el candidato de la oposición nacional, y *tercero (¡!) fue el candidato del oficialismo nacional*. Lo destacado es que resultó segundo apareció un tercer contendiente, que no figuró en las encuestas, Es de remarcar que una encuestadora a) es Licenciada en Estadística (con la expectativa de certeza que suscita el título universitario en la disciplina utilizada), con experiencia de 18 años en encuestas, lo cual habilitaba a suponer que no habría de comunicar – como sí lo hizo - datos de encuestas con un sesgo de mas de 13%; y b) no negó su pertenencia al espacio de gobernador local y se desempeña como Directora Provincial de Opinión Pública e Indicadores, *Esta pertenencia política y el desempeño como encuestadora independiente parecen de dudosa compatibilidad.*

Las principales consultoras, pocos días antes de las elecciones, no pudieron anticipar el ajustado final entre el candidato del gobernador – opositor en el orden nacional - y el candidato aparecido “de la nada”. Tampoco comunicaron el flojo desempeño del candidato del oficialismo nacional, que quedó tercero. *Una de las encuestadoras vaticinó la victoria de éste candidato oficialista nacional que - como fue dicho - resultó tercero* .La encuestadora Licenciada en Estadística - que realizó varios trabajos para el partido del gobernador - admitió que los resultados de los

comicios “no eran lo que se esperaba” en base a los sondeos que se realizaron 12 días antes del proceso electoral..

Aprendemos que a) el sesgo fue altísimo; b) las encuestas omitieron un candidato que sacó el segundo lugar; c) el manejo profesional del método es opuesto a la reflexividad en política, d) más opuesto es si el encuestador forma parte del espacio político de uno de los contendientes y e) que los sondeos telefónicos mediados por contestador no son muy útiles.

El oficialismo nacional obtuvo en las PASO el 37.9% de los votos mientras que el partido ganador de las elecciones locales obtuvo el 32.8%.

f) En la *Provincia de Córdoba*, el oficialismo nacional (según los medios) intentó presionar al gobernador para designar su candidato a vice gobernador. Fracasado el intento quedó *sin candidato para las elecciones internas*. Las elecciones desdobladas fueron ganadas por el gobernador con el 45% de los votos con 20 puntos de ventaja sobre el segundo.

Al igual que en la Ciudad de Buenos Aires, el ganador no se presentó a las PASO. La presidente obtuvo el 34.2% de los votos, duplicando al segundo.

2.4 Desempeño del método de encuestas en Argentina en 2011 en elecciones unificadas.

Desde los últimos meses de 2010, diversas encuestas dieron a la candidata oficialista a Presidente, con porcentajes fluctuantes entre el 42 y 48 % (solo una dio el 35%) y con diferencias sobre el segundo de hasta 30 puntos. En 2011 y luego del periodo vacacional siguieron dando estos porcentajes mes a mes.

Una semana antes de las PASO, para doce encuestadores consultados, el orden era claro: la presidente conseguirá, con bastante diferencia, más votos que cualquier otro candidato en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO). Cuatro encuestas daban al oficialismo entre el 36,6% y el 46.6% de los

votos. La diferencia con el segundo daba en los encuestadores como mínimo más de un 10% y como máximo un 25%.

La presidente obtuvo el 50% de los votos, mientras cada uno de los dos candidatos que la siguieron obtuvieron un 12%, mas que cuadruplicándoles a cada uno de ellos, y con una ventaja de 38 puntos. *Fue una sorpresa para todos los candidatos y toda la población, incluida la propia Presidente.* O sea que el sistema de encuestas funcionó con demasiado sesgo.

No hubiera habido sorpresa y sesgo si se hubiera acudido a la Historia Económica. Entremos en el “ser” (el “fue”). En 1995, se conocía un proceso recesivo producto del 1:1 (peso/dólar) y las compras del “deme dos” en Miami. El 14 de mayo, Carlos Menem ganó por el **49,9%** de los votos. Un mes después el país se enteró de que la desocupación había crecido mucho. El 1:1 le explotó al Presidente siguiente, de la Rúa (heredero de este enfoque y del Ministro de Economía que la llevaba adelante), ya que se estaba consumiendo importaciones más que la capacidad de generar divisas. Siguió a ello la renuncia del Presidente y la recesión de 2001/2002

Previamente, el 11 de noviembre de 1951 Juan Perón consiguió la reelección por el **62,5%** de los votos. Pasados los meses vacacionales, el 19 de febrero de 1952 pronunció un discurso en el cual dijo que se había hecho uso desmedido de las posibilidades económicas. “Claro que aquí a los muchachos... que han estado sumergidos, pobrecitos, durante cincuenta años, los he dejado que gastaran... y que derrocharan durante cinco años todo lo que quisieran. Pero, indudablemente, ahora empezamos a reordenar para no derrochar más”. A partir de 1952 Perón privilegió la estabilidad por sobre la expansión, la agricultura sobre la industria, la iniciativa privada y el capital extranjero por sobre el crecimiento del sector público. La población consumía la llamada “harina negra” mientras que la harina negra se destinaba totalmente a la exportación. Es el famoso “ajuste” del cual ahora tenemos experiencia y que sucede también en el llamado “primer mundo” como producto del exceso de consumo

Pareciera que luego al exceso de consumo, sigue un ajuste. Un caso en el cual en la Argentina no se dio paso al ajuste – y sus consecuencias –, se expone en la nota 11. Pareciera que estos procesos no se explican mediante encuestas, sino mediante teoría económica.

3. METODOS ALTERNATIVOS.

3.1 Algunas explicaciones¹⁴

(Para situar temporalmente este trabajo, se refiere a los datos obtenibles durante el año 2011 hasta las PASO)

Luego de las PASO de 2011, se produjeron hipótesis explicativas de todo tipo, incluso algunas conspirativas, o que asignaban causalidad a la explotación de la imagen de viudez de la candidata oficialista.

Es sorprendente la falta de asignación de causalidad en las encuestas y en las primeras explicaciones, al modelo populista/redistribucionista de ingresos, a pesar de la publicidad que obtuvieron las retenciones al agro y la captura de los fondos de las AFJP y del ANSES, por ejemplo.

Sólo hacen pié en el mismo algunos representantes del oficialismo nacional, dichosos de subrayar el apoyo popular al redistribuccionismo.. Según las explicaciones corrientes, poco parece haber pesado en la decisión de la gente los crecimientos económicos macroeconómicos debido a las condiciones contextuales internacionales de altos precios de las “commodities” que producía nuestro país, la asignación universal por hijo, la ampliación de las jubilaciones, el crecimiento del consumo de bienes semidurables financiados a varios años sin

¹⁴ **Una precisión terminológica.** Se utilizarán como sinónimos las expresiones oficialismo nacional, la Presidenta y FPV. El resto de las fuerzas políticas se agruparán bajo la denominación “arco opositor” - asociando el término “arco” al arco iris - y oposición.

interés, y que también el campo apoyó al Gobierno luego de una considerable mejora del precio de sus productos y de la ejecución de obra pública (lo que acaso prueba que la famosa “125” fue una revuelta de naturaleza económica, pero reversible)

Tampoco hubo asignación de causalidad a circunstancias no económicas como la imagen de recuperación del Estado frente al poder de diversas corporaciones (por ejemplo, el pago íntegro de la deuda al FMI con simultánea limitación de su revisión de las cuentas nacionales, la falta de pago al club de París), el Fútbol para Todos, y que en un mundo con problema con los jóvenes, el Gobierno les ha dado un espacio en lo político.

También se destaca la falta de relevancia causal de aspectos aparentemente negativos como la inseguridad, el crecimiento del tráfico de estupefacientes, el enriquecimiento inusitado del patrimonio de la familia presidencial, la distorsión de los datos del índice de precios al consumidor por el INDEC, la corrupción en las policías Federal y Bonaerense, los subsidios arbitrarios a la luz y el gas, etc.

Ninguna de estas variables fue tomada en cuenta por el sistema de encuestas. De allí la necesidad de buscar modelos descriptivos/explicativos/predictivos alternativos, y difícilmente cuantificables.

3.2 El debe ser conceptual. Verdad, racionalidad, y conocimientos teóricos

a) El votante debe decir la verdad

Conforme a la lógica aletica, el encuestado dice la verdad, y como tal es relevada y comunicada por los encuestadores, y es incorporada por la población. Hemos visto que no funcionó así en Francia en 2002 y que los votantes afirman lo políticamente correcto o lo socialmente correcto. También este punto de vista

fue rebatido en USA en la revista TIME (10.01.2008, V. imagen sumamente explicativa en ANEXO III). Según ésta en un artículo denominado “La venganza del votante” referido a las primarias en ambos partidos políticos (ej. Obama vs. H. Clinton en el Demócrata, V. imagen en ANEXO II), casi todos los pronósticos basados en encuestas a votantes estaban equivocados, ya que los votantes decidieron en el cuarto oscuro lo opuesto a lo que las encuestas recogieron de ellos mismos.

b) El votante debe ser racional

Según Nora Bär (La Nación, 10.08. 2011) lo que muchos no pueden entender es que creemos que cuando estamos en el cuarto oscuro tomamos una decisión racional, Pero – afirma Bär - “la decisión del votante es peligrosamente parecida a una conducta irracional o inconsciente:”.

Según Caplan (2007) la racionalidad del votante es un mito. Afirma ofrecer un relato alternativo acerca de por qué y cómo fallan las democracias. “La idea central es que los votantes son peores que los ignorantes. Son irracionales, y votan de acuerdo a ello. A pesar de su falta de conocimiento, los votantes no son humildes agnósticos. En cambio abrazan con confianza una larga lista de conceptos erróneos”.

En el mismo sentido pidió un Senador Nacional opositor “que la gente vote con la cabeza” .Este senador obtuvo el 30 5 de los votos en las elecciones provinciales, segundo luego del gobernador opositor más votado. También este Senador dijo que en las encuestas el votante tiene miedo a decir “la verdad”; esto puede entenderse como preferencia por decir lo políticamente correcto.

c) El votante debe saber teoría

Se supone que el votante medio debe conocer – por ejemplo - macroeconomía teórica, o sea que aspectos tales como producto bruto, equilibrio fiscal y superávit de la balanza comercial, y sus consecuencias, deben estar al alcance del votante medio. Es por ello que los candidatos hablan a los mismos utilizando dicho

lenguaje, el cual no es entendido por el votante medio. El lenguaje de la vida cotidiana no los incluye, y por ello no es de olvidar la expresión atribuida a Lincoln con la que se encabeza este trabajo. El votante medio lee cada vez menos los diarios doctos y se nutre cada vez más del lenguaje de la TV. Por ello este trabajo afirma que los dichos de Biolcati deben entenderse en este marco. El lenguaje de los intelectuales no es para el votante medio.

3.3 El ser conceptual. Disponibilidad de fondos, alineamiento, voto cuota y voto económico (modelo extendido)

a) Disponibilidad de fondos propios en las provincias y alineamiento del gobernador local.

Una hipótesis que ajusta a los resultados se expone en forma de cuadro en el Anexo II y dice que *el resultado electoral del oficialismo es función de la disponibilidad de fondos propios en la provincia y de la adhesión del gobernador de la misma al oficialismo.*

A una semana de las elecciones nacionales, el gobernador de la Provincia de Tucumán José Alperovich optó por este método para pedir el voto para el Frente para la Victoria: *“mientras más diputados fieles a la Casa Rosada haya, más dinero recibirá la provincia¹⁵ Por eso digo que hay que llevarse bien con la Nación, no es cuestión de que uno está vendido a la Nación, sino una cuestión de conveniencia”*,

Los datos son que *la Presidenta obtuvo más del 60% de los votos en todas las provincias que con recursos propios no cubren el 30% del total de sus ingresos tributarios corriente.* En una que tiene el 10% como recursos propios el oficialismo obtuvo el 90% de los votos, y en otra en la cual el gobernador era a su vez candidato a Presidente (o sea no estuvo alineado al oficialismo) tampoco rige a la regla si no se le agrega el factor de adhesión.

¹⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1415143>

La excepción es una provincia, que no cubre el 30% pero donde la Presidenta obtuvo casi el 50% ("sólo" superó el 46%,)

La dependencia de las provincias puede ser aún mayor si se toma en cuenta que además de las transferencias automáticas por coparticipación y otros conceptos aparece también una cantidad de recursos que se envían discrecionalmente. A ello se suman las obras públicas que el Gobierno destina a cada jurisdicción y el propio gasto que el Estado nacional decide realizar en cada territorio

En el otro extremo, las jurisdicciones donde la recaudación propia cubre un porcentaje mayor de los ingresos totales fueron menos beneficiosas para el oficialismo. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, recauda por cuenta propia casi el 90% de sus ingresos tributarios, ya que tiene una coparticipación casi simbólica y el Jefe de gobierno no adhiere al oficialismo. El oficialismo obtuvo su segundo porcentaje más bajo (con el 29%, sólo por detrás de la mencionada provincia con candidato presidencial propio). En otras dos provincias "grandes económicamente" en las que el gobernador no se sumó al oficialismo, éste obtuvo el 34 y 38%, muy lejos del 50% promedio global en el país. En cambio en la Provincia más grande del país en la cual el gobernador se alineó con la presidenta, el oficialismo obtuvo el 53% (superior al promedio nacional)

Cuando hay figuras políticas que demuestran pensar localmente, obtienen el voto en su provincia. Sucedió en CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Chubut, Tierra del Fuego. Esto es válido ya sean opositores al gobierno nacional, sean aliados al mismo, o cambien de afiliación pasando de opositores a oficialistas (Chubut y Tierra del Fuego). Conocido es el sistema de cacicazgos de las provincias chicas, con reelección indefinida de sus gobernadores aprobada en sus constituciones.

Estos fenómenos suceden no solo en el nivel provincial, sino también en el nivel municipal. En la provincia de Buenos Aires son ejemplos los municipios de Vicente López y San Isidro, en las que

ganó un opositor alineado con partidos políticos nacionales, y en Pinamar, Carmen de Areco y Coronel Rosales en el que hay un fuerte movimiento político local municipalista con adhesión al oficialismo en el orden nacional.

- En Vicente López ganó quien milita en un partido opositor que obtuvo el 23.8% frente a un “borocotizado” oficialista (gobernó los últimos 23 años, parte por un partido de oposición y parte por el oficialismo) quien obtuvo el 18%. Es un caso en el cual *un intendente de la oposición ganó al intendente en ejercicio debido al apoyo de un partido de proyección nacional*, del mismo signo que en la Ciudad de Buenos Aires.
 - En San Isidro se dio la regla general ya que ganó el *intendente en ejercicio* representando a un partido de alcance nacional opositor de fuerte arraigo local (40.8 frente al 21.3 del oficialismo).
 - En Municipios vecinalistas con fuerte arraigo local como Pinamar ganó el Movimiento Unión del Partido de Pinamar – *nuevo partido local* con adhesión al oficialismo - con el 28.7% frente al 24.9% del oficialismo.
 - En Carmen de Areco ganó el movimiento municipalista Nueva Alternativa Carmeña (40,3% del *intendente en ejercicio* contra 28.9 del oficialismo nacional),
 - En Coronel Rosales ganó el movimiento Integración Vecinalista Rosaleña (*intendente en ejercicio* adherido al oficialismo en el orden nacional) con el 36.8% contra el 36.5 del oficialismo nacional.
- Otros vecinalismos *en ejercicio* triunfantes son los de los Municipios de Coronel Suárez y Tres Arroyos

b) Voto cuota

Según esta hipótesis el votante premia y castiga. El votante se guía por como le ha ido recientemente en la disposición de recursos para afrontar los gastos corrientes y el pago de las cuotas de la compra de bienes semidurables, y cambia su voto según las expectativas económicas. Una versión sintética es “cobro, luego compro, luego voto”. Esto adquiere relevancia en 2011, ya que el trasfondo es el recuerdo de la crisis del 2001.

Ver en Anexo un documento gráfico sobre el voto cuota en Tierra del Fuego.

Sin embargo hubieron gobiernos que sacaron el 50% o más (reelección de Menem y de Perón mencionadas) fundados en una bonanza consumista, que luego tuvieron que aplicar políticas de ajuste. Conviene recordar que pensar en votos porcentuales es solo pensar en el poder y no en un proyecto de país, El porcentaje de votos también sigue en la practica la ley de la “variedad requerida” de Ashby. Un gobierno debe tener - solamente - tanto poder como el necesario para gobernar sin que la oposición se confunda y trabe iniciativas por razones de poder (recordar la cita de „ Poco poder atenta contra la gobernabilidad. Demasiado poder, corrompe. Conviene recordar la cita de Shakespeare

En la Argentina fue expresada por el titular de la Sociedad Rural Argentina, según el cual los que votaron al oficialismo “miran a (Marcelo) Tinelli y sólo les importa pagar el plasma”. Ello es decir que *al votante medio (que es mayoritario en nuestro país) solo le interesa pagar sus gastos y cuotas*. Fue criticado por funcionarios oficialistas e instituciones privadas pro-oficialistas desconociendo que en el país hay muchos antecedentes en tal sentido, como se expone luego. *Y que mirar un programa de TV pasatiempista no es ninguna ofensa*.

Un par de días antes lo había dicho en un programa de televisión un crítico y autor literario, pero con un ingrediente adicional: la coherencia. Dijo R. Caparros que “no es coherente avalar el voto del 50 por ciento de la gente a Cristina al mismo tiempo que se critica que el 75 por ciento de la población mire el programa de Tinelli”

Según el director del Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano “en general, el criterio más utilizado por la gente al momento de votar es el económico, sobre todo en países en desarrollo, como el nuestro y en la Argentina es absolutamente determinante”. Recuerda el famoso «voto cuota» en 1995 a favor de la reelección del Presidente Menem que sacó más votos que

para su primer mandato, y los votos castigo que derrocaron a dos presidentes (Alfonsín – y la hiperinflación- y de la Rúa –con el mantenimiento de política de dólar fijo recibida de su Ministro de Economía heredado del Presidente anterior) incluido “el que se vayan todos totalmente asociados a la crisis económica de 2001”.

Una aplicación de este concepto es el *Índice de Confianza del Consumidor (ICC)* (que se mide en varios de los países denominados desarrollados con leves variantes, como ser USA, Reino Unido, Canadá, India, etc.) implementado en la Argentina por la *Universidad Torcuato di Tella*, que ajusta bastante bien a los resultados electorales en las mediciones empíricas.

El ICC es un indicador, que mide el grado de optimismo que los consumidores sienten sobre el estado general de la economía y sobre su situación financiera personal. Qué tan seguras se sienten las personas sobre la estabilidad de sus ingresos determina sus actividades de consumo y por lo tanto sirve como uno de los indicadores claves en la forma general de la economía. Si la confianza del consumidor es mayor, los consumidores están haciendo más compras, impulsando la expansión económica. Por otra parte, si la confianza es menor, los consumidores tienden a ahorrar más de lo que gastan, lo que provoca contracciones en la economía. *El ICC tiene una notable correlación con la intención de voto y con los resultados electorales.*

En julio de **2011** (antes de las PASO de agosto del mismo año) el Índice de Confianza del Consumidor se incrementa 4,2% con respecto a la medición del mes de junio, *alcanzando el nivel más alto desde marzo de 2007* (aunque 4,8% por debajo de enero de 2007 cuando alcanzó su máximo histórico). En términos interanuales, el indicador en julio de 2011 creció 20,7%. En *marzo del 2009 había alcanzado su mínimo histórico desde la medición de setiembre de 2002, en plena crisis. En correlación con este índice, en 2007 ganó la votación la alianza FPV-UCR cobista con el 45.3 % mientras en las elecciones legislativas de 2009 el FPV obtuvo solo el 31.2 % en coincidencia con un ICC muy bajo, y en*

2011 ganó con más del 50% con un ICC muy alto. Las correlaciones entre las series son indicadores que el mayor consumo se traslada a mayores votos al oficialismo.

c) Voto económico: modelo extendido

Es una versión ampliada del voto cuota y es formulada - entre otros - por Marta Fraile (2005). Expresa que cuando se estudia la relación entre el estado de la economía y el voto, es necesario considerar distintos factores que mediatizan dicha relación. En síntesis, la intención de voto no solo depende de variables económicas sino que es función de las expectativas económicas de los votantes, de sus evaluaciones retrospectivas acerca de las políticas económicas y las sociales, de su juicio acerca de como haría lo mismo la oposición, y de cierto margen de error. Como vemos, *agrega las expectativas, las políticas sociales, y el comportamiento de la oposición.*

En cuanto a este último factor, considera que el votante entiende que aún cuando el partido gobernante podría haber obtenido mejores resultados, también es posible que la oposición lo hubiera hecho peor, por lo que tiene poco sentido que el votante le dé su apoyo.

Los votantes renovarían su apoyo al partido de gobierno, si perciben que el mismo les ha proporcionado un mínimo nivel de bienestar. Este nivel de bienestar se mide con un criterio *egocéntrico* atendiendo a su propia experiencia o a la experiencia de su grupo de pertenencia como ser su familia, sus amigos, sus compañeros, y un criterio global como ser la situación económica del país. El votante medio no pondera alto las condiciones económicas globales internacionales. En el modelo ingresan variables sociales, tal como subsidios al desempleo, servicios de salud y de educación.

Para facilitar el apetito por la cuantificación agrega parámetros ordinales para cada variable y les ajusta conforme a los resultados resultantes de la aplicación del modelo a los datos de diversas elecciones (por ejemplo, las presidenciales españolas

de 1996 y 2000) .Dado que no encontró datos sociales confiables para todas las variables, incluyó solo las de salud.

Se considera que con los datos expuestos, este trabajo comprueba que este modelo – más un conjunto adicional de variables que se enunciarán - es el que mejor ajusta el resultado de las primarias de 2011. Entre las variables a agregar, están:

- a) la gestión táctica política de la relación con los gobernadores provinciales e intendentes municipales.
- b) el manejo de la comunicación
- c) la diversidad de intereses sectoriales, como ser la inclusión de la juventud, los jubilados (ambos componen los extremos de la vida humana), los agricultores, los votantes sindicalizados, los empresarios industriales y financieros, etc.

Poco antes de las elecciones generales se publicaron los resultados de un sondeo de opinión pública¹⁶, que comprueban la teoría aquí expuesta, según el cual los motivos del éxito de la Presidenta aparecen muy claros.

El 48% de los entrevistados considera que la situación del país mejoró con respecto a un año atrás, para el 33% sigue igual, y sólo un 19% opina que empeoró. La clave de esas opiniones parece estar en la economía. Entre las cosas que mejoraron en el último año, casi el 60% de los encuestados señala el aumento del empleo, el crecimiento de la economía o la estabilidad.

Las demás cuestiones, como los programas sociales, el acceso a la jubilación o la obra pública quedan muy lejos de las mejoras económicas, con un 6 o 7% de adhesiones. Temas como la corrupción, la Justicia o la educación sólo le preocuparon al 2% de los entrevistados.

¹⁶ <http://www.lanacion.com.ar/1413191>

Cuando se le pregunta a la gente por qué le va mal a la oposición, contestan que es por la fragmentación (16%), la falta de propuestas (14%) y la aprobación de la gestión del actual gobierno (14%). O sea que la opinión que se publica y los medios estaban teóricamente equivocados. La necesidad de limitación del redistribucionismo del ingreso, fue también entendida en el oficialismo nacional por diversos de sus voceros. Al momento de finalizar la redacción de este trabajo, la Presidenta limitó el apetito de aumento salarial de la CGT, "laudando" un aumento sumamente inferior a lo solicitado por la misma, y más cercano a la oferta del empresariado del país¹⁷.

4. INTEGRACION. QUÉ HEMOS DICHO

¹⁷ Un traumático antecedente del efecto del recalentamiento de la economía que produce inflación descontrolada, es el denominado "Rodrigazo". (una parte de la historia económica nacional que duró un mes y medio), por el Ministro de Economía Celestino Rodrigo quien en junio de 1975 recalentó tanto la económica que el costo de vida en términos anualizados, llegó a más del 75% mientras que el desempleo era sólo del 3%. En detalle, el "Rodrigazo" consistió en devaluar el peso llevándolo de 10 a 26 en lo que hacía al dólar comercial; el dólar financiero pasó de 15 a 30 pesos ley, y se creó un nuevo tipo de cambio turístico, en 45 pesos.. Las tarifas eléctricas subieron de 50 a 75%. La nafta súper, 172% y la común, 181%. Nunca en la Argentina había habido semejante ajuste de precios relativos, ni tanta inflación y devaluación, más una recesión que acabó con 11 años seguidos de crecimiento. Al mes y medio, Rodrigo volvió a devaluar. En tanto, las reservas internacionales se desinflaban y pasaban de 1.400 millones de dólares a fines de 1974, a 700 millones en junio del 75. La perspectiva era una inminente cesación de pagos con una deuda externa de US\$ 10.000 millones. El sindicalismo rechazó los planteos de Rodrigo que limitaban las subas de salarios por paritarias a 38% y luego a 40%, y lograban en cambio aumentos de 70% o más, La CGT decretó un paro general de 48 horas. Rodrigo hizo por TV una dramática apelación al país para que aceptara su plan, sin efecto. El 21 de julio renunció,

58

La lógica de la política no es la misma que la lógica de la investigación de mercados económicos. Son dos fenómenos diferentes y necesitan modelos diferentes para comprenderles y para hacer predicción. El método de muestras mediante encuestas para describir y predecir no alcanza en política.

Del análisis anterior, hemos comprendido - una vez más – que los datos sin una teoría que los explique no son comprensibles. *El sentido de los datos los provee la teoría.*

Puede ser que no haya una teoría que explique los datos (tal el caso de la creación del universo o “big bang”) en cuyo caso se afirma que estamos frente a un “misterio”, situación que da pie a uno o diversos relatos. Alternativamente, pueden existir teorías explicativas pero no ser admitidas por el “mainstream” o pensamiento dominante (tal el caso de la teoría elaborada hacia 1507 por Nicolás Copérnico (nacido en Torun, actual Polonia, bajo el nombre polaco *Mikołaj Kopernik*) quien entonces elaboró su primera exposición de un sistema astronómico heliocéntrico en el cual la Tierra orbitaba en torno al Sol, en oposición con el tradicional sistema tolemaico, en el que los movimientos de todos los cuerpos celestes tenían como centro nuestro planeta, y tuvo en contra al cristianismo de la época .

O puede ser que la haya y no sea reconocida por el mainstream. Hay otros modelos para ser utilizados que incluyen preguntas más complejas que “cual es el candidato presidencial de su preferencia?” o similar que se utilice en las encuestas. Tal es el caso del ICC, el voto cuota, y el voto económico extendido, todos los cuales los hemos expuesto. Son teorías que explican mejor los datos.

No es exagerado afirmar que el mundo occidental (tanto Europa Occidental como USA) vive con reclamos de “indignados” por su situación económica, situación que no esta resuelta a la fecha del cierre de este trabajo. Y esta denominada “indignación” se traslada a las votaciones políticas.

En síntesis, si queremos entender este fenómeno no debemos empezar por los modelos normativos matemáticos simplificadores

porque se obtienen estimaciones con sesgo mayor que el admisible conforme a la expectativa corriente (se puede entender como admisible un sesgo del 3%),

1. la reflexión compleja es siempre necesaria y esta reflexión compleja es de formalización matemática imposible
2. los encuestadores, mayoritariamente dominados por el pensamiento sociológico simplista (mainstream) no ejercen reflexión conforme a las dimensiones que aquí expresamos como normativas, a pesar de las advertencias reiteradas y cotidianas. Es llamativo que una encuestadora profesional universitaria perteneciente a un espacio político, haya recibido tanto crédito por los integrantes de tal espacio político. Por una vez, el método denominado científico recibió más crédito que los resguardos metodológicos, y por ello falló.
3. como fundamentamos extensamente en Serlin 2010, los datos sin teoría no tienen significado.

O sea – como primer aproximación - que debe pedírsele a las consultoras que expliciten no solo el tamaño muestral y el sesgo estimado, sino también la distribución de la muestra por localidad, la cantidad de encuestas por puntos muestra, el tipo de pregunta utilizado para medir Intención de voto y el lugar en el cuestionario y en la teoría que la batería de preguntas de intención de voto tiene.

Una aproximación mayor es la inclusión por las encuestadoras de variables control clave del modelo económico extendido expuesto.

En apretada síntesis, informar mediciones sin explicitar el marco teórico (episteme) explicativo - y en la medida de lo disponible, también predictivo - en las cuales se encuadran, es ofrecer números sin sentido, que quedarán sujetos a opiniones (doxa) de cualquier índole sin posibilidad de refutación¹⁸ ni de consenso.

¹⁸ Así lo expresó - a un medio de comunicación - uno de los candidatos presidenciales.

Coincide Rojas Breu ¹⁹ cuando afirma que “puede aseverarse que se dan importantes falencias; una de ellas, es la de la compulsión hacia las encuestas. Se incurre en la creencia pueril de que las estadísticas per se y, por lo tanto, las encuestas y su procesamiento, son garantía de confiabilidad por supuesta validez científica. No sólo no es enteramente así, sino que, y lo más determinante, (es que) las encuestas y los resultados que arrojan son materia de interpretación.

Lo que el semiólogo francés Jacques Durand denominara “la ideología numeral” genera la ilusión de realidad, de supuesta verdad incontrastable. No sólo los resultados de una encuesta convencional cuantitativa (o, en el mejor de los casos, cualicuantitativa) son insuficientes como datos para saber dónde se está parado. La propia formulación del cuestionario y su administración tienden a la fragmentación: se miden atributos, se miden expectativas y opiniones sobre distintas problemáticas a la manera de un listado, desagregadamente, sin articulación precisa entre ellas y, por supuesto, sin recostarlas en un basamento integrador.

Y que “el modo de conocer que el modo de conocer el escenario, los actores y los sectores y la ciudadanía en general, es sobre todo, por medio de la investigación cualitativa; los estudios de cuantificación o “encuestas” son complementarios y sus resultados se pueden interpretar debidamente a la luz de las conclusiones cualitativas. La investigación cualitativa tiene por objeto la interpretación de discursos y conductas basada en una teoría de alta complejidad”.

¹⁹ Rojas Breu, Rubén El espejo de la estrategia ensayo inédito, octubre de 2011, Buenos Aires. : una ensayo de estudio de la estrategia de las elecciones del año 2011 en Argentina,

5. REFERENCIAS

- Caplan Bryan**, (2007) *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton University Press,
- Fraile, M** (2005). *Cuando la economía entra en las urnas: el voto económico en España (1979-1996)*Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Heler M.** (2007) *Breve historia del conocimiento del conocimiento*. FCE/UNR
- Pearce W. B. y Littlejohn S.W.** (1997) *Moral conflicts: when social worlds collide*, Sage, California.
- Pavesi P. F .J.** (1994) – *Lo normativo y lo descriptivo y su conflicto en las praxiologías: el caso de las teorías de la utilidad*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Administrativas, F.C.E-U.B.A Tesis Doctoral, mimeo
- P. Pavesi y F. Frischknecht** (mimeo) “**Normative and descriptive interpretations of formal choice theories**” (original en ingles)
- Searle J.**(1964) *How to Derive 'Ought' From 'Is'*, The *Philosophical Review* Duke University Press

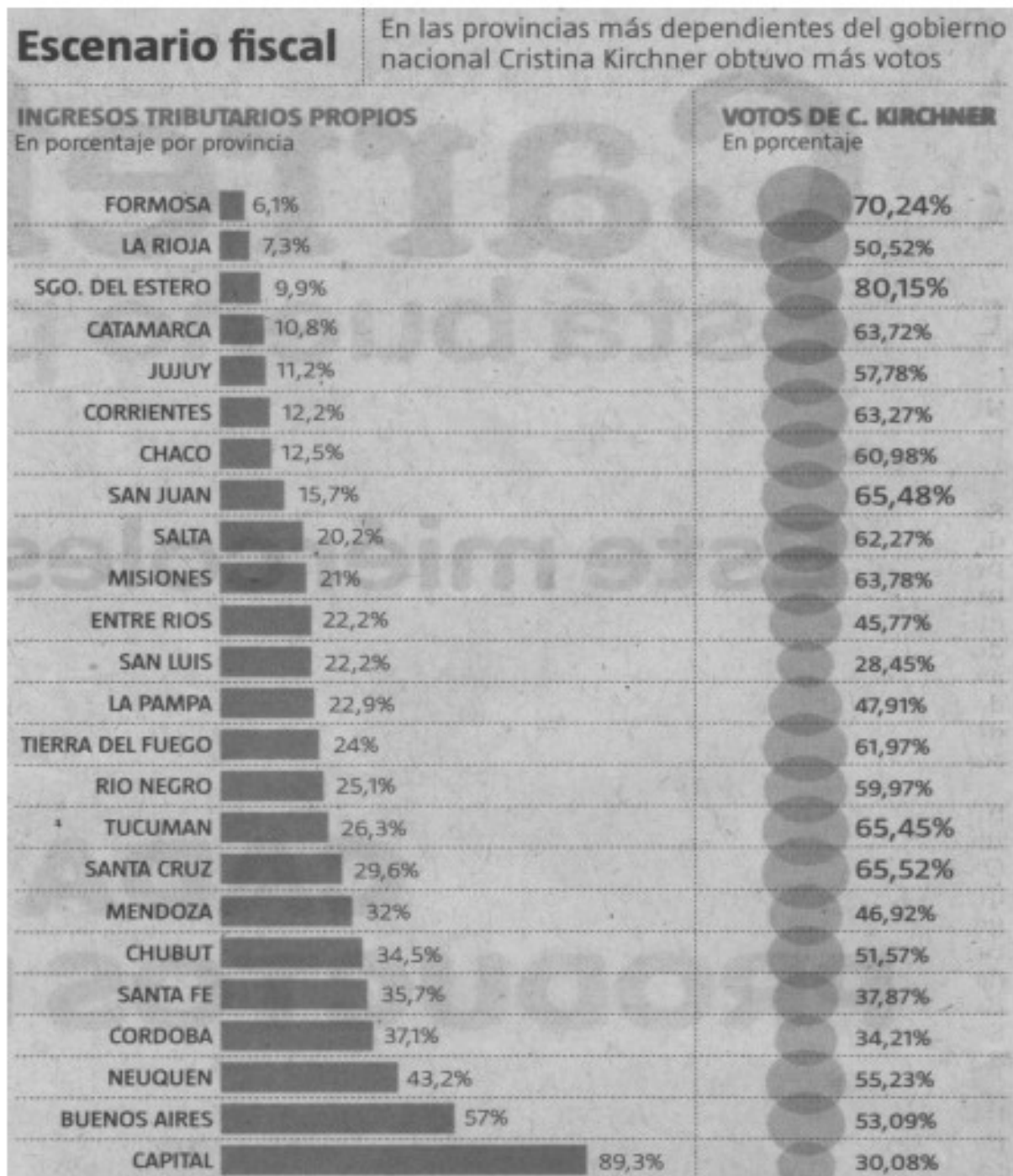
Serlin J. (2010) *Conocimiento de la gestión en las organizaciones*. Tesis. Doctorado. FCE/UBA

Serlin J. (2011) *La lógica de la acción en gestión*, CIAP, FCE, UBA

Varela F. J. y Hayward, J. W., (1997), *Un puente para dos miradas*, Dolmen, Granica, Santiago de Chile.

6 ANEXOS

Anexo I:
INGRESOS TRIBUTARIOS PROPIOS PROVINCIALES
 vs. VOTOS F.V.P



Fuente

: Diario La Nación, 17.08.2011

LA VENGANZA DEL VOTANTE



ANEXO III

VOTO CUOTA EN TIERRA DEL FUEGO - IMAGEN



MANUAL DE LA BASE DE DATOS PROVINCIALES

Dr. Horacio Cao²⁰
Lic. Carolina Paz ²¹

²⁰ Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/ FCE –
UBA. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas.

²¹ Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/ FCE –
UBA

INTRODUCCION

Sobre la base de experiencias desarrolladas en el Estado - en particular el trabajo de la Unidad "ProvInfo" de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior - el CIAP presenta una base de datos (BASECIAP) que contiene centralmente información organizacional, fiscal e institucional de las Administraciones Públicas Provinciales.

La base de datos cuenta con alrededor de 648 series de datos.

Estas series contienen datos mayoritariamente numéricos como las series de Ejecución Presupuestaria, Deuda Provincial, Recursos Tributarios, etc, otras series contienen datos cualitativos como por ejemplo las series de Gobernadores, Autoridades de las Administraciones Públicas Provinciales y también dentro de la información que contiene la Base se encuentran documentos como las Constituciones Provinciales y figuras como los Escudos de cada provincia.

En la presente ponencia se pretenden mostrar los aspectos básicos en cuanto a contenidos y aspectos metodológicos a partir de los cuales se desarrolla la base y para ello se organiza en una introducción y cuatro Partes.

La Parte 1 contiene el índice de la BASECIAP

La Parte 2 se refiere a los criterios generales sobre la selección de información cargada a la BASECIAP, analizando aspectos relativos al alcance geográfico y cronológico de la información, así como también las fuentes de captación de datos, los usuarios a los cuales esta destinada la información y la actualización de la misma, todo esto tratando de precisar básicamente su conceptualización e importancia.

La Parte 3 esta destinada a las definiciones contenidas en la base de datos, tanto en lo que respecta a la terminología utilizada como a la descripción de metodología empleada para cargar la información en los campos de la hoja de ingreso.

Por último en la Parte 4 se explicita la metodología utilizada para realizar el control de calidad de los datos contenidos en la BASECIAP.

PARTE 1: ESTRUCTURA DE LA BASE DE DATOS (BASECIAP)

**BASE DE DATOS
INVESTIGACIONES
(BASECIAP)**

**PROVINCIALES DEL CENTRO DE
ENADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1- Datos Básicos de las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

1.1.- Ejecución Presupuestaria

1.2.- Deuda Provincial

1.3.- Recursos Tributarios Provinciales

1.4.- Empleo Público

1.5.- Gobernadores

1.6.- Autoridades de las APP

2- Actividades de las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

2.1.- Educación

2.2.- Salud

2.3.- Justicia y Seguridad

2.4.- Obras Públicas

3- Datos Referenciales

3.1.- Población

3.2.- Actividad Económica

3.3.- Constituciones Provinciales

3.4.- Elecciones Nacionales

3.5.- Mortalidad Infantil

3.6.- Encuesta permanente de Hogares

3.7.- Escudos Provinciales

PARTE 2: SELECCIÓN DE LA INFORMACION

1.- Alcance geográfico

La unidad de análisis sobre la que se trabaja son las Provincias, esto es, un dato para estar en la BASECIAP tendrá que tener contenido para las 24 jurisdicciones (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

2.- Captación de información

El valor agregado de la BASECIAP está relacionado con las tareas de compilación de fuentes secundarias, generación de una estructura homogénea y presentación en Internet bajo un formato amigable.

La información predominante es de tipo cuantitativo, aunque también existen normativas y documentos oficiales. La BASECIAP no incluye material de análisis ni de opinión que pudieran sesgar su contenido.

Los datos de la BASECIAP provienen de múltiples fuentes, aunque se da preferencia a las fuentes oficiales.

3.- Comunidad de usuarios

El espectro de usuarios a quienes esta dirigida la BASECIAP es amplio. Entre ellos se encuentran investigadores con base académica, funcionarios gubernamentales del segmento tecnológico, operadores de negocios que evalúan determinadas variables en vista a llevar a cabo proyectos de inversión en las provincias, etc.

4.- Actualización

La BASECIAP se encuentra bajo una sistemática ampliación, actualización y corrección, estando asimismo continuamente sometida a pruebas de verificación y control de calidad.

Las tareas de actualización de las series que se encuentran en la BASECIAP se llevan a cabo cada seis meses, incorporando de ese modo, los últimos valores hallados en la fuente de datos utilizada. Asimismo, una vez al año, se efectúa un chequeo de toda la serie de datos con la fuente original, por si hubiera ocurrido algún cambio en la misma.

Dado que los valores de las series de la BASECIAP son corrientes, a continuación se presentan definiciones relativas a los números índices y su aplicación, a los fines de actualizar o deflactar algún valor monetario, cuando el usuario lo considere conveniente.

¿Qué es un Índice de Precios? IPC e IPIM

Un Índice de Precios es un indicador que tiene por objeto medir las variaciones, a través del tiempo, en los precios de un conjunto definido de bienes y servicios.

Dentro de los índices que elabora el INDEC, se destacan los siguientes:

- **Índice de Precios al Consumidor (IPC):** mide la variación promedio de los precios minoristas de un conjunto de bienes y servicios que representan el consumo de los hogares en un período específico.
- **Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM):** tiene por objeto medir la variación promedio de los precios con que el productor, importador directo o comerciante mayorista coloca sus productos en el mercado argentino, independientemente del país de origen de la producción. Por ese motivo incluye los productos importados que se ofrecen localmente (importaciones) y excluye los productos de fabricación local que se venden en el extranjero (exportaciones).

¿Cómo se estructura un Número Índice de Precios?

Un índice de precios se estructura en un Nivel General, en el que se agrupan un conjunto de bienes y servicios representativos, y en subíndices de menor nivel de agregación, como por ejemplo alimentos y bebidas, pero sea cualquiera de los casos siempre están referidos a:

- **un período base**, generalmente el año en que se determina la estructura de ponderaciones del índice teniendo en cuenta la importancia relativa de cada uno de los bienes y/o servicios que incluye esa estructura. Para dar cuenta de las variaciones de los precios, se le asigna al índice del año base el número 100. Esto significa que cada índice mensual expresará la relación entre los precios relevados ese mes y los promedios vigentes en el año base.
- **una población de referencia**: Como por ejemplo el precio de los bienes y servicios adquiridos por todos los hogares de una determinada región.
- **una región geográfica definida**: como por ejemplo, la región del Gran Buenos Aires.

Por qué cambian las bases de los Índices y qué significa ‘empalmar’ una serie?

Con el transcurso del tiempo, el conjunto de bienes y servicios considerados en los índices de precios pueden ir perdiendo representatividad. Los hogares van cambiando su estructura de consumo: dejan de consumir determinados bienes o servicios o los reemplazan por otros; los productores también modifican el tipo de bienes que ofrecen en el mercado; se presentan cambios en las características de las viviendas que se construyen y en las técnicas de construcción aplicadas, etc.

En el curso de esos cambios, los números índices van perdiendo su capacidad para representar la realidad y se vuelve necesario modificar su base evaluando la introducción de transformaciones en alguno/s de los siguientes niveles:

- Los bienes y/o servicios que lo integran y su importancia relativa
- La población de referencia
- La cobertura geográfica
- El sistema de relevamiento de precios

- Las fórmulas de cálculo

Al modificar la base de un índice se produce una ruptura en la continuidad de la serie, que desde el punto de vista teórico no admite solución. La “ruptura” significa que el nuevo índice de precios posee una representatividad cualitativamente diferente del anterior.

No obstante, como muchas veces es necesario contar con series continuas que permitan medir la variación de precios en períodos en donde el índice cambia de base, el INDEC aplica un procedimiento que se denomina “empalme” y que permite unir ambas series.

Más allá de esto, para algunas aplicaciones, es importante que el usuario recuerde, al utilizar un número índice empalmado, que existen diferencias de representatividad en las series que lo componen.

Actualización de un valor con transformación del signo monetario

Una consideración muy importante a tener en cuenta durante la actualización de montos, es que desde 1969 el gobierno argentino ha modificado en cuatro oportunidades el signo monetario nacional. Las respectivas equivalencias están consignadas en el siguiente cuadro, siendo la unidad de referencia la del actual peso vigente.

Período de Vigencia	Denominación	Símbolo	Equivalencia en \$
Hasta 31/12/69	Peso Moneda Nacional	m \$ n	10.000.000.000.00
Desde 1/1/70 hasta 31/5/83	Peso ley 18.188	\$ ley	100.000.000.000
Desde 1/6/83 hasta 14/6/85	Peso argentino	\$a	10.000.000
Desde 15/6/86 hasta 31/12/91	Austral		10.000
Desde 1/1/92 a la fecha	Peso	\$	1

En muchas oportunidades se necesita actualizar un valor expresado en algún signo monetario del pasado. Para el caso es conveniente tener en cuenta la tabla de equivalencias.

Ejemplos de Aplicación

- ✓ **Actualización con utilización de IPC.**

Monto a actualizar: \$500

El número índice del mes al que se quiere llevar ese monto: IPC
Abril de 1994, base 1988=100

El número índice del mes en el que se encuentra expresado originalmente ese monto: IPC Enero de 1991, base 1988=100

$$VA = \$500 \times (\text{IPC Abril 1994}) / \text{IPC Enero 1991}$$

$$VA = \$500 \times 306.980,6 / 141.703,9 = \$ 1.083$$

Ello es así porque entre Enero de 1991 y Abril de 1994 se produjo un incremento de precios del 116.63%.

✓ **Actualización con utilización de IPIM.**

En este caso la información a utilizar es:

Monto a actualizar: \$70.000

El número índice del IPIM de Marzo de 1995.

El número índice del IPIM de Enero de 1990.

La fórmula es:

$$VA = \$70.000 \times (\text{IPIM Marzo 1995}) / \text{IPIM Enero 1990}$$

$$VA = \$70.000 \times 102,95 / 10,7 = 673.504$$

✓ **Actualización por Método de Índices de Precios Combinados**

A continuación se desarrollarán algunos ejemplos para actualizar (llevar un monto años hacia adelante) o deflactar (llevar un monto años atrás). En este primer caso aplicaremos el MÉTODO DE ÍNDICES DE PRECIOS COMBINADOS.

Con este método se combinan el IPIM y el IPC, con el único fin de hacer el monto lo más representativo posible.

- Se desea actualizar un monto de \$ 500 del año 1983 al año 1984.

1º- Se calcula el índice de precios combinados a través de la siguiente fórmula:

$$(IPC\ 1984/IPC\ 1983)*0,50 + (IPIM\ 1984/IPIM\ 1983)*0,50 = (0,00010/0,000014)*0,50 + (0,00050/0,000074) * 0,50 = 6,944\%$$

2º- Se actualiza el monto:

$$\text{Monto (\$)} * \text{Índice de precios combinados calculado en (1)} =$$

$$\$500 * 6,9444 = \$ 3.472,22$$

Esto significa que \$500 del año 1983 son equivalentes a \$ 3.472,22 del año 1984.

✓ **Deflactar por el método de Índices de Precios Combinados**

Se desea deflactar un monto de \$ 3.472,22 del año 1.984 al año 1.983. Se eligió ese monto para mostrar que actualizar y deflactar son procesos asociados.

1º- Se calcula el índice de precios combinados a través de la siguiente fórmula:

$$(IPC\ 1.983/IPC\ 1.984)*0,50 + (IPIM\ 1.983/IPIM\ 1.984)*0,50 =$$

(Con respecto a la fórmula utilizada al ejemplo anterior, se modificó la posición de los años)

$$(0,000014/0,00010)*0,50 + (0,000074/0,00050) * 0,50 = 0,144\%$$

2º- Se procede a deflactar el monto:

$$\text{Monto (\$)} * \text{Índice de precios combinados calculado en (1)} =$$

$$\$3.472,222 * 0,144 = \$ 500$$

Esto significa que \$3.472,22 del año 1984 son equivalentes a \$ 500 del año 1983. Adicionalmente, el resultado de \$500 que utilizamos en el ejemplo N° 1, demuestra la reversibilidad del método.

✓ **Actualizar por el método de Índices de Precios Combinados con transformación del signo monetario**

A continuación planteamos un último ejemplo donde, previo a la actualización, es necesario transformar el signo monetario.

Se desea actualizar un monto de 700.000.000 australes del año 1990 al año 1995.

Como desde el 1/1/1992 rige el peso como signo monetario, el cálculo a efectuar supone:

1º- Realizar la conversión a pesos de la deuda expresada en Australes. Para ello se utilizará la tabla de equivalencias del siguiente modo:

$$\text{Si } 10.000 = \$ 1 \text{ entonces } 700.000.000 = \$70.000$$

2º- El resultado obtenido es un monto en pesos expresado a valores de enero de 1990, que debe ser actualizado a precios de marzo de 1995. Se aplica entonces el esquema de cálculo para actualizar valores hacia adelante.

$$(\text{IPC } 1995 / \text{IPC } 1990) * 0,50 + (\text{IPIM } 1995 / \text{IPIM } 1.90) * 0,50 =$$

$$(47,93 / 11,86) * 0,50 + (105,82 / 13,04) * 0,50 = \mathbf{6,079\%}$$

3º- Se actualiza el monto:

$$\$70.000 * 6.079 = \$425.530$$

De este modo, los 700.000.000 australes 1990, con la correspondiente corrección del signo monetario y actualizado al año 1995, equivalen a \$425.530,-

PARTE 3: DEFINICION DE LA BASE DE DATOS

1.- Glosario

El presente glosario comprende información relativa a aquellas series para las cuales los organismos oficiales, que son fuentes de las mismas, han desarrollado las definiciones básicas pertinentes.

Serie 2.1 Educación

Serie 2.1.1 Clasificación por Sector de Gestión

(Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE))

Establecimiento Educativo: Es la unidad donde se organiza la oferta educativa, cuya creación o autorización se registra bajo un acto administrativo –ley, decreto, resolución o disposición. Existe una autoridad máxima como responsable pedagógico y/o administrativo, con una planta orgánico- funcional asignada, para impartir educación a un grupo de alumnos. El establecimiento constituye la unidad organizacional que contiene en su interior a la/s unidad/es educativa/s, las cuales forman parte del establecimiento y se corresponden con cada uno de los niveles de enseñanza para los cuales se imparte educación. Dicha educación puede darse en el mismo lugar físico donde se encuentra el responsable pedagógico y/o administrativo, fuera del mismo, o en forma combinada, independientemente de la organización y modalidad de prestación (presencial o a distancia). Para la educación formal, el establecimiento puede organizar el servicio en una o más unidades educativas.

Sector de Gestión: Alude a la responsabilidad de la gestión de los servicios educativos. La gestión puede ser estatal o privada.

Estatal: establecimientos administrados directamente por el Estado.

Privada: establecimientos administrados por instituciones o personas particulares que pueden ser o no subvencionados por el Estado.

Tipos de Educación: Son las diferentes formas en que se organiza la educación formal en función de la población a la que se dirige, definida a partir de la edad de los alumnos, de sus necesidades educativas, o de sus inquietudes o motivaciones. Cada uno de los tipos de educación cuenta con una organización curricular específicamente diseñada, con 2 modalidades pedagógicas particulares y una articulación interna en niveles de complejidad creciente. Los Tipos de Educación son: Común, Especial, Adultos y Artística.

Educación Común: Se dirige a la educación de la mayor parte de la población, para la adquisición de los conocimientos, las destrezas y las capacidades que la estructura del sistema educativo prevé en los plazos preestablecidos y en las edades teóricas previstas. Los contenidos apuntan a la formación general y homogénea, permitiendo la especialización a medida que el alumno avanza en la complejidad y en los niveles educativos. Contiene los siguientes niveles: Inicial, Primario/EGB1 y 2, EGB3, Medio/polimodal y Superior Universitario y Superior No Universitario (de formación docente y de formación técnico/profesional).

Educación Especial: Se dirige a las personas cuyos procesos de aprendizaje se ven dificultados por motivos de origen psico-físico y social, por lo cual, requieren atención educativa particular, ya sea de manera transitoria o permanente. Sus estrategias de enseñanza se caracterizan por una alta flexibilidad y por tanto variabilidad (sistemas diferentes de organización de contenidos, de evaluación y de acreditación), definidas a partir de la problemática específica que presenten los sujetos. Contiene los siguientes niveles: Inicial, Primario/EGB1 y 2, EGB3, Medio/polimodal.

Educación de Adultos: Son los procesos educativos organizados por los cuales jóvenes y adultos mejoran sus capacidades técnicas y profesionales, desarrollan sus habilidades o enriquecen sus conocimientos con los propósitos de completar un nivel de educación formal, adquirir o actualizar conocimiento y habilidades en un área específica. Contiene los siguientes niveles: Primario/EGB1 y 2, EGB3, Medio/polimodal.

Educación Artística: Responde a la necesidad de aquellas personas que a partir de diferentes motivaciones, inquietudes e iniciativas demandan una educación en los diversos campos del arte. Contiene los siguientes niveles: Inicial, Primario/EGB1 y 2, EGB3, Medio/polimodal y Superior Universitario y Superior No Universitario (de formación docente y de formación técnico/profesional).

Docente: A los fines del censo se considera docente a la persona que, con o sin título docente, cuenta con designaciones docentes (cargos, horas cátedra o módulos), cualquiera sea su situación de revista (titular, interino/provisorio, suplente o contratado) y que desarrolla alguna actividad (curricular o extracurricular) comprendida dentro de las siguientes funciones: dirección y gestión, frente a alumnos y/o apoyo a la enseñanza.

Función educativa: Es el conjunto de tareas desarrolladas por el personal docente del establecimiento educativo o unidad de gestión escolar. Las funciones educativas pueden ser de dirección y gestión, frente a alumnos y de apoyo a la enseñanza.

Dirección y gestión: es la función que cumple el docente que dirige, supervisa, gestiona u orienta la prestación del servicio educativo. En el nivel Inicial, Primario/EGB1 y 2 y EGB3 cumplen esta función el director, el regente, el vice-director, el sub-regente, el secretario u otro similar. En el nivel Medio/Polimodal y Superior No Universitario cumplen esta función el rector, el director, el vicerrector, el vice-director, el secretario y el prosecretario. En las unidades de gestión escolar son los inspectores, supervisores o quienes tengan un cargo similar a los que cumplen esta función.

Frente a alumnos: es la función que cumple el docente que imparte la enseñanza en forma directa y presencial (con los alumnos) y que tiene bajo su responsabilidad la conducción de las actividades pedagógicas del grupo escolar organizado. En el nivel Inicial, cumple esta función el maestro de sala o aula. En Primario/EGB1 y 2 cumplen esta función el maestro de grado, maestro de área, maestros de materias especiales, maestro especial, maestro recuperador, reeducador u otro similar. En EGB3, Medio/polimodal y Superior No Universitario son los profesores de cada una de las asignaturas los que cumplen esta función. También se incluyen en esta función los maestros domiciliarios y los maestros hospitalarios

Apoyo a la enseñanza: es la función que cumple el docente que colabora con las actividades de enseñanza. En el nivel Inicial cumplen esta función los auxiliares de sala, el asistente educativo u otro similar. En el nivel Primario/EGB1 y 2 y EGB3 los bibliotecarios, asistentes sociales, asistentes educacionales, auxiliares docentes u otro similar son los que cumplen esta función. En los niveles Medio/polimodal y Superior No Universitario la cumplen los asesores pedagógicos, auxiliares de laboratorio, preceptores, asistentes o similares. A los fines del censo se incluye también en esta función al personal docente que desarrolla tareas de capacitación, investigación y extensión, así como también a quienes participan en la elaboración de proyectos institucionales

Tipo de designación: Situación legal administrativa bajo la cual el docente desempeña sus actividades educativas. Se refiere a cada uno de los tipos de puestos de trabajo con que cuenta un establecimiento educativo, que tiene asignada una partida presupuestaria y un conjunto de tareas a desempeñar por una persona. Los tipos y número de cargos, horas cátedra y módulos están vinculados con la matriz curricular y las dimensiones del establecimiento. Las categorías son designación por cargo, designación por hora cátedra y designación por módulo.

Cargo: es el puesto de trabajo definido en función de una determinada carga horaria (organizada de acuerdo a horas reloj) y de determinadas tareas a desarrollar.

Hora cátedra: es la unidad mínima de tiempo (40-50 minutos) para desarrollar actividades de enseñanza–aprendizaje en un establecimiento educativo. La hora cátedra constituye la unidad de medida más frecuente para contratación del personal docente en los niveles EGB3, Medio/polimodal y Superior no universitario (aunque puede verificarse también en otros tipos de educación y ciclo/nivel).

Las horas cátedra se destinan principalmente al dictado de clases, pero también pueden ser dedicadas a capacitación, actividades de extensión, investigación u otras. El conjunto de horas cátedra aprobado, así como la distribución de las mismas por materia se fundamenta en el plan de estudios respectivo. La distribución de dichas horas por docente es competencia del establecimiento educativo.

Módulo: es similar a la hora cátedra, pero su duración es de 60 minutos.

Serie 2.3 Justicia y Seguridad

Serie 2.3.2 Accidentología

(Fuente: Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios)

Hechos de Tránsito: Son todos aquellos sucesos que se pueden prever y que tienen causas y responsables en la vía pública.

Accidente De Tránsito: Son los sucesos fortuitos y/o impredecibles en la vía pública.

Herido Leve: Es la persona involucrada en un hecho de tránsito o accidente que resulta con lesiones y solo recibe un tratamiento ambulatorio.

Herido Grave: Es la persona involucrada en un hecho o accidente de tránsito a la que se la debe dejar internada en observación, o se le practican suturas, o recibe aplicación de elementos traumatológicos (yeso u ortopedia) o recibe asistencia de mayor complejidad.

Fallecidos o Víctima Mortal: Es referido al individuo muerto en el lugar del hecho o accidente de tránsito.

Víctima Mortal con Factor de Corrección: El factor de corrección se utiliza para calcular el porcentaje de heridos graves que fallecen a posterior del hecho o accidente de tránsito

Serie 3.6 Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

(Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC-)

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional que abarca actualmente, después de una incorporación progresiva, 31 aglomerados urbanos. Incluye también un área urbano-rural: el Alto Valle de Río Negro.

Hasta mayo de 1995 eran 25 los aglomerados comprendidos en el relevamiento. A partir de octubre de 1995 se incorporaron Concordia, Río Cuarto y Mar del Plata-Batán.

En octubre de 2002 se sumaron tres nuevos aglomerados: Viedma-Carmen de Patagones, San Nicolás-Villa Constitución y Rawson-Trelew. Con estas incorporaciones se logra que el programa cubra el total de los aglomerados urbanos de 100.000 y más habitantes y todas las capitales de provincia.

Fecha de incorporación de los aglomerados al programa

Provincia	Aglomerado urbano	Fecha de incorporación
Buenos Aires	Gran Buenos Aires	Octubre '72
	Bahía Blanca - Cerri	Mavo '85
	Gran La Plata	Mavo '74
	Mar del Plata y Batán	Octubre '95
Buenos Aires-Santa Fe	San Nicolás-V. Constitución	Octubre '02
Catamarca	Gran Catamarca	Octubre '78
Córdoba	Gran Córdoba	Mavo '78
	Río Cuarto	Octubre '95
	Corrientes	Octubre '76
Corrientes	Curuzú Cuatía	Mavo '79 (a)
	Goya	Octubre '78 (a)
Chaco	Gran Resistencia	Octubre '74
Chubut	Comodoro Rivadavia- Rada Tilly	Mavo '74
	Rawson-Trelew	Octubre '02
	Gran Paraná	Octubre '74
Entre Ríos	Concordia	Mavo '75 (b)
	Gualedguaychú	Octubre '75 (c)
Formosa	Formosa	Octubre '75
Jujuy	S.S.de Jujuy - Palpalá	Octubre '77
La Pampa	Santa Rosa - Toay	Octubre '82
La Rioja	La Rioja	Octubre '78
Mendoza	Gran Mendoza	Octubre '74
Misiones	Posadas	Mavo '74
Neuquén	Neuquén - Plottier	Mavo '76
Río Negro-Buenos Aires	Viedma-Carmen de Patagones	Octubre '02
Salta	Salta	Octubre '78
San Juan	Gran San Juan	Octubre '79
Provincia	Aglomerado	Fecha de

	urbano	incorporación
San Luis	San Luis - El Chorrillo	Octubre '78
Santa Cruz	Río Gallegos	Mayo '79
	Gran Rosario	Mayo '74
Santa Fe	Gran Santa Fe	Octubre '74
Sgo.del Estero	Sgo. del Estero - La Banda	Octubre '76
T.del Fuego	Ushuaia - Río Grande	Octubre '87
Tucumán	G.S.M.de Tucumán - Tañi Viejo	Mayo '74
Río Negro	Alto Valle	Septiembre '77

(a) Relevado hasta Octubre de 1990

(b) No se relevó desde Octubre de 1985 hasta Mayo de 1995 inclusive.

(c) Relevado hasta Mayo de 1985

Objetivo General

Caracterizar a la población del país en términos de su inserción en la estructura socioeconómica.

Para alcanzar este objetivo la Encuesta define la siguiente cobertura temática:

- * Características Habitacionales
- * Demográficas
- * Laborales
- * Educativas
- * Ingresos
- * Migraciones

Periodicidad:

El relevamiento se realiza dos veces en el año: mayo y octubre. En los años 1998 y 1999 ante el requerimiento de mayor frecuencia se intercaló una onda en el mes de agosto. El Alto Valle de Río Negro se releva en marzo y septiembre, siendo marzo época de cosecha y setiembre etapa de receso. En 1998, se intercaló una onda adicional en junio.

Semana de referencia:

Es la semana calendario completa que precede a la iniciación del relevamiento. Las estimaciones de las Tasas relativas a la situación ocupacional se refieren a las condiciones existentes en la semana de referencia.

Definiciones básicas

A continuación se agrega un conjunto de definiciones básicas para una mejor comprensión de los datos presentados.

Población económicamente activa:

La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

Población desocupada:

Se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. Corresponde a Desocupación Abierta. Este concepto no incluye otras formas de precariedad laboral (también relevadas por la EPH) tales como personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellas que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, a los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, a los ocupados en puestos por debajo de la remuneración vital mínima o en puestos por debajo de su calificación, etc.

Población subocupada visible:

Se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y desean trabajar más horas. Comprende a todos los ocupados en empleos de tiempo reducido: incluye, entre otros, a agentes de la Administración Pública Provincial o Municipal, cuyo horario de trabajo ha sido disminuido y están dispuestos a trabajar más horas.

Población subocupada demandante:

Se refiere a la población subocupada que además busca activamente otra ocupación.

Población subocupada no demandante:

Se refiere a la población subocupada que no está en la búsqueda activa de otra ocupación.

Tasa de actividad:

Calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

Tasa de empleo:

Calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total. Se difunde a partir de abril de 1983 a fin de completar la información sobre el mercado de trabajo.

Tasa de desocupación:

Calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

Tasa de subocupación horaria:

Calculada como porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa

Tasa de subocupados demandantes:

Calculada como porcentaje entre la población de subocupados demandantes y la población económicamente activa.

Tasa de subocupados no demandantes:

Calculada como porcentaje entre la población de subocupados no demandantes y la población económicamente activa.

2.-Descripción de campos de la hoja de ingreso**Para archivo en Excel:**

- Toda archivo debe comenzar en su encabezado colocando el título en la celda B1

1- Datos Básicos de las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

(Fuente: Verdana, Tamaño de Fuente: 9, Mayúscula cada palabra, Negrita)

- En las celdas siguientes aparecerán los subtítulos que serán coincidentes con la nomenclatura:

Por Ejemplo:

1. Datos Básicos de la APP

1.1 Ejecución Presupuestaria

1.1.1 Por clasificación económica

1.1.1.1 Ejecución Presupuestaria por Clasificación Económica desde 1956 hasta 1976.

- Luego del encabezado se cargará la serie de datos
- El encabezado de la serie tendrá fuente: Times New Roman, tamaño de fuente: 10.
- Asimismo, los números contenidos en la serie serán con fuente Times New Roman y tamaño de fuente 10.
- Si es un número con unidad de mil, se deberá colocar un punto que lo indique, por ejemplo: 1.354.
- Posteriormente se cargarán las Notas y Fuente pertinentes (Fuente: Times New Roman, tamaño de fuente: 10)
-

PARTE 4: CONTROL DE CALIDAD

1.- Definición y Alcance

La BASECIAP se encuentra bajo una constante y sistemática ampliación, actualización y corrección, y es sometida a pruebas de verificación y control de calidad.

El control de calidad puede definirse como un conjunto de tareas realizadas en forma sistemática en el tiempo a fin de comprobar, verificar y/o garantizar la condición de fidedigno de un dato contenido en la BASECIAP.

2.- Metodología

A continuación se presentan en forma sucinta los pasos a seguir a los fines de realizar el control de calidad de los registros contenidos en la BASECIAP.

➤ Numeración de datos

Disponer los datos mostrados en la página de manera tal que admitan ser numerados. Estos datos deben ser numerados desde 1 a N (número total de datos). El procedimiento utilizado es el siguiente:

Cada cuadro con datos debe ser colocado en una hoja de Excel y, luego, numeradas cada una de sus celdas comenzando por la celda de la primera fila y primera columna de datos; luego la celda correspondiente a la primera fila y segunda columna de datos y así sucesivamente, hasta completar la primera fila de datos. Se sigue con la segunda fila, hasta completar la numeración de todas las celdas que contienen datos en el cuadro. En la práctica y, para facilitar la localización de los datos en la posterior operación de muestreo, se debe adjuntar a cada cuadro un listado que refleje esta numeración. Es decir, por ejemplo, Fila 2 – Columna A: dato 1; Fila 2 – Columna B: dato 2,, Fila x – Columna x: dato N1.

Una vez completada la numeración de los datos correspondientes a cada cuadro, se debe incluir la información en un listado que refleje la numeración realizada. Por ejemplo: Cuadro 1: datos 1 a N1; Cuadro 2: datos (N1 + 1) a N2;; Cuadro x: datos (Nx + 1) a N. Siendo N, como se mencionó anteriormente, el número total de datos mostrados en la página.

Todo este procedimiento tiene por objeto, facilitar la localización de las muestras a ser evaluadas.

- **Generación de Números Aleatorios**
Generar “n” números aleatorios mediante la utilización de un generador de números aleatorios. Así, generamos “n” números, comprendidos entre 1 y N. Estos “n” números generados aleatoriamente permitirán localizar “n” muestras del volumen total de datos. El procedimiento sugerido para generar estos números es el siguiente:

Por ejemplo, en nuestro caso si deseamos generar, 500 muestras se deben colocar en los casilleros correspondientes: Inicio: 1; Final: 300.000 (suponiendo que el número total de datos es = 300.000); Número de veces: 500. Obtenemos de esta manera 500 números aleatorios. Estos números son los que permiten localizar los datos tomados como muestras del volumen total de datos.

- Hacer un listado de los datos seleccionados a partir de los “n” números aleatorios generados (en una columna de Excel).
- En la columna adyacente a la anterior, listar los datos correspondientes a las fuentes originales.
- Comparar los datos mostrados en la página, con los datos de las fuentes originales.
- Realizar evaluaciones estadísticas y conclusiones.

Equipo que diseña, sistematiza y actualiza datos

Dr. Horacio Cao (*Coordinador*)

Carolina Paz (*Licenciada*)

Daniela Navarro Brandán (*Licenciada*)

TRANSFORMACIONES ORGANIZACIONES EXITOSAS: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

*Alejandro M. Estévez*²²

*Susana C. Esper*²³

²² Investigador Jefe del Instituto AFIP (Argentina). Es profesor de Administración Pública en UBA, UNLAM, UCEMA; es profesor de Políticas Públicas en la UTDT. Es lic. en Ciencia Política (UBA). *Magister Scientiarum* en Administración Pública, (FCE-UBA) y es Ph.D. in Public Administration de la Université du Québec, Canada. Es investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la FCE-UBA. Ha escrito varios libros y más de veinte artículos científicos. Ha sido consultor de organismos multilaterales. Es fundador y director de la ONG Polipub.org dedicada a la promoción de las políticas públicas participativas. Correo Electrónico: aestevez@polipub.org

²³ Investigadora del Instituto AFIP (Argentina). Es profesora de Administración Pública en la UBA. Es Licenciada en Ciencia Política (UBA). *Magister Scientiarum* en Administración Pública (FCE, UBA). Es investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la FCE-UBA. Ha publicado diversos artículos científicos y ha colaborado en varios capítulos de publicaciones científicas. Ha sido consultora de organismos multilaterales. Correo Electrónico: sesper@afip.gov.ar

Resumen A partir de la aplicación de un enfoque cualitativo para estudios organizacionales, se analiza el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos (la agencia federal de recaudación de la República Argentina), en tanto la misma constituye un caso de transformación exitosa, en el marco de la reforma del Estado. Se explicitan los principales aspectos del caso (vinculados al nacimiento de la AFIP), para luego establecer una serie de consideraciones metodológicas con respecto al estudio de organizaciones a partir del enfoque cualitativo. Luego, se presentan las percepciones de los informantes clave, organizadas en torno a los principales ejes de análisis. Finalmente, se esbozan una serie de conclusiones.

Palabras clave Administración Federal de Ingresos Públicos – Enfoque cualitativo para organizaciones – administración tributaria – evolución organizacional

Introducción

En la medida que un sistema de recaudación basado únicamente en la fiscalización o aplicación de sanciones resultaría excesivamente costoso (Kirchler *et al.*, 2008), con el fin último de asegurar los ingresos públicos, las Administraciones Tributarias (AT) han experimentado, en los últimos años, diversas transformaciones organizacionales. En primer lugar, la ampliamente difundida tendencia a adoptar estrategias orientadas a fomentar el “cumplimiento voluntario”²⁴, apostando por la responsabilidad ciudadana, de manera de focalizar las estrategias de fiscalización y control en aquellos perfiles que potencialmente implican un riesgo mayor de incumplimiento (Pedroche y Rojo, 2008; Escobar, 2008; Barclay, 2008; González, 2008; Nolan,

²⁴ Por cumplimiento voluntario o voluntad de cumplimiento, se entiende el cumplimiento espontáneo de las normas tributarias por parte de los contribuyentes, sin que la AT deba aplicar actividades represivas ni coactivas (CIAT, 2000a y 2000b).

2006; Lamoca Pérez, 2003; Díaz Yubero, 2003). En segundo lugar, se destaca la inclusión de tecnologías, que permiten una gestión más eficiente y económica, además de aumentar la capacidad de control (CIAT, 2000a; Romero Flores, 2008).

Este “nuevo paradigma de AT”, basado en la inducción al cumplimiento y las tecnologías, se contrapone al modelo tradicional de Fisco, como explican Joel Aberbach y Tom Christensen(2007). Especialmente, por tratarse de organizaciones que tradicionalmente han tenido una imagen abusiva e, incluso, autoritaria frente a la opinión pública. En la actualidad, podría decirse que, sin perder su poder de coacción, las AT han adoptado un perfil de servicio y facilitación del cumplimiento, más eficiente y más “abierto” a la ciudadanía, acarreando una democratización en el trato. Entonces, el desarrollo organizacional de las AT, también repercute al nivel de la relación entre Estado y sociedad (Kirchler *et al.*, 2008; Aberbach & Christensen, 2007; Job *et al.*, 2007).

En otro orden de cosas, a tono con la tendencia internacional ya descrita, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo encargado de administrar la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos nacionales, ha implementado diversos cambios que dan cuenta la transformación organizacional ya mencionada (Estévez, 2010; Esper, 2011a).

De hecho, la creación misma de la AFIP se insertó en una tendencia internacional en materia de “agencias únicas”, a la vez que también respondió a una necesidad endógena por lograr mayor eficiencia organizacional en la tarea de recaudación, en un escenario de penuria fiscal (Otero, 2007).

El presente artículo tiene por objetivo describir, comprender y analizar, en tanto caso exitoso de transformación organizacional, el camino atravesado por la AFIP desde su creación. Se recurrirá

a una metodología cualitativa, ya que la misma presenta diversas ventajas al momento de realizar un estudio de carácter exploratorio en organizaciones o *management* (Esper, 2011b). El análisis de los datos, en la investigación cualitativa, se estructura en base a las palabras, el lenguaje y los significados que éstos implican. La riqueza principal de este trabajo reside en su capacidad de crear descripciones ricas y, consecuentemente, comprender la vida social (Walker & Myrick, 2006), por lo que se lo consideró un enfoque válido, de acuerdo a los objetivos de la investigación.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se repasarán los hitos principales en la historia del organismo, para luego identificar los pilares principales de dicha transformación, y así poder esbozar, finalmente, una serie de conclusiones con respecto al presente objeto de estudio.

Nace la Administración Federal de Ingresos Públicos

En el año 1996, se fusionan la Administración Nacional de Aduanas (ANA) y la Dirección General Impositiva (DGI), ambas organizaciones dedicadas a la tarea recaudatoria. En el contexto de la reforma del Estado, el objetivo de dicha fusión, era continuar con la sucesión de etapas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de eficacia y eficiencia en el accionar del mismo (Dec. 1156/96). Así, se constituye la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

La fusión de los entes recaudatorios, también venía enmarcada en una tendencia mundial de agencia única²⁵, como forma de mejorar el desempeño organizacional de la Administración Tributaria.

²⁵ Por modelo recaudatorio de "Agencia Única", debe entenderse aquel en el cual la AT concentra toda la recaudación fiscal (impuestos, cargas sociales y tributos aduaneros), por contar con mayores posibilidades de explotación de la información, optimizando la atención al contribuyente, la administración del riesgo subjetivo y economizando recursos a partir de la centralización de los

En el marco de la agudización de la penuria fiscal del Estado argentino, la agencia única fue presentada como una solución a las falencias notorias que, en materia de capacidad de autofinanciamiento, presentaba el Estado en todos sus niveles. La lógica que enfatizaba era la de la eficiencia recaudatoria, intentando ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por medio de esta, se procuró mejorar la *performance* de la recaudación (Otero, 2007).

Por otra parte, el proceso de institucionalización de la agencia única, no fue resultado de planificación previa, sino más bien un producto de la evolución y la puesta en marcha de la reforma; es decir, se observa un cambio “situado” (Boffo, 2003; Orlikowski, 1996), donde si bien existía un objetivo, las vicisitudes que se iban presentando, marcaban el rumbo de la reforma. Es, en este sentido, un mecanismo de “prueba y error” (Estévez, 2010).

Estructuralmente, al día de hoy, la AFIP queda conformada por un área central (de la cual dependen diez Subdirecciones Generales) y tres áreas operativas (la DGI, la DGA y la DGRSS). La AFIP depende de un Administrador Federal, que es la máxima autoridad del organismo.

El modelo de agencia única: Ventajas y fortalezas²⁶

A nivel organizacional, el modelo de agencia única presentaba condiciones favorables para una recaudación más eficaz de los recursos impositivos, aduaneros y de las cargas sociales. En la medida que la creación de sistemas de recaudación es costosa,

procesos administrativos en una sola entidad dedicada a tal fin (Farías & Taddei, 2007; Sevilla, 2007).

²⁶

Para un detalle más profundo de las ventajas en materia de eficiencia organizacional del modelo de agencia única, puede consultarse el trabajo de G. J. Farías y P. Taddei (2007) y el de J. V. Sevilla (2007).

se vuelve imperativo el aprovechamiento de sistemas de recaudación y pagos existentes. Guillermo Farías (2005) resume las ventajas de dicho diseño organizacional:

- La agencia única es el organismo que concentra toda la recaudación y la fiscalización con las posibilidades de utilización de la información para los distintos fines (mejora del servicio al contribuyente, optimización de la fiscalización, aumento del riesgo subjetivo).

Para lograr fiscalizaciones más eficientes, se aplica el concepto de que quien evade impuestos, también evade seguridad social o viceversa.

Se aprovecha la mayor especialización de los inspectores de tributos.

- Permite una racionalización de los recursos del Estado, porque se concentra la elaboración de planes y presupuestos. Se utilizan las mismas redes de transmisión de datos y pagos.

Metodología

Estrategia de la investigación

Aunque sin restar importancia a los aportes de las técnicas cuantitativas al diagnóstico organizacional y en *management*, las metodologías cualitativas son inherentemente ventajosas, como explica John Cresswell (2009) por su foco en la creación de teoría, más que en la comprobación o verificación de cuerpos conceptuales ya existentes, lo que las posiciona como útiles herramientas de diagnóstico organizacional. En coincidencia con lo anterior, Mumford *et al.* (2009), explican que las ventajas de seleccionar una metodología cualitativa en el campo organizacional, se explican, en primer lugar, porque la misma permite realizar estudios *in situ*. Segundo, porque permite observar cómo responden las variables en “el mundo verdadero” (the *real world*), en el cual los efectos van emergiendo a lo largo del tiempo.

Por último, porque permite estudiar casos excepcionales y cómo se comportan los sujetos estudiados, con una aproximación diferente y más exploratoria que una metodología cuantitativa (Esper, 2011b).

En sintonía con aquello que afirma Robert Stake (1999, 2008), la motivación de esta investigación es el deseo de conocer un caso en profundidad; es decir, aprender lo máximo posible él. Consecuentemente, la presente investigación ha sido encarada como un “estudio de caso” cualitativo, por las ventajas que dicha elección presenta.

Fuentes de información

Primeramente, con el objetivo de nutrir el marco teórico y clarificar el objeto de estudio, se recurrió a publicaciones académicas, se realizó un análisis exhaustivo de la legislación nacional pertinente y se realizó un trabajo de campo constó de entrevistas a informantes clave, posteriormente analizadas bajo criterios y procedimientos cualitativos.

Población de estudio

Inicialmente, la selección de los primeros entrevistados se realizó en función de la pregunta inicial de la investigación y luego, por los requerimientos teóricos de la investigación²⁷. Los informantes clave han sido seleccionados en función de la antigüedad en la

²⁷La selección de la población de estudio en las estrategias cualitativas es esencialmente diferente a los procedimientos utilizados para delimitar muestras en investigación cuantitativa. El investigador cualitativo debe seleccionar participantes (ya sea para entrevistar u observar) que conozcan el fenómeno bajo estudio. En cambio, en la investigación cuantitativa, se presupone que todos los sujetos que componen el universo de estudio conocen la experiencia (o al menos tienen una opinión) sobre el tema de investigación. Consecuentemente, la muestra representará a la población general. Si este criterio cuantitativo se aplicara a la investigación cualitativa, los investigadores seleccionarían a sus informantes de acuerdo a criterios demográficos, más que a razón de las necesidades conceptuales/informativas del estudio (Morse, 2010).

organización y su *expertise* en cada área. Se siguió a Marshall (1996), para la selección de los informantes clave, quien establece sus características “ideales”: (1) el rol desempeñado en la comunidad que se estudia, que debería dar cuenta de qué tipo de información puede proveer a la investigación; (2) el conocimiento, es decir, qué tanto sentido y fundamento puede dar a la información que provee a la investigación; (3) la voluntad de comunicar al investigador la información que éste requiere y de cooperar con él; (4) la comunicabilidad, entendida como la capacidad de darse a entender por el investigador y (5) la imparcialidad, en la medida que se espera que los informantes hagan saber al investigador cuando introducen un sesgo ideológico. Resumidamente, un “buen informante”, ha sido aquel que posee el conocimiento y la experiencia que exige la investigación, ya que ha atravesado (o, al menos, presenciado) el fenómeno bajo estudio, pero que también tiene la habilidad para reflejar y voluntad y tiempo para participar en el estudio (Marshall, 2010; Cutcliffe, 2000).

Es relevante mencionar que no se inició la fase de trabajo de campo con una población de estudio previamente delimitada, sino que la selección de la misma avanzó de acuerdo a las necesidades teóricas de la investigación. Una vez que alcanza la “saturación” (es decir, cuando nueva información no puede ser lograda), se da por concluida la fase de trabajo de campo (Morse, 2010).

Técnicas de recolección de datos

En relación a lo expresado en el punto referido a las fuentes de información, las técnicas de recolección de datos han sido básicamente dos: el análisis bibliográfico y normativo y la entrevista en profundidad.

Las entrevistas fueron realizadas a informantes clave de la organización, con el objetivo de recolectar sus percepciones en torno al fenómeno de estudio²⁸. Los informantes fueron entrevistados “cara a cara”. Se utilizó un cuestionario semi-estructurado como instrumento de recolección de datos. De la misma manera que la población de estudio evolucionó de acuerdo a las necesidades teóricas de la investigación, el cuestionario de la entrevista semi-estructurada también sufrió cambios a lo largo del trabajo de campo, de manera de focalizar nuevamente el instrumento de recolección de datos, conforme iban surgiendo necesidades de lograr información sobre nuevos conceptos que emergían durante el análisis de la evidencia empírica (Draucker, 2007; Wimpenny & Gass, 2000).

Criterios de calidad de la investigación

Se utilizaron criterios de calidad cualitativos (Guba & Lincoln, 1989; Mendizábal, 2007):

Credibilidad: Exige evaluar tanto el resultado del estudio como su proceso.

Transferibilidad: Plantea la posibilidad de “transferir” esos criterios de un contexto a otro diferente, con el objeto de aumentar la comprensión sobre éste último.

Seguridad: La seguridad y/o auditabilidad hace hincapié en que se han seguido procedimientos pautados para obtener los datos, y que las elecciones no han sido caprichosas.

Confirmabilidad: La posibilidad de que otro investigador pueda confirmar si los hallazgos se adecúan y surgieron de los datos.

Consideraciones éticas

²⁸Durante el siglo anterior, la entrevista ha sido la herramienta básica de la que se han valido las ciencias sociales para recolectar información. Durante ese tiempo, se ha producido una evolución desde el viejo modelo de cuestionario estructurado, hacia la entrevista no estructurada (Fontana & Frey, 2008; Denzin, 2001).

La investigación cualitativa implica recolección de datos de personas y sobre personas (Cresswell, 2009). Dado ello, a lo largo de la presente investigación se han tomado los recaudos éticos necesarios para no causarles ningún tipo de daño. Siguiendo los lineamientos de Fontana & Frey (2008), Cresswell (2009) y la APA (2009):

- Se informó en forma cuidadosa y sincera a los entrevistados sobre el propósito de la investigación, de manera de obtener el consentimiento de éstos a participar en la investigación;

- se informó a los entrevistados que sus relatos iban a ser grabados, transcritos y posiblemente citados en el informe final de investigación;

- se protegió la identidad de los entrevistados, para resguardar su derecho a la privacidad, especialmente durante el proceso de análisis de los datos y en el informe final;

- se tomaron los recaudos necesarios para evitar cualquier otro tipo de daños hacia sus personas (especialmente, las legales);

- se puso a disposición de los entrevistados la desgrabación de sus entrevistas.

-

Evolución hacia un paradigma orientado al contribuyente

La inducción al cumplimiento voluntario

Tradicionalmente, las AT han desarrollado perfiles ligados a las imágenes de coacción y persecución de los contribuyentes. Ese viejo modelo de AT, comúnmente, ha sido etiquetado bajo la frase “comando y control” (command-and-control), y sus estrategias principales han sido la fiscalización, el control y la disuasión (deterrence) (CIAT, 2000a; Job *et al.*, 2007).

En términos prácticos, explican Erich Kirchler *et al.* (2008), esa visión se tradujo en un “modelo antagónico”, donde AT y contribuyentes se reconocían respectivamente como “policías” y “ladrones”. En este paradigma, todo contribuyente es ecuanímente sospechoso, y el estereotipo clásico de administrador fiscal sería aquel que recauda por medio del proceso de identificación y sanción a los evasores (CIAT, 2000a; Braithwaite, 2003).

A pesar de la fuerza que tiene dicha imagen de AT en tanto organismo de coacción hacia los contribuyentes, en las últimas décadas, estas organizaciones han atravesado cambios muy profundos en lo relativo a su relación con la ciudadanía (Aberbach & Christensen, 2007). En sintonía con ello, Job *et al.* (2007), explican que eso ha sido acompañado por un cambio en la cultura organizacional, tradicionalmente focalizada en la percepción de riesgo, la amenaza y el castigo. Asimismo, estas organizaciones se caracterizaban por ser rígidas y tildadas de abusivas, con una gran cultura del secreto, lo que compromete seriamente la percepción de transparencia en la AT por parte del contribuyente. Esto se verificó también en la adopción de un vocabulario más suave: si ayer se hablaba de contribuyentes, hoy comúnmente se los refiere como “ciudadanos”, “usuarios” o, a tono con el NMP, “clientes” (Franko, 2004).

A tono con lo expuesto, uno de los informantes se refirió al surgimiento de una nueva cultura de acercamiento al contribuyente, desde la creación de la AFIP. Por otra parte, el entrevistado destaca que esta nueva orientación al contribuyente es posible de adoptar porque, como contrapartida, el organismo logró una mayor capacidad de control:

“...una cultura de acercamiento al contribuyente, o de concientización de la importancia del impuesto. Por un lado, hubo un cambio de la imagen agresiva de la AFIP respecto de la

imagen de convencimiento más inductiva al pago. Después, consistentemente, hubo un mayor desarrollo de las facilidades del pago [...] por el mayor nivel de servicios. Hay una especie de dualidad. La AT parece más buena, porque es más gentil, pero al mismo tiempo, empieza a ser más inflexible porque sabe que tiene herramientas para controlar. Entonces, por la seducción y por la inducción al pago, te va cerrando las opciones para eludir.”

Por otra parte, un informante destaca que la facilitación, en tanto medida orientada a lograr una mayor autorregulación, no necesariamente descansa en una motivación recaudatoria, ya que los contribuyentes que más requieren de la asistencia del fisco son aquellos con menor capacidad contributiva. La facilitación sería, entonces, producto de una mayor democratización en la relación entre el fisco y el ciudadano: “Entonces, todas las nuevas técnicas y metodologías, formas, canales y lo que se te ocurra que se está desarrollando, tienen diferentes matices. Uno, es que hay que llegar a todos. Y todos tienen que tener las mismas posibilidades. ¿Por qué se abrieron los centros de servicios? Y porque todos tienen la obligación de conocerte, cuando tenés que cumplir y cuando no, quien tiene que pagar, donde tenés que pagar. Por eso llegan los centros de servicios, la página *web*, Internet, todas esas cosas. Ahora, hasta dónde es el límite para seguir avanzando con eso, no se sabe. Otros, es más una cuestión publicitaria. Vamos a un ejemplo. Lo que vos podés sacar el Impuesto a la Transferencia Inmueble o el Código de Oferta de Transferencia Inmueble con mensaje de texto, es más para la televisión. Porque hasta fines del año pasado, había no más de 50 presentaciones.

Pero con eso, se hicieron muchísimas campañas publicitarias. Ahora, como servicio, no hace mucho. [Tiene que ver con un contexto de] modernidad, avance, no tenés ninguna limitación para llegar a mí [...] Pero por lo menos me pongo en agenda [...]

Yo lo asocio con que somos parte de un Estado y tenemos que cumplir ciertas leyes, por ejemplo, la de igualdad ante la ley. Entonces, nosotros tenemos que brindarles las mismas posibilidades a todos ¿Qué no es conveniente? Seguro que no es conveniente. En un análisis de costo-beneficio, me conviene sacar a todos los demás y atiende solamente a 60 mil *tipos* y la recaudación cae quizá un 5%. Ahora, esos tipos, van a poner todo lo que tengan que poner. Entonces, todas las nuevas técnicas y metodologías, formas, canales y lo que se te ocurra que se está desarrollando, tienen diferentes matices. Uno, es que hay que llegar a todos. Y todos tienen que tener las mismas posibilidades. ¿Por qué se abrieron los centros de servicios? Y porque todos tienen la obligación de conocerte, cuando tenés que cumplir y cuando no, quien tiene que pagar, donde tenés que pagar”

Los entrevistados demostraron un alto nivel de acuerdo en torno a la idea de que la AFIP evoluciona hacia un paradigma más focalizado en la autorregulación, opuestamente al viejo modelo de fisco, centrado en la sospecha y la falta de cooperación entre administración y administrado.

La atención al contribuyente

Las AT no han estado ausentes de las corrientes del *New Public Management* (Nuevo *Management* Público, NMP), que promueve valores como la orientación y la atención al ciudadano. Ello, a su vez favorece las prácticas de democracia directa, el logro de un aparato estatal más abierto y la búsqueda de mayor eficiencia. En ese contexto, el dilema de las organizaciones públicas (particularmente, las AT en tanto agencias de control) será adaptarse a dichos cambios sin perder legitimidad ni capacidad de generar percepción de riesgo (Aberbach & Christensen, 2007; Romero Flores, 2008; Devas *et al.*, 2001).

Dichas tendencias tienen por objetivo minimizar los costos indirectos asociados al cumplimiento, a la vez que prevenir comportamientos defraudatorios al facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones (Pedroche y Rojo, 2008).

En general, los entrevistados estuvieron de acuerdo en torno a la idea de que la AFIP ha atravesado un largo y fructífero camino en torno a lo relativo a la facilitación y la atención al contribuyente. De hecho, parte de los entrevistados revela una opinión muy favorable con respecto a las técnicas de atención al contribuyente.

Por ejemplo, uno de los informantes indicó que éste fue uno de los grandes objetivos de la reforma:

“En algún sentido lo que se intentaba transmitir era la cultura organizacional de la DGI, mayor formalidad en las relaciones con el contribuyente, una mayor transparencia y dotarla de mayor grado de profesionalización.”

Se consultó a uno de los informantes si la facilitación podría terminar por convertirse en un “arma de doble filo” para la AT, pero éste destacó que la misma debería orientarse justamente a los pequeños y medianos contribuyentes, que son quienes más soportan los costos parafiscales del cumplimiento tributario, a pesar de que sean los que generan un menor impacto a nivel recaudatorio para el Fisco. Consecuentemente, el informante plantea que la facilitación en los estratos más bajos, es más una cuestión de lograr inclusión social y formalización que de recaudación. En relación a ello, destacó el régimen de monotributo:

“[el contribuyente] enfrenta dos costos. La decisión es una ecuación económica, el costo directo de pagar el impuesto, el „¿cuánto me sale pagar el impuesto?“. Llama al contador y pregunta „¿Cuánto es mi costo directo?“. Y, después, el costo indirecto, que son los asesores fiscales, la oficina montada, llenar las declaraciones juradas. Desde la Unión Europea, hace treinta años que está demostrado que ese costo indirecto del cumplimiento -si yo quiero cumplir-, va creciendo, cuando más

chiquita es la empresa, hasta el individual. Para una persona individual, puede ser más el costo indirecto que el directo [...] Va disminuyendo a medida que entramos a las PyMEs, pero con una alta carga que casi me iguala el costo directo. Por eso, cuando se trata de facilitar el cumplimiento de las PyMEs, se trabajó mucho también sobre el costo indirecto de facilitarle el cumplimiento. Y, después, es casi nimio en las grandes empresas, porque en una organización tan grande, tener 20 contadores, no es nada. Y aparte tienen asesores, consultoras internacionales, etc. [...] Pero es importante en los estratos más bajos económicos, que no son los que hacen más impacto en la recaudación [...] La idea tampoco es la recaudación. Es facilitarle el cumplimiento y la formalización. Quiere decir que ahí tenés otro objetivo en la facilitación. No la recaudación, sino la inclusión social. El monotributo, la idea que tuvimos en 1998, fue la inclusión social, no recaudar.”

Sin embargo, otros entrevistados revelan una opinión desfavorable con respecto a las técnicas de atención al contribuyente. En realidad, ello podría ser interpretado como una evolución incompleta al nuevo paradigma, ya que las opiniones de este grupo serían un reflejo de la supervivencia del paradigma anterior. Vale destacar la opinión de uno de los entrevistados, que indicó que dado que los Grandes Contribuyentes son los más representativos en la recaudación nacional (y los mismos disponen de recursos para asesorarse), la atención al contribuyente no tiene sentido en sí misma:

“[la recaudación] se dirime en otro campo [diferente al de la atención al contribuyente], porque, en general, los contribuyentes relevantes no acuden al mostrador, sino quienes los representan. Se dirime completamente en otro lado.”

De esta manera, es observable cómo, en esta materia, aún conviven las dos percepciones: una más ligada al viejo paradigma, y otra más orientada a la atención al contribuyente.

Tecnología

Conjuntamente a la inducción al cumplimiento, las AT se han orientado a la inclusión de tecnologías de gestión. Tecnologías y simplificación normativa (de manera de fomentar el cumplimiento) son, en este sentido, dos caras de una misma moneda (Romero Flores, 2008), con el aliciente de que, además, se favorece la capacidad de control de las AT, permitiendo focalizar los esfuerzos de fiscalización en las poblaciones de riesgo. De hecho, ello prueba que por fomentar la atención al contribuyente y el trato amistoso, las AT no necesariamente han dejado de lado su función de fiscalización y control de la gestión tributaria (Arduz Campero, 2008).

Entre las dimensiones que la tecnología ha modificado, merecen mencionarse:

- **El nivel de la atención al contribuyente:** basado en el paradigma de la simplificación (Díaz Yubero, 2003; Ozgen & Turan, 2007; Pita, 2007).

- **El nivel de la eficiencia en la fiscalización y el manejo de las bases de información para evitar el incumplimiento fiscal:** Sobre todo, la mejora en la gestión de la información, que favorece la fiscalización más eficiente (Pedroche y Rojo, 2008; Paruk, 2008; Pita, 2007).

- **El nivel de la eficiencia y la reducción de costos:** Los contribuyentes deben enfrentar “costos de cumplimiento” (*compliance costs*), como así también la Administración incurre en “costos administrativos” (*administrative costs*) con el objetivo de recaudar y aplicar las regulaciones impositivas (Clemens & Palacios, 2007). Ambos aspectos se ven disminuidos a razón de las tecnologías de gestión.

- **La menor discrecionalidad por parte de los funcionarios de la AT:** La adopción de sistemas informáticos favorece la transparencia de la gestión, en la medida que “delatan” y ponen en evidencia situaciones irregulares, favoreciendo la erradicación del “feudalismo burocrático” (Estévez, 2010).

Tecnología: Servicio y control

Espontáneamente, los entrevistados expresaron el rol dual de la tecnología, dentro de la AFIP. Por un lado, las plataformas informáticas permitieron un mejor servicio. Por otra parte, aumentaron notablemente la capacidad de control del organismo. Uno de los informantes destacó que las tecnologías favorecen la faceta de servicio y de control de las AT y que ambos aspectos contribuyen simultáneamente a limitar el incumplimiento. Para este entrevistado, tecnología y servicio se entrelazan en forma sinérgica; al menos, evidenciando al contribuyente que el incumplimiento es una decisión cada vez más riesgosa, lo que elevaría su voluntad de cumplir:

“...hay una especie de dualidad. La administración tributaria parece más buena, porque es más gentil, pero al mismo tiempo, empieza a ser más inflexible porque sabe que tiene herramientas para controlar. Entonces, por la seducción y por la inducción al pago, te va cerrando las opciones para eludir.”

Otro informante coincide, al ratificar la idea de que las iniciativas relacionadas a la tecnología tienen ese doble sentido de facilitar, pero también, de mejorar el control: “Creo que la AFIP no hace absolutamente nada, que sea exclusivamente control o que sea exclusivamente servicio. La tecnología, hoy se usa para las dos cosas a la vez.

Entonces, desde el lado del contribuyente, cuando empezás a percibir que la AFIP tiene más información de lo que hacés, tiene más información de lo que no hacés, más información de transacciones, operaciones, se empiezan a vincular entre los distintos organismos, eso te genera un poquito de riesgo, te *pica* un poquito más.”

Por su parte, uno de los entrevistados indicó las ventajas de la informática, al momento de aplicar fiscalizaciones mucho más costosas que las presenciales:

“Las dos cosas [mayor servicio y control a partir de la introducción de tecnologías] son ciertas. Por un lado, que facilita. Pero al mismo tiempo, del lado de la AT, través de determinado tipo de aplicaciones y cruces, podés tener rápidamente detectado al que dejó de cumplirte un plan de facilidades, todo este tipo de cuestiones. Aumenta la percepción del riesgo, sin necesidad de la fiscalización presencial, lo que tiene muchas ventajas del lado de la administración, porque no necesitás tanta gestión. Y, a la gente, la podés orientar y colocar en ciertas etapas de los procesos, ya sea de fiscalización o de recaudación.”

La tecnología como vector de cambio organizacional

Pero además de la eficiencia en el control y la posibilidad de prestar mejores servicios, la tecnología impacta notablemente sobre el proceso de aprendizaje organizacional (Barrett *et al.*, 2006; Orlikowski & Yachts, 2006; Orlikowski, 2007). Barrett *et al.* (2006), por ejemplo, resaltan cómo los cambios tecnológicos, en las organizaciones, causan marcados efectos sobre la construcción de la identidad organizacional, en tanto constituyen agentes centrales del cambio afectando, consecuentemente, la percepción de los miembros organizaciones y estableciendo nuevas rutinas y aprendizajes.

En el caso particular de la AFIP, la tecnología se convirtió en un agente central del cambio y de la evolución organizacional, durante la etapa de fusión de los organismos de recaudación. En la medida que estableció rutinas y aprendizajes entre organizaciones cultural y estructuralmente dispares, la tecnología se convirtió en un elemento constitucional de la identidad organizacional del organismo. La tecnología ha sido, en este sentido, el vector o “agente” de cambio y también se ha convertido en un nuevo principio organizador (Estévez, 2010).

La informática juega un rol hacia afuera del organismo (control y servicio), pero también hacia dentro (institucionalizando la reforma) (Estévez, 2010). En palabras de uno de los informantes: “Poco a poco se va fortaleciendo el área de sistemas, se arma un único sistema para las dos organizaciones. Y esto hace que empiecen a compartir datos, rutinas, etc. Empiezan a manejar un volumen de datos que nunca habían manejado antes, tanto los de aduana como los de DGI. Pienso que los sistemas fueron los que le dieron más fuerza a la fusión [...] Con la renovación generacional, provoca una mayor adaptación de los sistemas y asimilan mejor las nuevas tecnologías [...] La profesionalización, requería de un nuevo lenguaje, ahora tenemos que trabajar con el sistema maría [...] Empieza a haber un lenguaje común.”

Uno de los entrevistados, por ejemplo, expresó la relevancia de la estrategia de informatización, ya que la misma incluso suplió la falta de objetivos institucionales claros al momento de creación e institucionalización de la agencia única: “Para mí el cambio tecnológico fue fundamental. De 2001 en adelante, la capacidad tecnológica permitía esas cosas que antes no se podían. O sea, el cambio que hizo [quien en ese entonces era el Subdirector General de Telecomunicaciones Jorge] Linskens, con todo lo que es sistemas, permitió avanzar muchísimo. Más allá de que en esa época, la AFIP no tenía una estrategia definida de qué hacer. Primero dijimos „bueno, todos nos alineamos atrás de sistemas y lo que haga sistemas vamos“. Y, después, sí se buscó aprovechar esa capacidad de la tecnología con servicios.”

Profesionalización

Insertada en una lógica de reforma del Estado, la transformación de la administración tributaria exigía también una mejora en la formación de los planteles de empleados públicos. En el viejo paradigma de administración tributaria, el concepto de profesionalización es un valor que no puede desligarse de una cierta “rigidez burocrática”. En el nuevo paradigma, la

profesionalización estaría ligada a la mayor especialización del funcionario y al más amplio manejo de las estrategias de gestión. De hecho, existe en la literatura una fuerte asociación entre el logro de la eficiencia y eficacia organizacional y la profesionalización (CIAT, 2000a; Armenakis *et al.*, 2007; Cunill Grau, 2004). Por último, vale destacar que, en el caso del a AFIP, la búsqueda por una mayor profesionalización venía también reforzada porque la misma era considerada como una forma de luchar contra la corrupción (Estévez, 2010).

En este sentido, para uno de los encuestados, la profesionalización se vio favorecida por una mejora en los mecanismos de selección de personal:

“Los mecanismos de selección de personal también mejoraron, se profesionalizaron dichos mecanismos. Y esto provocó un cambio de actitud.”

En otro orden de cosas, uno de los informantes mencionó que la mentalidad de los funcionarios de la AT ha ido evolucionando, a tono con la democratización política. Si durante los gobiernos militares se generalizó la imagen del funcionario en superioridad jerárquica por sobre el contribuyente, de acuerdo al entrevistado, esa idea ha ido cambiando, a pesar de que debería institucionalizarse aún más. El encuestado también resaltó que la inclusión de técnicas de atención al contribuyente es un síntoma de dicho cambio en las actitudes de los funcionarios:

Lo primero que hay que hacer es cambiar la cabeza de los funcionarios públicos. Más en Argentina, que vienen de regímenes autoritarios durante décadas, los funcionarios públicos sienten que tienen una especie de derecho a ser funcionarios públicos y que estaban primero ellos que los contribuyentes.

“Cambiar esa actitud requiere de un proceso de cambio cultural al interior de la organización. Las técnicas de atención al contribuyente o el servicio es una consecuencia natural de un proceso de mejora en la gestión al interior de la organización. Ahora, es cierto que esa actitud fue mejorando por parte de los funcionarios”

Valores orientados a “lo público”: Burócratas vs. managers

Como ya se ha mencionado, en el contexto de las reformas administrativas que tuvieron lugar durante la década del 90, la AFIP también se vería influenciada por los postulados de NMP. La inspiración en la gestión privada implicaba que el viejo perfil de burócrata debería evolucionar en un gerente público. Los valores que orientaban dicho cambio eran tanto la eficiencia y la eficacia, como así también una fuerte impronta managerialista (Saint-Martin, 2000; Lynn, 2006; Estévez, 2010), que tildaba al sector público de ineficiente, por lo que la lógica burocrática debía ser necesariamente reemplazada por una racionalidad de orientación a productos y más efficientista.

Quienes lideraban la reforma en la AFIP, de acuerdo a uno de los entrevistados, seguían dicho modelo. En palabras del informante: “Se buscaba desburocratizar, efficientizar, simplificar los trámites y orientar a los gerentes hacia las metas de recaudación. Se quería transformar a los funcionarios que estaban a cargo de regiones de la organización en gerentes.”

Otro informante coincide con el anterior, cuando menciona la voluntad de convertir burócratas en *managers* similares a los de la gestión privada. Sin embargo, resalta que la organización mostró resistencia a dicho estilo:

“Recuerdo que había cursos de capacitación de liderazgo o de ética para reforzar esta tendencia hacia la profesionalización [...] y que la mitad de la gente los apreciaba y la otra mitad los detestaba [...] Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que

al mismo tiempo que se hablaba de profesionalización, se hablaba de transformar „burócratas en gerentes“ que, si tenemos en cuenta que ambas organizaciones tenían una historia burocrática, era visto como una agresión.”

De hecho, otro informante resalta cómo quienes lideraban la reforma dentro de la AFIP, denostaban los principios de la gestión burocrática:

“Tampoco me gustaba que cuando le decías –a los innovadores- que alguna decisión eran inapropiada te dijeran „ya te burocratizaste“, o „Ya te contaminaste““

Con respecto a la reacción de los miembros de la organización, un informante explicó que esta nueva mentalidad no fue absorbida realmente por los integrantes de la organización, más apegados a los valores tradicionales del sector público:

“Lo de transformar burócratas en gerentes me parece que no funcionó. Hay palabras que tienen significado negativo para la gente de la AFIP, „gerente“ o „cliente“ siguen siendo vistos como cosas del sector privado o como cierto fenómeno ligado a la corrupción.”

Si bien los principios vinculados a la profesionalización fueron ampliamente aceptado en el proceso de creación e institucionalización de la AFIP, los conceptos de gerencia, clientes y otros típicamente identificados con la gestión privada, fueron rechazados (Estévez, 2010).

Cambios estructurales en la AFIP

Sobreviviendo a la fusión

La AFIP nace, como se mencionó, a partir de la fusión de tres organismos preexistentes: la DGI, la DGA (en ese momento, Administración Nacional de Aduanas) y la DGRSS. Institucionalizar dicha fusión implicó un largo procedimiento; especialmente tratándose de organizaciones con culturas tan disímiles, sobre todo entre la Aduana e impuestos.

Sin embargo, a medida que la reforma avanzaba, ambos grupos empiezan a percibirla como irreversible. En la agencia única nace un lenguaje en común, así como también se comienzan a compartir las bases de datos para la fiscalización (Estévez, 2010). Básicamente, el cambio se legitima en base a dos cuestiones. Por una parte, la adecuación de las innovaciones para resolver problemas concretos de las organizaciones (Vidaver-Cohen, 1997). Por la otra parte, la persistencia de las innovaciones (Powell & Di Maggio, 1999; Pettigrew, 2001; Greenwood & Hinings, 1996, 2006; Lines, 2005; Barrett *et al.*, 2006).

Uno de los entrevistados, por ejemplo, explica que a medida que se hacía más perceptible la permanencia de los cambios, los grupos se comportarían de forma más constructiva:

“Había resistencia y desconfianza al principio, pero cuando el proceso perduraba en el tiempo y los cambios parecían irreversibles, la gente se comenzó a comportar de una forma distinta. Comenzaron a tener comportamientos más constructivos, más participativos [...] Con la renovación generacional, provoca una mayor adaptación de los sistemas y asimilan mejor las nuevas tecnologías y las innovaciones [...] Los cambios de conducta o aprendizajes fueron mucho más rápidos cuando se observó que las innovaciones respondían a problemas concretos de la organización [...] Todavía hay debates respecto de la

legitimidad del proceso de fusión pero son cada vez menores [...] Creo que la gran amenaza a la institucionalización son el debate de la legitimidad y los intereses que quieren volver atrás [...] Empieza a haber un lenguaje común. Los cursos de actualización juegan también un rol de unificación.”

Por su parte, otro de los entrevistados destaca que el proceso de fusión no fue planificado previamente, sino que respondió a una urgencia. Consecuentemente, muchas decisiones fueron tomadas sobre la marcha. A ello se suma que la resistencia al cambio exigía que continuamente se estuviese negociando con los actores involucrados:

“La estructura fue naciendo por ensayo y error. [Los innovadores] buscaban conciliar entre las partes, por lo tanto la estructura no era completamente funcional. Se negoció mucho con la estructura y con las reglas.”

La urgencia fiscal: Condicionantes externos de la transformación organizacional

Motivaciones externas

Cuando las organizaciones no logran adaptarse a sus contextos y presentan problemas de *performance*, automáticamente surge la necesidad de cambio organizacional (Greenwood & Hinings, 2006; Barrett *et al.*, 2006; Pettigrew, 2001). Estos elementos están claramente presentes en el caso de la AFIP.

Como ya se mencionó, la reforma organizacional en la AFIP se inicia en el marco de un proceso organizacional mayor, que es la reforma del Estado. El siguiente testimonio resalta el rol de los organismos internacionales de crédito, como promotores de la reforma del Estado en general y de la AFIP en particular:

“El proyecto que lleva a la creación de AFIP, tuvo una continuidad hasta el presente. Una continuidad bastante consistente, bastante marcada. La AFIP se crea en un momento que es paradójico. Porque en un momento de fuerte debilitamiento de lo que era el Estado, su capacidad recaudatoria, sus competencias, se genera la AFIP [...] Pero esa paradoja se entiende en el marco del cumplimiento de la deuda. Es decir, el objetivo era ése. No casualmente el proyecto viene con aval fuerte del FMI. No casualmente, es [el Administrador Federal de ese entonces, Carlos] Silvani, quien lo implementa, que es funcionario del FMI.”

Otro de los entrevistados, por su parte, destaca que el escenario de penuria fiscal que atravesaba el Estado argentino, posicionaba en primer lugar de la agenda política a la necesidad de contar con organismos de alta eficiencia recaudatoria. El informante resalta también que, paradójicamente, en una lógica de “achicar el Estado” (acorde al neoliberalismo), se tomaba la decisión de fortalecer una de sus áreas:

“La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el Estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar la *performance* de la recaudación.”

¿Por qué una agencia única?

Por otra parte, un informante destaca que la fusión nació, particularmente, de una tendencia organizacional a unir las agencias de recaudación, sobre la base de que al compartir datos y sistemas, serían más eficientes:

“[...] porque había una teoría de la agencia única que indicaba que si se fusionaban los organismos del Estado que tenían como función recaudar dinero, la eficiencia crecería por la utilización de mejores bases de datos, sistemas, etc.”

Concordando con la visión anterior, un entrevistado destaca que el modelo de agencia única presentaba ventajas en torno a la gestión, y que por ello fue elegido:

“La idea de agencia única era algo que tenía que ver con la época, pero es un sistema que presenta ventajas innegables desde el punto de vista del orden y de la recaudación. El contribuyente es uno solo y la fragmentación anterior permitía una evasión mayor. Ahora la agencia única permite un mejor control de las cuestiones tributarias.”

Conclusiones

Al momento de creación de la AFIP, existía una tendencia internacional a fusionar los organismos de recaudación en agencias únicas, de manera de generar la mayor sinergia posible entre ellos, facilitando la fiscalización y disminuyendo los costos de la recaudación.

Esta tendencia coincide, en el caso argentino, con un contexto favorable para dicha transformación organizacional, en un doble sentido. Por un lado, se proponía el modelo como una forma de mejorar organizacionalmente a la administración tributaria. Al centralizar los procesos de recaudación, control y atención en un mismo organismo, se esperaba aumentar los márgenes de eficiencia y eficacia del mismo en su tarea. El modelo de agencia única, a la vez, favorece el intercambio de información, permitiendo una fiscalización más eficiente. Por otra parte, la unificación de los organismos de recaudación, venía motivada por las condiciones económicas, en un escenario de penuria fiscal. La agencia única permitía, en este sentido, no sólo un uso más

racional de los recursos estatales, sino también el aumento de los ingresos públicos debido a la mayor eficiencia recaudatoria.

Asimismo, a tono con la ya mencionada tendencia internacional, la administración ha avanzado desde un paradigma más basado en la confrontación, a otro focalizado en la inducción al cumplimiento voluntario, con eje en el contribuyente. En forma concordante, la orientación al contribuyente se tradujo, en términos del Nuevo *Management* Público, en mayor calidad de atención, para favorecer el cumplimiento de los contribuyentes. La evolución hacia el nuevo paradigma implica una mayor democratización. Las AT son hoy más democráticas y respetuosas en su trato hacia el contribuyente, en comparación con unas décadas atrás.

La mayor disponibilidad de servicios, no necesariamente responde a una lógica eficientista con respecto a la recaudación, lo cual constituye otro síntoma de la evolución de las AT hacia un paradigma más orientado a la inclusión social. Dado que los Grandes Contribuyentes Nacionales (que en el caso de la AFIP son quienes representan la mayor proporción de la recaudación tributaria), no requieren puntualmente de medidas de atención al contribuyente, dichos avances redundan directamente sobre los pequeños contribuyentes, que son quienes disponen de menores recursos para contratar asistencia especializada.

La inclusión intensiva de tecnologías, también cumple con un doble rol. De una parte, los sistemas facilitan, al disminuir los costos del cumplimiento para los pequeños contribuyentes. Sin embargo, la tecnología también aumenta la capacidad de control de la Administración Tributaria, generando mayor percepción de riesgo entre los contribuyentes y, consecuentemente, la voluntad de cumplimiento.

Otra de las lecciones a tener en cuenta en el caso de la AFIP, es que las organizaciones públicas (simples o complejas) tienden a tomar de las reformas “aquellos elementos” que les parecen útiles para solucionar problemas concretos o cercanos a su cultura organizacional imperante. Y por lógica consecuencia, tiende a rechazar aquellas partes de la reforma que no tienen impacto en la solución de sus problemas cotidianos o que son completamente extraños a su cultura. Por ello, hablar de reformas exitosas o fracasadas siempre es difícil, porque no toda reforma es rechazada ni todo cambio es institucionalizado. Es un desafío constante para el analista de organizaciones públicas el observar qué parte de las reformas fueron aceptadas y cuáles rechazadas.

Otro elemento que debemos tener en cuenta es que muchas de las medidas o decisiones que se adoptan en los organismos públicos tienen un doble efecto, el previsto y el imprevisto. Si los efectos previstos son magros y los imprevistos muy contundentes, es necesario repensar si la reforma que se planeó estaba bien focalizada. En el caso de la AFIP, la introducción de la tecnología informática tuvo un doble efecto, primero, mejoraron los controles externos e internos de la organización, aumentando su eficacia y eficiencia; y en segundo lugar, se formó una red virtual entre los contribuyentes y la organización pública que utilizan su sistema “en línea” para cargar sus declaraciones impositivas. Pero esta red –como sistema sociotécnico- permitió a sus usuarios un mayor control de la coherencia de la normativa que aplicaba la organización pública. De alguna forma los “controlados” comenzaron a tener un cierto poder de control sobre el sistema.

Y nuestra última reflexión, radica en la tecnología como nuevo principio organizador. Así como el taylorismo y el management científico fueron un fuerte paradigma organizador para el sector público y el privado, en la actualidad, la informática se ha transformado en un nuevo vector de organización. En el caso de la AFIP se observa que la informatización ha sido adoptada por la

agencia como un nuevo principio organizador, cuando surgen momentos de duda respecto de cómo implementar ciertas cosas, la pregunta que se realizan los funcionarios es: ¿cómo lo haría el sistema? Y a partir de allí se estructuran algunas decisiones. Esta realidad, creemos que está para quedarse y señalarnos el peso fundamental y creciente que la tecnología está cobrando en las organizaciones modernas. La tecnología ya no es solamente un hecho instrumental, sino un principio de organización social.

Referencias bibliográficas

- ABERBACH, Joel y Tom CHRISTENSEN (2007), "The challenges of modernizing tax administrations: Putting customers first in coercive public organizations", *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 2, 155-182.
- AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (2009), *Publication Manual*, APA, Washington DC, 6ta edición.
- ARDUZ Campero, Mario (2008), "La evaluación integral de resultados de las acciones de fiscalización", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 1, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Septiembre, págs. 47-62. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- ARMENAKIS, Achilles A., Jeremy B. BERNETH, Jennifer P. PITTS et Jack W ALKER (2007), « Organizational change recipient's beliefs scale: development of an assessment instrument », *The Journal of Applied Behavioral Science*, Nro. 43 Vol 481, December, pp. 481-505.
- BARCLAY, Neil (2008), "El análisis de riesgo para la fiscalización", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 1, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Septiembre, págs. 75-91. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- BARRETT, Michael, David GRANT et Nick W AILES (2006), « Information and communication technology—ICT—and organizational change », *The journal of applied behavioral science*, Vol. 42 Nro 1, March, pp 6-22
- BOFFO, Celine (2003), « Changement continu et situé: théorie et implications pratiques », *Cahiers du Centre D'études en transformation des organisations-HEC Montréal*, Vol.1, juin, 1-38.
- BRAITHWAITE, Valerie (2003), *Taxing democracy*, Ashgate Eds., England.
- CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT (2000a), Resultados del Análisis Comparado de las Administraciones Tributarias, en: *Revista de Administración Tributaria*, No.19, julio. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
-

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT (2000b), *Manual de Administración Tributaria: Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias*, Países Bajos. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

CLEMENS, Jason y Milagros PALACIOS (2007), "Tax compliance and administrative costs in Canada", en: *Fraser Forum*, págs. 13-17.

COSTA, Marcelo (2006), "Lucha contra la evasión tributaria", en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

COSTA, Marcelo (2008), "Normas y mecanismos para el combate a la evasión tributaria", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, CentroInteramericanodeAdministracionesTributarias, Noviembre, págs. 52-69. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

CRESSWELL, John (2009), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*, SAGE Eds., USA. Tercera Edición.

CUNILL GRAU, Nuria (2004), « La democratización de la Administración Pública: Los mitos a vencer », dans *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – CLAD.

CUTCLIFFE, John (2000), "Methodological issues in grounded theory", en: *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 31, Nro. 6, págs. 1476-1484.

DENZIN, Norman (2001), "The reflexive interview and a performative social science", en: *Qualitative Research*, Vol. 1, págs. 23-46.

DEVAS, N.; DELAY, S. y M. HUBBARD (2001), "Revenue authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration?", *Public Administration and Development*, Nro. 21, págs. 211-222.

DÍAZ YUBERO, Fernando (2003), "Aspectos más avanzados de las Administraciones Tributarias", en: *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, Nro. 23, págs. 9-36.

DOMÍNGUEZ, Alejandro (2007), “El servicio al ciudadano en la Administración Federal de Ingresos Públicos”, tesis de grado presentada en la Universidad Nacional de La Matanza, mimeo.
DRAUCKER, C. B.; MARTSOLF, R. R. y T. B. RUSK (2007), “Theoretical sampling and category development in grounded theory”, en: *Qualitative Health Research*, Vol. 17, Nro. 8, págs. 1137-1148.

ESCOBAR, Ricardo (2008), “Las estrategias integrales de control y prevención”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*, Noviembre, págs. 1-33. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

ESPER, Susana (2011a), “El papel de la AFIP en la construcción de una subjetividad orientada al cumplimiento: La percepción de los operadores clave de la Administración Tributaria (1997-2008)”, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

ESPER, Susana (2011b), “El desafío de las técnicas cualitativas en el diagnóstico organizacional: El uso de la teoría enraizada”, en: *Cuadernos de Polipub.org*, Nro. 3, Buenos Aires.

ESTEVEZ, Alejandro (2010), “L’institutionnalisation des réformes en Argentine : Le cas de l’AFIP (Dministracion *Federal de Ingresos Públicos*- Administration Federale des Revenus Publics)”, Tesis doctoral, Ecole Nationale d’Administration Publique-Université du Québec, Québec, Canadá. Disponible vía ProQuest Dissertations and Theses database.

ESTÉVEZ, Alejandro M. (2001), “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la gestión de la Calidad Total”, en: *La reforma managerialista del Estado*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

FARÍAS, Guillermo (2005), “Viabilidad de los modelos de recaudación. Descentralizados, agencia única, públicos y privados”, *paper* presentado en el Seminario Internacional sobre Afiliación y Cobranza de Cotizaciones, realizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Montevideo, Uruguay, 16-18 de noviembre de 2005

FARÍAS, Guillermo y Pedro TADDEI (2007), "La AFIP como agencia única: Relaciones con organismos e instituciones del trabajo y de la seguridad social", en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 1, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 72-81.

FLICK, Uwe (2002), "Qualitative research: State of the art", en: *Social Science Information*, Nro. 41, Vol. 5, págs. 5-24.

FONTANA, A. y J. FREY (2008), "The interview: From neutral stance to political involvement", en: Denzin, N. y Lincoln, Y. [Eds.], *Collecting and interpreting qualitative materials*, Sage, USA.

FRANKO, Charles (2004), "La conduite du changement par les TIC: L'exemple de l'administration des impôts", en: *Revue française d'administration publique-ENA*, Vol. 2, Nro. 110, págs. 327-336.

GONZÁLEZ, Noel (2008), "Normas y mecanismos para el combate a la evasión tributaria: Plan evasión cero", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 95-103. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

GUBA, Egon G. y LINCOLN, Yvonna S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Sage Eds., USA.

JOB, Jenny; Andrew STOUT y Rachel SMITH (2007), "Culture changes in three taxation administrations: From command-and-control to responsive regulation", en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 84-101.

KIRCHLER, E., HOELZL, E., y WAHL, I. (2008). "Enforced versus voluntary tax compliance: The 'slippery slope' framework". *Journal of Economic Psychology*, 29, 210-225.

LAMOCA Pérez, Carlos (2003), "Los instrumentos de apoyo a la fiscalización", en: CIAT-Dirección General de Impuestos de Portugal, *Aspectos Claves en las Acciones de Control de las Administraciones Tributarias*, Lisboa. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

LEROY, Marc (2008), "La „modenisation“ de la bureaucratie fiscale", en: *Réseau d'Enseignants, Chercheurs, et Experts en Management Publique*, REGEMAP.

LYNN, Laurence E. Jr (2006), *Public management: Old and new*, Routledge, USA.

- MARSHALL, M. (1996), "The key informant technique", en: *Family Practice Journal*, Vol. 13, Nro. 1, págs. 92-97.
- MENDIZÁBAL, Nora (2007), "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa", en: Vasilachis de Gialdino, Irene [Comp.], *Estrategias de investigación cualitativa*, Ed. Gedisa, Buenos Aires.
- MORSE, Janice (2010), "Sampling in grounded theory", in: Bryant, Anthony y Kathy Charmaz [Eds.], *The SAGE handbook of grounded theory*, Sage Eds, UK.
- MUMFORD, Michael D; FRIEDRICH, Tamara; CAUGHRON, Jay y Alison ANTES (2009), "Leadership research: Traditions, developments, and current directions", en: *The SAGE handbook of organizational research methods*, UK.
- NOLAN, Deborah (2006), "Una estrategia integral para la reducción de la brecha tributaria", en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (1996), « Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective », *Information Systems Research*, 38(2): pp. 11-21.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (2007), « Sociomaterial practices: exploring technology at work », *Organization Studies*, 28(9), pp. 1435-1448.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. et Joanne YATES (2006), « ICT and Organizational Change: a commentary », *Journal Of Applied Behavioral Science*, Vol. 42, No. 1, March, 127-134.
- OTERO, Alejandro (2008), "La Administración Tributaria en Argentina y sus desafíos: Hacia la Red Federal de Administraciones Tributarias", en *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 3, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 172-191.
- OTERO, Alejandro (2007), "Red Federal: Experiencias y perspectivas", en *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 1, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 153-157.

OZGEN, Ferhat Baskan y Aikut Hamir TURAN (2007), "Usage and adoption of online tax filing and payment system in tax management: An Empirical Assessment with Technology Acceptance Model in Turkey (TAM)", *paper* presentado en la 9th International Scientific Conference "Management Horizons: Visions and Challenges", Kaunas, Septiembre de 2007

PARUK, Ighsaan (2008), "El uso de la información en la lucha contra la evasión tributaria", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 129-152. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

PEARCE, Nick (2007), "Fair Rules: Rethinking Fairness", en: *Public Policy Research*, Marzo- Mayo, págs. 11-22.

PEDROCHE Y ROJO, Luis (2008), "Marco del actual sistema tributario español: La reforma fiscal y el plan de prevención del fraude fiscal", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 70-93. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

PITA, Claudino (2007), "Notas sobre Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria", en: *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, Nro. 26, págs. 3-23.

ROMERO FLORES, Mónica Ángela (2008), "Política, Estructural e Instrumentos para la Asistencia al contribuyente: El caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT en Perú", en: *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, Nro. 27, págs. 99-129.

ROSELLÓ, Mario (2002), "Oportunidades y riesgos del „outsourcing“ en la administración tributaria", en: CIAT – DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

SAINT-MARTIN, Denis (2000), *Building the New Managerialist State: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*, Oxford, Oxford University Press.

SEVILLA, José V. (2007), “La cooperación interjurisdiccional en la Administración Tributaria”, en: Revista IR del Instituto AFIP, Nro. 1, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 82-99.

STAKE, R. (2008), *Multiple Case Study Analysis*, The Guilford Press, USA.

STAKE, R. (1999), “Case Studies”, en: Denzin, N.K y Y. Lincoln [Eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.

VILLEROY DE GALHAU, François (2002), “La función gerencial de la administración tributaria en el mundo contemporáneo”, en: CIAT–DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

WINPENNY, Peter y John Gass (2000), “Interviewing in phenomenology and grounded theory: Is there a difference?”, en: *Journal of advanced nursing*, Vol. 31, Nro. 6, págs. 1485-1492.

YIN, R. (1994), *Case Study Research, Design and Methods*, Ed. Sage, USA.

Legislación consultada

Ley N° 24.629 (1996)

Decreto del PEN 1156/96

Decreto del PEN 618/97

Decreto del PEN 1399/01

Decreto del PEN 898/05

Otros documentos consultados

Plan Estratégico AFIP 2007-2010

**LA ARTICULACIÓN Y LA SUSTENTABILIDAD EN LA
GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE LA SALUD**

Mg. Patricia Domench²⁹

Lic. Marina D „Addario, Lic. Sol Rodríguez³⁰

²⁹Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/ FCE – UBA. Profesora Adjunta

³⁰Investigadoras del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP/ FCE – UBA

Introducción

En este trabajo se analizan los recursos que tienden a fortalecer la institucionalidad y la implementación de políticas de salud, en particular las de promoción de la salud. Se consideran especialmente, aquellos aspectos vinculados a la interrelación y articulación de organizaciones gubernamentales y/o de la sociedad civil y, a su vez, los factores relacionados con la sustentabilidad de dichas políticas. Tales aspectos como la falta de relación y articulación interinstitucional e intrainstitucional, las estrategias de acción institucionales que llevan a cabo las organizaciones en su funcionamiento cotidiano, el grado de autorresponsabilidad que las instituciones otorgan a su funcionamiento respecto de la participación de la población en la actividad de promoción de la salud, se los analiza en casos seleccionados con la finalidad de buscar alternativas de superación de los condicionantes de la articulación.

En el marco de esta investigación, tomamos a la promoción de la salud como elemento dador de sustentabilidad, que supone la implementación de estrategias participativas, involucrando a la población en el abordaje de sus problemáticas. En este sentido, los canales de participación van ligados a la generación de estrategias comunicacionales efectivas, cuyo impacto sea duradero.

En una primera etapa de la investigación hemos desarrollado un abordaje del Programa Médicos Comunitarios (PMC) y el Programa de Municipios y Comunidades Saludables en relación a diversos aspectos de su funcionamiento que pudieran analizarse desde la perspectiva de la promoción. En un segundo momento, hemos realizado una descripción de las características de las organizaciones que han gestionado la implementación de acciones de promoción de la salud en general, haciendo referencia a los facilitadores u obstáculos en su desarrollo y a las

estrategias que lograron definir para fortalecer procesos de articulación y sustentabilidad de las mismas

Se considerará la particularidad de la implementación de algunas estrategias de promoción de la salud, en los Municipios de Tres de Febrero y Avellaneda.

Marco conceptual

Se considera a una política pública como todo aquello que una autoridad formal legalmente constituida en el marco de sus competencias manifiesta a través de decisiones que son acciones u omisiones (acción positiva o simbólica, o inacción), que puede implicar un curso de acción, y es colectivamente vinculante. Constituye un acto consciente de gobierno, implica decisiones de algún tipo en respuesta a demandas, necesidades o problemas, que tienen efectos en el sistema político y social.³¹

Por otra parte, la política pública puede ser analizada como un proceso que tiene al gobierno como principal actor a tener en cuenta. Este enfoque procesal define una serie de etapas o momentos de la política pública: el momento de la entrada en agenda de los problemas, la definición o formulación de la política, la toma de decisión respecto del curso de acción a seguir, la implementación y la evaluación.³²

Si bien en la práctica estas etapas no se encuentran claramente delimitadas y en muchos casos se dan de manera entrelazada, una mirada del proceso donde esté presente la unidad de la política pública, no exime del análisis específico y detenido de las particularidades y problemáticas de cada momento de la política.

³¹ Aguilar Villanueva considera que las definiciones de política incluyen diferentes componentes: uno institucional, uno decisorio, un conductual y otro causal, en función de esto se ha elaborado la definición propuesta. AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Estudio introductorio y edición) (1993): *La Hechura de las Políticas*. Segunda Antología. Colección Antologías de Política Pública. Miguel Angel Porrúa. México. Pp. 23 y 24.

³² SUBIRATS, Joan (1986): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP. Madrid.

Por el contrario, la realidad de las acciones en el desarrollo del proceso de una política se concentra generalmente en partes del mismo y no en la contemplación global de la política.

A los fines de nuestro trabajo, interesa poner especial atención al momento de la implementación. Al referirnos a la implementación es necesario considerar que ésta no es un proceso uniforme. Rein, M y Rabinovitz, F (1996) distinguen tres etapas principales en la implementación de una política: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. El cómo de las políticas queda sujeto a la intervención de los actores sociales y políticos para llevar a la práctica los lineamientos que se formalizaron en alguna norma, ley, reglamento, etc. Aquí ya podemos visualizar cierto desajuste entre los lineamientos elaborados y lo efectivamente ejecutado.

Ahora bien, ¿esto es una anomalía o un defecto de las políticas al manifestarse en su cómo? Por el contrario, es necesario afirmar que estas cualidades son propias e intrínsecas a las políticas dado que pueden reconocerse en el proceso social mediante el cual se van generando, con todo el dinamismo y los cambios que este implica. Es decir, en general, se presenta una asimetría entre el programa o las acciones formuladas, escritas y lo que sucede realmente en la ejecución, en los casos de estudio planteados se pone de manifiesto esta característica.

Por otro lado, al hacer referencia a la implementación y los actores políticos, gubernamentales y sociales es necesario pensar en la relación interjurisdiccional que agrega un componente más al proceso. Este aspecto se encuadra en lo que denominamos federalismo, es decir, relación entre nación, provincias y municipios a partir de determinadas características. En este sentido al decir de Cao, H. (2007) ha habido un cambio en el federalismo pasando de uno dual, donde la nación por un lado y luego las provincias y los municipios actuaban por otro lado en forma independiente, a otro cooperativo y coordinado, donde los tres niveles actúan en forma conjunta.

La vigencia del federalismo cooperativo genera a la implementación de las políticas públicas cierta superposición de acciones y complejidades propias que hacen a la articulación y a la coordinación, pero a la vez facilita la participación de actores en el proceso de las políticas públicas, logrando mayor legitimidad para las acciones del Estado.

También es relevante considerar cómo se utilizan y combinan los diferentes recursos que contribuyen al proceso de la implementación de las políticas. Podemos decir que esta articulación de componentes da lugar al modelo de gestión que puede adoptar diversas características. Por lo tanto podemos destacar dos elementos relevantes en el análisis de implementación, en primer lugar las organizaciones en tanto actores de políticas públicas y en segundo lugar, el modelo de gestión, poniendo, en ambo casos, especial énfasis en la participación de la comunidad dentro de las políticas públicas vigentes dirigidas a la promoción de la salud y la sustentabilidad que otorga la apertura y disposición participativa a estas políticas.

En cuanto a las organizaciones es necesario conocer y profundizar en los recursos y elementos que las componen, sus objetivos e intereses, qué estrategias desarrollan aquellas entidades que gestionan e implementan las políticas y/o programas sociales.

Según B. Kliksberg (2000), "llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etc., que determinan comportamientos organizacionales que con toda frecuencia se apartan del "manual". Gran parte de los avances en gerencia avanzada parten de la constatación de estas realidades, y

procuran actuar a partir de ellas”. Para profundizar sobre esta cuestión Kliksberg agrega que “marginar la viabilidad institucional” y, más allá de ello, la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas” (Kliksberg, B., 2000).

Las políticas públicas saludables: promoción y bienestar

Cuando se hace referencia a políticas de salud es necesario encuadrarlas dentro de las políticas que atienden aspectos de la sociedad relacionados al bienestar de la misma. Así es que las políticas de salud se vinculan y son una parte de las políticas sociales. Esta aproximación intenta bucear en los rasgos fuertemente “sociales” que es necesario reconocer en las políticas de salud, por un lado, por las respuestas y atención que las mismas desarrollan para evitar que se deteriore el bienestar de la sociedad o bien intentar recuperarlo cuando este es afectado por flagelos, eventos o situaciones que lo limitan. Por otro lado, por la necesidad de involucrar a la sociedad en la formulación de las respuestas y decisiones que le permitan mejorar condiciones de vida, sobre todo en lo vinculado a la salud.

En este sentido, dentro de la política de salud, la promoción de la salud es el proceso mediante el cual los individuos y las comunidades desarrollan un mayor control sobre los determinantes de la salud y de ese modo, mejoran su estado sanitario.

La promoción de la salud es un componente de la política de salud, constituye una estrategia que abarca a toda la población en tanto promoción de la conducta, valores, actitudes y percepciones que son productoras de salud,³³ y vincula a la gente con su entorno, combinando la elección personal con la responsabilidad social, conectando así a la política con la sociedad. En este sentido, la Promoción de la salud implica una cooperación

³³ H. Mercer, “Cuestiones sociales y reforma del sistema de salud” Pág 71

estrecha entre todos los sectores de la sociedad, incluido el gobierno, encaminada hacia las causas de la salud, tanto inmediatas como subyacentes.

Siguiendo lo señalado por Helena Restrepo³⁴ acerca de los principales aspectos de la promoción de la salud podemos decir que:

- Su objetivo es actuar sobre los determinantes de la salud y a crear las llamadas opciones saludables, para que la población pueda acceder a ellas.
- Se dirige tanto a grupo de personas y comunidades como a procesos, condiciones y sistemas que requieren ser modificados favorablemente para la salud.

Los modelos con los cuales se implementa la promoción de la salud son: socio-políticos, ecológicos y socioculturales. Los alcances de estos modelos van hacia la interacción entre los individuos y grupos con su ambiente físico, social, cultural, económico y político.

El papel de los interventores consiste en generar condiciones para que individuos y grupos desarrollen la capacidad de actuar, se empoderen y tomen posiciones positivas para su salud y el bienestar colectivo.

Utiliza como estrategia instrumentos como la información, educación y comunicación para la salud, el mercado social, el fortalecimiento de la participación comunitaria, el empoderamiento, y la acción política para formulación e implementación de políticas públicas saludables.

El concepto que hoy tomamos de Participación Social se enmarca en la lógica social de la seguridad humana, donde se reconozcan los derechos de todos los habitantes de un territorio,

³⁴Restrepo/ Málaga “ Promoción de la salud: Cómo construir vida saludable” ED. Médica Panamericana Bogotá - Colombia, 2001 Pág. 35-36

como tomadores de decisiones y constructores de propuestas de políticas de intervención. Esta participación es consiguientemente, parte fundamental del modelo de democracia susceptible de perfectibilidad continua, que se aleje de los modelos delegativos, de baja intensidad, etc.³⁵

La participación, como factor de eficacia, se entiende como las mayores oportunidades de éxito de los proyectos que involucran a la población. La equidad también está presente en la participación social cuando se facilita que sectores que históricamente no han estado incluidos en procesos de este tipo, tengan voz y voto. Como dicha participación social facilita el empoderamiento, el desarrollo de competencias críticas y construcción de poder, permite un reforzamiento de la ciudadanía. Por último, la participación, per se contribuye a legitimar al Estado y sus políticas.

En este marco, son tres los pre-requisitos necesarios para que una intervención que apele a la Participación Social tenga éxito: que exista voluntad política expresa, que se disponga de metodologías clara de acción y que haya, indudablemente, ganas de participar (Redín y Morroni, 2003).

En cuanto a la comunicación en el marco de las políticas públicas puede y debe pensarse como parte constitutiva de las mismas, desde el diseño hasta la implementación y evaluación, y no, como suele hacerse, cuando es importante difundir información a la población a través de campañas comunicacionales³⁶.

³⁵ Specogna, Mariana, Documento de trabajo N° 1, Investigación referida a la Implementación de las Políticas Públicas Saludables Buenos Aires, abril 2005.

³⁶El modelo del mercado simbólico es propuesto por Inesita Araujo, Doctora en Comunicación y Cultura e investigadora de la Escola de Comunicação e Cultura de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Se entiende por comunidades discursivas individuos o grupos de personas, organizados o no de forma institucional, que producen y hacen circular discursos en los que se reconocen y mediante los cuales son reconocidos. Cada comunidad discursiva ocupa en ese mercado simbólico una posición entre el centro y la periferia, y por lo tanto desarrolla estrategias de tránsito para buscar una mayor aproximación al centro.

De las políticas de salud, incluyendo las de promoción, se desprenden proyectos, planes y programas, que serán llevados adelante por diferentes instituciones, u organizaciones – como veremos más adelante. Estos proyectos son utilizados en muchas oportunidades como estrategias para “solucionar” o enfrentar problemas puntuales que afectan a una población específica. Es necesario considerar la compleja realidad en la cual estos proyectos intentarán una “intervención social” en pos de incrementar los niveles de satisfacción de la población.

Esta intervención social será caracterizada por una serie de “atributos estratégicos Niremburg, Brawerman, Ruiz (2006), deseables en todo proyecto o programa: la integralidad del enfoque adoptado, el carácter participativo y asociativo que propone para la gestión, así como la sustentabilidad o institucionalización de las acciones que prevé.

Por carácter integral se entiende la inclusión de enfoques amplios de la problemática social, previendo acciones que se orienten a los diferentes factores que se relacionan con los problemas que se han identificado, intentando evitar la focalización.

Otro aspecto vinculado a la integralidad del proyecto es la articulación de los diferentes componentes o actividades entre sí. La desarticulación en este sentido , genera fragmentación y “oportunidades perdidas³⁷”.

Retomando la idea de participación, la misma implica el rol protagónico de los actores en todas las etapas (identificar la problemática, plantear, decidir sobre acciones y recursos, evaluar) ampliando la visión reduccionista de la participación en tareas puntuales, “realizar actividades voluntarias” (Ruiz).

³⁷ este término se utiliza en salud pública en referencia al aprovechamiento, durante contactos con la población, de ocasiones para atender otras cuestiones no demandadas y brindar mensajes preventivos y promocionales.

Por carácter asociativo se hace referencia a la articulación informal o formal- para el logro de fines comunes, entre áreas de los gobiernos locales, instituciones sectoriales, organizaciones de la sociedad civil y/o asociaciones comunitarias de base y religiosas, que se localicen en el territorio de actuación de cada proyecto. Este tipo de gestión permite planificaciones mixtas, intersectoriales, interdisciplinarias intentado construir una “cultura de lo público, lo político y lo social más democrática y transparente” (Poggiese 2000).

Ligado al concepto de asociatividad, el trabajo en red, constituye una estrategia de articulación e intercambio entre organizaciones, programas, proyectos y/o personas que deciden asociar sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para el logro de fines comunes. La red constituye una modalidad organizativa y de gestión que adoptan los miembros que deciden esa vinculación, cuyas características más frecuentes e importantes son: “la voluntariedad, la adaptabilidad, la flexibilidad, la apertura, la horizontalidad, la fluidez, y la espontaneidad de las relaciones” (Perrone y Niremberg, 1997) Estas redes se diferencian de las formas organizativas tradicionales, piramidales y jerárquicas, conformándose como estructuras heterárquicas- donde existen varios centro de poder- (nodos) (Dabas y Perrone, 1999). Se realiza un intercambio mutuo, para alcanzar fines comunes, pero sin dejar de lado los objetivos institucionales.

La sustentabilidad se refiere a la posibilidad de arraigo y continuidad que tienen los proyectos, más allá del período de apoyo subsidiado. Se trata de un concepto multidimensional con un significado socio-comunitario, un significado político y un significado económico.

Desde los años 90 mientras el Estado redefinía su papel, abandonando roles, responsabilidades, otros actores cobraron protagonismo en el campo de la política social, en especial las organizaciones del sociedad civil (OSC). Estas colaboran en el

desarrollo de estrategias innovadoras de abordaje a la problemática de los grupos sociales desfavorecidos, pero no pueden garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales, papel que le corresponde cumplir al Estado a través de políticas redistributivas y mediante la formulación y el control del cumplimiento de normas.

Si consideramos a las políticas como “construcción social basada en una genuina demanda colectiva, el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales. Esto es, no como destinatarios de una oferta, sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios que los incluya tanto en el diagnóstico del problema, en la definición de sus objetivos y los componentes de las prestaciones, como en la gestión y en la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social”. (Hintze, 1996)

Asimismo, “la efectividad y sustentabilidad de los proyectos se ve afectada cuando los sectores de la población afectados no participan en el diseño y/o implementación no participan del mismo....En tal sentido, las organizaciones de la Sociedad Civil tienen un rol fundamental en la creación del consenso y la legitimidad necesario para el desarrollo de los proyectos” (Chiara y Di Virgilio, 2005)

En este sentido, resulta necesario fortalecer y promover políticas sociales participativas tanto en su concepción como en su gestión, (Hintze, 2006) donde los sujetos reciban la información correspondiente a través de las instancias municipales, y, a partir de allí, puedan decidir y priorizar acciones a desarrollar que resulten beneficiosas para la propia comunidad. (Pereyra, 2002) Estas instancias participativas se esgrimen como un mecanismo de control al Estado así como el involucramiento de la sociedad Civil al ámbito público en carácter de corresponsables y no meros consumidores de políticas establecidas, lo cual genera el

comienzo de la posibilidad de reapropiación del Estado por parte de la comunidad. (Binner, 2002)

Dentro de esta lógica, se halla intrínsecamente relacionada la cuestión de la gestión local, factor que será determinante de los resultados a corto, mediano y largo plazo, conjuntamente con la sustentabilidad que define la apertura a la participación. Se considera necesario que los municipios reconfiguren su rol de receptores de políticas hacia postularse como formuladores y coordinadores de las mismas. El nivel municipal adquiere una central importancia en la gestión local en tanto “se hacen cargo de los problemas de salud de los ciudadanos por el nivel de cercanía que tienen con la demanda que estos expresan”. (Medina, 2008). Al respecto, existen dos dinámicas contrapuestas al servicio de salud: la política y la administrativa del servicio, donde los municipios son una instancia político administrativa de coordinación que los hace de suma importancia dentro del esquema de la gestión local. (Medina, 2008).

Considerando, entonces, la participación como factor determinante y concluyente en el proceso de implementación de una política pública, cabe interrogarse acerca del tipo de participación que determinada política se propone desarrollar. La participación no reviste uniformidad en su definición, dependiendo que organismo la detente. “Desde la perspectiva de los Bancos...tiene diferentes connotaciones que aluden a: informar, buscar opinión y abrir al dialogo”. Dentro de estas, priorizan el dialogo como mecanismo que conlleva a asumir y compartir la responsabilidad que conllevaran las acciones que puedan afectar su futuro. “La participación es concebida por estos organismos como un medio para que los proyectos sean sentidos como propios, para acrecentar la responsabilidad...y para lograr una mayor implementación y sustentabilidad”. (Chiara y Di Virgilio, 2005)

Para las ONG"s, en cambio, “la participación es la posibilidad de extender el poder a grupos excluidos, y así darles cierto control

sobre las decisiones que los afectan. La información es el principal instrumento que permite una participación efectiva e informada”. (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Retomando la cuestión de la participación, cabe interrogarse acerca de ¿qué tipo de definición de políticas adoptarán los gobiernos locales y las ONG“s que, posteriormente, permearán el desarrollo de las mismas? ¿qué tipo de participación se propondrán las políticas? Se tratará de la construcción de la demanda o aspectos prácticos de la implementación (dimensión operativa).

Estrategia de política de promoción de la salud

1- Caracterización de las organizaciones relevadas

En esta etapa caracterizaremos algunas de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, que participan en la implementación de las políticas de promoción de la salud de Tres de Febrero y Avellaneda.

En total se han relevado doce organizaciones (siete de ellas correspondientes al municipio de Tres de Febrero: (Centro Municipal de Salud, Área Preventiva- Unidad Sanitaria N° 4 (US N° 4), la Dirección de Infancia, adolescencia y Familia (DIAF), el Centro Provincial de Adicciones (CPA), El Centro Comunitario “Mi Buen Vecino”, El Centro Materno Infantil N° 2 (CMIif N° 2) , la Secretaria de “Promoción y Desarrollo social.

En Avellaneda se han relevado cinco organizaciones: Asociación Revivir, PIEL Asociación civil sin fines de Lucro, Escuela Secundaria Básica N° 29 (ESB N° 29), Escuela Primaria 36 de Avellaneda (E P N° 36), Escuela N °27 “Juan Martín de Pueyrredón”, (E N° 27) y mesas de gestión en las cuales se entrevistó a distintos integrantes de las mismas (líderes barriales, responsables de organizaciones, etc.)

Las diversas organizaciones que trabajan directamente con la población en cuestiones relacionadas con promoción / promoción de salud, abarcan una gama muy amplia de temáticas, entre ellas Atención Primaria de Salud, TBC, VIH-sida, violencia de género, nutrición-desnutrición, enfermedades congénitas, tumores, quemaduras, adicciones, problemáticas educativas, defensa de los derechos humanos. Entre los temas mencionados todos se relacionan con restablecer o mejorar el bienestar de la población del barrio, y mencionan la promoción como aspecto vital para el desarrollo humano.

2-Aspectos relacionados con la promoción de la salud y las organizaciones

2.1- Perspectiva del abordaje de la promoción

Respecto del abordaje de la promoción las organizaciones visualizan la importancia de *lograr compromiso, participación de la población, cooperación, intersectorialidad, articulación, responsabilidad social, familiar y comunitaria en la acciones de promoción, prevención e información*. Se entiende también desde el punto de vista de estos actores, que es necesario, “Salir a la calle” “identificar las demandas de la población” y retomarlas al momento de programar actividades de promoción que las incluyan, para poder lograr el éxito en dichas acciones.

2.2- Articulación

2.2.1- Tipo de relaciones Institucionales:

La *articulación* suele ser más estrecha con *organizaciones o redes* que trabajen al mismo nivel, es decir *directamente con la población*, - fundaciones OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), CAPS (Centro de Atención Primaria de la Salud), escuelas- que con instancias superiores (Secretarías municipales, provinciales, y nacionales); las mayores *dificultades* se hallan en el trabajo conjunto entre organizaciones gubernamentales y

organizaciones de la sociedad civil, en gran medida por la falta de recursos y la discontinuidad de algunas acciones de promoción.

En general, las OSC relevadas mencionan que en su tarea cotidiana adquieren un grado bastante alto de independencia y complementariedad en relación a las demás organizaciones presentes en el área de influencia. Sin embargo, en aquellas que se desprenden de la órbita municipal provincial o nacional: es el caso de los CAPS, Escuelas, CPA, Centro Municipal de Salud, DIAF, si bien adquieren ciertos grados de independencia, conservan una serie de normativas, y directrices a las cuales deben responder, con lo cual se genera una “dependencia” hacia el sector público y gubernamental. No obstante, estas organizaciones visualizan en forma complementaria el trabajo con otras del entorno, asimismo, lo conceptualizan como un elemento necesario en el trabajo cotidiano, como herramienta para paliar las falencias que el mismo presenta también en estas instancias públicas.

En relación a la consecución de proyectos, también se hace referencia a *grados de independencia y dependencia* en cuanto a implementación y seguimiento de los mismos.

En términos generales se mencionan altos grados de independencia en la tarea, y un trabajo de evaluación conjunta. En Avellaneda se remarca una *absoluta independencia* en el trabajo interno. Las OSC tienen mayor libertad en cuanto a generar continuamente sus proyectos y en muchos casos, deben autogestionarse, lo cual implica también la búsqueda de vínculos con el municipio, empresas, organismos nacionales e internacionales, en donde obtener los recursos necesarios.

Existen ciertos lineamientos a seguir respecto del funcionamiento de las organizaciones, relacionados con normativas o procedimientos acordes al municipio. También se hace hincapié en el vínculo con la población; estas organizaciones manifiestan

tener un *grado de dependencia alto*, al cual denominan “*dependencia externa*” con respecto a la población con la cual trabajan, en cuanto ésta representa el eje de su accionar. Bajo esta premisa se lleva a cabo en Avellaneda el “Presupuesto Participativo”, programa que destina un porcentaje del presupuesto municipal (el 3 %) para la realización de proyectos creados, debatidos y elegidos por los vecinos de Avellaneda. A través de la participación directa en asambleas barriales, abiertas a toda la comunidad, los vecinos debaten y definen las necesidades y problemas de cada barrio para la realización de proyectos. Luego, el Consejo Municipal de Presupuesto Participativo, (integrado por delegados barriales, integrantes de los equipos técnicos de cada área de gobierno y representantes del Programa de Presupuesto Participativo), es el responsable de transformar las propuestas e ideas surgidas en las asambleas en Proyectos concretos, es decir, planificados, con tiempos de obra y presupuesto, para ser ejecutados.

Se concibe así como fundamental la participación del ciudadano en cuestiones de gestión en las tareas de prevención y promoción involucrando a los vecinos en el intercambio de ideas y propuestas posibilitando un mejor desarrollo de las políticas públicas. Protagonismo que hace más tangibles las verdaderas necesidades y posibilita una labor específica y exitosa en la creación y concreción de proyectos. Todo ello en un marco institucional, donde esos proyectos son elevados en reuniones de gabinete y evaluados por representantes de todas las secretarías del municipio que definen las competencias de los mismos, ya sea al área de salud específicamente o a una intervención conjunta con otra secretaría.

Los casos de escuelas y CAPS difieren de las organizaciones de la sociedad civil en tanto, si bien alcanzan un grado de independencia en su accionar, deben responder permanentemente a instancias superiores ya que existen ciertas inspecciones, evaluaciones, normativas, procedimientos que cumplir: se deben elevar memorándum, notificaciones, actas, etc.

Estas instituciones son el punto de encuentro con la población, formando parte de una estructura burocrática más amplia y jerárquica, que atraviesa instancias municipales, provinciales y nacionales. En los CAPS, la dependencia presenta múltiples vertientes ya que por lo general en estos centros se aúnan programas de diferente procedencia gubernamental e incluso los recursos humanos (nombrados o contratados) provienen de diferentes instancias y programas específicos. Esto genera un incremento en la *tarea* burocrática- administrativa. De todas formas se recalca el trabajo independiente, en cierta medida, la generación de proyectos propios, que surgen al interior de la institución y luego son presentados en el municipio.

Por último, un factor clave para entender la relación *dependencia- independencia* en el accionar es el “día a día”, los contextos específicos y poblaciones particulares que les permiten reorientar su accionar rediseñando estrategias acordes a la realidad concreta en la cual se insertan. En este sentido también adquieren influencia las sucesivas crisis externas (políticas, económicas, sociales) que las atraviesan y que son afrontadas de manera singular por cada organización, lo que les otorgará un carácter específico que las diferencia entre sí y un mayor margen de maniobra en relación a las instancias superiores de las cuales dependen.

Los vínculos establecidos entre organizaciones pueden ser más bien *formales*: a través de acuerdos, contratos, normativas, comunicaciones escritas pautadas; como ocurre frecuentemente con las instituciones municipales (como mencionamos existen estructuras jerárquicas, y normativas a respetarse, es decir, los contratos, los memorándum, disposiciones, las notas, actas. Es el caso de las Escuelas, CAPS, CPA, DIAF, Secretaria de Desarrollo Social, Centro municipal de Salud. En el caso de OSC contratos o acuerdos con organismos nacionales e internacionales, o con áreas e instituciones municipales, provinciales. Por otra parte, todas las organizaciones e instituciones municipales mencionan la

existencia de relaciones más *informales*, acuerdos verbales, reuniones.

En algunos casos, los vínculos son más puntuales en relación a tareas específicas demandadas por las instituciones intervinientes y en otro caso el contacto es más fluido y se debe en general a gestiones personales. En este aspecto debemos considerar organizaciones que trabajan con *pares* “*conocidos*” “*por amistad*”. De este tipo de relación, es decir a través de vínculos personales y no tanto institucionales, resulta una tarea más viable y factible de realizarse, constituyéndose los lazos de amistad y cercanía en determinantes y facilitadores de esta articulación interinstitucional. Estos vínculos personales se traducen también en relaciones de *carácter político*, como sucede en organizaciones de Tres de Febrero; donde se desarrollan los debates en “foros” con integrantes de movimientos piqueteros y también se articula con comadres y manzaneras, por su llegada a la población.

En este sentido, dentro del carácter político que adquieren las relaciones entre instituciones, la lógica costo- beneficio entra en juego cumpliendo un rol decisivo en cuanto a la posibilidad de establecer vínculos más predominantemente entre instituciones municipales. Vinculado a ello, se encuentra la visibilidad como un elemento que se erige como factor de éxito dentro de un municipio. La misma, cumple un rol fundamental e ineludible en materia política, con lo cual estar asociado al trabajo de una institución que se caracteriza por tener repercusión ya sea por su actividad o por cuestiones de carácter político otorga esta visibilidad necesaria en las relaciones dentro de un municipio. Por lo tanto, se evalúa la preponderancia y el peso político y “propagandista” que poseen las instituciones como factores que susciten la relación con una u otra institución, para, de esa manera, adquirir parte de ese protagonismo político.

2.2.2- Tipo de relaciones intrainstitucionales

En el *interior de cada organización*, también deben constituirse relaciones o vínculos, formular una *red o equipo de trabajo*, puesto que si dentro de la organización no se mantienen objetivos comunes, no se focaliza en una misma dirección, para luego traspasar los muros de la institución en el trabajo con otras organizaciones y la comunidad.

En todas las organizaciones relevadas se trabaja con un grupo (algunos profesionales y otros no), nombrados, contratados o voluntarios. Estas cuestiones, veremos más adelante, generan algunas rispideces y varían en torno a la estructura de la organización. Retomamos aquí la diferencia entre OSC y aquellas instituciones de carácter municipal, provincial o nacional (especialmente escuelas, jardines y CAPS) ya que en estas últimas, los profesionales que forman parte de la institución, no son elegidos al interior de la institución, sino designados por las instancias superiores, a través de un nombramiento o puntaje docente (en el caso de establecimientos escolares), lo cual lleva a profundizar el trabajo en pos de la formación y consolidación de un lazos, generación de un sentido de pertenencia, objetivos comunes en pos de lograr el funcionamiento de un equipo de trabajo.

En Tres de Febrero se hace referencia a personal disímil dentro de este tipo de organizaciones, en cuanto a dependencia gubernamental, programas, en horarios, cuestiones relacionadas al salario que a veces generan rispideces, y se solucionan mediante reuniones, conversaciones y/o elevación de notas correspondientes.

Los entrevistados mencionan la existencia de *conflictos, como "algo natural"*, pero no recurrente. En todos los casos *el diálogo* es la herramienta más fuerte, en pos de lograr una buena integración interna.

En Avellaneda se hace referencia a la existencia de *algunos líderes* en las organizaciones, pero se trata de un *liderazgo*

“mesurado, democrático, compartido”. Cuando surgen *conflictos*, se analizan y se buscan diversas alternativas de solución en las cuales participan todos los actores involucrados. También aquí se caracteriza los conflictos como *“algo que forma parte de la dinámica de las instituciones”*.

2.2.3- Organizaciones o áreas de salud con las cuales articulan³⁸:

En Tres de Febrero las organizaciones relevadas se articulan con organizaciones de culto, movimientos piqueteros, sociedades de fomento, comedores, centros de jubilados, entidades de lucha contra el alcoholismo y drogadicción. En el área de salud del municipio, se vinculan con hospitales zonales y CAPS. También mantienen algunos lazos con áreas judiciales como minoridad, las áreas de salud, desarrollo social correspondientes a la jurisdicción nacional y municipal. En el ámbito educativo articulan con escuelas, jardines de infantes y con el consejo escolar local.

En Avellaneda las organizaciones consideradas en el estudio se vinculan con fundaciones nacionales e internacionales y organizaciones barriales. En el área de salud con hospitales zonales, algunos CAPS y la Dirección de Salud Municipal. También generan vínculos con escuelas y jardines de infantes y la inspección de escuelas así como la Secretaria de cultura y educación del municipio.

2.2.4- Acciones específicas de articulación (con áreas, instituciones, organismos, organizaciones)

Las organizaciones realizan actividades de intercambio mutuo, intentando articularse, entre ellas a través de talleres de prevención y promoción, debates y entrega de folletería en escuelas, comedores, sociedades de fomento. Por otra parte, se mencionan derivaciones, tanto al sistema judicial, como al sistema

³⁸ En el anexo podrán visualizarse las organizaciones en forma específica

de salud en caso de requerirlo algún caso específico. También se llevan a cabo reuniones y plenarios interinstitucionales para pautar acciones comunes

Se visualiza en general el trabajo articulado como un factor *positivo, indispensable y permanente.*

Desde la Secretaría de Desarrollo Social de Tres de Febrero se menciona que *“El poder articular significa negociar ciertas cuestiones o puntos de vista con las otras organizaciones, congeniar intereses, pero siempre es positivo el trabajo conjunto.”*

En Avellaneda se describen, diversos acuerdos formales e informales, por ejemplo trabajos de investigación con universidades, acuerdos verbales para educación física y tareas extraescolares de docentes, reuniones con maestros de grado, padres, maestros integradores, los equipos de orientación escolar, directivos. Se suele trabajar a través de proyectos que se evalúan en proceso y resultados en forma conjunta. Esto permite, según afirma una de las entrevistadas, un *“mejor empleo de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar los objetivos ya que (...) Coordinar acciones para alcanzar metas enriquece a cada actor con nuevos saberes y experiencias. El trabajo en red nutre y beneficia a todas las instituciones y actores”*.

Siguiendo este criterio, a nivel municipal se han creado “mesas de gestión” zonales y quincenales, en las que confluyen delegados representantes del barrio, representantes de OSC, profesionales de la salud como médicos, psiquiatras, trabajadores sociales y un antropólogo que coordina cada encuentro. Este trabajo interdisciplinario posibilita el análisis y la puesta en marcha de políticas concretas y de alcance exitoso en zonas específicas con necesidades específicas, hace que el ciudadano participe activamente y que a partir de ello se comprometa, es decir que adquiera un verdadero sentido de pertenencia al barrio y sus problemáticas y trabaje en conjunto con organizaciones y

profesionales. *“Si bien armar un grupo de trabajo tan heterogéneo cuesta mucho al principio, los frutos son realmente buenos ya que el trabajo tiene muchas más aristas, es más complejo, pero más inclusivo, efectivo y enriquecedor para todos”* comenta una entrevistada miembro de una de las mesas de gestión.

Si bien se mencionan organizaciones que trabajan en forma bastante articulada, por lo general se estrechan lazos en determinados momentos para abordar problemáticas conjuntas específicas, y el ideal de trabajo articulado en forma permanente queda un tantodesdibujado. Esto mismo ocurre con las instancias gubernamentales superiores (secretarías municipales, provinciales y nacionales), que mantienen vínculos con las organizaciones relevadas desde el ámbito meramente formal, administrativo. De igual forma se visualiza entre las áreas y sectores de gobierno, ciertos compartimentos estancos, en algunos casos, que afectan la coherencia y la complementariedad entre programas.

Cuando no se logra una buena articulación entre áreas como ser salud, educación, se produce una mirada fragmentada del individuo y la sociedad que trae como consecuencias el abordaje focalizado, fragmentado, dirigido a sectores de población o determinadas problemáticas, que repercute en la salud integral de la población.

En contraste, en Avellaneda a través del desarrollo de las mesas de gestión se está avanzando en pos de la profundización de los procesos de articulación intersectorial, reforzando a su vez la participación de la comunidad.

2.3- Comunicación

Los procesos comunicacionales van estrechamente ligados a los modos de articulación generados al interior de las organizaciones, entre las mismas y con la población. Esto último tendrá una fuerte influencia a su vez en los procesos de participación social esperables y los efectivamente visualizados en la puesta en marcha de actividades relacionadas con promoción de la salud.

2.3.1- Características de la comunicación:

Los entrevistados expresan que por lo general la población “escucha *lo que se le dice*”, existe un acercamiento de la población a organizaciones. En el caso de Tres de Febrero se menciona por ejemplo la DIAF, que todos los 1º de diciembre realiza encuentros en la plaza donde se distribuyen folletos y la gente los recibe e inclusive los reparte entre sus familiares, funcionando como nexos con los mismos. También refieren a manzanas, comadres y líderes piqueteros que, como mencionábamos antes se constituyen en puentes de entrada a la población.

En Avellaneda se mencionan vínculos estrechos con líderes comunitarios que, en el caso de escuelas muchas veces son los padres y en el caso de las mesas de gestión en las unidades sanitarias son los vecinos delegados, representantes de cada zona, y las promotoras de salud que visitan casa por casa a los vecinos. Todos ellos junto a profesionales trabajan la promoción y la prevención a través de distintos recursos como programas de radio y talleres para niños, jóvenes y adultos donde se reparten materiales y folletería.

En ambos municipios se refieren a la comunicación como una tarea que se intenta hacer en forma permanente y resulta en general ser “bastante *fluida*”. A través de la misma se intenta

acercar los servicios, actividades, talleres, que cada organización ofrece a la comunidad. Por otro lado los mecanismos de comunicación apuntan a crear “lazos duraderos” con otras instituciones y con la comunidad.

Sin embargo, la fluidez y la llegada a la comunidad no es automática, en un primer momento pueden presentarse algunas resistencias, que dificulten el establecimiento de relaciones pero “una vez que la gente se engancha” menciona uno de los entrevistados, los resultados son muy buenos”

Desde el punto de vista de los actores implicados, visualizamos una comunicación interna (en cada organización) y un tipo de comunicación externa (entre instituciones y con la población).

3.2- Comunicación externa

La comunicación externa refiere por un lado, a otras organizaciones u actores con los cuales articulan en el proceso de desarrollo de programas y actividades de promoción y en forma específica a la comunicación con la población, que es el foco de la promoción.

Articulación y comunicación se encuentran estrechamente unidas en este proceso. Así es que consideramos algunos aspectos antes también analizados.

Retomamos así la cuestión de la vinculación con otras organizaciones: mencionamos la existencia de vínculos más formales, a través de acuerdos, contratos, normativas, comunicaciones escritas (dados particularmente en la relación entre las estructuras jerárquicas de la órbita gubernamental). Sin embargo, también en organizaciones e instituciones de carácter municipal se establecen lazos que responden a relaciones más *informales*, acuerdos verbales, negociaciones, entre otros.

Algunas instituciones como las escuelas, funcionan como canal intermediador de comunicación con la población. Veremos así que los CAPS, CPA, DIAF, recurren a las mismas para desarrollar talleres y entregar folletería. Estos vínculos funcionan como articuladores de las actividades de promoción y como canales de comunicación de la misma hacia la población. De esta forma, describen en Tres de Febrero, “se generan procesos de comunicación de ida y vuelta bastante efectivos”. En Avellaneda se describen, “trabajos *de investigación con universidades, cooperativas, acuerdos verbales para diversas áreas escolares y extraescolares entre docentes, padres, directivos, equipo de orientaciones escolar*”.

Otras cuestiones a considerar se relacionan con la demanda que hace la población en forma directa a las organizaciones, en este sentido se manifiesta que el *boca en boca* genera el acercamiento de la población a las instituciones. En el Centro de Adicciones de Tres de Febrero existe un fuerte demanda espontánea que produce el acercamiento de la población con problemáticas de adicciones o familiares cercanos a los mismos en busca de ayuda.

De todas formas, las demandas en muchos casos van más allá de la actividad específica de la organización: En los CAPS, CPA, DIAF de Tres de Febrero se visualizan las necesidades en diferentes esferas de la vida de la población, buscan trabajo, techo, alimento, vestimenta, carecen de educación, tienen lazos afectivos muy débiles, violencia familiar, etc. Ante estas demandas se activan los mecanismos de articulación y comunicación con otras organizaciones e instancias que puedan abordar las problemáticas que exceden las especificidades de estas organizaciones.

En Avellaneda se menciona también el boca en boca como canal de demanda espontánea. La población demanda útiles escolares, alimentos, becas y también información de diferente tipo, tal es el

caso del dengue, la Gripe A, que conllevan la generación de espacio de trabajo con los padres en el abordaje de éstas temáticas.

La comunicación con la población no puede eludir la presencia de las organizaciones en el terreno. Para ello es imprescindible la “salida al barrio” para conocer a la población, anticiparse a las problemáticas o visualizarlas para poder luego desarrollar acciones concretas.

En Tres de Febrero encontramos organizaciones que por razones de estructura “no salen más al barrio”, mientras que en otros casos, por ejemplo el CPA, programa charlas de prevención en colegios sobre alcoholismo, tabaquismo, drogadicción y participa en la feria de ciencias de las escuelas con un stand propio sobre el tema de adicciones. En este mismo sentido, la ONG mi Buen Vecino manifiesta que “se camina el barrio” visualizando múltiples problemáticas y necesidades (falta de pintura, basura en la calle, problemas de salud y trabajo), para luego planificar acciones que incluyen talleres y charlas, donde se pide la colaboración de los centros de salud y escuelas. El Centro Materno expresa que en la medida de lo posible se realizan jornadas, talleres en el centro, en escuelas o bien se solicita el móvil sanitario para ir por ejemplo a la villa puerta ocho, o villa esperanza y tratar ese día de hacer actividad de atención y promoción y, a su vez, atraer a la gente al CAPS.

Si la estructura de funcionamiento de la organización no permite la salida al barrio, el recurso de suma importancia es el trabajo con los líderes comunitarios. *“Cada organización logra y apunta a un grupo poblacional, de allí surgen líderes y gente que tiene llegada a esos barrios. Es importante entonces la tarea conjunta, tratando de llegar a toda la población”.*

En Avellaneda, expresan que las estructuras no permiten una salida permanente a terreno, exceptuando que se trate, en el caso de escuelas, de problemáticas que vinculen directamente a los

alumnos del establecimiento educativo en cuestión. O, como mencionamos anteriormente el desarrollo de las mesas de gestión en el cual los miembros de la comunidad intercambian con profesionales de distintas áreas, las diversas preocupaciones, problemáticas y necesidades del barrio, para intentar un abordaje conjunto.

2.3-3- Comunicación interna

Los mecanismos de comunicación implementados al interior de las organizaciones son de tipo “formales”: memorándums, notas, disposiciones actas. Sin embargo, existen acuerdos verbales, y se llevan adelante reuniones de equipo que sirven como instancias de comunicación, planificación, resolución de conflictos, seguimiento de tareas, en algunos casos son canalizadas a través de líderes dentro de las organizaciones. Estos mecanismos se describen como de tipo “informales” El dialogo en ambos casos aparece como mecanismo eficaz de comunicación y resolución de problemas.

2.3.4- Los Mecanismos de comunicación implementados y su eficacia

Los mecanismos de comunicación utilizados por las organizaciones para llegar a la población incluyen Folletería (de otros organismos y propia), pegada de carteles charlas y el boca en boca, en prácticamente todos los casos .

Las instancias de encuentro y consultas son aprovechadas para difundir actividades de promoción de la salud. Los mecanismos utilizados entre las organizaciones se caracterizan por ser actividades de intercambio mutuo, talleres de promoción, prevención, debates, derivaciones, reuniones y plenarios interinstitucionales para programar acciones conjuntas. Se reitera aquí la importancia del trabajo con los líderes comunitarios como mecanismo eficiente de llegada a la población.

En términos de eficacia- resultado, la comunicación se logra en algunas instancias y en otras no. Depende en gran medida de los vínculos y la articulación formulada anteriormente. Referimos a ciertas dificultades de “entrada”, que si pueden ser sorteadas generan fluidez en las relaciones y buenos resultados en el trabajo conjunto. Pueden surgir obstáculos como ser; *miedos*, *descreimiento* (producto muchas veces de la falta de continuidad de las acciones), *la falta de reconocimiento de los problemas propios*, entre otros.

Sin embargo, en términos de respuesta las convocatorias a través de los diferentes mecanismos mencionados, la concurrencia es alta y la participación es activa en los proyectos generados, pero existe un problema respecto del seguimiento o impacto a largo plazo de estas actividades. Por ejemplo, el CPA manifiesta que a veces se mide el éxito por el acercamiento a tratar una adicción, pero se dificulta muchas veces lograr que se lleve el tratamiento hasta el final.

La relativa eficacia de estos mecanismos, queda de manifiesto también cuando algunas organizaciones exponen la necesidad de extender la influencia, puesto que se circunscribe al área programática o de referencia. Por otro lado, el éxito o fracaso está mediado por la generación de necesidades del día a día, que modifican algunos objetivos en pos de la solución de lo inmediato.

En Avellaneda también se expresa que los resultados que se obtienen son medianamente buenos, y mencionan un gran aliado que incorporan a las actividades “la difusión por internet”, sin embargo, consideran necesario reforzar continuamente los mecanismos con carteles, llamados, puesto que “la población es demandante pero no lo suficientemente comprometida en todos los casos”.

2.4- Sustentabilidad y Participación Social

La sustentabilidad se refiere a la posibilidad de arraigo y continuidad que tienen los proyectos, más allá del período de apoyo subsidiado. Se trata de un concepto multidimensional con un significado socio-comunitario, un significado político y un significado económico.

Respecto a lo observado en las entrevistas tanto en el Municipio de Tres de Febrero como en el de Avellaneda se vislumbra una preponderancia de la injerencia de la dimensión política como factor determinante para la continuidad y perdurabilidad de un programa, lo cual hace referencia meramente a la dimensión operativa de la implementación, en detrimento de una construcción de la demanda dirigida a la población.

Al respecto, partimos de la definición de las condiciones políticas de implementación de un programa, constituidas por: el nivel de autonomía de los actores (gubernamentales y sociedad), las reglas del juego (formales e informales) que regulan las relaciones intergubernamentales. (Chiara, Di Virgilio: 2005)

Consideramos que aquello a lo que remite a la caracterización de las condiciones políticas se esgrime como la explicación de lo determinante que estas se vuelven respecto de la dimensión analizada en cuanto a que el nivel de autonomía del nivel municipal, o bien asimismo de las ONG's es bajo, traducido ello en la poca disposición de recursos. La cuestión de los “recursos” permea casi todos los discursos.

En este sentido, se vislumbran paralelismos entre las ONG's y las Instituciones Estatales, en cuanto a factores que atentan contra la sostenibilidad de un programa: *“Las mayores dificultades surgen de la falta de recursos tanto materiales, monetarios como humanos. Los proyectos y dispositivos requieren de ello”*. *“Las*

dificultades con el Municipio es la falta de decisión política, falta de recursos, tampoco se prohíbe pero tampoco se ayuda, entonces esta stand by, es por omisión y no por las ganas”.

Esta característica se vuelve significativamente decisoria en cuanto a políticas de promoción de la salud, o bien en políticas orientadas al tratamiento de alguna cuestión social estructural, como educación, alimentación, infancia, ya que estas áreas necesitan perdurabilidad y aprehensión en la población destinataria para lograr objetivos viables, visibles y duraderos.

Y, como consecuencia de una indeterminada, fluctuante e infructuosa implementación se generan sensaciones de fracaso y desilusión de la población otorgando una visión negativa al involucramiento y participación en programas propuestos.

Y aquí surge una cuestión que también funciona como condicionante de la sostenimiento de un programa: la participación y respuesta activa de la población de un programa: “la efectividad y sustentabilidad de los proyectos se ve amenazada cuando los sectores afectados de la población no participan en el diseño y/o la implementación. La participación es un requisito para garantizar la efectividad y eficiencia de los desembolsos.

En el marco de esta investigación, tomamos como elemento dador de *sustentabilidad la promoción de la salud*, en tanto: “El enfoque de la promoción de la salud supone la implementación de estrategias participativas como forma de involucrar a la población en el abordaje de los condicionantes de la salud, procurando actuar preventivamente mediante acciones de carácter educativo a nivel de la comunidad”. (Chiara, Di Virgilio: 2009)

En este sentido “el avance de estrategias *la promoción de la salud* ha dado lugar a numerosas campañas de bien público y a la movilización social en torno a la prevención de comportamientos de riesgo”. (Chiara, Di Virgilio: 2009)

La población y el rol que adopte ante un programa se esgrimen como motor o bien como factor que obstaculiza la viabilidad de una política. En las entrevistas realizadas esto era mencionado

como un factor externo a lo institucional que definía “Algunas dificultades surgen en relación a la participación de la población en las actividades” “En la población: existen muchas veces dificultades para la generación de propuestas propias, es decir desde la comunidad, porque “existen varias generaciones que fueron acostumbradas al asistencialismo y a recibir”. “La falta de consistencia de los proyectos obstaculizan todo”.

La cuestión de falta de recursos materiales y humanos, nos lleva indefectiblemente al interrogante acerca de los recursos económicos que sostienen un programa. Y es allí donde el camino se bifurca en la fuente de financiamiento, que para las ONG's ha sido *Autogestión – Cogestión*, mientras que de las Instituciones Públicas *Municipal, Provincial y Nacional*, pero se aúna respecto de lo inestable e inconstante de la disposición de estos.

Existen otros factores externos que funcionan como influyentes y determinantes tanto en la sustentabilidad como en la direccionalidad de un programa. “*Las crisis económicas del país influyeron*”

“Las crisis repercuten en varias esferas. Por un lado en los recursos disponibles. Por otro lado agrava la vulnerabilidad de la población”.

“La situación actual, el contexto de crisis, o cualquier otro contexto de crisis, repercuten en la institución, porque cambian las autoridades, cambian los programas, se nombran recursos o se los saca, se lo traslada, y esto implica una reorganización

permanente”. Las transformaciones repercuten, trayendo nuevas demandas y problemáticas y promoviendo la *adaptación y adecuación constante al día a día*, sin embargo en algunos casos se cree que cada vez se asumen estos cambios con mayor madurez y que hay más preparación *para transitar en la inestabilidad*.

Respecto del impacto de *crisis o las problemáticas externas*, también se visualizan como *instancias de superación*, tomándolas con conciencia. Así desde la perspectiva de una institución escolar de Avellaneda “...La *crisis obliga a profundizar la intervención de los equipos de orientación escolar y de todo el cuerpo docente desarrollando estrategias que permitan continuar con el proceso de enseñanza – aprendizaje, a pesar de todo (...)*

Se resalta también, la importancia de enfrentar las crisis o conflictos que provienen del contexto, que impactan en el accionar institucional, reforzando y consolidando el trabajo en equipo y redes, es decir, la *articulación como estrategia para hacer frente a las diversas problemáticas*.

Otra cuestión fuerte surge en torno a la falta de continuidad de programas y acciones por parte de los sectores gubernamentales antes mencionados. Lo cual significa romper el curso de un proyecto, sin alcanzar los resultados previstos, pero además “reduce” la confianza de la población que trae consecuencias en la participación de la misma en futuros proyectos.

En relación a los recursos, el tema se complejiza si se introduce en el análisis el tipo de compromiso que revisten los recursos humanos respecto de las políticas y programas que se implementan. Y allí surge un factor de centralidad y definición en cuanto a la sostenibilidad, puesto que se ha podido observar que los actores involucrados en las políticas de promoción de la salud poseen un alto grado de compromiso con la tarea encomendada lo cual traspasa las fronteras de lo institucional, y se reconfigura,

a través de actos individuales, como una estrategia de sostenimiento de un programa determinado.

Las organizaciones enfrentan diversas problemáticas en su quehacer cotidiano tratando en la medida de lo posible de intervenir en su solución. Si la solución no aparece por las vías establecidas, se intenta un rediseño de estrategias y acciones, para lograr el cumplimiento de los objetivos. Entre las estrategias desarrolladas por algunas de estas organizaciones podemos mencionar:

- Autogestión: aquellos que no reciben los recursos necesarios del municipio o las instancias encargadas de proveerlos, intentan proveerse por otros mecanismos: realizan rifas, festivales, convocan voluntariado con injerencia en la población, utilizándolos como nexos comunicacionales.

- Utilización de los vínculos personales, para organizar talleres, actividades,

Intercambio de recursos materiales, y humanos para actividades específicas

- Negociación constante con áreas municipales, organizaciones, y al interior de las organizaciones para lograr aunar intereses en pos de un objetivo común

- Aprovechamiento de una misma actividad para cumplimentar varios objetivos o partes de un proyecto.

- Compromiso de los recursos Humanos por sobre la esfera de “lo institucional” que devienen en el reforzamiento del sostén de una política.

Por lo expuesto hasta aquí, puede afirmarse, en primer lugar, que en la mayor parte de los casos analizados se adopta una concepción de política centrada en una oferta de “consumo” para la población, que posiciona a los ciudadanos como meros consumidores de los programas propuestos, quienes conciben a estos, en consecuencia, como ajenos e impuestos.

Por lo tanto, contrariamente a hacer partícipes activos de la generación y posterior implementación de las políticas a los sujetos, se proponen políticas cerradas en detrimento de hacerlas lo más representativas posibles, ineludiblemente necesario para las políticas de promoción de la salud.

En segundo lugar, existen diversas estrategias *ad hoc* de perdurabilidad y sostenibilidad de las políticas no contempladas en la propia planificación de implementación de las mismas. Aun

mas, en la definición de las políticas y programas no se introduce la participación efectiva de la comunidad en ninguna de las etapas tanto de creación como de implementación o evaluación. Mas, se crean “parches” a estas falencias, que permiten el transcurrir de las políticas.

Aún así, no es gratuita la improvisación que suponen estas estrategias *ad hoc*, en tanto que el nivel de arraigo y reconocimiento de la población en los programas vigentes es muy bajo, esgrimiéndose como un factor amenazante de la solidez y sostén de los mismos, generándose factores en contraposición constante.

A modo de conclusión

Luego de la descripción y análisis realizados referente a organizaciones que gestionan la implementación de políticas y programas de salud y la articulación que en mayor o menor medida se da entre ellas, podemos reconocer algunos nexos entre articulación de acciones y calidad de salud en la población. En este sentido podemos enunciar algunas consecuencias tales como:

- El trabajo desarticulado entre áreas como salud, educación, que puede generar una mirada fragmentada del individuo y la sociedad
- El abordaje focalizado, fragmentado, dirigido a sectores de población o determinadas problemáticas, puede estar

repercutiendo en la salud integral de la población.

-La superposición de acciones en un mismo sentido por desconocimiento y falta de articulación entre las diferentes áreas, sectores e instituciones.

Pero a pesar de existir una marcada adhesión de las instituciones, tanto OSC como las de injerencia municipal, a la caracterización de la articulación como herramienta tanto necesaria como definitoria del trabajo cotidiano, no se vislumbra la existencia de lineamientos firmes y concretos de un trabajo con pautas en común.

Bastos y reiterados intentos son los que las organizaciones e instituciones llevan a cabo diariamente, casi como parte intrínseca e inherente de su trabajo, para concretar la articulación y el vínculo laboral interinstitucional.

En este sentido, podemos afirmar que existen obstáculos desde las características y lógicas políticas que cada espacio local o regional posee. Las redes que se tejen dentro de los municipios responden a las necesidades políticas, los vínculos personales, la necesidad de hacer visibles determinadas actividades, la direccionalidad de las políticas, el destino de los recursos y la distribución de los mismos, cuestiones que definen los pormenores del trabajo de cada institución, delimitando, a su vez, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que necesitan para su funcionamiento el trabajo articulado con otras instituciones.

Por otra parte, se considera el grado de autorresponsabilidad que las instituciones otorgan a su funcionamiento respecto de la participación de la población en la actividad de promoción de la salud, ya que, el grado y forma de participación que la población tenga en los programas se esgrime como motor o bien como factor que obstaculiza la viabilidad de una política. Esta característica se vuelve significativamente decisoria en cuanto a políticas de promoción de la salud, considerando que este tipo de

política necesita perdurabilidad y aprehensión en la población destinataria para lograr objetivos viables, visibles y duraderos.

Ya sea para el caso del PMC como para acciones de promoción de la salud en general y, considerando las organizaciones relevadas, la implementación ha movilizado sectores de población, generado proyectos locales, pero estos carecen de una continuidad que cimiente sus bases. Sin embargo, cada actor ya sea Nación, Provincia, Municipio u organizaciones sociales, a través de sus diferentes mecanismos y personal responsable, se encuentran directamente involucrados en el logro de la articulación necesaria y en motivar la participación social para llevar adelante cualquier política de salud destinada a lograr mayor equidad.

De todos modos existen rasgos en las acciones e interacciones implementadas entre estas organizaciones analizadas que intentan superar las limitaciones en el trabajo conjunto. La implementación de las mesas de gestión y en el marco del programa de presupuesto participativo en el municipio de Avellaneda puede ser quizás un aspecto alentador frente a los obstáculos institucionales planteados en esta investigación en materia de comunicación inter e intrainstitucional, así como también en lo referente a la articulación entre organizaciones. Las políticas de gestión que posibilita este dispositivo basado en la coparticipación de sus miembros distan mucho de las políticas asistencialistas tan comúnmente arraigadas en nuestro país. Da lugar a la participación, compromete, convoca, contagia, estimula, y lo que es fundamental satisface las necesidades de la población.

En la medida que el proceso de articulación y participación social logre ir superando los condicionamientos planteados y haga más viables, sustentables y posibles a estas políticas de salud podremos pensar que se incrementará la institucionalidad de las mismas.

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENVEJECIMIENTO
POBLACIONAL. LOS PROFESIONALES DE EDAD
AVANZADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU
CONTINUIDAD LABORAL MÁS ALLÁ DE LA EDAD
JUBILATORIA**

Adriana Fassio³⁹ -

³⁹ Licenciada en Sociología, Profesora de Enseñanza Secundaria Normal y Especial en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Master en Gerontología Social, Universidad Autónoma de Madrid; Doctora en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras orientación Antropología Social. Docente e investigadora, CIAP-FCE, UBA. adrianafassio@yahoo.com

Síntesis

Simultáneamente al incremento de la esperanza de vida, el ciclo laboral se ha vuelto más corto y flexible en un marco de crisis de los sistemas previsionales, lo que conlleva a la necesidad de un debate sobre la edad jubilatoria obligatoria y los incentivos para promover jubilaciones tardías.

A partir del análisis de entrevistas en profundidad se aborda la continuidad laboral a edades avanzadas, indagando sobre las variables organizacionales y personales que son tenidas en cuenta en la decisión de trabajar más allá de la edad jubilatoria por parte de profesionales que lo hacen en el ámbito público. El objetivo de este trabajo es el de realizar un aporte a la revisión de la seguridad social, en el marco del avanzado envejecimiento poblacional argentino.

Introducción

La temática de la continuidad del trabajo más allá de la edad jubilatoria encuentra en general una explicación basada en las necesidades económicas, dado que la jubilación implica una sustantiva reducción de los ingresos. Este trabajo intenta identificar aquellos otros aspectos de la vida laboral, familiar y social tenidos en cuenta por los actores para continuar trabajando a edades avanzadas.

Sin dudas, la población estudiada (profesionales) es privilegiada en el sentido que ha tenido no solo oportunidad de educarse sino que también una mayor posibilidad de orientar su vida laboral a tareas vocacionalmente satisfactorias y de una mayor estabilidad en el trabajo como agentes públicos.

El proyecto de investigación se planteó a partir de los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las dimensiones que los profesionales mayores jubilados o jubilables del sector público toman en cuenta para permanecer en el mercado de trabajo?.

¿Cuáles son los factores relacionados con el trabajo que los profesionales mayores privilegian para continuar activos?; ¿Cuáles son las variables organizacionales que favorecen/ dificultan la continuidad en el trabajo?; ¿Bajo que formas de contratación desarrollan su trabajo estos trabajadores mayores?; ¿Cuáles son los indicadores objetivos/ subjetivos de calidad de vida que los profesionales mayores consideran relevantes?; ¿Cuáles son las diferencias por género que manifiestan los profesionales mayores jubilados o jubilables del sector público en función de continuar/reinsertarse en el mercado de trabajo?

El Objetivo General de la investigación es el de comprender los aspectos relacionados con la toma de decisiones para la continuidad en el trabajo por parte de los profesionales mayores que lo hacen en la administración pública y su impacto en su calidad de vida, a fin de obtener evidencia que aporte a la planificación de políticas de seguridad social.

Antecedentes teóricos:

La articulación de dos procesos: (Rodríguez Cabrero, 1997:14-15) la transición sociodemográfica (el logro de una vida independiente hasta edades avanzadas) y la transición económica (la amplia cobertura previsional y los servicios de atención gradual, que con grandes carencias e incipientemente se desarrollan en nuestro país) plantea una tercera transición sociocultural que potencie y favorezca la contribución activa de los mayores en la sociedad. La edad no se constituye en la única dimensión a tener en cuenta para identificar al conjunto de las personas mayores, sino que la vejez es un concepto que se construye socialmente (Yuni, 2000), por lo tanto, no existe un único concepto de vejez.

La utilización de un indicador sobre otros implica una posición analítica determinada que es necesario explicitar. El concepto social de envejecimiento diferencial da cuenta de que el proceso de envejecimiento es diverso para cada una de las personas que

lo atraviesan en la medida en que está relacionado con la historia de vida, el nivel socioeconómico, el nivel educativo, la trayectoria laboral, el género y aspectos del contexto cultural, económico, ecológico y social en el que la persona desarrolló su vida (Huenchuán Navarro, 2004b:160).

Existe entonces un creciente reconocimiento de la diversidad hacia el interior de la población mayor (Northmore, Ball, y Smith, 2005; Rodríguez Rodríguez, 2002) construida a partir de la combinación de diversas características, que variarán en importancia según la propia experiencia de vida, como edad, género, sexualidad, etnicidad e identidad cultural, religión y fe, discapacidad, nivel educativo, nivel económico, lugar de residencia y trayectoria laboral.

Sin duda, la edad (Maddox; 1999:39) sigue teniendo un significado obviamente práctico en la vida cotidiana, pero éste varía a lo largo del tiempo y del espacio. La edad es un criterio rígido a partir del cual construir la vejez y las vejeces. Y si bien las edades se construyen socialmente y se aprenden como parte del sistema de socialización, es necesaria una continua revisión a fin de mantener la equidad de las reglas que rigen la distribución de los recursos entre las distintas categorías de edad a partir de las políticas sociales (Neugarten y Datan, 1999:115). El criterio cronológico, es decir, la edad de entrada a la vejez es una convención variable según los países. Si bien la esperanza de vida en estos veinte años se ha incrementado y las distintas etapas del ciclo vital se posponen y alargan en el tiempo⁴⁰ (Iacub, 2006:134; Neugarten, 1999) como nunca ha ocurrido en la historia de la humanidad, ésta sigue siendo una convención a la que adhieren las políticas públicas en nuestro país y en la región.⁴¹

⁴⁰ A los 60 años, la expectativa de vida es de 19,9 años para ambos sexos y de 17,4 años para los varones y 22,3 años para las mujeres (INDEC, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Programa Análisis Demográfico, 2009).

⁴¹ Es oportuno aclarar que la información estadística respecto de la población adulta mayor se presenta, dependiendo de los criterios adoptados por las distintas fuentes, según el

En los países con amplia cobertura de la seguridad social (europeos y también en el Cono Sur Uruguay y Argentina) se observa un fuerte decrecimiento de la tasa de actividad de los trabajadores mayores de 55 años. El punto que nos interesa es la decisión de seguir trabajando, o en algunos casos reinsertarse en el mercado (más allá de la cobertura de la seguridad social, ya que no nos estamos refiriendo a aquellas personas que no tienen otra alternativa para asegurarse la satisfacción de sus necesidades, sino a una elección voluntaria tomada a partir de evaluar el dejar de trabajar (Fougère, Mérette, & Zhu, 2006; Krain, 1995).

En esta dirección, si bien el ingreso es una variable relevante a tener en cuenta, intentamos relacionar la decisión de la continuidad laboral con otros aspectos relevantes que hacen a la calidad de vida y a la satisfacción con la propia vida (Sen, 1996).

Sólo el 16% de las mujeres y el 23% de los varones mayores en áreas urbanas de la Argentina son económicamente activos. Se observan importantes diferencias por sexo entre los viejos jóvenes relacionadas con la edad jubilatoria: mientras que el 87% de los varones menores de 65 años son parte de la PEA, sólo lo son el 62% de las mujeres menores de 60 años⁴². Conforman una población de aproximadamente 350.000 mujeres y 250.000 varones que continúan en el mercado más allá de la edad jubilatoria .

La alta incidencia de la desocupación (encubierta por el retiro anticipado del mercado, subocupación, empleo informal y flexible, cuentapropismo, períodos crecientes de desempleo hasta encontrar una nueva ocupación, son las reglas de juego para los trabajadores mayores (a partir de los 50 años), con variaciones según nivel de capacitación y la etapa del ciclo económico que se

límite edad de 60 o de 65 años. En el caso de la jubilación, la edad jubilatoria es de 60 años para las mujeres y de 65 para los varones.

⁴² Según elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2009).

esté atravesando. Por lo tanto, existe una clara correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en el sistema de protección social: trabajo estable- protección social- integración social.

En lo que concierne a la Administración Pública Nacional se observa el progresivo envejecimiento de la población de trabajadores, así el 69% tiene más de 45 años y el 7% más de 65, por lo que se proyectaba un 12,5% de empleados jubilables y se sostenía que uno de cada tres empleados estarían jubilados en 2010 (Oficina Nacional de Empleo & Secretaría de la Gestión Pública, 2007/2008) .

Las personas se jubilan de diversas maneras. Algunos se retiran haciendo un pasaje directo ente el trabajo y el ocio. Otros recorren rutas menos directas, disminuyen la cantidad de horas de trabajo, experimentan un período de desempleo, cambian de puestos de trabajo, e incluso algunos se jubilan y después de un tiempo vuelven al trabajo. Esta variedad de situaciones se está volviendo más común debido al buen estado de salud de las personas mayores y a la mejor educación y habilidades necesarias para competir en el mercado laboral (Schellenberg, Turcotte, & Ram, 2005).

Es necesario indagar sobre cuáles son las decisiones individuales y organizacionales, y como se toman, respecto de la protección social en una sociedad cada vez más individualista. Esta articulación compleja entre los colectivos, las protecciones y los procesos de individualización se encuentra hoy cuestionada. Al mismo tiempo que la vida se extiende, el ciclo de vida se ha vuelto flexible y se han corrido las edades de la adolescencia, de la inserción en el mercado de trabajo, con cada vez menor cantidad de años de permanencia, conjuntamente con una propuesta de jubilaciones más tardías y crisis de los sistemas previsionales (Comisión Europea, 2010).

La crisis de los sistemas previsionales reclama su revisión ya que las bases sobre las que se crearon, en el marco del estado de bienestar, han cambiado: incremento sostenido de la esperanza

de vida después del retiro, disminución de la cantidad de cotizantes activos por cada pasivo (no sólo producto de la transición demográfica sino también como producto del incremento del trabajo informal), y turbulencias en el mercado financiero que ponen en juego los capitales invertidos, que son la base del sistema para asegurar la cobertura de las actuales y nuevas generaciones de mayores.

Esta problemática plantea una paradójica “guerra entre generaciones” y un fuerte debate en la sociedad: se propone que los trabajadores mayores se retiren para dejar espacio a las nuevas cohortes, socavando la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social (y el ahorro público) con una población retirada creciente; pero al mismo tiempo se está intentando prolongar la permanencia de los trabajadores mayores en el mercado, animándolos a continuar aportando sus conocimientos a la sociedad y a sus empresas, aumentando las edades jubilatorias o generando estímulos para su permanencia en la actividad para posponer el retiro, con fuerte resistencia de trabajadores y sindicatos, como en el caso reciente España y del Reino Unido (Reuters, 2011).

La síntesis de la problemática estaría en la concepción de la jubilación como derecho (flexible de acuerdo a la voluntad de continuar o no con el trabajo por parte del trabajador una vez cumplida la edad jubilatoria) y la imposición de la jubilación a una edad fija preestablecida por ley.

Si bien en la administración pública existe una obligatoriedad en jubilarse (de acuerdo a lo estipulado en los convenios colectivos de trabajo), depende de la organización a la cual se pertenezca el dejar la decisión del momento al trabajador. Un ejemplo reciente de modificación de este criterio obligatorio es la ley 26508/2009, que establece que los docentes de universidades nacionales y los docentes investigadores pueden optar por continuar cinco años más allá de los 65 años.

Metodología

El diseño es transversal, no experimental. Se trata de un estudio cualitativo que busca, desde el paradigma interpretativo (Bertaux, 1981; Denzin y Lincoln, 2011), comprender las dimensiones relevantes en función de la decisión de continuidad/discontinuidad laboral y calidad de vida de los profesionales jubilados o jubilables de la administración pública. Las unidades de análisis son los profesionales mayores jubilados o jubilables de la administración pública en relación a la continuidad de su inserción en el mercado de trabajo y en su carrera profesional. Se trabajó con una muestra teórica en función de género, y cercanía/lejanía con la edad jubilatoria obligatoria en el ámbito geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La muestra teórica estuvo conformada por 24 profesionales distribuidos de la siguiente forma:

Género	Edad			
	Hasta 70 años	70 y más años	Hasta 65 años	65 y más años
Varones (EV)	6	6		
Mujeres(EM)			6	6

Se identificaron los casos a partir de la estrategia de “la bola de nieve” en la que un caso referenció a otro. Se realizaron entrevistas no estructuradas grabadas de aproximadamente una hora de duración a partir de las cuales se indagaron los siguientes ejes temáticos: a nivel individual: la formación profesional y la historia laboral, la decisión de jubilarse, la preparación para la jubilación; la planificación de la continuidad del trabajo; las características del trabajo actual; la satisfacción con el trabajo actual; hasta cuando seguir trabajando; las diferencias por género en la decisión de jubilarse. Todos los mayores de 70 años están jubilados. A nivel organizacional los facilitadores y obstáculos para continuar trabajando más allá de la edad jubilatoria, y a nivel social el impacto de las políticas públicas relacionadas con la seguridad social y la discusión social de la temática de la seguridad social. Las entrevistas fueron desgrabadas y procesadas con el programa Atlas-ti.

Los resultados y su discusión

1. La decisión de continuar trabajando más allá de la edad jubilatoria

Para aquellos que tenían puestos de planta la decisión de jubilarse estuvo relacionada con las mejores condiciones en que podrían hacerlo, la jubilación como investigador o la confirmación que las condiciones futuras, si permanecían en la organización, los iban a perjudicar. Algunos de ellos esperaron años para jubilarse a fin de obtener los beneficios de regímenes especiales. En general, a pesar de haber cumplido la edad jubilatoria los entrevistados esperaron no solo a que se cumplieran los plazos establecidos por la ley, sino que la organización para la que trabajaban les notificara que debían jubilarse, a fin de posponer el momento de retiro lo máximo posible.

Y la decisión de jubilarme fue en base a eso, porque la jubilación con la nueva ley no me iba a favorecer. (EM5)

Inicié los trámites hace pocos días, en mi caso me meto en esta ley universitaria reciente que nos dan la opción de jubilarnos hasta los 70. En dos lugares me intimaron apenas cumplí 65, como dice la normativa y contesté que estaba cubierto por esta ley que por supuesto los empleadores respectivos desconocían; la opción la usé un añito más y ahora sí presente los trámites. (EV3)

Con respecto a la forma ideal de jubilarse los entrevistados, sin diferencia de sexo, consideran que las situaciones son variadas pero lo que está claro es que el proceso debería ser gradual,

Sobre la edad jubilatoria obligatoria los entrevistados encuentran grandes incongruencias en la diferencia que existe entre varones y mujeres, ya que las mujeres viven más y sin embargo se pueden jubilar antes. Algunos varones consideran muy

interesante la posibilidad de flexibilidad que se le brinda a las mujeres entre los 60 y los 65 años. Sin embargo desde las prácticas de las mujeres entrevistadas esto se da: si continúan con la labor lo hacen a tiempo completo como siempre lo han hecho.

Si, a mi me parecería bien esto de 65 a 70 habría que modificar el estatuto. Hay 5 años que son importantes a esa edad. Después está el caso de una persona como yo que luego de su jubilación continúa en actividad. De manera que esto habla de la inconsistencia de la fijación de una edad, no? No obstante pienso que yo ya no soy tan bueno dando clases en grado.(EV9)

Coinciden en que fijar la edad obligatoriamente no es adecuado porque se pierden saberes. Proponen dar la oportunidad a quien quiera jubilarse que lo haga, pero también a quien quiera continuar en el trabajo para que también pueda hacerlo. Sostienen que es necesario discriminar por profesión, como se ha hecho con los docentes universitarios y los investigadores, a los que se les da la posibilidad de continuar en sus espacios de trabajo hasta los 70 años.

En relación al enfrentamiento con los jóvenes y la pérdida de oportunidades de trabajo para ellos, algunos de los entrevistados sostienen que las labores que lleven adelante los profesionales mayores serían complementarias a las de los más jóvenes. Discriminar en función de la tarea y de las capacidades para desarrollarla sería el principio rector de esta mirada crítica sobre la edad obligatoria de jubilación, independientemente de cual sea ésta.

La edad guillotina. Me resisto a eso, yo resisto a jubilarme yo digo 5 años y quizás dentro de 3 años, tiro la esponja y me voy. Por esencia soy bastante rebelde de manera que no me gusta, la jubilación impuesta desde el estado me parece terrible, no se puede generalizarse, pero también es cierto que hay un mercado jóvenes que necesitan empleo.

[...]Me parece un absurdo, es una medida para revisar, además la mujer vive más, Todo es visto de manera tremenda.(EV3)

En fin, no es cierto que podés o no podés hacer un trabajo a los 60 o 70 años , depende de tu estado. Por eso yo creo que cuando vos mejor estás, más conectada con los otros estás, buscando cosas de interés, lo mismo en el sentido intelectual, no? (EM8)

Yo creo que hay que estirla un poquito, así como yo te digo, bueno a los 65 quizás paro. Pero yo le digo a las chicas bueno yo soy arrugada por la genética pero yo no me siento como que tuviera los 62 que tengo, tengo fuerzas y ganas, 60 años me parece bajito como límite.(EM7)

La necesidad de un ingreso es un determinante importante a la hora de decidir continuar trabajando. La familia dependiente, hijos jóvenes estudiantes, hijos separados o viudos, nietos a cargo, hacen a la necesidad de continuar trabajando para aportar a su bienestar. A pesar de las incompatibilidades de los distintos cargos se trabaja más en función de un futuro incierto...

El estar aquí en el Ministerio, no me da sentido de pertenencia, me sirve para completar ingresos porque tengo algunas cuestiones familiares, tengo una hija separada con un chico tengo que ayudarla. Eso a mi me clarificó muchas cosas, antes era mucho más principista ahora me preguntan en los dos lados, me hacen hacer declaración jurada... Y si, porque por ejemplo yo, no es que necesite trabajar como aquellos varones que se deprimen porque no trabajan, no, yo necesito el dinero. La prueba está en que reemplazo pronto los horarios de trabajo, me voy a jugar al tenis o al fútbol, o me enganchó con alguna lectura, no es un problema con llenar mi tiempo. Esa es una de las cosas en la vida en que soy práctico. (EV8)

2. La etapa cercana a la edad jubilatoria obligatoria

La transición de pasar a trabajos en relación de dependencia a trabajos profesionales de consultoría o docencia por contrato genera tensiones. Los entrevistados y entrevistadas cercanos a la edad jubilatoria tienen una actividad laboral muy nutrida, en algunos casos se preparan buscando estos nuevos espacios de inserción laboral ante el temor de ser obligados a jubilarse. Ante esta amenaza conservan sus tareas anteriores e incorporan nuevas, tanto varones como mujeres tienen más de un trabajo (varios part-time o la articulación de un trabajo full time con otros de tiempo parcial, sumando la docencia en la mayoría de los casos). En aquellos que hicieron dos carreras paralelas, la docente universitaria y la carrera profesional y de gestión, la incertidumbre sobre la decisión que tomen los empleadores genera estrategias como la de incorporar o incrementar paralelamente a lo que se tiene la enseñanza de posgrado para la que no hay limitación de edad. Esto conlleva una gran pérdida de la calidad de vida ya que la jornada laboral es muy prolongada (12 horas) y se trabaja los fines de semana

(preparando clases, corrigiendo trabajos de los alumnos, impartiendo clases, etc.)

Todos los días estoy aquí 9 horas, también hago otras cosas luego llego a casa y me intereso por lo que estoy leyendo, un rato, una hora porque estoy cansada, lo que sí trabajo sábado y domingo. Los sábados a la tarde, tengo mis días de gimnasia, a la tarde ya me pongo a trabajar en algún trabajo. El año pasado tuve la maestría virtual. Siempre me hace bien conectarme el sábado o el domingo para conectarme con el conocimiento posible. [...] Yo tengo presente eso, me cuido mucho y creo que debo poder elegir siempre. Pero es necesario trabajar menos, yo trabajo 9 horas, hay que ponerse un horizonte y es mejor manejarlo uno a uno. Yo quisiera poder quedarme 3 meses en España [con mi hijo y nietos], no puedo. (EM10)

Te diría que el único reparo que veo es la sobre dedicación. Uno siente que con los años tiene menos pilas, yo siempre digo que como soy sociólogo mi hora vale la mitad por lo tanto si quiero tener el nivel de vida de otros tengo que trabajar el doble. Y tuve suerte de tener oportunidades para trabajar el doble, a costa de jornadas laborales de 12 horas de promedio no? que es lo que continúo haciendo, el día promedio entro a las 8 a un lugar y termino el día a las 10 de la noche. el jueves es un día excepcional. Por eso te digo las condiciones ideales serían un tipo de trabajo que llevara menos horas. (EV12)

Aunque la proyección es la de encontrar algún tipo de equilibrio. La perspectiva es la de quedarse con una tarea parcial, que sea la gratificante y que suponga un ingreso complementario al de la jubilación y una oportunidad de continuidad con lo hecho a lo largo de la vida.

En absoluto, y la idea mía es hacer cursos de cuidadores en sindicatos y por ahí me animo a poner una empresa de Gerenciamiento Servicios de Cuidados. que es de lo que más tengo experiencia, chiquitito, como para ocupar de mi semana 4 horas diarias acá y que a la tarde tenga ocupadas dos tardes, cuando me jubile, mientras estoy trabajando, estoy trabajando, que creo tengo una proyección de tres años más con todo. [...]Estoy programando con qué me voy a quedar, no me voy a quedar sin nada porque con mi temperamento no sirvo para quedarme en casa. Ahora con este problema de salud que tuve que me hizo quedar en casa 15 días.(EM4)

Yo siempre dije, yo dejo el cargo pero no dejo la educación. (EM3)

Yo veo esto en el tramo entre 65 y 70 no tengo esta reflexión después de los 70, conozco sólo ese tramo. Y no, pienso que no es sólo económico, tiene que ver con hacer cosas que a uno le gustan, cortar un poco con la sobre-dedicación pero continuar haciendo lo que a uno le gusta, eso supone una flexibilidad que muchas veces no existe. Es como un todo o nada, te llega la intimación y tenés que pedir turno en el ANSES, que es lo que yo vengo eludiendo. (EV2)

Primero, al salir de una situación de dependencia se genera un desequilibrio económico, y por lo tanto hay que cubrirlo, creo que estoy pasando una etapa de actividad exagerada, esto es para bajar las angustias internas y lograr a un equilibrio, cuando llegue a una meseta, la idea es tener tiempo para escribir, pintar ,hacer cosas. No sé si esto es posible, inflación mediante. Las remuneraciones docentes no son muy brillantes; en la facultad no estamos mal, pero hay que poner signos interrogatorios con respecto al futuro. El panorama es que después de estos 5 años voy a entrar en período jubilatorio, vos sabes lo que pienso respecto a que la jubilación es una situación externa y que uno debe producir hasta que pase a mirar los lirios desde abajo. Pienso que esto es así : mientras uno tenga salud y fortaleza como para poder generar cosas bueno, maravilloso. (EV3)

Porque a medida que pasa el tiempo uno no se da cuenta que se está convirtiendo en viejo, la verdad es que hablo por mi experiencia, yo tengo que llamarme la atención, y decirme: yo con la edad que tengo ya no puedo hacer las cosas de la manera que las hacía cuando era más joven, tengo que modificarme. Es como si caminaras con el viento en contra, eso uno no lo tiene en cuenta. por qué me tengo que tensionar si yo ya tengo esta edad y esto es lo correcto? Eso uno no lo tiene consciente todo el tiempo, uno sigue pensando que sigue siendo joven. Y eso que tengo a favor de que uno es mujer y se ve las arrugas, porque sino no piensa en la vejez. (EM13)

Es de destacar que ninguno de los entrevistados realizó algún tipo de preparación para la jubilación que no existe en ninguna de los organismos públicos en los que trabajan.

1. Diferencias por género: es igual la jubilación para varones y para mujeres?

La mirada de estos profesionales mayores es la de igualdad ante la situación de jubilarse en la medida en que la experiencia de trabajo fue similar para varones y mujeres. La diferencia, podría estaría dada por la variada importancia del trabajo que ha tenido el trabajo en la vida de las mujeres y su proyección.

Antes había, porque el hombre se jubilaba y no sabía que hacer en su casa y la mujer sigue haciendo lo que hacía en su otro trabajo. Tenía dos jornadas. Ahora veo todo igual, a partir del compañerismo, de todos hacemos todo. No sé que va a quedar pero evidentemente es diferente a lo de antes. No puedo decir por mi experiencia personal, por que en el caso de mi esposo fue muy negativa. (EM12)

Mi marido tiene 70 años está jubilado pero trabaja, esto nos hace bien, para la relación de pareja. Porque si estás todo el día en casa tenés que rearmar el vínculo, y hay que rearmar la conversación, hay que rearmar todo. [...] No fue esa la trayectoria. Uno está acostumbrado a que el llega hace , porque los dos trabajamos. Y si llaman mis hijas el que está corre. No me imagino, honestamente todo el día en mi casa con mi marido, Lo que sería bueno sería quizás proyectar cosas juntos socio-recreativas ,no lo veo a mi marido yendo a un club de viejos. Lo que si tenemos es vida social, reuniones con amigos, pero es todo un cambio. Y es un cambio cuando los nietos crecen, también. (EM9)

Es decir las mujeres están sobre-explotadas en su rol de mujeres, como los hombres están sobre-explotados en su rol de hombres, y eso crea una serie de situaciones que no son comparables. Resuelto ese tema no me parece que la jubilación sea muy diferente para mujeres y varones. (EM10)

En general los hombres siguen trabajando con mayor responsabilidad de lo que conozco que las mujeres porque tienen sus empresas y sus profesiones. Yo lo cargo a mi hermano porque le digo que si tengo que ponerme en manos de un cirujano de 70 años lo pienso, el me dice: no lo comentes [...]Y porque es una cosa cultural, el hombre es el proveedor, y eso se mantiene.(EM12)

Yo creo que si sos profesional tiene costos parecidos, por ahí la mujer culturalmente puede conectarse con su aspecto ancestral y consolarse mejor. A los varones el asunto del macho proveedor debe condicionarlo más no? De hecho mi mujer que aportaba en la pareja cuando se le cortó el trabajo, se le cortó. Ella trabajaba en consultorías y hace tres o cuatro años se cortaron. Pagó un costo muy alto, ella era del trabajo profesional... Creo que a la mujer que ha hecho de su profesión una carrera le cuesta lo mismo que al hombre. Por ahí después encuentre consuelo, que se yo, cocinando mejor. Por ahí hay otras mujeres que el trabajo les signifique menos, ahí si es distinto. (EV6)

2. Obstáculos y facilitadores organizacionales seguir trabajando más allá de la edad jubilatoria

para

Las condiciones laborales relacionadas con la flexibilidad horaria, lo variado del trabajo y el margen de libertad para la toma de decisiones son consideradas facilitadores de la continuidad laboral. Para los de mayor edad que la carga sea de medio tiempo es también un factor valorado.

Lo que es en XXX, después de tantos años de trabajo y por haber formado un equipo de 12 voluntarias que se hicieron conmigo tengo una comodidad total, tengo mucho apoyo en los proyectos y tengo una libertad total., es un gran placer para mi hacer lo que me gusta y lo que quiero. En la Municipalidad que es un trabajo fuerte es como mi trabajo de ingreso económico, no me disgusta porque trabajo con un buen equipo. A lo largo de mi vida pude desechar lo que no me gustaba y hacer lo que me gusta, en los momentos en que me sentí incómoda cambia de rumbo. En este momento en los lugares que estoy voy feliz. El crecimiento tiene que ver con eso, en que uno va haciéndose sus espacios a medida. (EM4)

Yo en realidad quería trabajar, pero menos horas y sin esa exigencia terrible porque fue de un esfuerzo enorme, salía a las 9 de la mañana y llegaba a las 9 de la noche a mi casa. Si, me hubiese gustado seguir trabajando pero menor cantidad de horas. (EM5)

No, yo entiendo en qué condiciones, bueno esta cuestión de menos horas me parece fundamental, de esto hemos venido hablando hace tiempo de la preparación de ir acortando los tiempos, creo que es importante porque, en ese tiempo te vas armando de otros espacios, porque tenés tiempo; en vez de 8 horas trabajás 5, el tema del horario es fundamental. En cuanto a condiciones, no sé , por ejemplo el ser reconocido, eso creo que es importante, que te consulten “a vos que te parece ésto”, eso no? Y en cuanto los espacios el que trabajó en el estado se arregló siempre con tan poquito... (EM2)

En las organizaciones públicas los recursos siempre fueron escasos. Siempre se trabajó en malas condiciones... porque esto va a cambiar? Para serle franco no lo he pensado, yo siempre he trabajado, salvo una época muy breve donde estaba muy bien pagado y tenía una apoyatura logística adecuada. Yo siempre he trabajado en condiciones muy precarias. Sin teléfonos, sin computadoras, con oficinas compartidas, hubo excepciones, que duraron en el tiempo pero excepciones . Aprendí a trabajar de una manera que ahora se llama todo terreno, y ahora continúa. Las tareas que hago ahora involucran esas instalaciones insuficientes, falta de apoyo material, físico en cuanto a comunicaciones, de telemática, no así en el tema de personas con los grupos de trabajo en general me ha ido bien, mejor que con la otra cuestión. (EV5)

Entre los obstáculos organizacionales mencionados están el acoso moral en el trabajo, tanto en el ámbito público como en el privado, la incertidumbre que genera el saber que no se sabe en qué momento la organización exigirá el cumplimiento de la ley y se les pedirá que se jubilen, que sus contratos una vez jubilados dependan de la buena voluntad o del conocimiento con sus superiores inmediatos.. Asimismo, la duración prolongada de la jornada laboral o el trabajo con población en riesgo son factores negativos. En algunos casos el acoso moral fue la causa de la decisión de jubilarse y a partir de ello encarar otra etapa laboral.

Hay miradas dispares respecto de la discriminación por edad en sus organizaciones, en la medida en que algunos consideran que existen otras formas de discriminación más frecuentes, independientes de la edad.

No la discriminación está por en qué gestión entraste, o a que gremio estás afiliado o a que agrupación pertenecés.
(EM1)

Si bien sentí como que nos fueron alejando a los que éramos más viejos, porque cuando entran nuevas gestiones siempre hay un prejuicio de que lo anterior no es bueno. (EM12)

No, jamás, no sé porqué pero, nunca, a veces pienso deberían pensar en alguien más joven, pero después vuelvo a pensar en lo mismo, bueno, no tiene que ver eso, nunca jamás.(EM11)

No, no para nada, al revés a medida que iba cumpliendo años la probabilidad de ocupar cargos directivos, aumentaba. Así que al contrario. Pienso que eso ocurre cuando uno es un profesional promedio sin ocupar cargos directivos.(EV12)

Para otros se da la discriminación por edad...

Si bien sentí como que nos fueron alejando a los que éramos más viejos, porque cuando entran nuevas gestiones siempre hay un prejuicio de que lo anterior no es bueno. En el sentido en que sutilmente comenzás a ser viejo, y tus pares te reconocen por tu experiencia, etc. pero en el fondo está la sensación del pedido de “cuando vas a dar un paso al costado y nos vas a dejar ?”[...]Si absolutamente esto es así totalmente, ojo no lo vivo mal hay un gran respeto, pero en el plano de la competencia está presente en chistes, en múltiples cuestiones; imaginate que en una clase te olvides una cita, tus ayudantes te miran! De manera que esas cosas van registrando lo que no te puede pasar y porque no te pueden pasar? La discriminación por edad empieza a los 35 cuando mirás el diario y te preguntás como hice para mantenerme así... (EV3)

Destacan una buena relación con sus compañeros de trabajo, equipo a cargo o colegas más jóvenes. En cambio es diferente la relación respecto al alumnado. Algunos decidieron dejar las cátedras de grado o la escuela media donde la brecha etaria con sus alumnos es grande. Otros continúan pero hacen un gran esfuerzo para mantenerse....

Hace dos años que estoy. Una de las razones por las que quería dejar la cátedra era que no me sentía en grado de alternar con chicos de 18 o 19 años como profesor.[...] Pero mientras daba clase, yo tenía sesenta y tantos y mis alumnos 18 o 20, era difícil sintonizar con sus universos mentales, yo provengo de un mundo de la abstracción, de la intelección, de un mundo de encuadres integradores. (EV24)

No, nada, nada en la medida que pienso continuar trabajando. En lo mismo, con menos dedicación, quedándome con lo que más me gusta, que es el pos-grado. Me gusta más en enseñanza lo que tenga que poner menos el cuerpo. Uno pone más el cuerpo en la educación secundaria. Porque aunque es un instituto militar y el tema de la disciplina no tiene nada que ver con otros colegios secundarios, como que está resuelto: son adolescentes, son adolescentes. [...] Otro lugar donde hay que poner mucho el cuerpo es en Sociales en la UBA, es un trabajo fuerte. Las clases son muy numerosas, casi 100 alumnos y frente a eso, el pos-grado es otra cosa. [EV2]

Trato de demostrar que estoy bien físicamente, por ejemplo patino para llegar al pizarrón. Porque patino para llegar al pizarrón? , esto también me lo cuestiono [...] Yo creo que las modas las circunstancias nos obligan a meternos en el mundo de los jóvenes, y a hablar como pares porque sino estás frito, pero eso lo hicimos siempre como docentes. [EV3]

3. *El sistema de seguridad social y su revisión*

Los entrevistados plantean la necesidad de una profunda revisión del sistema de seguridad social, de sus bases de recaudación y de la equidad de sus prestaciones. Asimismo reconocen que en la sociedad argentina no se ha dado todavía este debate y que debería impulsarse el ponerlo en agenda de discusión pública. Existen divergencias respecto del origen de los fondos, de la permanencia de un sistema optativo de aseguradoras privadas, de la brecha entre jubilaciones mínimas y otras de mayor cuantía, del monto de las jubilaciones mínimas en relación al salario, etc.

Honestamente creo que hay replantear la seguridad social, sin estridencias. (EM1)

En general se lo ve como algo poco equitativo, porque si alguien no aportó fue quizás por diferentes motivos, pero debería haber, no digo premios y castigos, no quiero ponerlo así, pero debería haber alguna diferencia entre aquel que aportó y el que no. Pero nuestro país es medio así, si vos pagas los impuestos luego viene una moratoria y estás igual que el que fue moroso por años. No hay diferencia con el que cumplió siempre con la norma. Bueno pero a veces fue que no aportaron porque no han podido, no porque no se quiere, es lo que yo pienso. (EM9)

A mi me parece muy mal que se hayan quitado las AFJP, que se haya quitado la opción a los que querían adherir a ese sistema. Me parece muy mal que esos fondos hayan sido confiscados por el estado. En estos temas tan importantes yo creo que habría que aplicar eso de que los pueblos no gobiernan sino por sus representantes. Yo alentaría un gran debate sobre esta cuestión. No tomar decisiones que no se discuten, ni tampoco que no se trate el tema, promovería el debate como de tantas otras cosas. Después se vería cual es la mejor solución. (EV2)

El 70 % de las mujeres jubiladas y pensionadas cobran el mínimo y el 83% de los varones cobran el mínimo, si bien hay 2 millones y medio bienvenidos sea la estatización es mas, nunca tuve dudas con respecto a la estatización de los fondos, el sistema de las AFJP me parece un sistema riesgoso por las quiebras. y por la pérdida de fondos. Es cierto que la distancia de la retribución de activo a la de jubilado es muy grande en este momento sería el 60% de la ganancia general. Y hoy con el 60% no te podés mantener.

Por lo tanto la cuestión de angustia de seguir batallando, inventando, generando, etc, es real. Este achatamiento que significa que cobremos primero: cálculos reales futuro de la jubilación redefinido con impuestos fiscales, el 40% del ingreso de Anses es por cuestiones fiscales de manera que el futuro de la jubilación no va a poder mantenerse el sistema se va a tener que reformular y va a haber un achatamiento salarial para los mayores. Más del 80% va a cobrar un mínimo. Por lo tanto no ver esto y pensar que vivimos en el país de las maravillas es un error. Creo que todos sentimos que la universalización, etc, de las políticas está bien pero no es universal 100% No es verdadero, la asignación universal por hijo es una buena medida pero no es universal. Nosotros que tenemos claro las cuestiones de las políticas no podemos pensar que el futuro va a ser magnifico para los mayores, yo creo que no. Primero porque el valor hace que haya discriminación y es una batalla la nuestra desde hace mucho tiempo, y esto va a seguir. Es una guerra de permanencia. (EV3)

Yo creo que en el futuro el sistema jubilatorio va a pasar por situaciones muy difíciles, por eso que hablábamos de que no está resuelta la relación entre el número de activos y pasivos, y porque en Argentina nosotros siempre tenemos una nueva crisis, que es cíclica que nos afecta cada tanto y que se avizora en el horizonte en los próximos años. Eso va a causar otra vez una remezón en el mercado de la Seguridad Social.(EV5)

A modo de cierre

A partir de los discursos de los profesionales jubilados o jubilables de la administración pública que continúan trabajando, hemos identificado los siguientes ejes de discusión relacionados con el futuro de la seguridad social.

El deseo de estos trabajadores de continuar trabajando, pero no desde el lugar de competencia con los jóvenes, sino en espacios de menor carga horaria en tareas que permitan la transferencia de sus conocimientos, que sean gratificantes y que constituyan una continuidad de lo realizado en el curso de sus vidas.

La pérdida de ingresos al momento de jubilarse, y luego en el tiempo, es lo que genera la decisión de continuar con el máximo de tareas posibles por el plazo que se pueda, a fin de compensar este futuro incierto.

Por otro lado, dada la edad jubilatoria obligatoria, la continuidad laboral en las organizaciones es vivida como una trasgresión, con un alto grado de incertidumbre en la medida en que son objeto de medidas discrecionales relacionadas con su permanencia en el trabajo.

Existe una mirada crítica respecto de una edad jubilatoria obligatoria como única variable a tener en cuenta, más allá de las capacidades y de la trayectoria, que asimilan a una pérdida de capital social comunitario. Asimismo consideran que la prolongación de la edad de permanencia en el mercado es necesaria dada las mejores condiciones en que se envejece y la longevidad.

A partir de estos hallazgos la propuesta es la de un retiro más tardío y paulatino que suponga un gradual acomodamiento a la pérdida de ingresos cuando uno se jubila y que por otro lado, permita sostener una inclusión social a partir del ejercicio profesional en consultoría, gestión o docencia, en particular la relacionada con posgrados.

Bibliografía

Adelantado, J. (2009) Por una gestión “inclusiva” de la política social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo- Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ariño Vilarroya, A. (2002). Ciudadanía y bienestar social. Ponencia presentada en las Jornadas de sociología política. Univesitat de Valencia.

Ballard, K.; Elston, M. y Gabe, J. (2009) Public and private ageing in the UK: The transition to the menopause. En *Current Sociology* 57 (2):269-290.

Bertaux, D. (1981). *Biography et society. The life history approach in social sciences*. Londres: Sage.

CEPAL (2004) *Estrategia Regional para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Santiago de Chile.

Comisión Europea (2010) *Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*.

Disponibleen

<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=pensions>
descargado el 26/8/2010.

Decreto 214/2006. Homológase el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Vigencia. [ElectronicVersion]from <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/resaltaranexos/110000-114999/114315/texact.htm>.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (2011) *El campo de la investigación cualitativa*. Gedisa: México.

Fassio, A. (2007) “La institucionalización de los adultos mayores en la Argentina. Imaginarios y realidades”. En *Vertex, Revista Argentina de Psiquiatría* 76. Vol. XVIII: 443-447.

Fassio, A. (2009b) " Aportes para la reflexión sobre las políticas públicas y el bienestar en la vejez" en el Libro VIII Jornadas de la Cátedra de Psicología de la 3ra Edad y Vejez Desafíos y logros frente al bien-estar en la vejez, Facultad de Psicología de la UBA, EUDEBA, págs. 41-5.

Fassio, A. y Martínez, R. (2009) Estado de situación de la salud de la población de adultos mayores en Argentina. Documento de Trabajo Ministerio de Salud de la Nación y OPS (mimeo).

Fougère, M., Mérette, M., & Zhu, G. (2006). Population Ageing in Canada and Labour Market Challenges [Electronic Version]. *Human Resources and Social Development Canada*. Retrieved 21/1/2011 from <http://www.naalc.org/english/ageinglabourmarketcanada.pdf>.

Fuentes-Bolaños, C. (2010). El envejecimiento de la población y la política pública en Costa Rica [Electronic Version]. *SEGURIDAD SOCIAL*, 21-29. Retrieved 21/1/2011 from http://www.ciss.org.mx/pdf/editorial/260/260_02.pdf

Huenchuán Navarro, S. (2004a). *Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Población y Desarrollo 51.

Huenchuán Navarro, S. (2004b). Políticas sobre vejez en América Latina: elementos para su análisis y tendencias generales. En *Notas de Población*, 78: 155-182.

Iacub, R. (2006). *Erótica y vejez*. Buenos Aires: Paidós.

Ley 25.164. LEY MARCO DE REGULACION DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL [Electronic Version]. Retrieved 11/11/2010 from <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:JUULFTFcxE4J:www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/regimenes/>.

Krain, M. (1995) Policy Implications for a Society Aging Well : Employment, Retirement, Education, and Leisure Policies for the 21st Century *American Behavioral Scientist* 39: 131. Retrieved 1/2/2011 from <http://abs.sagepub.com/content/39/2/131>

M Maddox, G. (1999) [1996]. Definiciones y descripciones de la edad. En B. Neugarten, *Los significados de la edad*, (pp. 39-45). Barcelona: Herder.

Neugarten, B. (1999) [1996]. *Los significados de la edad*. Barcelona: Herder.

Neugarten, B. y Datan, N. (1999) [1996]. *Perspectivas sociológicas del ciclo vital*. En B. Neugarten. *Los significados de la edad* (pp. 107-130). Barcelona: Herder.

Northmore, S., Ball, C. y Smith, A. (2005). Multiple identities in older age: a re-examination. Documento presentado en NCVO/VSSN Researching the Voluntary Sector Conference 2005. Universidad de Warwick.

Oficina Nacional de Empleo, & Secretaría de la Gestión Pública. (2007/2008). *Población jubilable dotaciones de reemplazo*. Retrieved 21/1/2011. from http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/Poblacion_Jubilable_Dotacion_Reemplazo.pdf.

OISS-IMSERSO-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (2006). *Personas mayores, dependencia y servicios sociales Situación, necesidades y demandas de las personas mayores en los países del Cono Sur. Apuntes para un diagnóstico*. Descargado el 7 de enero de 2008 de www.oiss.org.

Proyecto Share <http://www.share.cemfi.es/>. Consultado el 27/4/2011.

Reuters. (2011). Reino Unido elimina la jubilación obligatoria a los 65 años. Retrieved 20/01/2011, from <http://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE70C10820110113?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0>

Rodríguez Rodríguez, P. (2002). Mujeres mayores, género y protección social. En V. Maquieira D`Angelo (compiladora), *Mujeres mayores en el siglo XXI. De la invisibilidad al protagonismo* (pp. 89-136). Madrid: IMSERSO.

Rodriguez Cabrero, G. (1997). *Participación social de las personas mayores*. Madrid: IMSERSO.

Schellenberg, G., Turcotte, M., & Ram, B. (2005). Post-retirement employment [Electronic Version]. *PERSPECTIVES- Statistics Canada*, september, 14-17. Retrieved 17/01/2011 from <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/10905/8622-eng.pdf>.

Sen, A. (1996) [1993]. Capacidad y bienestar. En M. Nussbaum y A. Sen, *La calidad de vida* (pp.54-83). México: FCE.

Yuni, J. (2000). El mito del eterno retorno. Educación, subjetividad y adultos mayores. En S. Duschatzky (compiladora), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, (pp. 187-249). Buenos Aires: Paidós.

CULTURA Y COMUNICACIÓN EN UN BANCO ESTATAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

*Arriaga, María Cristina - Oviedo, Raúl Ricardo -
Racca, Adriana- Miguez Susana- Zaragoza Pablo⁴³*

⁴³ Investigadores de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Instituto de Investigaciones y Asistencia Técnica en Administración (por convenio)

HISTORIA

A mediados del siglo XIX, la usura en Rosario había alcanzado límites incontrolables. Hacia 1893 los intereses que cobraban algunas casas de empeño eran superiores al 3% mensual y las sanciones punitivas, por violación al reglamento que establecía la Municipalidad, no solucionaban esta situación. A raíz de esto el intendente Froduardo Grandoli envió una carta al grupo asesor (que hacía las veces de Concejo Municipal) demostrando claramente su interés por ayudar al segmento de la población más necesitado.

Años más tarde en la sesión del 1º de febrero de 1895 se sancionó la Ordenanza “Carta Orgánica del Banco de Préstamos y Caja de Ahorros”.

Un año más tarde inició sus actividades, abriendo de 10hs. a 16hs., en su primera ubicación y se realizaban operaciones de pignora y depósitos en cajas de ahorros. En 1905 se compra el terreno de calle Libertad (hoy Sarmiento), donde se levanta más tarde la Casa Central, construida con recursos propios, y donde funcionó el Banco hasta el año 1980.

Por reforma de la Carta Orgánica, en 1912, se autoriza a recibir, además de depósitos en caja de ahorros, depósitos en cuenta corriente y a plazo fijo. Más tarde, un 21 de mayo de 1940 el Intendente Municipal, mediante Ordenanza nº 31, dispone el cambio de denominación. Transcurrieron los años y en noviembre de 1986 el Banco inauguró el nuevo edificio de su Casa Central, donde en la actualidad siguen creciendo en su número de operaciones.

OBJETIVOS

Su fundamento básico es orientar su política crediticia al servicio de las necesidades socio-económicas de la ciudad en todos sus aspectos y actividades, con marcadas preferencias para los sectores sociales de menores recursos, así como de apoyo permanente a la Municipalidad de Rosario.

MISIÓN

Como único banco público de origen local, provee soluciones financieras diferenciadas al sector público, instituciones, empresas e individuos alcanzando a todos los sectores sociales y privilegiando el desarrollo regional.

VISIÓN

Ser el banco público de la Provincia de Santa Fe, autosustentable, con amplia capacidad de operación, cimentado en un sólido desarrollo tecnológico, que aporte soluciones innovadoras de interés social, con personas facultadas y altamente comprometidas.

VALORES

- Conducta ética
- Orientación al cliente con propuestas innovadoras
- Confiabilidad y la capacidad de inspirar confianza
- Efectividad en la prestación de servicios
- La interacción con distintos actores sociales
- Sustentabilidad
- Responsabilidad Social Empresaria
-

SERVICIOS

Los servicios que ofrece el banco son:

Para banca personal:

✓ **Cuentas**

- Cuenta corriente en pesos
- Caja de ahorro
- Cuenta sueldo

✓ **Tarjetas**

- Tarjetas de crédito

✓ **Créditos**

- Créditos personales
- Solución informática
- Créditos hipotecarios
- Créditos prendarios
- Créditos gas natural
- Créditos taxi protegido

✓ **Seguros**

- Seguro de vida
- Combinado
- Por robo

El Banco desarrolla una firme tarea de apoyo a las Pymes, tanto crediticiamente como auspiciando conferencias y cursos de capacitación.

La amplia gama de servicios incluye opciones para dar solución a todas las necesidades de las empresas pequeñas y medianas, con atención preferencial.

Para ello cuenta con los siguientes servicios de banca empresa:

✓ **Cuentas**

- Cuenta corriente
- Cuenta corriente especial

✓ **Financiación**

- Créditos a sola firma
- Créditos con cesión de certificados o Facturas de la Municipalidad de Rosario y Otros entes
- Créditos con garantía hipotecaria o Prendaria
- Autocancelables
- Margen de descubierto en cuentas Corrientes
- Préstamos con garantía de cupones de Tarjetas de crédito
- Préstamos para la financiación de

•
•

- Exportaciones
- ✓ **Convenios**
 - De pago de sueldos
 - De recaudación
 - De débitos automáticos
 - De pago de proveedores
- ✓ **Comercio exterior**
 - Financiación de exportaciones
 - Cartas de crédito
 - Cobranzas
 - Órdenes de pago
- ✓ **Cajas de seguridad**

ESTRUCTURA

Las funciones dentro del Banco se desarrollan a través de unidades con distintos grados o niveles de autoridad:

- Dirección
- Gerencias
- Departamentos
- Áreas o Sectores

Con respecto a la situación laboral del personal, hay empleados de planta permanente, contratados y pasantes.

Cabe destacar que los empleados de planta permanente gozan de estabilidad laboral de acuerdo al marco regulatorio vigente.

RECURSOS

El Banco atenderá sus operaciones con los siguientes recursos:

- El capital y reserva legal que arroje su balance.
- Los que le procure la Municipalidad por ordenanzas especiales.
- Donaciones y legados aceptados por el Directorio.
- Los que obtenga en virtud de las operaciones que realice.

La empresa posee sistema de capacitación y actualización para el personal de planta y contratados.

La empresa tiene sistema de promoción de personal por carrera bancaria, por antigüedad y por meritos; además de contar con un sistema de control de gestión y de planificación.

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Los salarios del personal son fijados de acuerdo al convenio colectivo del gremio de bancarios (ABAPRA).

ESTRUCTURA Y DISEÑO EDILICIO

Calidad de las instalaciones: muy buena

Layout: La distribución es cómoda para el normal desarrollo de las actividades por parte de los empleados, pero se encuentra en continuo cambio en busca de la optimización del espacio.

ANÁLISIS FODA

Fortalezas

- ⇒ Baja rotación del personal
- ⇒ Altos conocimientos técnicos para la atención especializada de clientes.
- ⇒ Buena relación con proveedores
- ⇒ Prestigio
- ⇒ Buena imagen
- ⇒
- ⇒

Oportunidades

- ⇒ Necesidad creciente de financiación de la población
- ⇒ Único banco estatal de la ciudad.
- ⇒ Ampliación de negocios hacia otras regiones.
- ⇒ Gran cantidad de personal

Debilidades

- ⇒ Falta de motivación del personal
- ⇒ Excesivas reglas y procedimientos a cumplir en la labor diaria

- ⇒ Inadecuada comunicación entre los distintos departamentos
 - ⇒ Resistencia al cambio
 - ⇒ Cultura arraigada (personal de antigüedad en los puestos)
- Amenazas**

- ⇒ Políticas de gobierno
- ⇒ Crisis mundial
- ⇒ Sindicatos

CULTURA ORGANIZACIONAL.

VALORES.

Al analizar los valores (Ver Gráfico 1), los seleccionados son: tener tiempo disponible para su vida personal y tener estabilidad en el trabajo, donde ambos se encuentran superando el 64%. Estos dos están seguidos por la buena relación de trabajo con el jefe y tener la oportunidad de mejorar sus ingresos con 57% y 56% respectivamente.

Entre los menos seleccionados se encuentran: que lo que hace le permita conseguir otro trabajo, trabajar en una organización importante y lo que se espere de usted esté bien definido. En ninguno de los tres casos se alcanza el 6%.

Cabe destacar que los valores: trabajar en un grupo que coopere entre sí, tener la oportunidad de crecimiento en su carrera fueron seleccionados por más del 50% de los encuestados; y que los valores: ser consultado por su superior directo, vivir cerca de su lugar de trabajo y que su trabajo sea importante para la comunidad no alcanzan el 17%.

En Tabla 1 se pueden ver los datos comparativos entre quienes tienen 30 años o menos y quienes tienen más de 30 años

Grafico 1

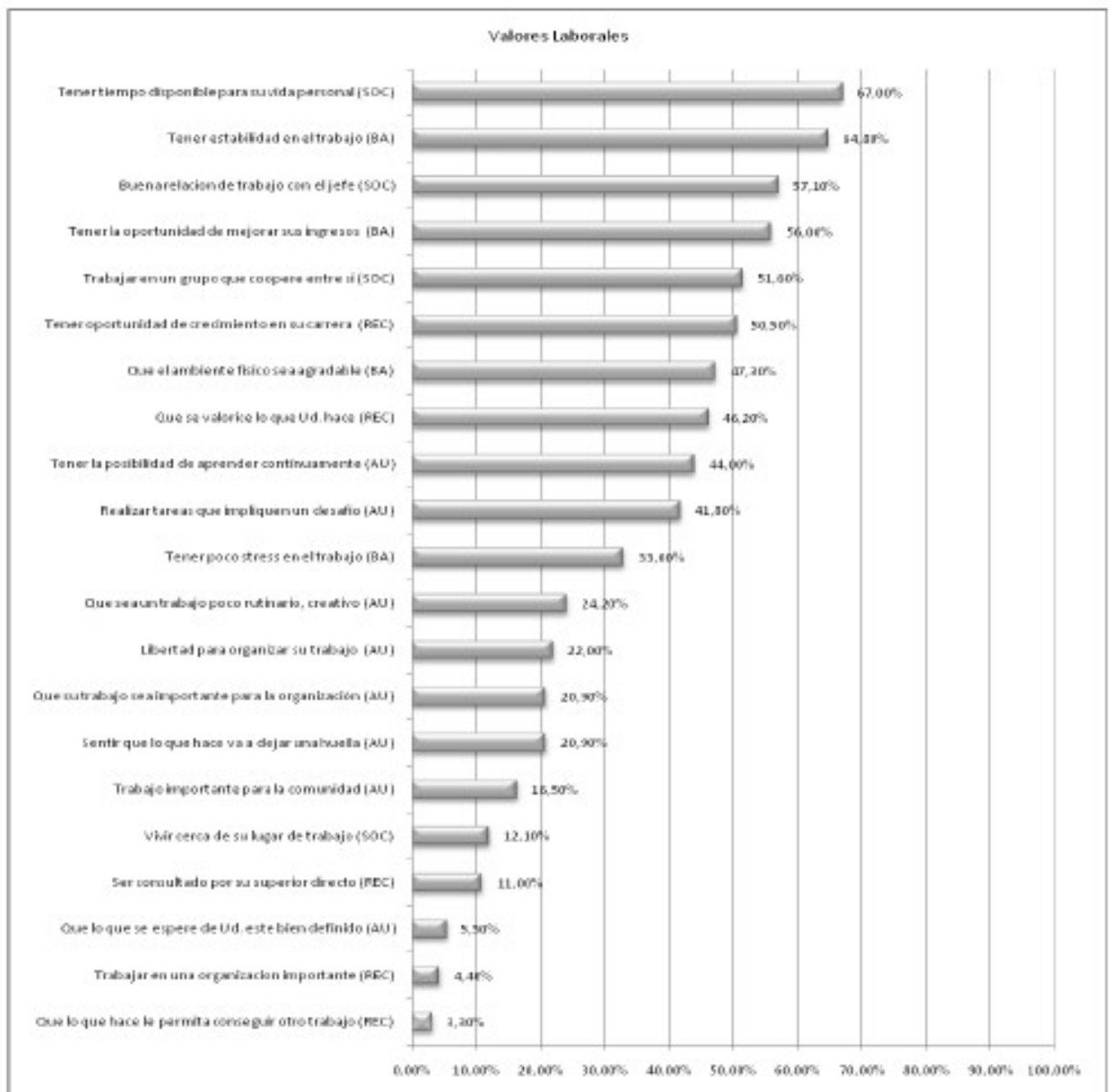


Tabla 1

	30 años o menos	Más de 30 años
1 Tener suficiente tiempo para su vida personal.	59,5%	73,5%
2 Tener estabilidad en el trabajo.	52,4%	75,5%
3 Tener una buena relación de trabajo con su jefe directo.	47,6%	65,3%
4 Tener la oportunidad de mejorar sus ingresos.	42,9%	67,3%
5 Trabajar en un grupo de gente que coopere entre sí.	54,8%	49,0%
6 Tener oportunidad de crecimiento en su carrera.	54,8%	46,9%
7 Que el ambiente físico sea agradable (buena ventilación, iluminación, espacio de trabajo adecuado, etc.).	61,9%	34,7%
8 Que se valore lo que Ud. hace en la organización y la forma en que lo hace.	50,0%	42,9%
9 Tener la posibilidad de aprender continuamente nuevas tareas y nuevas habilidades	50,0%	38,8%
10 Realizar tareas que impliquen un desafío y a través de las cuales pueda obtener un logro personal.	52,4%	32,7%
11 Tener poco stress (presión/ tensión) en el trabajo.	28,6%	36,7%
12 Que sea un trabajo poco rutinario, creativo.	31,0%	18,4%
13 Tener suficiente libertad para decidir sobre cómo organizar su trabajo.	21,4%	22,4%
14 Que su trabajo sea importante para la organización.	16,7%	24,5%
15 Sentir que lo que Ud. hace en la organización va a dejar una huella que los demás habrán de seguir en el futuro	23,8%	18,4%
16 Que su trabajo sea importante para la comunidad	21,4%	12,2%
17 Vivir cerca de su lugar de trabajo.	11,9%	12,2%
18 Ser consultado por su superior directo en las decisiones que afectan la tarea que Ud. realiza.	14,3%	8,2%
19 Que lo que se espere de Ud. esté bien definido, que sea claro.	2,4%	8,2%
20 Trabajar en una organización importante, de prestigio.	2,4%	6,1%
21 Sentir que lo que hace y aprende en el trabajo le va a permitir conseguir otro trabajo en otro lugar	0,0%	6,1%

A continuación se analizan cada uno de los valores por separado y en comparación con los de las encuestas sobre la población general y la Administración Pública del libro “Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina” de Felcman y otros. También se realizan comparaciones por edades entre los encuestados en el Banco estatal de la provincia de Santa Fe.

Tener tiempo disponible para su vida personal

Categoría: Valor Laboral Social.

El 67% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 55% y por el 44,1% en la Administración Pública. Lo que ubica la prioridad del tiempo libre de los integrantes de este banco no solo por encima de quienes integran la Administración Pública, sino también por sobre la población general.

Una cuestión a tener en cuenta es que quienes tienen 30 años o menos son los que menos eligieron esta opción, ya que en este rango de edad no se alcanza el 60%.

Estabilidad en el trabajo

Categoría: Valor Laboral Básico.

El 64,8% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 62% y en la Administración Pública por el 62,1%.

Los valores encontrados son similares, cabe recordar que al ser un organismo estatal, gozan de estabilidad laboral de acuerdo al marco regulatorio vigente. Además, quienes no superan los 30

años son quienes menos valoran la estabilidad, ya que el ratio de elección es de 52,4%, frente a un ratio de 75,5% de quienes superan los 30 años. Algo lógico debido a que se supone que los jóvenes son quienes están siempre en busca de nuevas oportunidades y menos se resisten al cambio.

Buena relación con el jefe

Categoría: Valor Laboral Social.

El 57,1% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 45% y por el 51,2% en la Administración Pública. Esto nos indica que este valor está un poco por encima del correspondiente a la Administración Pública.

También se observa que hay una preferencia por parte de los mayores de 30 años a la hora de seleccionar esta opción. En dicho rango de edad, se alcanzó poco más del 65%, siendo el ratio de elección de dicho grupo casi 17,5% superior que el de quienes tienen 30 años o menos.

Mejora de ingresos

Categoría: Valor Laboral Básico.

El 56% de los encuestados considera que es un valor primordial.

Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 70% y el 79% en la Administración Pública. Está muy debajo del valor correspondiente a la población en general y sobre todo a la Administración Pública. Si se analiza por edades los valores que más se acercan a estos son los correspondientes al rango de 31-40 años con un 71,4%.

Ampliando el rango de edad e incluyendo a todos los mayores de 30 años, este valor desciende a casi 67%, pero sigue siendo muy superior al 43% de quienes no alcanzan la mencionada edad.

Cooperación grupal

Categoría: Valor Laboral Social.

El 51,6% de los encuestados considera que primordial. Según la encuesta realizada sobre general, fue seleccionado por el 45% y por el Administración Pública. Está por encima de los Administración Pública.

es un valor la población 44,1% en la valores de la

Analizando por edad se puede observar una supremacía en 6% en la elección de los de 30 o menos.

Crecimiento en su carrera

Categoría: Valor Laboral de Reconocimiento.

El 50,5% de los encuestados considera que es un valor primordial. Puede verificarse que está por encima de los valores generales. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 44% y el 48,1% de la Administración Pública Central.

Cabe mencionar que si bien los más jóvenes (30 o menos) son quienes más valoran este factor, su porcentaje no es mucho mayor a la media, alcanzando casi el 55%.

Ambiente físico agradable

Categoría: Valor Laboral Básico.

El 47,3% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada fue seleccionado por el 44,5% de la Administración Pública. No fue apreciado como un valor de importancia por la población general (privado).

Una cuestión llamativa es que la valoración de un ambiente físico agradable difiere mucho entre quienes tienen 30 años o menos y quienes superan tal edad, los primeros la seleccionaron casi en un 62%, mientras que para los demás no alcanza el 35%.

Valorización del trabajo

Categoría: Valor Laboral de Reconocimiento.

El 46,2% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 38% y por el 35% en la Administración Pública. Este organismo está bastante por encima.

Para este aspecto quienes tienen 30 años o menos lo privilegiaron en un 7% más que quienes superan dicha edad.

Aprendizaje continuo de nuevas tareas

Categoría: Valor Laboral de Autorrealización.

El 44% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 38% y por el 35,8% de la Administración Pública. El valor está por encima de la Administración Pública.

En este factor la media de quienes no superan los 30 años es un 6% superior a la media del total de los encuestados, a diferencia de quienes tienen más de 30 años, donde el valor no alcanza el 39%.

Tareas desafiantes

Categoría: Valor laboral de Autorrealización.

El 41,8% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 27% y el 38,1% de la Administración Pública.

Los valores se aproximan a los de la Administración Pública, pero al analizar por edades quienes tienen 30 o menos lo valoran casi en un 52,5%, mientras que para el resto este valor decae bruscamente no llegando a alcanzar el 33%.

Poco stress

Categoría: Valor laboral Básico.

El 33% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 27,6% de la Administración Pública y por el 32% de los privados. El nivel de stress en esta organización es prácticamente la misma que para la Administración Pública.

Según el estudio de Felcman, la mayor necesidad de tiempo libre se asociaba a mayor stress. Aquí los valores no coinciden con este pensamiento, ya que tener tiempo libre fue el aspecto más seleccionado y tener poco stress en el trabajo esta exactamente en el medio del mismo ranking. Pero si se analiza por edades, puede que sí se dé este pensamiento, ya que quienes prefieren tener poco stress también eligieron tener más tiempo libre.

Creatividad

Categoría: Valor laboral de Autorrealización.

El 24,2% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 26,1% de la Administración Pública y de manera similar por el sector privado.

En este organismo se encuentra un poco por debajo. Los componentes tradicionales son fuente de desmotivación de la creatividad, sumado a la forma de realizar las tareas y resolver problemas.

Si se analizan por edades, se observa que aquellos que no superan los 30 eligieron que el trabajo sea poco rutinario en un 31%, notándose gran diferencia con quienes superan dicha edad alcanzando casi el 18,5%. Por lo que se puede identificar que claramente los más jóvenes prefieren la creatividad por sobre el resto.

Libertad en el ejercicio de sus funciones

Categoría: Valor Laboral de Autorrealización.

El 22% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 34% y por el 49,4% de la Administración Pública. Se aprecia una notable diferencia con respecto a la población general y aun más con respecto a la Administración Pública. En el banco analizado no se observan diferencias con respecto a las edades ya que los ratios de selección de los dos rangos de edad se asemejan mucho a la media total, no alcanzando en ninguno de los casos una diferencia de 1% con respecto al promedio general.

Trabajo importante para la organización

Categoría: Valor laboral de Autorrealización.

El 20,9% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 23% y por el 19,8% de la Administración Pública Central. Los valores del banco estatal se encuentran muy cercanos a los de la Administración Pública.

Que el trabajo sea importante para la organización es un factor que fue elegido en mayor proporción por quienes son mayores de 30 años, 24,5%, por sobre quienes tienen 30 o menos, 16,7%.

Dejar una huella

Categoría: Valor laboral de Autorrealización.

El 20,9% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 10% del sector privado y por el 11,3% de la Administración Pública. Aquí el porcentaje de la entidad bancaria es alto en comparación con la Administración Pública.

Dejar una huella es más importante para quienes tienen 30 años o menos que lo seleccionaron casi en un 24%, frente al 18,4 de quienes superan esa edad.

Trabajo importante para la comunidad

Categoría: Valor laboral de Autorrealización.

El 16,5% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 26% de la Administración Pública y por el 12% del sector privado.

Asistir a la comunidad forma parte de los objetivos propios del sector público, sin embargo en el banco analizado, que el trabajo sea importante para la comunidad, se privilegia en menor medida de lo que se hace en la Administración Pública.

Los valores se acercan más a los de la Administración Pública cuando se encuesta a personas que no superan los 30 años, 21,4%; mientras que los valores para quienes superan dicha edad rondan el 12%.

Vivir cerca del lugar de trabajo

Categoría: Valor laboral de Autorrealización.

Fue elegido por el 12,1% de los encuestados. No se compara con la población en general ni con la administración pública porque este valor no fue medido.

Este factor no sufre variaciones significativas por rangos de edad, ya que siempre están cercanos a la media.

En la Administración Pública se consultó acerca de vivir en un barrio agradable, que no es lo mismo que vivir cerca del trabajo. Aquí lo eligió el 21,9%. Según Felcman y otros, el vivir en un barrio agradable es un deseo integrado parcialmente a la cultura de los empleados públicos.

Ser consultado por su superior

Categoría: Valor laboral de Reconocimiento. El 11% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 20% y por el 21,2% de la Administración Pública. En general este valor está débilmente integrado a la cultura, debido a componentes tradicionales que erosionan valores como el trabajo en equipo y las jerarquías múltiples. En esta empresa se encuentra por debajo del promedio.

Analizando por edades ninguno de los dos grupos alcanza la media de la Administración Pública, estando poco más cerca el grupo más joven con 14,3%, frente al 8,2% del otro grupo.

Objetivos claramente definidos

Categoría: Valor laboral de Autorrealización. El 5,5% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 14% del sector privado y por el 13% de la Administración Pública.

En las organizaciones donde los procesos de gestión tienden a las normas y no a los resultados, este valor tiende a ser desestimado. Este es el caso del banco estatal analizado.

Además, es mucho más desestimado por quienes no superan los 30 años, que lo eligieron solo en casi 2,5% frente a un también bajo porcentaje, 8,2%, de los mayores de dicha edad.

Trabajar en una organización importante

Categoría: Valor laboral de Reconocimiento. El 4,4% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 5,2% de la Administración Pública y por el 19% del sector privado.

Éste es un valor que sin llegar a ser alto, apenas supera el 6%, además es mayor en personas mayores a 30 años y se encuentra apenas por encima de los valores que arroja la Administración Pública. Mientras que para los más jóvenes el valor es bastante inferior, apenas por debajo del 2,5%.

Empleabilidad

Categoría: Valor laboral de Reconocimiento.

El 3,3% de los encuestados considera que es un valor primordial. Según la encuesta realizada sobre la población general, fue seleccionado por el 17% de la población general y por el 8% de la Administración Pública. En el banco estatal se encuentra por debajo de los valores de la Administración Pública.

Si bien se trata del valor más bajo, llama la atención que ninguno de quienes tienen 30 años o menos, haya seleccionado este aspecto, encontrándose por lo tanto en 0% para dicho rango de edad.

Analizando los valores de la Tabla 1 se puede observar que para quienes tienen 30 años o menos los valores que se privilegian son: en primer lugar que el ambiente físico sea agradable seguido por tener tiempo disponible para su vida personal, y más abajo se encuentran en la misma posición tener oportunidad de crecimiento en la carrera y trabajar en un grupo que coopere entre sí.

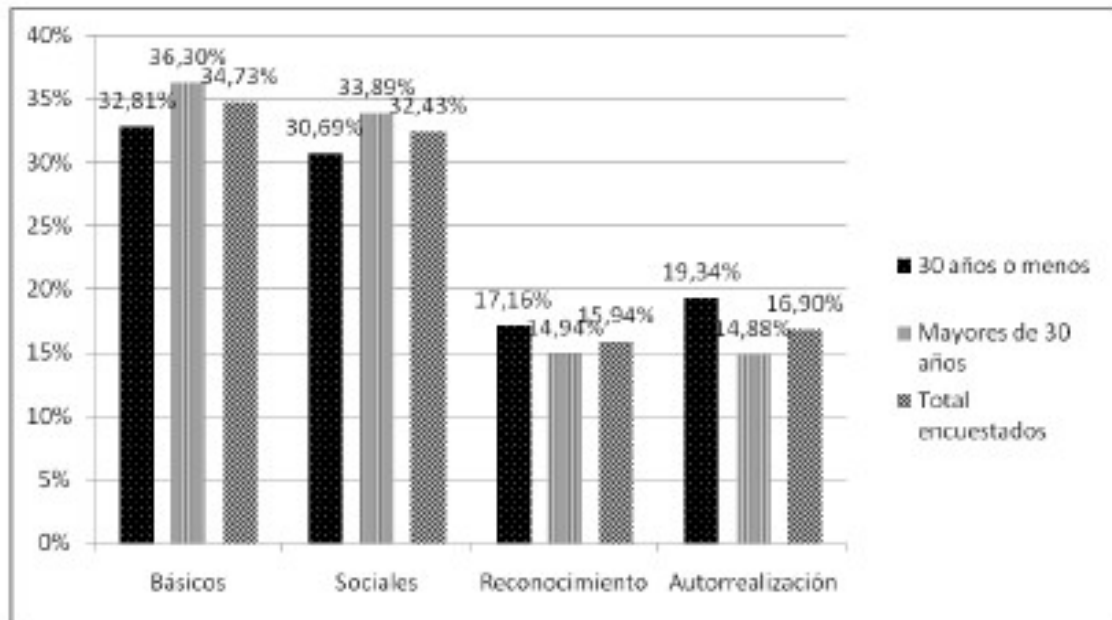
Si se analizan los valores de quienes tienen más de 30 años, se observa que los valores privilegiados son otros, ya que tener estabilidad en el trabajo es el valor más elegido, seguido por tener tiempo disponible para su vida personal, luego por tener la oportunidad de mejorar los ingresos y en cuarto lugar se prefiere la buena relación de trabajo con el jefe.

Continuando la comparación por rangos de edad se observa que solamente tener tiempo para su vida personal está entre los cuatro más elegidos de los dos grupos, pero si bien en ambos se encuentra en segundo lugar los porcentajes de selección varían considerablemente, ya que para quienes tienen 30 años o menos dicho número no alcanza el 60%, mientras que para quienes tienen 30 años o más supera el 73%.

Analizando en conjunto a todos los encuestados se observa que el valor más seleccionado es tener tiempo disponible para su vida personal, seguido por tener estabilidad en el trabajo. Este último valor en quienes tienen 30 años o menos recién aparece en quinto lugar, 52,40%, mientras que para quienes tienen más de 30 años se encuentra en primer lugar.

Siguiendo con el análisis del total de los encuestados se encuentra que la buena relación con el jefe y la oportunidad de mejorar los ingresos son los valores que se encuentran en tercer y cuarto lugar respectivamente, mientras que para quienes tienen 30 años o menos recién se encuentran en el noveno y décimo lugar de preferencia.

Gráfico 2



En el Gráfico 2 se pueden observar los valores preferidos por el personal del banco estatal. Si bien en los dos rangos de edad predominan los básicos, es mayor la preponderancia de los mismos para los mayores de 30 años apenas superando el 36%, mientras que para los de 30 años o menos que no alcanza el 33%. Los valores sociales también son más apreciados por quienes tienen más de 30 años con casi 34%, frente a los de 30 años o menos que no alcanza el 31%.

Los valores de reconocimiento y autorrealización son más valorados por quienes tienen 30 años o menos. El primero fue seleccionado por poco más de 17% y el segundo apenas supera el 19%, mientras que para los mayores de 30 años no alcanza el 15% para los valores de reconocimiento ni el 15% para los de autorrealización.

TIPOS CULTURALES

Gráfico 3

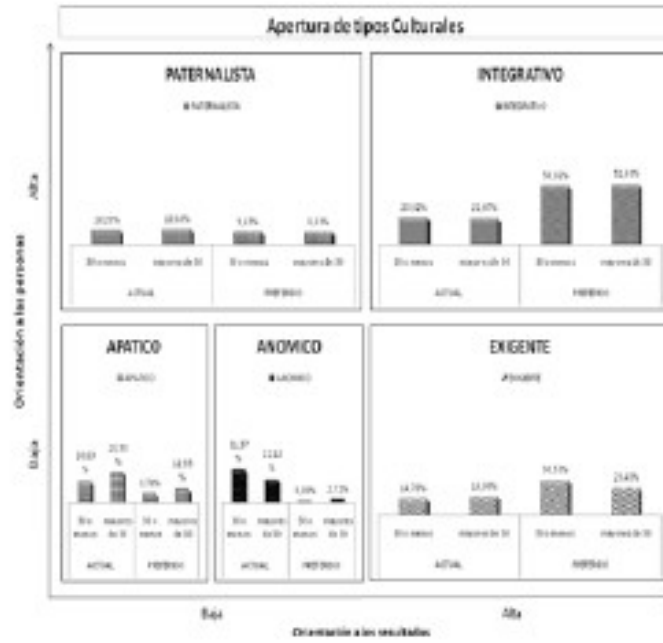
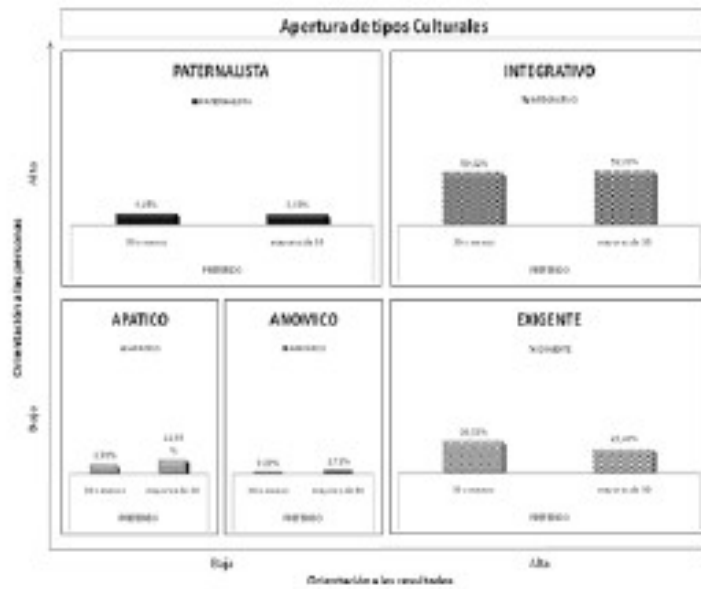


Gráfico 4



En cuanto a los tipos culturales existentes (Gráfico 3) cabe destacar que el anómico es el que prevalece actualmente (26,38%), pero a su vez es el menos preferido (2%). Este tipo cultural es seguido por el apático (24,9%) y el integrativo (22,73%). Con respecto a los tipos culturales preferidos, figura en primer lugar el integrativo (51,43%), seguido por el exigente (26,75%) y el apático (11%).

Analizando los tipos culturales preferidos por edades (Gráfico 4) se observa que en ambos rangos de edad se localizan en primer lugar el tipo integrativo y el exigente en segundo. En tercer y cuarto lugar se encuentran diferencias, ya que quienes tienen más de 30 años prefieren el tipo apático por sobre el paternalista, mientras que la preferencia cambia en quienes tienen 30 años o menos. Ambos rangos de edad vuelven a coincidir en el menos preferido, el anómico.

PRESUNCIONES BÁSICAS

De las presunciones básicas planteadas por Hofstede, se analizan dos: ***Power Distance*** y ***Uncertainty Avoidance***

Con índice ***Power Distance*** se mide la percepción que tienen los empleados acerca de su ubicación personal en la organización con respecto al centro de toma de decisiones.

En esta organización el indicador se situó en 36,9. Cuanto más bajo este indicador, indica una menor distancia al poder y una mayor predisposición al trabajo en equipo.

Si se analiza por edades, dio 38,1 para los de 30 años y menos y 35,8 para los mayores de 30 años. La diferencia no es significativa. El índice ***Uncertainty Avoidance*** mide el grado de eludición de la incertidumbre.

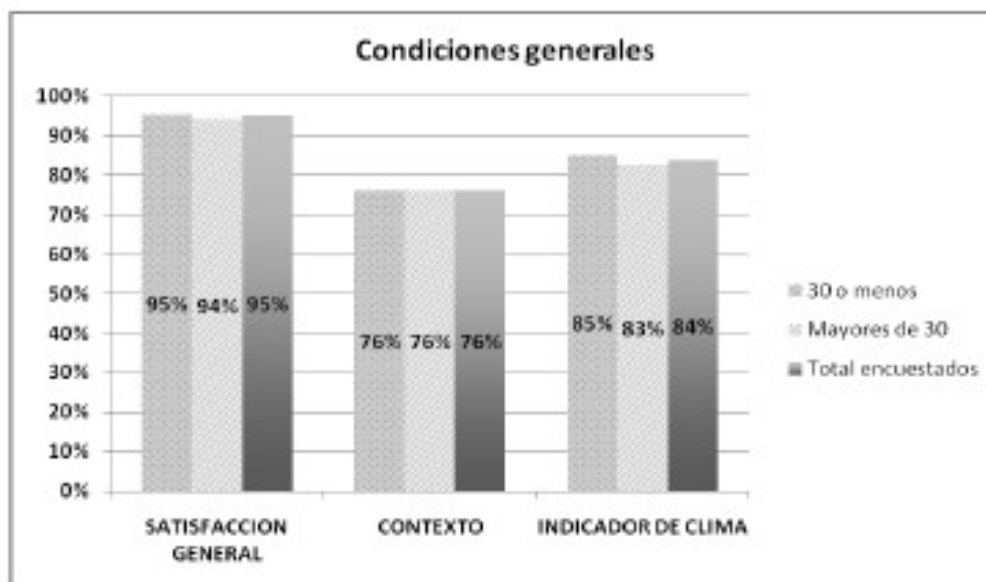
El mismo es de 41,12. (36,68 para quienes tienen 30 años o menos y 44,92 para los mayores de 30 años. Eso marca que los que tienen hasta 30 años inclusive toleran mejor la incertidumbre.

CLIMA ORGANIZACIONAL

Se define el clima organizacional desde las percepciones que el empleado tiene acerca del lugar en que trabaja.

Se analiza el mismo a partir de cuatro dimensiones siguiendo a Felcman y otros (2002) y se hizo una pregunta de satisfacción general para comparar la satisfacción global medida a partir de esa pregunta con el indicador que surge promediando las cuatro dimensiones. También, siguiendo el modelo planteado por los autores, se consultó acerca de las expectativas con respecto al contexto.

Gráfico 5



En el Gráfico 5 se puede observar que la satisfacción general de los empleados con la empresa es del 95%; y la que surge como promedio de los cuatro aspectos analizados; Expectativas personales, Características de la función, Relación entre niveles jerárquicos y Aspectos institucionales, es de 84 %, lo que refleja que la mayoría de los empleados desea seguir trabajando en la misma. El estar conforme de pertenecer a la organización hace que el 92% recomendaría a un amigo que trabaje en la misma.

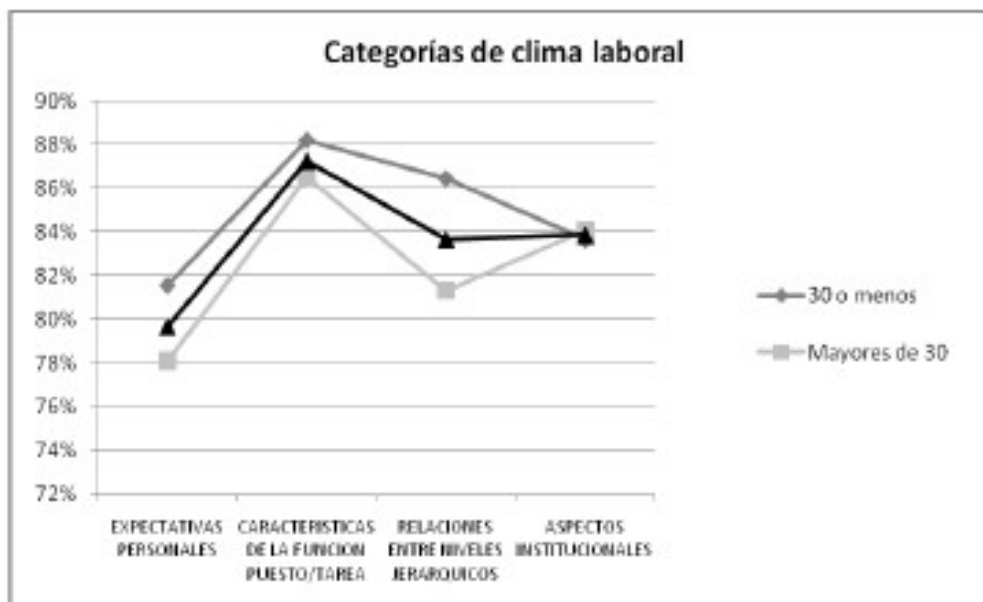
Con respecto al contexto, un alto porcentaje, el 76% considera que la situación futura del país no será del todo favorable.

Comparando el gráfico por edades no se observan diferencias significativas, ya que ambas se acercan a la media del total de los encuestados.

Donde sí se encuentran diferencias destacables, es ante la pregunta de si le recomendarían trabajar a un amigo en la organización, ya que si bien ambos valores son altos, entre ambos rangos de edad hay una diferencia de 10 %.

Ante esta pregunta quienes tienen 30 años o menos de edad, casi la totalidad, 98%, respondieron afirmativamente, mientras que para quienes superan los 30 años este valor alcanza el 88%.

Gráfico 6



En el Gráfico 6 se analizaron las cuatro categorías del Clima laboral, de la misma se desprende que con respecto a las Expectativas personales, el 82% de los encuestados que tienen 30 años o menos están satisfechos, y este valor desciende al 78% para los mayores de 30.

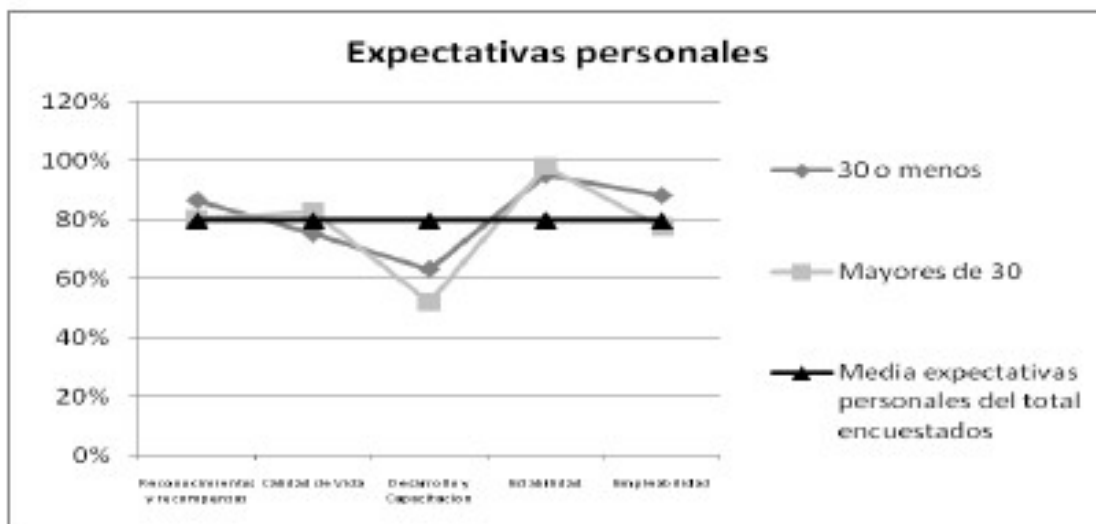
Esta categoría se desagrega en los ítems Reconocimiento y Recompensas, Calidad de vida, Desarrollo y Capacitación, Estabilidad y Empleabilidad.

El segundo componente es Características de la función, con 88% y 87% de satisfacción para quienes tienen 30 años o menos y para los mayores de 30 respectivamente. El mismo está conformado por los ítems: Organización del trabajo, Comunicaciones, y Trabajo en equipo, todos con un porcentaje de satisfacción que no desciende del 82% para ninguno de los dos grupos.

El tercer componente del Clima laboral es Relaciones entre niveles jerárquicos, el mismo se analizó a través de una serie de doce preguntas acerca de la relación con el jefe inmediato y los empleados y la misma arrojó un porcentaje del 86% y 81%.

La última categoría corresponde a los Aspectos institucionales, que se desagrega en: Calidad, Ética, Imagen, Clientes y servicios y Equidad, todos ellos con un 84% de satisfacción promedio.

Gráfico 7



Analizando el Gráfico 7, que hace mención a la categoría Expectativas personales, se puede observar que se obtuvo el 85% de satisfacción de los empleados encuestados. Cabe destacar que la mayor diferencia que se observa en esta categoría, por rango de edad, se encuentra en Desarrollo y capacitación y en Empleabilidad con 11%.

Otra cuestión a considerar es que el mayor porcentaje de satisfacción para ambos grupos se obtuvo en Estabilidad, superando en los dos casos el 95%.

También cabe destacar el alto porcentaje de satisfacción en Reconocimiento y recompensas, siendo la misma del 83%, lo que es aceptable teniendo en cuenta la inflación existente. Pero si dentro de este aspecto se analizan los resultados a la pregunta que trata sobre la valoración que la organización hace del trabajo de cada uno, estos valores no alcanzan el 80%. Por lo tanto se puede inferir que hay mayor satisfacción en cuanto a las recompensas que a los reconocimientos.

En cuanto a Calidad de vida, la satisfacción para quienes tienen 30 años o menos alcanza el 75 %, y para quienes tienen más de 30 años, 83%.

Aquí la diferencia se da por los valores obtenidos en la pregunta respecto de si la cantidad de horas trabajadas permiten mantener un equilibrio entre la vida personal y la laboral. Para el primer grupo la satisfacción en este tema alcanza el 79%, mientras que para el segundo grupo el valor asciende 13 puntos porcentuales para alcanzar el 92%.

En cuanto a con qué frecuencia se siente presionado, que es el otro ítem que integra Calidad de vida, los valores son similares entre los grupos y en ningún caso alcanza el 30%. En Desarrollo y capacitación se encuentran los valores más bajos de satisfacción, en lo que respecta a Expectativas personales, con 57%. En

cuanto a la pregunta de si la capacitación recibida es oportuna y útil para el trabajo, aparecen diferencias considerables en las opiniones entre quienes tienen 30 años o menos y quienes superan tal edad. Para los primeros el porcentaje de satisfacción asciende a 79%, mientras que para los segundos alcanza el 65%. Pero los valores que influyen negativamente y hacen que la media del aspecto Desarrollo y capacitación desciendan a los valores antes mencionados, son la escasa satisfacción con respecto a que las promociones se realizan en función del mérito y el desempeño, aquí los valores para aquellos que tienen 30 años o

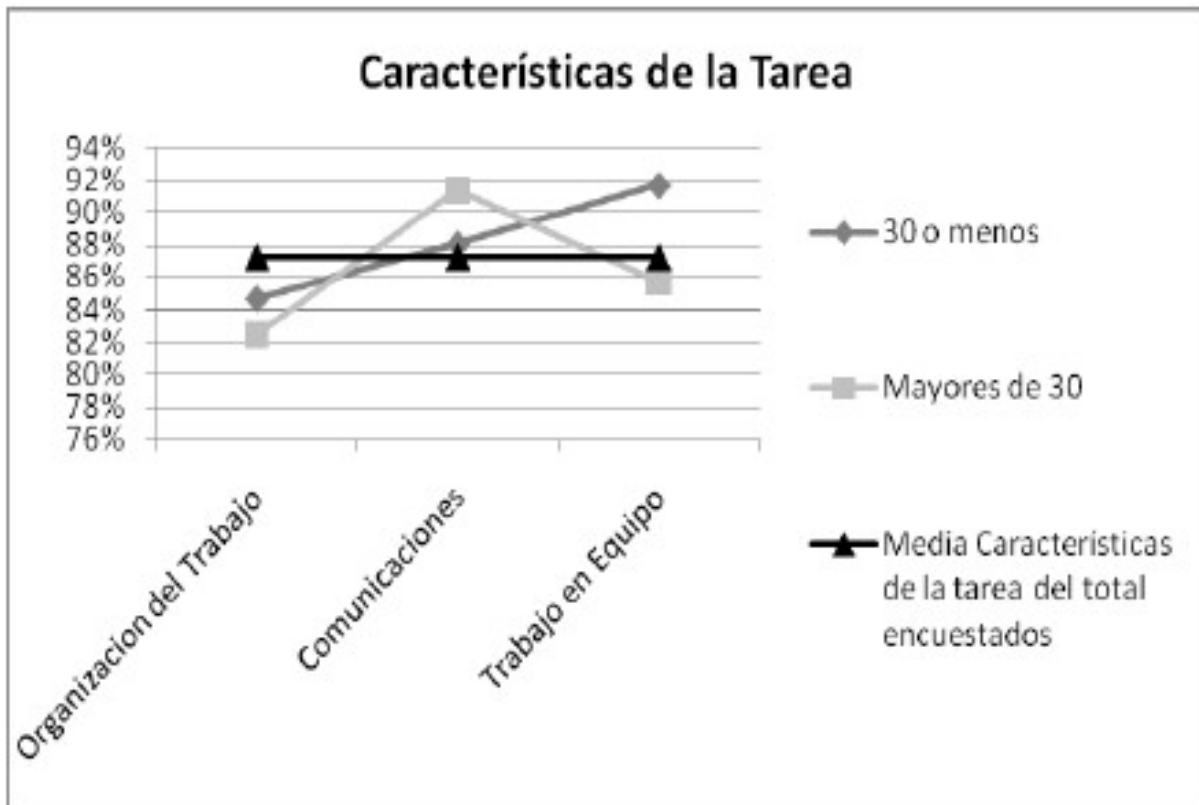
menos es de 48%, y desciende un 9% para aquellos que tienen más de 30, alcanzando el 39%. Por esto es que en Desarrollo y capacitación se encuentra la mayor diferencia, junto con empleabilidad, entre los rangos de edad, 11%.

La mayor diferencia entre los rangos de edad, se dijo que también se encuentra en empleabilidad, donde para los más jóvenes la satisfacción alcanza el 88% y para el resto el 78%. Lo que demuestra que para los empleados encuestados del primer grupo trabajar en la organización los prestigia más en el mercado laboral.

En el Gráfico 8 se analiza la categoría Características de la tarea, que incluye tres ítems: organización del trabajo, comunicaciones y trabajo en equipo. El promedio de satisfacción en este aspecto es del 87%.

En Organización del trabajo se observa encontramos que los empleados están satisfechos en un 84%. Desagregando este ítem se encuentra una diferencia del 7% en cuanto a la satisfacción que se tiene con el grado de autonomía que se tiene para decidir, entre quienes tienen 30 años o menos y quienes superan los 30 años de vida. Para los primeros el valor asciende a 95%, mientras que para los segundos es del 88%.

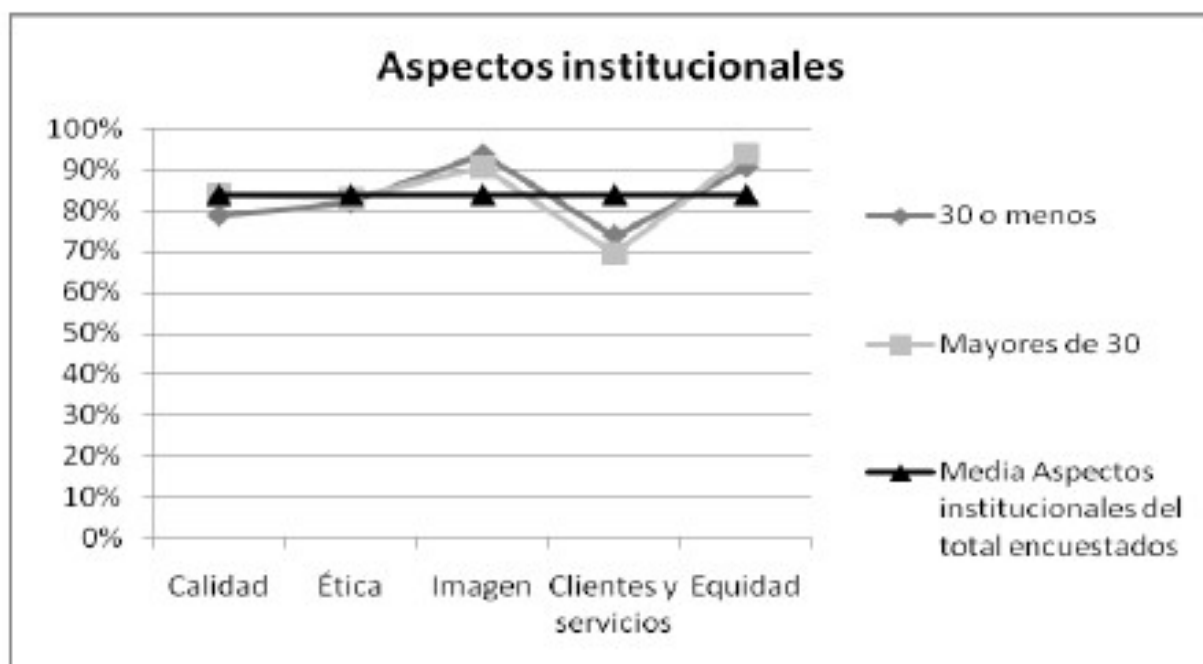
Gráfico 8



Dentro de Organización del trabajo, el único aspecto en donde la satisfacción de los que superan los 30 años es mayor a la de los más jóvenes es en la claridad de los objetivos. Aquí hay un 90% contra un 86%.

En el Gráfico 9 se analiza la dimensión Aspectos institucionales, la misma está conformada por los siguientes ítems: Calidad, Ética, Imagen, Clientes y servicios y Equidad. Esta categoría arrojó como promedio de estos cuatro ítems un 84% de grado de acuerdo para ambos rangos de edad. Dentro del ítem Calidad, en el cual se obtuvo un porcentaje del 81% promedio entre todos los encuestados, se encuentra una diferencia del 10% entre los dos grupos de edades, en cuanto a la satisfacción que tienen respecto a la disposición de medios y espacio físico para realizar un trabajo

Gráfico 9



de buena calidad. La diferencia se da por una mayor satisfacción de quienes superan los 30 años de edad, 84%, con respecto a quienes tienen 30 años o menos, 74%. Cabe destacar la buena imagen que tiene la organización para sus empleados, donde el promedio de las preguntas referidas a: la organización tiene un fuerte compromiso social con la comunidad, recomendaría a un amigo trabajar en esta organización y el orgullo de pertenecer a la misma, alcanzó el 92%.

También vale destacar el alto porcentaje que se obtuvo frente a si recomendaría a un amigo a trabajar en la organización, sobre todo del grupo de quienes tienen 30 años o menos, ya que el mismo alcanza el 98%, por lo que casi la totalidad de los trabajadores de dicho rango de edad encuestados haría la recomendación. Tampoco es de menospreciar el 88% que obtuvo el grupo de quienes superan los 30 años de edad

También hay un gran orgullo de pertenecer a este banco, ya que el 92% se encuentra orgulloso de pertenecer al mismo.