

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

**III Ateneo de Investigaciones en
Administración Pública entre el CIAP
y el INAP. Aportes para una reflexión
sobre federalismo, presupuesto y género**

Compilación de Gustavo Blutman

91

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**III Ateneo de Investigaciones en
Administración Pública entre el CIAP
y el INAP. Aportes para una reflexión
sobre federalismo, presupuesto y género**

Compilación de Gustavo Blutman

91



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Prólogo	6
Introducción	10
1 Las relaciones intergubernamentales en la Argentina: aproximación a los vínculos entre Nación y municipios	13
2 Presupuesto público nacional. Un acercamiento al análisis de sus metas físicas	32
3 Brecha digital de género y sector público: reflexiones en torno a las áreas de IT de la Administración Pública Nacional	51

Prólogo

En tanto proceso colectivo, los espacios horizontales y constructivos de intercambio son centrales para la creación de conocimiento sólido, relevante y actualizado. La Dirección de Gestión de Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) promueve el diálogo permanente con diversos grupos y centros de investigación que comparten inquietudes en torno a la Administración y las políticas públicas, la gestión del conocimiento, el Estado y el desarrollo.

Hacia fines de 2021, como parte del Ciclo de Seminarios Saberes de Estado, desde el INAP y en conjunto con el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), organizamos el III Ateneo de Investigaciones en Administración Pública. Se trata de un encuentro en el cual colegas del CIAP y el INAP presentan avances de investigación y reciben comentarios que enriquecen esas investigaciones.

El encuentro de 2021 se realizó en el Archivo General de la Nación, que gentilmente cedió sus modernas instalaciones del barrio de Parque Patricios en la CABA para albergar a las autoridades y los dos equipos presentes¹.

Por parte del INAP hubo tres presentaciones: Lucas Iramain, «Estado empresario, empresas públicas e intervención económica estatal (Argentina, 1930-2020)»; Mariana Nazar, «Gestión de documentos, acceso a la información

¹ El registro audiovisual del evento puede consultarse en <https://www.youtube.com/watch?v=09bEta3aYK8>.

y administración de archivos en la Administración Pública Nacional»; y Graciela Silva y Norberto Vázquez, «La creación de valor público como eje estratégico del fortalecimiento institucional y la innovación. La redefinición del Premio Nacional de la Calidad a cargo de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional». Estos trabajos son publicados en la serie *Cuinap*, como es habitual con todas las producciones del equipo de investigación de la Dirección.

Por parte del CIAP, hubo la misma cantidad de exposiciones. Este *Cuinap* recupera las versiones comentadas de las tres presentaciones de sus investigadoras e investigadores, con el objetivo de contribuir con la difusión de los avances y los resultados de investigación en temáticas afines a la agenda del INAP y dentro de la comunidad interesada en la Administración Pública. En este caso, los temas específicos son federalismo, gestión presupuestaria y brecha de género.

Concebimos esta publicación como una continuidad de un diálogo estimulante entre instituciones públicas y equipos con inquietudes afines y complementarias. Esperamos que sea de interés de la comunidad en este creciente campo.

Pablo Nemiña

Director de Gestión del Conocimiento,
Investigación y Publicaciones

III Ateneo de Investigaciones en Administración Pública entre el CIAP y el INAP. Aportes para una reflexión sobre federalismo, presupuesto y género

Compilador

GUSTAVO BLUTMAN

Licenciado en Ciencia Política y en Sociología, magíster en Administración Pública. Doctor y Posdoctor en Ciencias Económicas UBA. Profesor titular regular UBA. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA).

Autoras/es

AGUSTÍN HOYA

Licenciado en Sociología. Candidato a Magíster en Administración Pública (UBA). Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA).

MAGALÍ KAIS

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA).

MANUEL YAÑEZ

Doctor en Ciencias Sociales (UBA), magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos (UBA) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Actualmente se desempeña como docente e investigador en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y en el Instituto de Industria (UNGS). Becario Posdoctoral del Conicet en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA).

MARCELA YAZBIK

Contadora pública (UBA) con desarrollo profesional en el ámbito público y privado. Magíster en Administración Pública (UBA) y miembro del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA).

IVANA GONZÁLEZ

Magíster en Alta Dirección Pública (UIMP, España), politóloga y socióloga (UBA), docente e investigadora (CIAP-FCE-UBA).

Introducción

En el juego piedra, papel o tijera los tres elementos tienen el mismo peso para ganar o perder, pero, más allá de la victoria o la derrota, lo importante en esta metáfora es el equilibrio entre las partes.

Podríamos asemejarlo al balance entre los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, debate difícil de resolver. Por ejemplo, los dos primeros son electivos y el último no. Este, a su vez, tiene permanencia indefinida en el cargo. El Ejecutivo maneja la caja y el Legislativo decide sobre el presupuesto. Hay más bien un desequilibrio que puede desacomodar diferentes acciones. En piedra, papel o tijera cada elemento tiene un poder. En las instancias Ejecutiva, Legislativa y Judicial eso no queda tan claro.

Pero antes de avanzar en el juego y su vínculo con las investigaciones, presentémonos. Somos habitantes (investigadoras e investigadores) del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), cuyo objetivo central es investigar en temáticas relacionadas con el Estado, la Administración Pública y sus políticas públicas.

En esta publicación podremos encontrar algunas de las investigaciones en curso como muestras de otras que se vienen desarrollando. Podría pensarse que las temáticas en estos casos son dispersas sin un claro hilo conductor, pero aclaramos que no era ese el objetivo. La integralidad de este *Cuina* se basa en la relevancia de los problemas planteados. Federalismo, presupuesto y género se unen en la representación que adquieren ante las problemáticas que el Estado y su Administración Pública presentan.

En primer lugar, el texto «Las relaciones intergubernamentales en la Argentina: aproximación a los vínculos entre Nación y municipios», de Agustín Hoya, Magalí Kais y Manuel Yañez, está enmarcado en los estudios sobre relaciones intergubernamentales (RIG). Allí, la autora y los autores indagan acerca de los factores que inciden en la interacción entre el Estado nacional y los gobiernos locales en la Argentina. Para ello, se apoyan en entrevistas en profundidad a funcionarias/os municipales y provinciales. Tomando en consideración la reconfiguración de la frontera funcional entre niveles de gobierno y la creciente relevancia que han adquirido las jurisdicciones locales en las últimas décadas, se analizan las valoraciones de las/os entrevistadas/os sobre las características del vínculo entre Nación y municipios en el marco del federalismo argentino, así como los canales de diálogo, los recursos y los objetivos que se ponen en juego.

Por su parte, Marcela Yazbik, en su escrito «Presupuesto público nacional: un acercamiento al análisis de sus metas físicas», trabaja en la información pública disponible sobre la ejecución de esas metas. El propósito es obtener un análisis agregado de las principales causas de desvíos entre los que la Administración Pública Nacional presupuesta y lo que definitivamente entrega como bienes y servicios a la sociedad, como respuesta a las políticas públicas.

Por último, Ivana González, en «Brecha digital de género y sector público: reflexiones en torno a las áreas de IT de la Administración Pública Nacional», plantea que la falta de mujeres en las áreas tecnológicas o la brecha digital de género configura una problemática que evidencia la persistencia de un problema que responde a un fenómeno complejo de masculinización de la tecnología. Esta disparidad, ampliamente abordada en el ámbito privado, tiene su correlato en el ámbito público. El trabajo se propone evidenciar las brechas de género persistentes en su interior, indagar en

los principales factores asociados que pueden explicar esta disparidad y revisar los principales antecedentes teóricos que conceptualizan la relación entre género y tecnología, con el fin de mostrar los principales desafíos que plantea la conformación de sectores tecnológicos más competitivos que promuevan el aumento del número de mujeres formadas en el área de las TIC al interior del sector público.

Volviendo al juego, las tres experiencias se equilibran:

Piedra-federalismo: tema duro por las implicancias que tienen en los vínculos interjurisdiccionales. Los problemas de coordinación entre municipios, provincias y nación son centrales, pero difíciles de abordar sin restar al otro. La historia de la sábana corta.

Papel-presupuesto: proceso largo y escrito, pero que, a veces, en la cadena de procedimientos, aparece más como una puesta en escena que como una realidad. Los tiempos «obligan» a las/os funcionarias/os a completar papeles sin medir ni mediar en los impactos que estos producen en la lógica de la política pública.

Tijera-género: hay un corte generacional producto de la presión por la igualdad. Problema existente hace muchos siglos y que se visualiza por la acción de determinados colectivos. Aún quedan retazos de épocas que se irán deconstruyendo con la acción efectiva del Estado para el cambio cultural.

De todas maneras, decimos que la metáfora es un juego, pero que este *Cuinap* no lo es, por lo tanto, no hay perdedoras/es: es un *win-win* donde todas/os ganan al comprender estas problemáticas del presente y, seguramente, del futuro.

Gustavo Blutman

Las relaciones intergubernamentales en la Argentina: aproximación a los vínculos entre Nación y municipios

Por Agustín Hoya, Magalí Kais y Manuel Yañez

Resumen

Este trabajo busca indagar en torno a los factores que inciden en la interacción entre el Estado nacional y los gobiernos locales en la Argentina. A partir de la consideración de la creciente relevancia que las jurisdicciones locales han adquirido en las últimas décadas, se apunta a sopesar las características de las relaciones intergubernamentales entre Nación y municipios en el marco del federalismo argentino, así como los recursos y los objetivos que se ponen en juego en esos vínculos. Con ese fin, nos apoyamos en los resultados preliminares del análisis de entrevistas en profundidad a funcionarias/os municipales y provinciales. Entre otros aspectos, se destaca la relevancia que asumen los vínculos no institucionales entre las autoridades y cuadros técnicos de los diferentes niveles, las tensiones entre demandas y capacidad de respuesta en el nivel local y la ponderación del rol de las provincias en ese escenario.

Palabras clave

Relaciones intergubernamentales, federalismo, gobiernos locales.

Abstract

This paper seeks to investigate the factors that affect the interaction between the national State and local governments in Argentina. Starting from the consideration of the growing relevance that local jurisdictions have acquired in recent decades, it aims to weigh the characteristics of intergovernmental relations between the Nation and municipalities within the framework of Argentine federalism, as well as the resources and objectives that are put into play in those ties. To that end, we rely on the preliminary results of the analysis of in-depth interviews with municipal and provincial officials. Among other aspects, the relevance assumed by non-institutional links between authorities and technical staff at different levels, the tensions between demands and response capacity at the local level, and the weighting of the role of the provinces in this scenario are highlighted.

Key words

Intergovernmental relations, federalism, local governments.

Introducción

En las últimas décadas, los gobiernos locales han adquirido un renovado protagonismo como instancia de decisión y articulación de las demandas de la sociedad civil. Esto se enmarca en una tendencia global hacia una mayor localización de la acción pública; también, en una intensa redefinición de los modos y ámbitos de actuación de los Estados-nación (Abal Medina, 2009; Iturburu, 2001).

En el nivel local, las nuevas competencias y demandas tensionan, desde entonces, con las limitaciones presupuestarias, institucionales, administrativas y técnicas de los gobiernos municipales. Si originalmente asumían tareas limitadas —como las relativas a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana menor, y la regulación y el control de ciertas actividades—, en las últimas décadas comenzaron a adquirir nuevas responsabilidades que han redefinido el alcance de su intervención. En conjunto, estas circunstancias generan lazos estrechos de dependencia financiera de los niveles de gobierno superiores (Cravacuore, 2007).

Estas tensiones se producen, a su vez, en un marco institucional definido por dos elementos. Por un lado, una profunda heterogeneidad entre los gobiernos locales en múltiples dimensiones: capacidades institucionales y fiscales, demográficas, y cercanía a centros urbanos con relevancia política o económica, entre otras. Por otro lado, las relaciones entre niveles de gobierno se encuentran poco institucionalizadas, dado que la articulación funcional entre Nación y municipios opera en un relativo vacío normativo, sin regulaciones formales que aborden de manera genérica y estable esas interacciones.

Este trabajo constituye un avance parcial de los resultados de una investigación más amplia¹, cuyo objetivo general es indagar sobre las percepciones y las valoraciones de funcionarias/os municipales y provinciales acerca del carácter de las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo argentino. En ese contexto, la principal hipótesis de este trabajo es que las relaciones entre los niveles de gobierno municipal y nacional se encuentran desreguladas, de modo que la coordinación intergubernamental descansa sobre mecanismos *ad hoc*, mayoritariamente informales. En otros términos, las formas primordiales de cooperación son las relaciones entre cuadros burocráticos y de conducción política a través de esquemas no institucionalizados (Cao *et al.*, 2020). Asimismo, este escenario está signado tanto por lazos personales-afectivos como por relaciones político-partidarias —vinculadas a la actividad de los denominados «armadores políticos» (Gené, 2018)—.

Para los gobiernos locales, el acercamiento al gobierno central constituye un movimiento crucial para obtener los recursos necesarios para cumplir sus objetivos administrativos y políticos. Con ese fin, ponen en juego diversas competencias y estrategias para resolver —o, al menos, gestionar— las tensiones derivadas del descalce entre las demandas sociales locales y las capacidades para atenderlas.

En el siguiente apartado se repasan algunos aspectos del abordaje teórico-metodológico en el que apoyamos nuestra indagación. Luego, se presentan algunos de los hallazgos obtenidos hasta el momento y, finalmente, una serie de conclusiones preliminares.

1 Se trata de un Proyecto de Investigación y Desarrollo en Áreas Estratégicas (PIDAE) de la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, titulado «El federalismo en el Estado del futuro». El Proyecto está dirigido por Gustavo Blutman, y coordinado por Gonzalo Lema y Horacio Cao.

Abordaje teórico-metodológico

Este trabajo se inscribe en los estudios sobre relaciones intergubernamentales (RIG). En los estados multinivel, donde existen distintas administraciones públicas que operan sobre los mismos territorios y personas, la coordinación se convierte en una pieza clave para la armonización de acciones y la concreción de acuerdos básicos sobre prioridades, objetivos y despliegue de recursos. En ese marco, Jordana (2002) define a las RIG como

... el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado. De un modo u otro, las relaciones entre niveles de gobierno emergen como fruto de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos complejos, sobre los que intervienen simultáneamente distintas autoridades públicas (p. 8).

En efecto, el fundamento mismo del enfoque de las RIG se encuentra en la necesidad de lidiar con problemas complejos que requieren la coordinación entre diferentes autoridades de gobierno (Blutman y Cao, 2019). Desde esta perspectiva, lo que se destaca es, precisamente, la relevancia de acrecentar los niveles de cooperación entre los diferentes niveles con el fin de lograr una acción estatal más efectiva (Hernández Díaz, 2006).

Nuestra aproximación se apoya en un abordaje teórico-conceptual que pone el foco en la dimensión humana de los vínculos entre unidades de gobierno. Se parte de la premisa de que son los individuos quienes, revestidos de cargos públicos, interactúan y toman las decisiones que dan cuerpo y vida a las interacciones intergubernamentales. Interesan las pautas de interrelación, la frecuencia y la regularidad, los intercambios de información, los criterios

que promueven acciones de cooperación o competencia, así como también los elementos que son objeto de negociaciones y pujas (Wright, 1978).

En ese marco, los objetivos específicos perseguidos son los siguientes:

- Identificar los principales incentivos municipales para entablar vínculos con los otros niveles de gobierno, de acuerdo con las valoraciones de funcionarias/os² locales y provinciales.
- Reconocer los principales mecanismos y estrategias de relacionamiento adoptados por funcionarias/os municipales para vincularse con los niveles provincial y nacional, y los ejes predilectos de articulación intergubernamental.

El abordaje metodológico adoptado es cualitativo, en tanto se busca indagar percepciones y valoraciones de funcionarias/os en torno a los elementos que moldean sus pautas de conducta y relacionamiento con sus pares de otros niveles de gobierno (Hernández Sampieri *et al.*, 2010). La técnica de investigación seleccionada es la entrevista semiestructurada en profundidad, y la unidad de análisis está compuesta por las/os funcionarias/os de gobiernos municipales y provinciales que tengan o hayan tenido funciones que impliquen vínculos asiduos con pares de otros niveles de gobierno. Acorde con esta premisa, se circunscribieron las entrevistas a intendentas/es, secretarías/os de gobierno municipales y ministras/os o secretarías/os provinciales, con mandato vigente o cumplido.

Se realizó un total de veinticuatro entrevistas y se procuró garantizar cierto grado de heterogeneidad entre las/os funcionarias/os seleccionadas/os, ya que se consideró el nivel de gobierno (provinciales o municipales), la región

2 Las entrevistas se realizaron alternativamente a personas de género masculino y femenino, y se previó cierto equilibrio entre ambos.

geográfica (Buenos Aires, Centro, Cuyo, Noroeste, Noreste y Patagonia) y —en el caso de los municipios— el nivel poblacional³.

Una vez efectuadas, las entrevistas en profundidad fueron transcritas y procesadas a través de sistema operativo *ATLAS.ti* como base de un análisis cualitativo apoyado en el método comparativo constante. A partir de la lectura y la comparación entre los eventos y representaciones emergentes, y ante la reiteración de ciertos tópicos, se fueron construyendo categorías analíticas que dialogan con las dimensiones de este trabajo, a saber: relación entre Nación y municipio —que, a su vez, se desagregó en tres subdimensiones—, y rol de la provincia en esa relación (Tabla 1).

Tabla 1. Dimensiones, subdimensiones y categorías de análisis

Dimensión	Subdimensión	Categorías
Relación Nación-municipio	Vincular	Aspectos político-partidarios Aspectos afectivos-personales
	Material	Aspectos económicos, financieros o tributarios Obras públicas e infraestructura Aceleración de gestiones y procesos administrativos Transferencia de capacidades
	Estructural	Heterogeneidad municipal Capacidades administrativas de los municipios Demandas ciudadanas crecientes ante municipios
Rol de la provincia		Aspectos político-territoriales Planificación y coordinación entre niveles Facilitación de vínculos e intermediación ante Nación Coparticipación y reparto de recursos

Fuente: elaboración propia

³ Se clasificaron en *pequeños* y *medianos* (hasta 50.000 habitantes) y grandes (más de 50.000 habitantes).

Sobre esta base, se avanzó en el análisis de las entrevistas realizadas, cuyos principales hallazgos se presentan a continuación.

Aportes para la identificación de los factores que inciden en el vínculo Nación-municipios

La exposición de los principales emergentes de la investigación realizada está organizada sobre las mencionadas dimensiones y categorías resultantes del análisis, extraídas de las miradas de las/os entrevistadas/os⁴. En cada caso, se incorporan extractos representativos de las entrevistas, como forma de ejemplificar cada uno de los ejes abordados.

Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales

1 Subdimensión vincular

De las entrevistas surge que las relaciones descansan, en buena medida, en vínculos personales entre funcionarias/os políticas/os o administrativas/os. Si bien no es excluyente, la cercanía personal es un vehículo sumamente importante para agilizar las interacciones y transacciones, y acceder a las ventajas diferenciales que puede ofrecer el gobierno federal.

Esta idea de que, si tenemos el contacto, si tenemos la puerta, si tenemos el teléfono, el picaporte adecuado, posiblemente tengamos éxito o podamos traer algunas cosas para el municipio. Me parece que hay, en general, una relación que, más que institucional, está basada en las relaciones personales, en los contactos, en las simpatías (...). Ni en San Juan, ni en ninguna provincia, se ha logrado establecer un canal de articulación lo suficientemente sistematizado

4 En cada una de las citas extraídas de las entrevistas se indica el gobierno local o provincia, según la procedencia de la/el funcionaria/o. No menciona el nombre ni el cargo para preservar el anonimato de las/os informantes clave.

o institucionalizado para que el gobierno nacional se comunique con los municipios, y para que los municipios logren una vinculación virtuosa con el gobierno nacional (San Juan, San Juan).

En las relaciones institucionales de la provincia con la Nación, hay cuestiones que son protocolares. Nadie lo va a discutir. Pero es diferente cuando uno ya tiene conocimiento de las personas; sabés cómo actúan, sabés quién es, sabés de dónde viene, qué métodos usa, qué estrategias tiene para trabajar, cómo te ha tratado en otra oportunidad, cómo ha tratado a tus amigos en otra oportunidad (Misiones).

Además, la afinidad partidaria crea incentivos en el nivel nacional para acudir en asistencia de los municipios del mismo signo. Este fenómeno se hace más evidente cuando el gobierno provincial es parte de la oposición.

Es una relación que también esta mediada por la política. Evidentemente, los municipios que tienen afinidades ideológicas o partidarias con el gobierno nacional probablemente encuentren agilizada la vinculación a través de esa simpatía o vinculación. Y aquellos que no comulgan o no pertenecen al mismo partido político, ese elemento termina jugando como una dificultad (Ciudad de San Juan, San Juan).

Es evidente que el Gobierno nacional privilegia a los municipios de su propio signo político. A Maipú, a San Rafael, le bajan toneladas de recursos y al resto no nos transfieren recursos, pero entendemos que en parte es el juego de la política (General Alvear, Mendoza).

Desde la posición provincial, las/os funcionarias/os perciben esto como un ataque en detrimento de la autoridad territorial de la/el gobernadora/or. El vínculo directo con la Nación busca fortalecer la posición relativa de

los gobiernos locales, al tiempo que disminuye la influencia política de la provincia.

Todos los dirigentes son susceptibles y celosos de ese tipo de maniobras, pensando que los intendentes y jefes comunales van a terminar jugando en el sector del gobierno nacional en detrimento de su partido (Córdoba).

En los últimos 4 años [2015-2019] se bastardeó el tema de las relaciones, porque se dejó de lado lo orgánico y lo respetuoso. Nación, para accionar con los municipios, venía directamente al municipio y llamaba directamente al intendente (Misiones).

Entre las miradas recogidas en el nivel municipal parecen prevalecer aquellas que abordan este fenómeno desde una suerte de «realismo político». Si bien reconocen que deberían existir canales formales más consolidados de interacción, aseguran que los informales suelen ser más efectivos a la hora de materializar objetivos políticos, y, por ello, tratan de adaptarse a esa lógica y usufructuarla. La existencia de mecanismos informales podría ser pensada menos como una anomalía o una violación del ideal de relaciones intergubernamentales, que como una elección racional de los actores implicados.

A veces, la necesidad tiene cara de hereje. Puede pasar que en una provincia (un intendente de un bando, el gobernador del otro) no le da bola, pega el salto [a Nación] y va a ver si puede conseguir algo por una razón de supervivencia. La verdad, no está bien. Todas las normas de funcionamiento en este sentido, en la organización de los tres niveles de gobierno, son laxas, no se cumplen y no pasa nada (Lanús, Buenos Aires).

Te diría que la relación formal no va a estar en las cabezas, entre el ministro y el intendente. Va a estar entre secretarios, el director. Ahí sí tiene que haber una relación formal. Ahora, el diálogo y la resolución del problema, al final del camino, llega arriba. Te sentás: «mirá, pasa esto, esto y esto» (General Pueyrredón, Buenos Aires).

Si uno pensara en lo ideal, creo que toda la cuestión debiera ser institucional. Lo personal debiera quedar de lado. Pero creo que es imposible, porque es propio de las relaciones humanas. Tal vez hay que ver el grado de discrecionalidad (Laprida, Buenos Aires).

La prevalencia las afinidades personales y políticas, y de mecanismos informales para el relacionamiento entre niveles de gobierno, profundiza la heterogeneidad de origen entre los gobiernos locales.

En definitiva, se destaca una consideración general de que la interacción entre niveles de gobierno tiene bajos niveles de institucionalización. En otros términos, no abundarían mecanismos formales, despersonalizados y estables para la articulación entre la Nación y los gobiernos locales.

2 Subdimensión material

La necesidad de asegurar el cumplimiento de las demandas de sociedades más exigentes impulsa a las autoridades municipales a recabar recursos adicionales. Las/os funcionarias/os locales afirman de forma unánime que esta cuestión es una de las principales temáticas en la agenda de las RIG.

Ha habido una gran descentralización previa de las funciones, no de los recursos, de la Nación a las provincias, y de las provincias a los municipios. Los conflictos de seguridad en los años noventa llevaron a que los municipios de la provincia de Buenos Aires se tengan que hacer cargo de las policías

locales, por ejemplo. La descentralización sanitaria ha hecho que los municipios empiecen también a buscar recursos propios para poder brindar en su territorio atención de primer, segundo y tercer nivel, incluso de alta complejidad, cuando antes eso debía cubrirlo la provincia (Lanús, Buenos Aires).

En la medida en que los recursos de Nación y provincia lleguen, uno se adapta a lo que esté pasando. Si te toca ir a Nación, vas a Nación; si te toca ir a provincia, vas a provincia. Lo que te interesa es que los recursos que los municipios *per se* no tienen o no pueden generar, lleguen (Balcarce, Buenos Aires).

Veo, desde hace un tiempo, que los intendentes tienen dos puertas donde van a tocar: una es la provincia y la otra es la Nación. Generalmente, con la provincia se maneja lo que tiene que ver con los gastos corrientes (...) y con la Nación ven más el tema de las obras (General Madariaga, Buenos Aires).

¡Todos buscan plata! No saben ni para qué. Y ahí te das cuenta. Es como que el municipio dice: «bueno, veamos cómo distribuyeron los recursos entre los distintos rubros y saquemos lo que podamos» (Salta).

El rubro predilecto de los recursos federales obtenidos es la obra pública, cuya relevancia trasciende la propia infraestructura: ejecutar obras emerge como forma de mostrar capacidad de gestión y proactividad.

En esta idea de que en el gobierno nacional siempre hay algún financiamiento, alguna ayuda, nosotros, madrugadores los sanjuaninos, los primeros días de enero partimos hacia el gobierno nacional con una agenda para visitar básicamente el área de obra pública, el área de vivienda y el área de desarrollo humano (San Juan, San Juan).

Nos gusta la obra pública más que cualquier cosa, a los intendentes y a los ciudadanos. Creo que, en general, hay un sobredimensionamiento en la obra pública: un buen gobierno es el que le echa mucho cemento al suelo, mucho ladrillo. Esta cuestión, que me parece que los intendentes tienen, también lo tienen los ciudadanos: «este fue un buen gobierno porque hizo muchas cosas», y no te hablan de servicios, del servicio de salud mental o, no sé, la atención primaria de salud. Capaz te hablan del hospital en cuanto a «hizo un hospital» (Laprida, Buenos Aires).

Dado que la incorporación de nuevas funciones y responsabilidades no tuvo como correlato una mejora en la capacidad de generar recursos en el nivel municipal, los vínculos financieros con el resto de los niveles adquieren una relevancia fundamental. Esto es particularmente así respecto a las obras públicas de cierta envergadura que, además, inciden en la consideración o evaluación de la calidad de la gestión local.

3 Subdimensión estructural

También es posible identificar algunos impactos en el nivel de los gobiernos locales de la complejización del debate público, las demandas crecientes de la sociedad civil y su inevitable condición de «puerta de entrada», lo que ha derivado en la expansión de las exigencias que deben sobrellevar.

Los municipios son la puerta de acceso a las demandas y reclamos de los vecinos, que han recibido a partir de las descentralizaciones una gran cantidad de responsabilidades, sin contar hoy ni con los recursos, ni con los cuadros políticos y técnicos necesarios para darle una respuesta a los vecinos. Entonces, el municipio para poder conseguir y obtener recursos y dar respuesta a los vecinos comienza a realizar una serie de articulaciones y proyectos que no siempre están sostenidos por la capacidad de llevarlos adelante (Ameghino, Buenos Aires).

Se destaca que la cercanía y el conocimiento del territorio colocaría a los gobiernos locales en una posición privilegiada para atender ciertas problemáticas. Sin embargo, existen limitaciones ostensibles que ponen un freno a su capacidad de intervención, principalmente la escasez de recursos económicos y técnicos.

Cuando hablamos de medio ambiente, por ejemplo, los municipios han sido creados para recolectar el residuo y revolear la bolsa a donde alguien no la veía. Pero cuando vamos generando más conciencia ambiental y vemos que a ese residuo hay que darle un tratamiento, tratar de reciclar lo máximo que se pueda para no contaminar el suelo, ahí aparece una responsabilidad que es interjurisdiccional (...). El municipio tiene proximidad y puede resolver algunas cuestiones, pero tenemos un presupuesto limitado y nos tenemos que hacer cargo de muchas cuestiones que, por esa misma proximidad, tenemos mayor operatividad (Río Hondo, Santiago del Estero).

Nosotros sostenemos que la policía local tiene que depender del intendente. La policía provincial tiene que desarrollar tareas de investigación, sobre todo de narcotráfico o delitos complejos y dejar al policía de la esquina al intendente. De nuevo, por el conocimiento territorial que tenemos. Si no, es una mezcla: el vecino nos hace responsable de la seguridad a nosotros, que no tenemos mando sobre la policía (Lanús, Buenos Aires).

Así, las/os funcionarias/os locales dan cuenta de la transformación en la distribución de competencias entre niveles de gobierno, como resultado del aumento en la cantidad y complejidad de las funciones y responsabilidades que asumidas en el nivel municipal.

El rol de las provincias

Buena parte de las/os entrevistadas/os del orden local consideran positivo un rol activo de la provincia en las relaciones Nación-municipios, tanto por cuestiones políticas y de gestión, como por la necesidad de garantizar un acceso más igualitario a ese vínculo.

En general, en las provincias se ve bastante mal esta suerte de puenteo, porque hay como una idea de respeto a la territorialidad. Si vas a venir a San Juan a hablar con los intendentes, más allá de la simpatía política que tengan o de la pertenencia partidaria, tenés que ser lo suficientemente institucional u orgánico y pasar por el gobierno provincial (San Juan, San Juan).

Somos libres de gestionar de manera independiente sin estar presente la provincia. No es que la provincia nos pone una traba para relacionarnos con agentes de Nación (...). Es más, algunos funcionarios de provincia nos habilitaron o nos hicieron el contacto con algún funcionario de Nación (Colonia Almada, Córdoba).

Vivimos en un país muy heterogéneo, con provincias heterogéneas, y que dentro de esas provincias heterogéneas hay municipios muy heterogéneos. Me animo a decirte que, para gran parte de las provincias, hay municipios que aún necesitan transitar por un andamiaje que les permita vincularse con el gobierno nacional. Y hay otros municipios que probablemente pueden transitar ese trayecto sin la ayuda de la provincia (...). Yo creo que ahí la provincia puede jugar un rol equiparador para que no lleguen solamente los que tienen estas capacidades desarrolladas (San Juan, San Juan).

Las/os funcionarias/os provinciales también resaltan la necesidad de la intervención de las provincias en los vínculos Nación-municipios: sin

desconocer la autonomía local, la articulación «orgánica» entre niveles es considerada virtuosa. Aquí también se destacan argumentos políticos o de la calidad en la gestión.

Tal municipio, cuando quiere requerir algo lo hace a través del gobernador o con su anuencia. No digo con el permiso porque tienen la autonomía para hacerlo, pero sí el respeto. Lo que yo te digo: ser orgánico. Yo soy intendente, quien me tiene que cuidar es mi gobernador (Misiones).

Si siempre está bueno articular entre los tres niveles. Me parece que pueden surgir oportunidades de aportes, de trabajo si esto es así. Pero no me parece que sea una condición necesaria (...). Me parece más una cuestión de construcción de poder, que de construcción de políticas públicas y gestión pública (Salta).

Nosotros articulamos todo a través de la provincia, que me parece que es lo más ordenado y organizado. No porque uno define qué va para vos o qué va para otro municipio. Simplemente, es por una cuestión de orden. Porque si algún municipio solo articuló la creación de un barrio, por ejemplo, y después van a la provincia, y a través del Instituto de Vivienda vuelven a solicitar un barrio, queda una comunidad generando dos barrios y, a lo mejor, tres localidades no pudieron generar uno (Santa Cruz).

Finalmente, la cuestión de la coparticipación de impuestos emergió reiteradamente, así como los inconvenientes derivados de la mayor o menor discrecionalidad en la distribución de los fondos correspondientes a los gobiernos locales.

La inmensa mayoría de los municipios de la Argentina dependen de la coparticipación federal de impuestos y de la participación especial de este

impuesto. Mendoza en eso es la avanzada, en relación con provincias como San Luis, donde los intendentes son empleados del poder provincial. Hay un criterio de desigualdad total en la distribución de recursos, entonces sin recursos no se instrumentan políticas públicas (General Alvear, Mendoza).

Yo recuerdo cuando todavía no era funcionario que los intendentes peleaban por la coparticipación. No tanto por el porcentaje, sino por el depósito. La queja recurrente era que a los dirigentes opositores no nos depositaban lo que nos correspondía. [Recientemente] eso se hizo de una manera automática y se empieza a dar un gran salto en la autonomía del municipio (Laprida, Buenos Aires).

En definitiva, aun cuando los gobiernos provinciales pudieron haber visto erosionada su capacidad intermediadora en las últimas décadas, tanto las/os funcionarias/os municipales como provinciales coinciden, a grandes rasgos, acerca de la importancia de la participación provincial en la articulación y la coordinación entre niveles de gobierno.

Conclusiones

Enmarcado dentro de los estudios sobre RIG, este trabajo busca aportar al conocimiento sobre los factores que inciden en la interacción entre la Nación y los gobiernos locales en la Argentina. De las entrevistas con funcionarias/os destacamos que esos vínculos operan en un marco de informalidad donde la cercanía personal o las afinidades político-partidarias representan un factor clave para acceder a los beneficios y las oportunidades que ofrece el gobierno nacional.

En cuanto a las interacciones entre el primer y tercer nivel, se resalta la importancia de la cuestión económico-financiera. El descalce entre

demandas crecientes y presupuestos acotados y sumamente rígidos exige a los gobiernos locales granjearse fuentes de recursos adicionales. Particularmente, el financiamiento obras públicas en el territorio emerge como un elemento crucial como signo de «buen gobierno» de la gestión local.

Finalmente, las/os funcionarias/os municipales y provinciales concuerdan en que la instancia provincial tiene un rol relevante en el vínculo entre ambos niveles. Esto se argumenta con aspectos políticos de reconocimiento a la jerarquía institucional, una incidencia favorable en la implementación de políticas públicas y un posible efecto igualador ante la heterogeneidad de los municipios.

En definitiva, estos aportes preliminares contribuyen a la identificación de ciertos aspectos relevantes para el análisis de las RIG en la Argentina. En ese sentido, los hallazgos expuestos deberán considerarse en conjunto con otras líneas de trabajo contenidas en la investigación más amplia en la que se inscribe este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (44), 203-224.
- Blutman, G. y Cao, H. (Eds.). (2019). El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030. EDICON.
- Cao, H., Rey, M. y Vaca, Á. (2020). Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina. En P. Amaya (Ed.), *El Estado, la política y los diseños institucionales* (pp. 163-198). Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Gené, M. (2018). El trabajo de los armadores políticos en Argentina: Desafíos, instrumentos y competencias para el detrás de escena. En *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (60), 57. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.2825>
- Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-53.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5a ed.). McGraw-Hill.
- Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En M. Iturburu y N. Redondo (Eds.), *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (pp. 37-60). INAP-EUDEBA.
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia* [Documento de Trabajo - Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea]. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de estudios políticos*, (6), 5-28.

2

Presupuesto público nacional. Un acercamiento al análisis de sus metas físicas

Por **Marcela Yazbik**

Resumen

La técnica del presupuesto y la existencia de datos disponibles a partir de él, nos brindan la posibilidad de generar información útil para la mejora continua de las organizaciones. En un contexto de búsqueda de equilibrio, analizar las causas de los desvíos cobra relevancia, no solo por la debida rendición de cuentas, sino también por la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la Administración Pública Nacional (APN).

La tendencia global —de la cual la Argentina es parte— es realizar el presupuesto por resultados, donde se destacan los indicadores de resultado e impacto. No obstante, la técnica vigente en la APN es el presupuesto por programas, donde las metas físicas y la relación insumo-producto son parte central de la cadena de valor del sistema presupuestario. Por lo tanto, para el cumplimiento de un circuito virtuoso de este sistema, se debería procurar que su trazabilidad sea clara y sostenible.

Si bien los organismos de la Administración Pública Nacional han avanzado en la determinación e implementación de sus metas físicas, parece necesario reforzar la etapa de evaluación por el cumplimiento de su producción terminal, con el producto puesto en el centro de la escena. Es por ello que analizar las causas de los desvíos de las metas físicas de los presupuestos de los organismos implica, en parte, rendir cuentas a la sociedad por la asignación de recursos que son ejecutados financieramente, pero que no tienen el mismo correlato en su ejecución física, es decir, en la entrega de los bienes y servicios a la sociedad.

Esta investigación tiene como objetivo analizar las causas de los desvíos en la ejecución de las metas físicas de la Administración Pública Nacional. Se considera el año 2018 como «testigo»¹, con el fin de determinar la participación de las causas financieras y no financieras, como justificación de los desvíos de la ejecución respecto del planeamiento. De esta manera, se genera una tipificación que puede extrapolarse a otros períodos, y generar informes de análisis trazables y consistentes sobre los desvíos de las metas físicas. La fuente de información es el reporte de la evaluación presupuestaria que el Ministerio de Hacienda publica en su portal de datos abiertos, mientras que el procesamiento de datos se realiza mediante tablas dinámicas de una planilla de cálculos y el software de análisis cualitativo *ATLAS.ti*.

Mediante este trabajo se pretende colaborar con la necesidad de intensificar las acciones de planeamiento y la adecuación de la tipología de clasificación de desvíos, vigente en los manuales de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

1 El informe de seguimiento físico-financiero de 2019 es provisorio, es decir que puede sufrir modificaciones por el procesamiento de nuevos datos. Fue descargado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/evaluacion/2015> (actualmente, este reporte está habilitado en <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2015>).

Palabras clave

Planeamiento, presupuesto, ejecución presupuestaria, metas físicas.

Abstract

The budget technique and the existence of data available from it, give us the possibility of generating useful information for the continuous improvement of organizations. In a context of seeking budget equilibrium, analyzing the causes of deviations becomes relevant, not only for due accountability, but also for the search of efficiency, effectiveness and effectiveness of the National Public Administration.

The global trend —of which Argentina is a part— is to carry out the budget by results, where the result and impact indicators stand out. However, the current technique in the National Public Administration is the budget by programs, where the physical targets and the input-output relationship are a central part of the value chain of the budget system. Therefore, in order to comply with a virtuous circuit of this system, it should be ensured that its traceability is clear and sustainable.

Although the agencies of the National Public Administration have advanced in the determination and implementation of their physical targets, it seems necessary to reinforce the evaluation stage for the fulfillment of their terminal production, with the product placed in the center of the scene. Analyzing the causes of the deviations from the physical targets of the budgets of the organisms implies, in part, rendering accounts to society for the allocation of resources that are executed in financial terms, but that do not have the same correlate in their physical execution, that is, in the delivery of goods and services to society.

This research aims to analyze the causes of deviations in the execution of the physical targets of the National Public Administration. The year 2018 was the chosen fiscal year, in order to determine the participation of financial and non-financial causes, as justification for the deviations of the execution with respect to the annual planning. In this way, a categorization that can be extrapolated to other periods is generated, which allows to produce traceable and consistent analysis reports on deviations from physical targets. The source of information comes from the budget evaluation report that the Ministry of Finance publishes on its open data portal, while data processing is carried out using dynamic tables of a spreadsheet and the qualitative analysis software ATLAS.ti.

Through this work, it is intended to collaborate with the need to intensify planning actions and the adequacy of the deviation classification typology, in force in the manuals of the National Budget Office.

Key words

Planning, budget, budget execution, physical targets.

Introducción

En la Administración Pública Nacional, a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156, en adelante LAF), se utiliza el presupuesto por programas. Esta técnica procura asignar a las categorías programáticas los recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades determinadas en un tiempo establecido, con intención de asegurar la eficacia y la eficiencia del sistema presupuestario. Es por ello que analizar las causas de los desvíos presupuestarios permite, a través de la toma de decisiones, una mejor asignación de los recursos que, como bien se sabe, son escasos.

Mediante el principio de programación adoptado por la LAF, el presupuesto es el instrumento mediante el cual se estiman los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos para disponer de medios, con el fin de efectivizar acciones para alcanzar los objetivos deseados (Ministerio de Hacienda, s.f.). Es decir, existe una correlación entre los recursos, los gastos a realizar y los objetivos deseados.

Como afirman Makón y Varea (2015), en cuanto al gasto y al reconocimiento de su efectividad, se requiere disponer —para todos los entes— de un sistema de seguimiento y de evaluación basado en dos elementos: a) un sistema de seguimiento físico y financiero de la ejecución del presupuesto, y de resultados e impactos de la gestión presupuestaria pública; y b) estudios evaluativos que permitan identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental.

En función de este marco de análisis, los objetivos de la investigación son a) analizar las causas de los desvíos en la ejecución de metas físicas de la Administración Pública Nacional en 2018; y b) determinar la participación

de las causas financieras y no financieras como justificación de los desvíos de la ejecución respecto del planeamiento.

Desarrollo

Los reportes y la clasificación de la información

Para la consecución de los objetivos, se toma como base de información el reporte publicado por la Secretaría de Hacienda en su sección dentro de www.argentina.gob.ar (Oficina Nacional de Presupuesto [ONP], s.f.), identificado como *Seguimiento físico financiero de 2018*. Es un informe donde se expone tanto el nivel de ejecución financiera como la ejecución física de un año determinado. Y, como dato relevante para esta investigación, allí también se exhiben los argumentos brindados por los organismos acerca de las causas que dieron origen a los desvíos en cada meta física.

Uno de los problemas que se observan en estos reportes es que las declaraciones consisten en meras descripciones argumentativas, con información atomizada que no propicia el análisis de los desvíos entre lo planeado y lo ejecutado presupuestariamente. Por lo tanto, es una información que puede considerarse valiosa, pero que posee limitaciones que dificultan su utilización.

Se pudo verificar que se encuentra vigente una tipificación de causas de desvíos (Anexo), pero, si bien el listado es amplio, en su mayoría los organismos optan por clasificar los motivos de desvío como *otras causas*, sin mayor especificidad. En particular, en 2018, el 87 % de las metas físicas fueron clasificadas dentro de este tipo de desvíos. A los efectos de esta investigación, se decidió reformular la tipificación existente con la asistencia de un programa de análisis cualitativo de datos (*ATLAS.ti*), con el que se procedió a la identificación de las palabras más recurrentes utilizadas en

los argumentos de las causales de desvíos declaradas por los organismos. De esta manera, se logra una tipificación útil para el análisis propuesto y acorde a la línea de pensamiento vigente en las organizaciones. Es decir, una tipología basada en los argumentos descriptos por los mismos organismos.

Para esta clasificación, la metodología de procesamiento de los datos implicó procesar el reporte en formato Excel, leer los 1699 argumentos de desvío de metas físicas, identificar a qué tipo de causal se refieren y asociarlas. Esta tarea fue realizada en etapas. En primera instancia, se agruparon todas las metas con desvío del 0 % o poco significativos, según declaración del organismo (221 casos, es decir, el 13 %). Luego, se procedió a determinar cuáles eran de origen financiero u operativo, y asignarles el tipo determinado. Y, por último, se hallaron 212 casos (un 12,5 %) donde no fue posible asignarles una categoría, por lo que fueron clasificados como *indeterminados*.

Para la discriminación entre las causas operativas y financieras, se procedió a filtrar, dentro de la columna *causas*, todas aquellas que contenían en su argumento las palabras *financiera*, *fondos*, *pagos* u otros términos relacionados. Se leyó cada una y se la clasificó según su correspondencia como causas de tipo *financiero* y, a su vez, se le asignó un subtipo que en su mayoría podían identificarse con la tipificación vigente, propuesta por la ONP. Para el resto de las causas, que serían las *operativas*, mediante el procesamiento con *ATLAS.ti*, se determinó un listado de palabras ordenadas por frecuencia de aparición dentro de los argumentos expresados por los organismos. A partir del ordenamiento, los términos más mencionados fueron los utilizados para filtrar en el Excel, ir asignando a cada causa una tipología y mantener un criterio. Si bien una misma palabra puede referir a distintas causas según el contexto, en su mayoría mantienen una coherencia. Por ejemplo, la de mayor frecuencia de aparición es *demanda*

(189 veces sobre un total de 35.867). Al filtrar en la columna de causas por esa palabra, se pudo clasificar un total de 166 causas dentro de este tipo de desvíos. A las otras 20 se les asignó otra tipología de acuerdo al análisis del texto, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Frecuencia de la palabra *demanda*

Tipos de desvío	Cantidad de causas
Demanda	169
Cambios de modalidad	5
Cambios de plan	4
Recursos humanos	4
Infraestructura	3
Otras causas financieras	1
Planificación	1
Abastecimiento	1
Demoras	1
Total	186

Fuente: elaboración propia

Una vez determinados todos los tipos de causas de desvíos, se procedió a ahondar en cada uno de ellos mediante el mismo procedimiento de procesamiento de datos para hallar subtipos. De esta manera, se clasificó con subtipos a más del 50 % de las causas dentro de cada tipo y aquellas que no pudieron ser catalogadas se definieron como *sin clasificación*.

Origen y tipos de desvíos de las metas físicas

Luego de asignar un tipo de desvío a cada una de las metas de acuerdo con la causal argumentada, se confeccionó la Tabla 2.

Tabla 2. Causas de desvío según tipo de origen

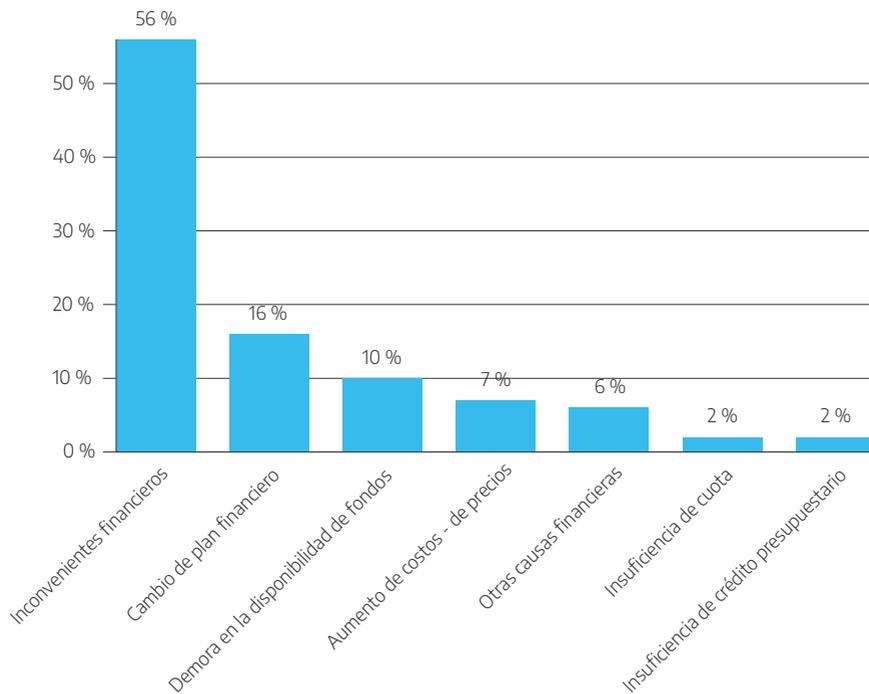
Origen	Participación en el año
Financiero	6 %
Indeterminado	6 %
Operativo	69 %
Sin desvío	13 %
Total general	13 %

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, las metas cuyas causas de desvío son de origen financiero representan menos del 6 % (96 casos) del total de metas físicas del presupuesto nacional de 2018, mientras que las causas de origen operativo llegan casi al 70 % (1170 casos). Esto lleva a la necesidad de analizar cuáles son los aspectos más relevantes dentro de estos dos orígenes.

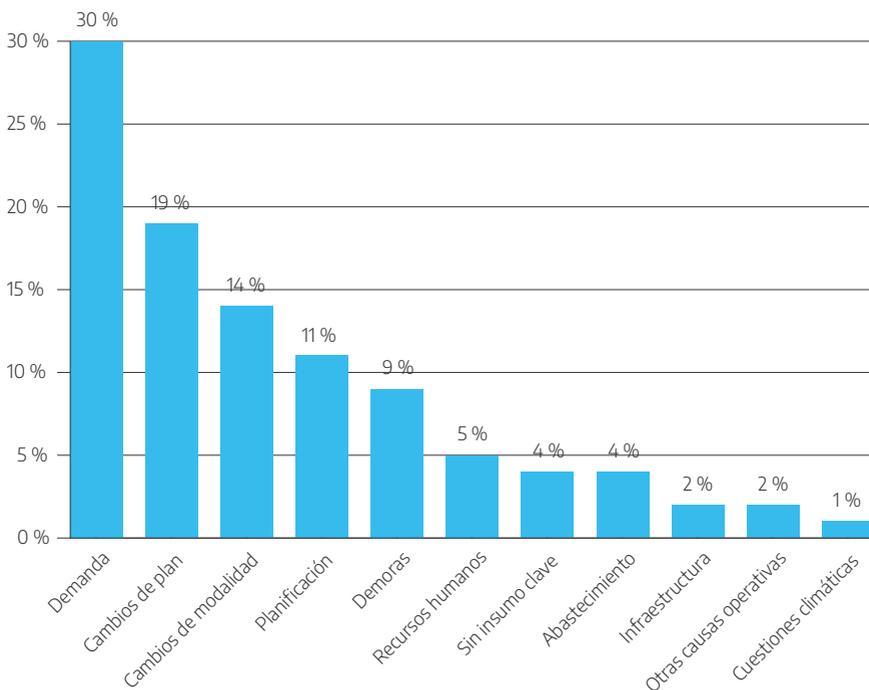
Del procedimiento de tipificación descrito anteriormente, se determinan los siguientes resultados centrales.

Gráfico 1. Tipos de causas de origen financiero



Fuente: elaboración propia

Gráfico 2. Tipos de causas de origen operativo



Fuente: elaboración propia

Como se desprende del Gráfico 1, los argumentos en las causas de origen financiero son precisos y coinciden con el manual vigente de la ONP (salvo *inconvenientes financieros* y *cambio de plan financiero*, que fueron hallazgos de esta investigación). Distinto es el caso de las causas de origen operativo (Gráfico 2), donde el único tipo de desvío que se pudo utilizar de la normativa vigente fue por *cuestiones climáticas*. Probablemente, la dificultad que podría mostrar la tipología de la ONP en cuestiones de tipo operativo es su rigidez o poca flexibilidad. Por lo que la/el usuaria/o, al momento de clasificar el desvío, no encuentra un tipo de causal acorde a lo que precisa manifestar.

En síntesis, la tipología vigente se adapta a las necesidades de las causales de orden financiero, pero no logra contemplar plenamente los motivos de orden operativo que se producen en las organizaciones. Es por esto que, a partir de esta investigación, surgió la necesidad de profundizar en las segundas causales.

Con este fin, se procede a conceptualizar los distintos aspectos hallados dentro de este grupo, que describen de forma general la razón que provoca el desvío operativo.

- *Cambios de plan*: decisiones que implican cambios en las prioridades; modificación en el alcance de la meta o en su reprogramación.
- *Cambios de modalidad*: modificaciones internas en la forma de conseguir la meta, ya sea por la aplicación de tecnologías, cambios en los procedimientos y metodologías o por intensificación en el ritmo o en el modo de realización de las tareas.
- *Demanda*: relacionado con variables no controlables, factores externos no conocidos, esporádicos.
- *Demoras*: de carácter administrativo, faltas de firma, cuestiones pendientes de resolución o aprobación, o relacionadas con fallas en la coordinación de diversos actores.
- *Planificación*: se genera por la dificultad de estimar la meta, sea por problemas en la base de estimación —que se puede dar por falta de información, por no ser adecuada al período o por depender de casos fortuitos—o por el dinamismo de la meta.
- *Infraestructura*: relacionados con la disponibilidad de infraestructura, el impacto de la tecnología y sus condiciones.
- *Sin insumo clave*: ante la ausencia o bajas de beneficiarias/os, o por falta de culminación del proceso productivo por el incumplimiento de requisitos.

- *Recursos humanos*: reasignación de personal, bajas no estimadas, variación en la disponibilidad ante conflictos gremiales u otros motivos.
- *Abastecimiento*: falta de insumos o problemas en la gestión de compras en general. Se incluyen demoras en el proceso o en la entrega.

Análisis de los desvíos de origen operativo. Tipos y subtipos preponderantes

A partir del análisis del Gráfico 2, en las siguientes tablas se exponen los subtipos de desvíos con mayor preponderancia dentro de los tres mayores tipos: *demanda*, *cambios de plan* y *cambios de modalidad*.

En primer lugar, dentro de la categoría *demanda*, se encuentran ciertos subtipos de causas que se exponen en la Tabla 3.

Tabla 3. Subtipos de causas dentro de *demanda*

Subtipos	Cantidad de causas	%
Difícil estimación	8	2 %
Cambio de estrategia	7	2 %
Tecnología	7	2 %
Captación de interés	8	2 %
Factores externos	165	48 %
Sin clasificación	151	44 %
Total	346	100 %

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con este análisis, se verificó que *factores externos* es el subtipo de mayor cantidad de casos tipificados, los cuales se presentan en las siguientes finalidades-funciones: 3.1 *salud* (15,76 %); 3.4 *educación y cultura* (12,12 %); 3.5 *ciencia y técnica* (10,90 %); y 3.2 *promoción y asistencia social* (8,48 %).

Esto quiere decir que los desvíos en las metas físicas de la Administración Pública Nacional están vinculadas mayormente a la demanda social de servicios.

A continuación, en la Tabla 4 pueden identificarse los subtipos de causas que conforman la categoría *cambios de plan*.

Tabla 4. Subtipos de causas dentro de *cambios de plan*

Subtipos	Cantidad de causas	%
Cambios de estructura	16	7 %
Reprogramación	37	17 %
Cambio de prioridades	39	17 %
Modificación del alcance	51	23 %
Sin clasificación	80	36 %
Total	223	100 %

Fuente: elaboración propia

El subtipo *modificación del alcance* se presenta en las siguientes finalidades-funciones: 3.4 *educación y cultura* (19,61 %); 3.2 *promoción y asistencia social* (13,73 %); y 2.2 *seguridad interior* (13,73 %).

El *cambio de prioridades* es otro de los subtipos más recurrentes dentro de los desvíos por *cambios de plan* y estos se manifiestan en 3.5 *ciencia y técnica* (17,95 %); *salud* (20 %); y 1.3 *dirección superior ejecutiva* (17,95 %).

En este tipo de desvíos, sería interesante analizar la recurrencia en estas finalidades a través de los años para evaluar la solidez en la determinación de los alcances propuestos.

A continuación, en la Tabla 5, se observan los subtipos que forman parte de la categoría *cambios de modalidad*.

Tabla 5. Subtipos de causas dentro de *cambios de modalidad*

Subtipos	Cantidad de causas	%
Intensificación	16	10 %
Cambios de estructura	15	9 %
Cambios procedimentales	33	20 %
Tecnología	35	21 %
Sin clasificación	65	40 %
Total	164	100 %

Fuente: elaboración propia

Dentro de los subtipos que se identifican con los *cambios de modalidad*, la *tecnología*, ya sea por su incorporación o por su ausencia, provoca desvíos principalmente en 3.1 *salud* y 1.5 *relaciones interiores* (ambos en el 14,29 %), así como también en 3.2 *promoción y asistencia social*, y en 4.3 *transporte* (ambos en el 11,43 %).

Los *cambios procedimentales* produjeron desvíos en 3.1 *salud* (21,21 %); 2.2 *seguridad interior* (12,12 %), como así también en 3.6 *trabajo* y en 4.6 *industria* (ambos en el 9,09 %).

Conclusiones

A partir del análisis de los datos elaborados, se observa una mínima incidencia de las causas de origen financiero sobre el total de metas físicas (Gráfico 1). Es decir, la mayor cantidad de desvíos se encuentra dentro de la gestión operativa de las organizaciones. Además, en cuanto a los subtipos hallados dentro de las causas de origen operativo (Gráfico 2), se verifica que el 30 % se relaciona con metas orientadas a generar producción para satisfacer necesidades que responden a demandas externas; es decir, factores exógenos de difícil estimación para su proyección, lo que se traduce en metas físicas que requerirían alguna aclaración adicional.

Luego, siguen dos subtipos que son los *cambios de planes* y los *cambios de modalidad* que, entre ambos, suman un 33 %, relacionados con modificaciones que no se tuvieron en cuenta al momento de planificar. Si bien algunos cambios pueden ser intempestivos, la mayoría invoca procesos de los que difícilmente no se tenga conocimiento, como alteraciones de procedimientos o la implementación de una nueva tecnología.

Estos dos subtipos, a su vez, se ven atravesados por las transformaciones de estructura que tienen su origen en la modificación de las autoridades o de jurisdicción, dependencia jerárquica o funcional que transitan los organismos. Estos cambios, a su vez, implican la alteración de planes en un 40 %, de modalidad en un 38 % y demoras en un 23 % de los casos de las metas operativas. Por último, dentro de los subtipos más relevantes (es decir, aquellos que superen el 10 % de representatividad dentro del

origen), se encuentran los desvíos *por planificación*, donde nuevamente se resalta la dificultad que presentan los organismos al momento de planificar.

Por todo lo expuesto, se observa que la incidencia de los desvíos financieros sobre el total de las metas físicas representa el 5,7 %. La mayor causa de desvío entre lo planificado y lo ejecutado en el presupuesto físico de la Administración Pública Nacional de 2018 responde a la existencia de un débil y dificultoso sistema de planeamiento presupuestario, donde la importancia de la ejecución está centrada en los gastos realizados, pero no en la concreción de los objetivos deseados, como reza el principio de programación de la Ley de Administración Financiera.

Este trabajo contribuye a demostrar, por un lado, la necesidad de intensificar las acciones de planeamiento con cumplimiento de todos sus ciclos, y por otro, que la evaluación a través de sus sistemas de metas no sea solo un fin en sí mismo, sino que sirva como un insumo para un mejor planeamiento del ciclo presupuestario siguiente. El análisis de los desvíos a través de una tipificación apunta a la mejora en la calidad de información y puede ser utilizada para la toma de decisiones, con el cumplimiento de las premisas del planeamiento presupuestario. Se evidencia que la tipología vigente, al ser poco flexible, no se adecúa a las necesidades de categorización requeridas por los organismos y es por ello que estos clasifican sus desvíos dentro de *otras causas*. De esta manera, la APN pierde el poder que brinda una herramienta de análisis, como lo es la aplicación de una tipología que coadyuve a la sistematización y al análisis de las causas de los desvíos entre el presupuesto propuesto y el finalmente ejecutado en términos de metas físicas.

Referencias bibliográficas

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (s. f.). *Porcentaje del gasto de la administración central evaluado, según tipo de indicador de desempeño*. <https://www.cippecc.org/grafico/porcentaje-del-gasto-de-la-administracion-central-evaluado-segun-tipo-de-indicador-de-desempeno/>
- Ley 24.156 de 1992. Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. 29 de octubre de 1992.
- Makón, M., Matus Romo, C. y Arrieche, V. (1979). *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público. <http://www.sidepro-sa.com.ar/wp-content/uploads/2015/03/Bases-teoricas-del-presupuesto-por-programas.pdf>
- Makón, M. y Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En M. C. Armijo, M. García Moreno, J. Kaufmann, y M. Sanginés (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 81-118). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Ministerio de Hacienda (s.f.). El Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la República Argentina. https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- Oficina Nacional de Presupuesto (2007). *Formas de incorporación de los indicadores de resultado a todo el ciclo del proceso presupuestario*. https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/formas_de_incorporacion_al_ciclo.pdf
- Oficina Nacional de Presupuesto (s.f.). *Seguimiento físico financiero*. Ministerio de Economía. <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>

Anexo

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION SECRETARIA DE HACIENDA	CAUSAS DE DESVIOS EN LA EJECUCION DE METAS
ENTIDAD/SERVICIO: _____ PROGRAMA: _____ SUBPROGRAMA: _____	FORMULARIO: 12
	PRESUPUESTO 20__ TRIMESTRE: _____ FECHA DE EMISION: __/__/__

CAUSAS FINANCIERAS DE DESVIOS		
CODIGO	DENOMINACION	
1 -	INSUFICIENCIA DE CREDITO PRESUPUESTARIO	<input type="text"/>
2 -	INSUFICIENCIA DE CUOTA	<input type="text"/>
3 -	DEMORAS EN LA DISPONIBILIDAD DE FONDOS	<input type="text"/>
4 -	REDUCCION DE COSTOS - DE PRECIOS	<input type="text"/>
5 -	REDUCCION DE COSTOS - DE CANTIDAD DE INSUMOS	<input type="text"/>
6 -	REDUCCION DE COSTOS - BONIFICACIONES RECIBIDAS	<input type="text"/>
7 -	AUMENTO DE COSTOS - DE PRECIOS	<input type="text"/>
8 -	AUMENTO DE COSTOS - DE CANTIDAD DE INSUMOS	<input type="text"/>
9 -	AUMENTO DE COSTOS - RECARGOS FINANCIEROS	<input type="text"/>
998 -	OTRAS CAUSAS	<input type="text"/>

CAUSAS OPERATIVAS DE DESVIOS		
CODIGO	DENOMINACION	
11 -	PROBLEMAS EN EL PROCESO DE CONTRATACION DE PERSONAL	<input type="text"/>
12 -	FALTA DE PERSONAL ESPECIALIZADO	<input type="text"/>
13 -	PROBLEMAS EN LA GESTION DE COMPRAS	<input type="text"/>
14 -	PROBLEMAS EN LA RECEPCION Y ADM. INTERNA DE INSUMOS Y MATERIALES AUXILIARES	<input type="text"/>
15 -	PROBLEMAS CLIMATICOS	<input type="text"/>
16 -	DIFICULTADES INSTITUCIONALES/LEGALES - EN EL PROCESO DE LICITACION	<input type="text"/>
17 -	DIFICULTADES INSTITUCIONALES/LEGALES - DURANTE LA EJECUCION	<input type="text"/>
999 -	OTRAS CAUSAS	<input type="text"/>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		
CODIGO	DENOMINACION	
1 -	EL DESVIO PUEDE SER CORREGIDO EN EL AÑO	<input type="text"/>
2 -	EXPOSICION DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	<input type="text"/>

Brecha digital de género y sector público: reflexiones en torno a las áreas de IT de la Administración Pública Nacional

Por **Ivana González**

Resumen

La pandemia por COVID-19 puso en evidencia el rol crucial y la relevancia del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). *A priori*, podríamos pensar que estos cambios implican progreso social. Sin embargo, cuando generan diferencias de acceso, uso, penetración, habilidades o beneficios de posicionamiento entre quienes están integradas/os y quienes no, se configura una problemática que requiere ser visibilizada y analizada.

Entre las brechas emergentes, se encuentra la brecha digital de género, en referencia a los beneficios del uso de internet en su interrelación con las desigualdades sociales y de género existentes, que incluye la infrarrepresentación de las mujeres en ámbitos tradicionalmente masculinizados como el de tecnología.

Esta situación, ampliamente abordada en el ámbito privado, tiene su correlato en el sector público. Un relevamiento realizado en marzo de 2022 en base al Mapa del Estado permite constatar que, si consideramos las áreas de

Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y los actuales 20 ministerios, en el 81 % de los casos los puestos con funciones ejecutivas de las áreas de IT o de sistemas son ocupados por varones, mientras que solo el 13 % lo es por mujeres¹.

En este sentido, se pretende problematizar esta cuestión, indagar en los principales factores asociados que puedan explicar esta disparidad, revisar los principales antecedentes teóricos en torno a la relación entre género y tecnología, y caracterizar el estado de situación de la participación de las mujeres en la Administración Pública Nacional en el período de investigación delimitado (2016-2019). En todos los casos, se dará cuenta de las brechas de género persistentes, en particular, en los casos de las áreas de IT de los ministerios de Educación, Desarrollo Social, y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, seleccionados como casos de estudio por tratarse de áreas tradicionalmente feminizadas.

Finalmente, se incluyen en el análisis aportes de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo a funcionarias/os de la Secretaria de Gestión y Empleo Público, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y responsables de aquellos ministerios, con el fin de evidenciar los desafíos que plantea la conformación de sectores tecnológicos más competitivos que promuevan el aumento del número de mujeres formadas en el área de las TIC.

Este trabajo se inscribe en las tareas de investigación que la autora desarrolla para finalizar su tesis de Maestría en Administración Pública de Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

1 El 6 % restante no registra designación de funcionaria/o al día de la fecha del relevamiento, realizado el 26 de marzo de 2022.

Palabras clave

Brecha digital de género, género y tecnología, administración pública.

Abstract

The COVID-19 pandemic highlighted the crucial role and relevance of the impact of information and communication technologies *A priori*, we could think that these changes imply social progress. However, when they generate differences in access, use, penetration, skills, and/or positioning benefits between those who are integrated and those who are not, a problem that needs to be made visible and analyzed is configured.

Among the emerging gaps, there is a digital gender gap, referring to the benefits of Internet use in its interrelation with existing social and gender inequalities, which includes the underrepresentation of women in traditionally masculinized fields such as technology.

This situation, widely addressed in the private sphere, has its correlate in the public sphere. A survey carried out in March 2022 based on the State Map, allows us to verify that if we consider the areas of the Presidency of the Nation, Head of the Cabinet of Ministers and the current 20 Ministries, in 81 % of the cases, the positions with functions executives in the IT areas or systems areas are occupied by men, while only 13 % are women.

The present work is part of the research tasks that the author develops to finish her Master's thesis in Public Administration of the Faculty of Economic Sciences of the University of Buenos Aires, and aims to problematize this issue, investigate the main associated factors that can explain this disparity, to review the main theoretical background around the relationship between gender and technology, and to characterize the status of the participation of women in the national public administration in the delimited research

period (2016-2019), accounting for persistent gender gaps, particularly in the cases of the Ministries of Education, Social Development and Labor and Social Security, selected as case studies because they are traditionally feminized areas.

Finally, the analysis includes contributions from the interviews carried out in the field work with officials of the Secretary of Management and Public Employment of the Nation, the National Institute of Public Administration (INAP), and those responsible for IT areas of the mentioned ministries, in order to highlight the challenges posed by the formation of more competitive technological sectors that promote an increase in the number of women trained in the ICT area.

Key words

Digital gender gap, gender and technology, public administration.

Introducción

No hay dudas de que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han revolucionado el mundo. Sin embargo, toda revolución contiene en su interior potenciales desigualdades, y la tarea de un Estado inteligente consiste, justamente, en identificarlas y aminorarlas.

Siguiendo a María Laura Rodríguez Gustá (2014) citando a Echeverría (2008), coincidiremos en afirmar que las TIC son de naturaleza transversal y, por ello, no pueden ser consideradas simples instrumentos de ejecución de políticas, en tanto transforman los términos en los que se desarrollan las actividades del Estado y sus significados. Por este motivo, la falta de mujeres en las áreas tecnológicas de la Administración Pública y, en general, en las denominadas áreas CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), es una problemática que, tanto en el ámbito público como en el privado, evidencia la persistencia de una brecha que responde a un fenómeno complejo de masculinización de la tecnología denominada brecha digital de género.

Un informe sobre mujeres en áreas de IT, realizado por HackerRank (2018), señala que, si bien es posible observar una apertura hacia las mujeres, los estereotipos siguen incidiendo en las posiciones que ellas ocupan en el mercado laboral, teniendo en cuenta el acceso, la trayectoria y el liderazgo. Si bien esta es una característica general del mercado de trabajo, se profundiza en particular en los ámbitos tecnológicos.

El análisis de la brecha digital de género implica, al menos, dos niveles de análisis: por un lado, las dimensiones en torno a la sociedad de la información y el conocimiento, y a la agenda de la igualdad de género en el área de las

CTIM; y por otro, un plano de carácter más instrumental donde se revisen las principales experiencias de política pública que buscan revertir esta brecha.

En relación con la primera cuestión, Basco *et al.* (2019) sostienen que, a pesar de los avances de las innovaciones tecnológicas, las mujeres siguen enfrentando barreras de acceso y desarrollo en estos espacios, como producto de la presencia de sesgos y estereotipos que son reforzados desde niñas, y que limitan e inciden en su desarrollo social y profesional.

En este sentido, Lotitto & Szenkeman (2020) sostienen que existen barreras a las que deben enfrentarse las niñas desde temprana edad, que afectan su interés y confianza en el acceso a carreras tecnológicas. Y, aunque accedan, hay limitaciones que afectan su trayectoria, como el tiempo extra que dedican a las tareas de cuidado en relación a los varones; la promoción basada en normas y criterios masculinos de evaluación; y los estereotipos que moldean las creencias y expectativas, que hacen más difícil obtener logros y reconocimiento.

Por otra parte, desde el punto de vista del conocimiento y las habilidades técnicas, aun cuando las mujeres igualen o superen a los varones, operan sesgos y estereotipos que limitan a modo de barreras su desarrollo y el acceso a mejores puestos, sumados otros a factores que profundizan esta brecha como la variable geográfica, la edad, el nivel educativo o la condición socioeconómica. Muestra de ello es que, si bien las mujeres presentan mayores tasas de asistencia al sistema educativo con respecto a los varones a partir de los 18 años (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2021) y, en general, acreditan mayores credenciales en los niveles educativos superiores, existe un problema de base en el caso de las áreas CTIM, que se materializa en la baja participación de mujeres que estudian estas carreras en los niveles medio y superior (Basco *et al.*, 2019).

Incluso obteniendo mayores tasas de graduación, ello no se correlaciona con la ocupación de los puestos con capacidad de toma de decisiones.

Un informe elaborado en 2018 por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en torno a la participación de las mujeres en la investigación en estas áreas, señala que, en la Argentina, la presencia de mujeres en las posiciones jerárquicas disminuye notablemente, lo cual refleja desigualdades en los mecanismos que regulan la entrada y promoción organizacional en la ciencia («techo de cristal»), y en el reconocimiento social de los talentos femeninos. Ello genera una subrepresentación de mujeres en las áreas de ingeniería y tecnología, ciencias agrícolas, y ciencias naturales y exactas, y, como contracara, una sobrerrepresentación en las áreas de las ciencias sociales, las humanidades, y las ciencias médicas y de la salud (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021).

Esta brecha se refleja, asimismo, en torno al salario. Trombetta *et al.* (2021), al analizar las credenciales universitarias y los diferenciales salariales en la estructura productiva argentina, evidencian que las primas salariales pueden diferir considerablemente entre varones y mujeres, y que esto varía de acuerdo al sector de actividad. En ciencias básicas, la brecha no es significativamente distinta de cero; pero en ciencias humanas y salud, se ubica entre el 4 % y el 7 %, mientras que la brecha asciende al 12 % en ciencias sociales y al 15 % en ciencias aplicadas, factiblemente como consecuencia de la tradición masculina que caracteriza a carreras tanto del área económica-financiera como de las áreas de ingeniería, tecnología, industria y afines (p. 22).

Planteada esta cuestión, sabemos que existen tipos de barreras comunes a las características generales del empleo femenino relacionadas con el denominado «techo de cristal» y el tiempo extra no remunerado que las

mujeres dedican en mayor proporción que los varones, más comúnmente llamadas segregación horizontal (paredes de cristal y pisos pegajosos) y segregación vertical (techo de cristal).

Como segregación horizontal se entiende aquellas situaciones en que las mujeres se concentran en ciertos sectores de actividad y ocupaciones, marcadas por una mayor inestabilidad, menor salario y reconocimiento. En general las áreas más feminizadas involucran tareas que son extensiones de responsabilidades de cuidado doméstico: servicio doméstico, educación y salud. (ONU Mujeres, 2017).

En el otro extremo, se encuentra la segregación vertical, que caracteriza el escenario de techos de cristal en el que se destacan las mujeres con educación terciaria e ingresos familiares altos que podrían aprovechar la expansión reciente, pero se ven afectadas por las limitaciones de progreso laboral (ONU Mujeres, 2017).

Estas categorías de análisis denominadas «pisos de empoderamiento» se utilizan para identificar y caracterizar los distintos escenarios, permiten una orientación más clara de las políticas, considerando las desigualdades de género en su complejidad, y pueden ser de utilidad para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

El concepto de «pisos de empoderamiento» es una herramienta que propone ONU Mujeres a la hora de estudiar las desigualdades en América Latina, para pensar en los distintos escenarios económicos y las dificultades que presentan para las mujeres que los transitan.

El uso metafórico del término «paredes de cristal» siguiendo a Sachetti y Biondi (2020) hace referencia a la diversidad de obstáculos que las mujeres

encuentran en sus trayectorias educativas y laborales. Entre estas barreras, ellas se topan con muros invisibles que segmentan su desarrollo educativo y profesional, concentrando a las mujeres en los sectores menos dinámicos y peor remunerados de la economía, lo que explica la predominancia masculina en ramas como la ciencia, tecnología, ingeniería y matemática.

El término «pisos pegajosos» refiere a las mujeres del quintil más pobre de ingreso, con bajos niveles de educación e ingresos familiares bajos. Las mujeres que se encuentran en este escenario muchas veces no están insertas en el mercado laboral, o tienen más dificultades para conseguir empleo, y cuando lo están, generalmente es en ocupaciones precarias, con bajos ingresos y bajos niveles de formalización.

Algunos de los factores que más afectan su empoderamiento económico son los bajos niveles de instrucción, la falta de disponibilidad de trabajo formal y protección social, la pesada carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en sus hogares, profundizado en muchos casos por la maternidad temprana y la falta de apoyo o distribución de los cuidados por parte de las parejas dificulta las posibilidades de transformar esta situación. También suele utilizarse en los casos en que la mujer puede despegar, estudiar, conseguir empleo y ascender, pero en funciones de apoyo administrativo o en puestos de administración, con pocas posibilidades de hacer aportes en ámbitos de decisiones estratégicas (ONU Mujeres, 2017).

Siguiendo el informe sobre brechas de género en la Argentina, elaborado por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género de Ministerio de Economía de la Nación (2020), se observa que la tasa de participación promedio de las mujeres respecto de los varones en el mercado laboral asciende a 22 puntos porcentuales (71,2 % varones *versus* 49,2 % mujeres),

en tanto no se le otorga valor económico al trabajo desarrollado por estas últimas en el hogar, en cuyo caso la brecha se reduciría sustancialmente. En el mismo sentido, si observamos la brecha de ingresos —tomando en consideración a trabajadoras/es formales e informales—, esta asciende al 30 % y, si bien varía de acuerdo al nivel de calificación profesional, en todos los casos los varones ganan más dinero que las mujeres.

En particular, en el ámbito privado, los espacios tecnológicos se caracterizan por ser profundamente masculinos, de prácticas rígidas y altos niveles de rotación, lo que, en muchos casos, genera un mayor desequilibrio entre la vida personal y profesional. En el ámbito público, esta situación puede variar de acuerdo a cómo se estructuren las dotaciones de personal de las áreas de IT, lo que suscita diferentes grados de estabilidad en el empleo según el encuadre legal vigente.

Asimismo, muchas veces, hacia el interior de los ámbitos tecnológicos hay una percepción de hostilidad que mujeres profesionales reciben como producto de la subestimación al género femenino en términos de conocimiento, habilidades y falta de autoridad.

Entre los estereotipos que pueden explicar esta situación, se deben considerar aquellos de carácter más informal que manifiestan un profundo androcentrismo en la relación que se plantea entre género y tecnología, por ejemplo, cuando se aducen roles diferenciados para niñas y para niños. Asimismo, los ámbitos lúdicos y el campo de la industria tecnológica, como la de los videojuegos o el llamado «mundo gamer», son una buena muestra de la reproducción de dinámicas de poder donde persisten problemáticas asociadas al género. Blickenstaff (2005) sugiere que detrás de la baja representación femenina en estas áreas de conocimiento (una tendencia que afecta la mayoría de los países industrializados) se encuentran factores

que contribuyen a crear un *pipeline* (o bien una tubería) con fugas, que filtra de manera diferencial a varones y mujeres, y permite que un género llegue al final de la tubería y el otro no, lo que da como resultado el desequilibrio de género en CTIM que se observa hoy.

Siguiendo a Basco *et al.* (2019), podría decirse que la escasa presencia femenina en las áreas CTIM está determinada por diferentes factores:

- Un primer problema de base asociado a la baja participación de mujeres que estudian carreras técnicas en niveles medios y de grado superior, cuya elección muchas veces se basa en estereotipos familiares y sociales.
- Situaciones de discriminación que condicionan la finalización de sus carreras, en tanto la socialización de género internaliza estereotipos respecto de la aptitud de las mujeres en las áreas CTIM.
- La presencia de prácticas educativas y ámbitos laborales rígidos que dificultan el ascenso y la superación del «techo de cristal».

Hasta el siglo XIX, la ciencia y la tecnología solían ser juzgadas como una «caja negra» y, por lo tanto, eran estudiadas independientemente de los factores sociales, políticos y culturales. Sin embargo, la nueva sociología de la tecnología permite reconciliar el saber formal de la ciencia y la tecnología con su dimensión humana, y captar la naturaleza compleja de los procesos de cambio tecnológico, genera un nivel de análisis de *lo socio-técnico* que intenta mostrar el carácter social de la tecnología y el carácter tecnológico de la sociedad.

Los estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad (estudios CTS) han documentado ampliamente las transformaciones que las prácticas científico-tecnológicas han sufrido en las últimas décadas.

El estudio desde los diferentes ámbitos de los CTS da lugar a distintos enfoques que se diferencian de la interpretación histórica de la tecnología de carácter determinista e incorporan visiones que, desde concepciones más heterogéneas, vinculan elementos en red, teorizan y observan el desarrollo histórico entre ciencia y tecnología (Sierra, *s/f.*).

Siguiendo a Vaca (2009), desde la perspectiva de los CTS, se pueden identificar tres abordajes: *sistemas tecnológicos* (Huges), la *teoría del actor-red* (Callon, Latour y Law) y el *constructivismo social* (Pinch y Bijker). Estos tienen aspectos comunes que podríamos resumir de la siguiente manera:

- Encuentran sus raíces en los enunciados contenidos en el *programa fuerte de la sociología del conocimiento*, propuesto por Bloor.
- Pretenden «abrir» la «caja negra» de la tecnología y deconstruir sus componentes y su dinámica.
- Adoptan la metáfora «tejido sin costuras», que remite al campo de interacciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad.
- Desde la perspectiva de la sociología, los tres modelos son de conflicto y políticos, en tanto aparecen actores que se imponen sobre otros.

Por otra parte, las diferencias en sus trayectorias se dan, fundamentalmente, en cuanto a la comprensión que tienen de las redes o sistemas tecnológicos constituidos como su unidad de análisis; los actores, intermediarios y dinámicas que operan a su interior; y la concepción y los criterios a los que responden los procesos de cambio tecnológico.

En esta misma línea, Kreimer (1998) explica y desarrolla el carácter social de la investigación científica en interrelación con las dimensiones sociales de la ciencia y la tecnología. El autor sostiene que este tipo de investigación

puede ser entendida como una producción de la sociedad en su desarrollo histórico, en tanto se constituye como un espacio institucional y conjuntos de personas, que interactúan para obtener algo denominado *conocimiento*, donde la ciencia y la tecnología operan como transformadoras de la sociedad y de las relaciones sociales.

Por otra parte, existen otros enfoques más recientes como *la nueva producción del conocimiento* (Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott y Trow) y *la triple hélice* (Leydesdorff y Etzkowitz), que pretenden dar cuenta del reposicionamiento que se observa como producto de los cambios en la organización y el funcionamiento actual del conocimiento científico, la tecnología y la sociedad; y que reflejan un nuevo modo de producción del conocimiento, ordenador de nuevos esquemas de desarrollo y, por lo tanto, de las transformaciones al interior de los distintos grupos y esferas.

La incorporación del enfoque feminista a este campo ha permitido dar cuenta de que su naturaleza, sus procesos de producción, su relación con la sociedad y sus nexos con el poder de formas diversas es siempre una experiencia situada y, por lo tanto, no posee un carácter neutral.

Siguiendo a González y Fernández Jimeno (2016), podría decirse que la *teoría del actor-red* es uno de esos casos que han sido transformados por autoras como Haraway (1988). Allí se evidencia el fracaso del proyecto de la modernidad y de sus viejos dualismos. En su obra, la autora se posiciona en un lugar intermedio entre los estudios feministas y los estudios culturales de la ciencia, y brinda pautas para examinar la relación entre ciencia, tecnología y sociedad, a la vez que hace dialogar los planteamientos que hacen confluír el género y las tecnologías digitales. Desde el ciberfeminismo, sostiene que los ámbitos tecnológicos operan como desarticuladores de

las coordenadas clásicas que ordenan la vida social como las de tiempo y espacio, y, por lo tanto, definen campos propicios para la liberación de los estereotipos sociales relacionados con el cuerpo sexuado.

En esta mirada, la dicotomía varón/mujer y los roles tradicionalmente asignados—como el hecho de identificar el género femenino con el ámbito doméstico— no son más que un resabio de un viejo mundo de asignación de roles, donde las identidades se encuentran en escenarios altamente tecnologizados, socialmente intervenidos, no causales, sino enclasados y contextualizados. Ello da lugar a la inauguración de nuevas formas de participación, reconocimiento y construcción de identidades, y a la apropiación de las tecnologías digitales y los usos del ciberespacio como terrenos de lucha por las reivindicaciones de género.

Si la perspectiva de género ha contribuido a las transformaciones en la concepción de la ciencia y la tecnología, también se ha transformado el plano de las políticas públicas.

La cuestión de la brecha digital de género está presente en algunas políticas estratégicas a nivel internacional, como la estrategia España Digital 2025 y la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, ambas orientadas a cerrar brechas de género en vinculación con la tecnología. En el mismo sentido, el III Plan de Igualdad de la Administración General del Estado español destaca la necesidad de potenciar la captación de talento femenino en aquellos cuerpos con base en educación CTIM y promover la formación de las funcionarias que ya forman parte de la Administración.

En el caso de la Argentina, se vienen haciendo esfuerzos para promover la jerarquización institucional y la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Nacional. En este sentido, se destacan

los logros de orden institucional, como la creación de áreas funcionales especializadas en el ámbito del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD) en 2019; la jerarquía y nivel de formalización de sus funcionarias y funcionarios; así como las acciones, iniciativas, políticas y planes de trabajo coordinados con los distintos ministerios a partir de la creación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros mediante el Decreto 680/2020².

Entre las acciones de política pública nacional orientadas a la reducción de la brecha de género en vinculación con la tecnología, el Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en Ciencia, Tecnología e Innovación —creado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación a través de la Resolución 157 del 2 de junio de 2020— propicia la participación de las mujeres y la población LGTBI+ en todos los niveles y ámbitos del sistema científico-tecnológico.

En el mismo sentido, la creación por parte de la Agencia I+D+i (Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación) de una política de equidad de género, se propone desarrollar un plan integral en sus ámbitos de actuación institucional y organizacional, que amplíe las oportunidades de crecimiento inclusivo y sostenible de las mujeres y las diversidades sexuales.

Por su parte, la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ARSAT y ciertas empresas TIC pusieron en marcha el Centro G+T (Centro de Géneros en Tecnología), destinado a promover la inserción, formación y capacitación de mujeres y disidencias en el sector de la ciencia,

2 Para acceder al Decreto 680/2020, ingresar a <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233689/20200818>.

la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), en un esquema de coordinación público-privada. Entre las empresas participantes se encuentran Amazon Web Services, Globant, Google, Huawei, Microsoft, Movistar, Nokia y Telecom.

Asimismo, el área de Transformación Digital y Economía del Conocimiento del Ministerio de Desarrollo Productivo puso en marcha el Plan Argentina Programa, establecido como un plan nacional de formación en programación, y representa un caso de éxito actual para generar incentivos de estudios cortos de formación en programación con cupos de género en estas áreas. Además, al interior de la Administración Pública Nacional, la jerarquización de las funciones informáticas en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) también es un tema de agenda reciente. La actualización del suplemento para el personal del sector público que se desempeña específicamente en puestos vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación, evidencia la decisión del Estado nacional de comenzar a poner un freno a la fuga de trabajadoras y trabajadores especializadas ante la enorme oferta en el mercado privado internacional.

Si bien el nomenclador original de funciones informáticas fue establecido inicialmente mediante la Resolución 99/1993 en el marco del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) —escalafón que fue sustituido por el SINEP en 2008—, recientemente se ha establecido una actualización de la normativa mediante la Resolución Conjunta 5/2022 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y la Secretaría de Hacienda (del Ministerio de Economía), con vistas a la consolidación y retención de perfiles IT. Allí se establecen los perfiles, tipos de funciones y requisitos correspondientes, y *plus* salariales adjudicados a quienes cumplieran esas funciones, y se destaca la inclusión

de los niveles escalafonarios a los que corresponde cada uno de estos suplementos.

En la norma se sostiene que

... [ya que] el Estado ha identificado las mencionadas funciones como específicas, procede a incorporar al Nomenclador de Funciones Específicas del Sistema Nacional de Empleo Público a las «ocupaciones comprendidas en el agrupamiento profesional o general para el personal que se desempeñe en puestos de la familia tecnologías de la información y las comunicaciones.

Legorburu (2020) sostiene que, con el tiempo, desde su creación, el uso de este suplemento se fue distorsionando, debido a que, por un lado, las funciones sobre las cuales se había diseñado su aplicación quedaron obsoletas; y, por el otro, al utilizarse en algunos casos como mero adicional salarial, por lo que perdió su especificidad, motivo por lo cual su reciente actualización representa un avance y era necesario.

¿Brecha digital de género en el sector público?

A nivel de la Administración Pública Nacional, se han realizado importantes avances para garantizar dotaciones paritarias. Tanto es así que, en la actualidad, el 50,2 % de los puestos de trabajo del personal civil son ocupados por mujeres (ITEP, 2021). Sin embargo, esta situación no siempre fue así, y aún persisten desigualdades de género centradas en el acceso de las mujeres a cargos jerárquicos que generan diferencias salariales, selectividad en el tipo de carteras que estas ocupan (generalmente en áreas tradicionalmente feminizadas), y aquellas que emergen como producto de las desigualdades en el trabajo y en la distribución de las tareas de cuidado.

Si consideramos el período temporal de análisis de la investigación (2016- 2019) —seleccionado por tratarse de un momento en donde la Argentina adhirió a los compromisos internacionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, e hizo una priorización de las metas globales para lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas—, podemos observar que la participación femenina en el total del empleo público nacional fue en promedio del 34,58 %. Esto es, 15 puntos porcentuales menos respecto del actual escenario de paridad.

La resolución de este primer nudo estructural, sin duda, es importante y no debe soslayarse.

Tabla 1. Participación por género

Total APN en % (12/2016 - 12/2019) ³ Suma de puestos de trabajo	Período					
	Género	2016	2017	2018	2019	Promedio del período
Femenino		34,65 %	34,66 %	35,44 %	33,66 %	34,58 %
Masculino		65,35 %	65,34 %	64,56 %	66,34 %	65,42 %

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la Base Integrada de Empleo Público (BIEP)

En el análisis del peso de la participación por género en las áreas ministeriales seleccionadas como casos de estudio (Educación; Desarrollo Social; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social), se observa una predominancia de mujeres por

3 Si bien la base permite identificar la composición en todos los años desde 2009, en este trabajo se toma solo el último dato disponible, correspondiente al mes de diciembre del período 2016-2019. Cabe aclarar que, si bien la BIEP incorpora actualmente la categoría *otros géneros*, por su baja representatividad en el período estudiado se consideran solamente las categorías *varones* y *mujeres*.

sobre los varones, sin una diferencia sustancial a lo largo del período, que varía según el área.

En el caso de Desarrollo Social, la proporción se mantiene estable a lo largo de todo el período, en torno al 60 % de mujeres y el 40 % de varones; en Educación esta brecha disminuye y se acerca a un escenario de paridad; mientras que en el área de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la predominancia es femenina en torno al 55 % y al 45 % de varones⁴.

Tabla 2. Participación por género en %. Ministerios de Educación; Desarrollo Social; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social (diciembre de 2016 a diciembre de 2019)

Suma de puestos de trabajo	Período de análisis				
	Género	2016	2017	2018	2019
Desarrollo Social		100 %	100 %		100 %
Femenino		58,55 %	60,73 %		60,05 %
Masculino		41,45 %	39,27 %		39,95 %
Educación		100 %	100 %		100 %
Femenino		50,64 %	50,12 %		51,97 %
Masculino		49,36 %	49,88 %		48,03 %
Educación, Cultura, Ciencia y Técnica				100 %	
Femenino				51,77 %	
Masculino				48,23 %	

4 Se advierte que los datos correspondientes al período 2018 de Educación, Cultura, Ciencia y Técnica, Salud y Desarrollo Social, y Producción y Trabajo, corresponden agregado de las carteras como producto de los cambios en el organigrama de la APN en ese período.

Suma de puestos de trabajo	Período de análisis			
Género	2016	2017	2018	2019
Producción y Trabajo			100 %	
Femenino			43,49 %	
Masculino			56,50 %	
Otros géneros			0 %	
Salud y Desarrollo Social			100 %	
Femenino			58,09 %	
Masculino			41,91 %	
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	100 %	100 %		100 %
Femenino	54,94 %	54,71 %		53,95 %
Masculino	45,06 %	45,29 %		46,05 %

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la Base Integrada de Empleo Público (BIEP)

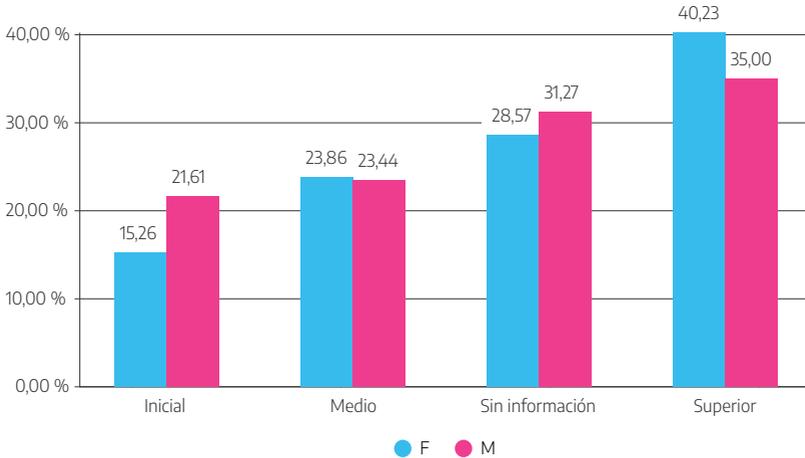
Si observamos en perspectiva la evolución de la participación por género sobre el empleo total en el nivel nacional, podemos afirmar que la participación de las mujeres ha mejorado sus estándares. Asimismo, la composición del empleo público ha pasado a una base más equilibrada, donde ingresan varones y mujeres por igual, y se mantienen la misma cantidad de años.

Ante esta situación, y considerando los datos disponibles en la BIEP por nivel educativo⁵, en los niveles superiores las mujeres son las que presentan las credenciales educativas más altas. Tendencia bastante similar a las que suceden en otros espacios, como las universidades públicas, aunque ello

⁵ Cabe aclarar que, del total de puestos de trabajo registrados en la BIEP por nivel educativo, en el 51,58 % de los casos la categoría posee celdas vacías o sin información, por ese motivo el Gráfico 1 corresponde solo al universo de datos disponibles.

no se correlaciona con su participación en los puestos de altos cargos y funciones ejecutivas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Participación de género por nivel educativo. Total APN (período 2016-2019)



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la Base Integrada de Empleo Público (BIEP)⁶

En este sentido, si observamos la brecha de participación en cargos de alta dirección pública en el período estudiado se observa una disparidad persistente en torno al 14 % (43 % mujeres y 57 % varones), que actualmente se profundiza.

Castellani (2021) sostiene que, en la gestión pública, el «techo de cristal» opera sobre todo en los cargos de autoridad superior, mientras que en los cargos de dirección pública de carrera o intermedios—como los de direcciones

⁶ Se han agrupado las distintas categorías del BIEP por nivel educativo de la siguiente manera: *nivel inicial* (básico/primario y EGB), *nivel medio* (secundario/polimodal) y *nivel superior* (grado universitario, terciario no universitario, maestría, doctorado y posdoctorado).

nacionales simples, generales o coordinaciones— hay una brecha chica, pero que aún persiste. De todos modos, es interesante remarcar el hecho de que, en la actualidad, existen áreas que desarrollan políticas de innovación donde las conducciones son femeninas, y esto es sumamente rico, porque es desde estos espacios que se impulsan políticas públicas orientadas a la reducción de la brecha digital de género; aunque es necesario trabajar sobre esta diferencia porque es la instancia de decisión y formulación de las políticas públicas con concentración o predominancia masculina.

Algunas de las principales razones que podrían explicar esta situación son el sesgo de género al convocar a los equipos de gestión superior donde se verifica un reclutamiento sesgado, las expectativas sociales depositadas en las mujeres sobre la administración y balance del tiempo dedicado al mundo público y al privado, y las formas masculinizadas del ejercicio del rol derivado de los cargos que operan como una barrera invisible que obstaculiza el ascenso de las mujeres a posiciones directivas, con mayor responsabilidad y remuneración (Castellani, 2021, p. 23).

Aun cuando la estructura y la composición salarial en la Administración Pública se establecen según criterios objetivos y niveles, se manifiestan diferencias salariales como producto de la predominancia de los varones en los puestos de decisión. El análisis de las diferencias en el salario neto promedio del período da cuenta de que en el caso de las mujeres el salario asciende a \$111.147 y en el caso de los varones es de \$130.460, es decir, las mujeres ganan un 15 % menos que los varones.

A continuación, en la Tabla 3, se muestran las diferencias salariales que se desprenden de los datos de la BIEP para cada uno de los años del período estudiado.

Tabla 3. Salario bruto promedio por género

Total APN expresado en \$ (12/2016 - 12/2019) Salario bruto promedio	Período			
	2016	2017	2018	2019
Femenino	74.700	92.588	114.754	164.269
Masculino	89.697	107.749	133.786	193.640

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la Base Integrada de Empleo Público

Por otra parte, el análisis del desagregado por jurisdicción también evidencia una brecha salarial entre varones y mujeres que en el caso del área de Educación ronda entre el 7 % al 13 %; en el sector de Trabajo del 13 % al 15 %; mientras que solo en el caso del Ministerio de Desarrollo Social esta tendencia cambia, pues las mujeres ganan más que los varones.

Tabla 4. Comparación sueldo bruto promedio por jurisdicción expresado en \$ (Período 12-2016/12-2019)

Salario bruto promedio	Período			
	2016	2017	2018	2019
Género por jurisdicción				
Desarrollo Social	95.531	118.463		206.267
Femenino	104.957	134.073		223.066
Masculino	85.551	102.853		189.468
Educación	59.102	75.674		135.963
Femenino	54.969	74.217		118.628
Masculino	62.408	76.832		149.832

Salario bruto promedio	Período			
Género por jurisdicción	2016	2017	2018	2019
Educación, Cultura, Ciencia y Técnica			102.000	
Femenino			94.752	
Masculino			108.402	
Producción y Trabajo			125.431	
Femenino			100.247	
Masculino			145.809	
Salud y Desarrollo Social			116.506	
Femenino			103.783	
Masculino			128.041	
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	110.834	127.825		212.006
Femenino	96.508	107.056		179.298
Masculino	122.772	148.594		241.443

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la Base Integrada de Empleo Público

Diríamos que, si bien es cierto que la brecha salarial en el ámbito público es marcadamente menor que en el ámbito privado, donde dependiendo el sector y el nivel educativo ronda el 30%, persisten diferencias y desigualdades que ponen en juego la participación de mujeres en las distintas jurisdicciones y jerarquías.

Asimismo, hemos observado que el hecho de tener ministerios feminizados no garantiza en ningún caso la participación igualitaria de géneros en los puestos de decisión, lo cual se presenta como una condición fundamental para tener un Estado que no reproduzca hacia adentro estas mismas desigualdades (Maldonado y López Méndez, 2021).

Hacia un nuevo paradigma en el «corazón» de las organizaciones

La transformación tecnológica trajo cambios al conjunto de las organizaciones y, en el contexto actual, dibuja un panorama en donde las áreas de IT cobran más protagonismo y se convierten en su «corazón» operativo.

Sin embargo, existen diferencias según se trate del ámbito público o del privado, en tanto que en el primero no se trata solo de innovar en tecnologías, sino de atender impactos que los gobiernos enfrentan, como el riesgo de manipulación digital y la falta de seguridad informática.

Oszlak (2020) sostiene que, en el ámbito privado, las áreas de IT tienden a adaptarse a pautas de organización con base en nuevas formas organizacionales y metodologías, mientras que en el ámbito público, lentamente, se va asomando un cambio que promete revolucionar las estructuras, los procesos y la cultura organizacional. El autor afirma que la característica esencial de este cambio es que, en lugar de seguir una secuencia «vertical», por etapas o *top down*, los procesos de implementación de políticas y proyectos (concepción, iniciación, análisis, diseño, desarrollo, testeo y puesta en marcha) se basan en una iteración y ajuste permanentes en todas las etapas, con equipos trabajando de manera coordinada e integrada, con intervención de las/os clientas/es o destinatarias/os. Esta metodología produce diversas consecuencias sobre la organización porque promueve el trabajo a distancia, replantea la composición de los equipos y la arquitectura de los lugares de trabajo, y se profundiza cuando se trata de áreas de funciones claramente diferenciadas y de conocimientos específicos como sucede con las áreas IT.

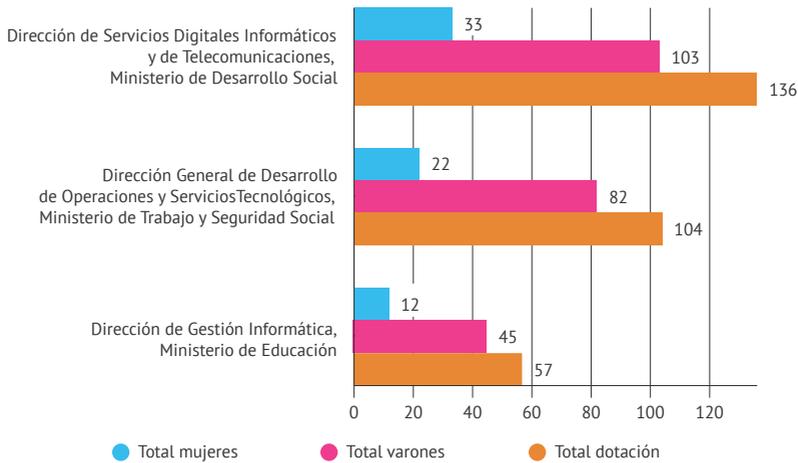
La posibilidad de adaptarse a estos cambios implica, necesariamente, superar algunas de las dificultades a las que se enfrentan en la actualidad las áreas de IT en la Administración Pública:

- Escasez de personal en tanto se trata de un área que tiene una demanda de trabajo muy superior a la oferta.
- Dificultades para el reclutamiento de perfiles tecnológicos específicos.
- Importante brecha salarial respecto del sector privado, que genera una competencia desigual para la mayoría de los perfiles.
- Dinámicas de presencialidad que exige el Estado de acuerdo con una carrera montada que, en muchos casos, no se compatibiliza con la autonomía que suelen tener los perfiles tecnológicos.

Por otra parte, el problema no es solo el reclutamiento, sino también la consolidación de las dotaciones, pues se genera un escenario en donde el Estado, muchas veces, capacita recursos humanos, que luego migran al sector privado, como producto de las dificultades mencionadas en el desarrollo profesional. Esta situación se complejiza si se observa la participación por género al interior de las dotaciones y en los puestos de decisión. Los datos relevados entre diciembre de 2021 y marzo de 2022 permiten dar cuenta de que la cantidad de varones supera ampliamente a las mujeres.

Sobre un total de 297 personas que integran las dotaciones de las áreas de IT de los ministerios relevados, el 77 % son varones mientras que el 23 % son mujeres; y solo en el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cargo más alto (directora general) está ocupado por una de ellas.

Gráfico 2. Participación por género en áreas de IT



Fuente: elaboración propia de acuerdo con datos informados por responsables áreas de IT de los ministerios en estudio (2022)

En cuanto a las estructuras, si bien son «planas» —es decir, de pocos cargos de función ejecutiva—, en el Gráfico 2 puede observarse cómo opera el «techo de cristal», ya que los puestos de decisión son ocupados mayoritariamente por varones.

Entre los principales desafíos que hoy enfrentan las áreas de IT en el ámbito de la Administración Pública, se puede observar una tensión entre la velocidad y la dinámica propia de los procesos de trabajo, los mecanismos de contratación de personal actualmente vigente, la brecha salarial, y una estructura burocrática de gran tamaño y complejidad.

Las entrevistas realizadas permiten dar cuenta de que, en todos los casos, se reconoce una distinción entre las tareas que integran las áreas de sistemas y un escenario en el cual las mujeres se acercan tímidamente, sobre todo

a las áreas de desarrollo o de *networking*; mientras que en las áreas de soporte, operaciones o telecomunicaciones la predominancia sigue siendo mayoritariamente masculina.

Dado que en los ámbitos tecnológicos lo que prima es el conocimiento específico, la disparidad de tiempo disponible para capacitarse es un factor importante, aunque se resalta la evolución de los métodos de aprendizaje y capacitación que pueden brindar una oportunidad y tender a cerrar brechas de disparidad.

En relación con los criterios de reclutamiento —y dado que en el ámbito público estos se enmarcan en lo que prevé el convenio colectivo de trabajo del Sistema Nacional de Empleo Público—, se pone en valor el reconocimiento no solo de la educación formal, sino también de la experiencia y el conocimiento en lenguaje de programación, desarrollo y análisis de tecnologías. Por este motivo, una buena estrategia para la retención de perfiles tecnológicos son los programas de capacitación y formación en habilidades, que de alguna manera compensan la brecha salarial con el sector privado.

En línea con ello, Mauro Solano (comunicación personal, 2021) —director institucional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y responsable de implementar acciones dirigidas a la capacitación del empleo público— señala que el escenario de pandemia ha operado como un catalizador de la relación entre tecnología y empleo público porque no solamente obligó a la Administración a «mutar» a una modalidad virtual o de trabajo remoto, sino que también la forzó a generar procesos de capacitación destinados a formadoras/es que pudieran dictar trayectos formativos para la utilización de herramientas sincrónicas. A modo de ejemplo, pueden mencionarse la plataforma Moodle y el desarrollo de

capacidades «blandas» en torno al trabajo en equipo, el aprovechamiento del tiempo y el logro de objetivos en la nueva modalidad de producción.

Asimismo, Solano (2021) sostiene que la Administración Pública no tiene la responsabilidad de la formación específica porque para ello existen los ámbitos educativos formales, pero sí se debe ofrecer una capacitación con una orientación hacia el futuro para transversalizar nociones vinculadas con la inteligencia artificial y la robótica, de manera que no se generen nichos que se apropien de las temáticas, sino que el conocimiento se democratice para reducir las posibilidades de la generación de sesgos.

En línea con la Carta Iberoamericana de Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 2003, constituida como un marco referencial para la mejora de los sistemas nacional de la función pública, se destaca que «la necesidad del diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas». En este sentido, la propuesta formativa del INAP incorpora elementos de innovación que requiere el fortalecimiento de las capacidades estatales, como el análisis prospectivo, la gestión del conocimiento y la inteligencia colectiva e institucional.

Por otra parte, el Programa INAP Futuro tiene por finalidad conformar un espacio de reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática, basado en el análisis de los escenarios posibles del futuro y de las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Con este Programa se propone incorporar las tecnologías exponenciales desde una perspectiva de inclusión digital, orientadas al servicio de las trabajadoras

y los trabajadores, y de sus trayectorias públicas (INAP, 2021). En palabras de Blutman (2022), implica un cambio cultural que resulta imprescindible para planificar el cambio urgente que necesita el empleo público del futuro.

A modo de conclusión

Si bien hoy el número de mujeres en las administraciones públicas tiende a igualar e incluso superar al número de varones, existen ámbitos en donde su presencia es muy limitada.

Siguiendo la Declaración Alcalá de Henares (2019) sobre igualdad de género en las Administraciones Públicas, no existe ningún país donde la presencia de mujeres en la administración sea inferior al 30 %. No obstante, esta presencia no es equilibrada en todos los sectores, existen sectores muy feminizados, como sanidad o educación, y ámbitos con escasa presencia de mujeres, como seguridad, obras públicas.

Siguen existiendo «techos de cristal» o barreras de imposible franqueo, que impiden la participación igualitaria en puestos de toma de decisiones. Además, algunas culturas organizativas de las administraciones siguen colocando a las mujeres en una situación de desventaja para ocupar los puestos de dirección (Velázquez López, 2021, p. 48).

El caso de los sectores tecnológicos al interior de las administraciones públicas son una muestra de que la brecha de género en estos ámbitos opera al igual que en el sector privado y que las mujeres continúan estando infrarrepresentadas en los niveles superiores de la Administración Pública.

En la actualidad, la masculinización de los ámbitos tecnológicos representa un tema cultural y estructural cuya corrección conlleva nuevas estrategias

y la necesidad de políticas activas para retener los perfiles tecnológicos en general, y promocionar la formación de mujeres en estas áreas y su inserción en las dotaciones públicas.

Al interior del Estado, el conocimiento y la adaptación a las transformaciones tecnológicas poseen una centralidad sustancial en un doble sentido. Por un lado, porque condicionan el impacto de los bienes y servicios que el Estado entrega a la sociedad. Por otro, porque constituye un recurso organizativo fundamental e incide en su estructuración y funcionamiento. Asimismo, evidenciar las brechas producto de las diferencias entre géneros da lugar a pensar estrategias para revertirlas, ya que la heterogénea participación de géneros da muestra de la desigual e inequitativa distribución de recursos, y subraya el modo en que las instituciones en los diferentes ámbitos facilitan o no la equiparación de voces.

Las áreas de IT, en tanto áreas de conocimiento específico, enfrentan múltiples dificultades para su conformación y manifiestan la evidente persistencia de una brecha de género característica de las áreas de las ciencias, las tecnologías, las ingenierías y las matemáticas. Por ello, es necesario revisar en qué puestos y áreas se desempeñan las mujeres, cuánto tardan en ascender en comparación a los varones y dónde están ubicadas jerárquicamente.

La experiencia nacional e internacional demuestra evidentes avances en pos de promocionar y retener talentos femeninos en estas áreas y, por ello, es necesario promover una sinergia para incentivar su participación y formación al interior de las áreas de IT.

En una publicación reciente, Velázquez López (2021) sostiene que las instituciones públicas tienen grandes responsabilidades de generar impulso

y dirección para el mejor manejo de las tecnologías de la información y de la comunicación. En ese sentido, es necesario apostar y centrar los objetivos en afrontar los procesos de transformación tecnológica y contemplar acciones que tiendan a disminuir las disparidades de género en áreas que, desde el punto de vista organizacional, no constituyen áreas de soporte, sino estratégicas.

Los compromisos asumidos por el Estado nacional en pos de alcanzar la igualdad de género —Estrategia de Montevideo de 2016, Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ODS) y Plataforma de Acción de Beijing del año 1995— proporciona una base sólida para trascender las barreras de acceso y permanencia de las mujeres y garantizar su plena participación en todas las estructuras. Innovar en el contexto de la cuarta revolución industrial implica un desafío para el Estado que no se limita a alcanzar dotaciones equilibradas, sino a redoblar los esfuerzos para responder a los cambios que demanda la sociedad y el avance de la tecnología.

Tenemos que desarrollar prácticas que nos permitan pensar en estrategias más allá de la funcionalidad, que propongan algo posible que aún no lo sea; o lo que aún no es, pero sigue abierto.

Referencias bibliográficas

- Basco A., Lavena, C. y Chicas en Tecnología (2019). *Un potencial con barreras: la participación de las mujeres en el área de Ciencia y Tecnología en Argentina* (Nota técnica IDBT-TN-01644). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Sector de Integración y Comercio (INT), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blickenstaff, J. C. (2005). Mujeres y carreras científicas: ¿canalización con fugas o filtro de género? *Género y Educación*, 17(4), 369-386. <https://www.doi.org/10.1080/09540250500145072>
- Blutman, G. (2022). Empleo público: datos frente a mitos y eslóganes. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/empleo-publico-datos-frente-mitos-esloganes_0_1yV95btIjX.html
- Cañón Rodríguez, R., Grande de Prado, M. y Cantón Mayo, I. (2016). Brecha digital: impacto en el desarrollo social y personal. Factores asociados. *Tendencias Pedagógicas*, 28, 115-132. <https://doi.org/10.15366/tp2016.28.009>
- CLAD, (2003). Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 72, 2018, pp. 1-7. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559243009/357559243009.pdf>
- Castellani A. G. (2020). *Informe sobre brecha de género en el acceso a cargos directivos de la Administración Pública Nacional*. Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha_de_genero_en_la_apn_2009-2020.pdf
- Castellani, A. G. (2021). *Informe sobre brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009-2021*. Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/08/brecha_de_genero_-_datos_junio_2021_ok.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *La brecha digital de género: reflejo de la desigualdad social*. Notas para la Igualdad n.º 10. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas_para_la_igualdad_ndeg10_-_brecha_digital_de_genero.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (4-8 de noviembre de 2019). *Informe nacional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la*

implementación de la Agenda Regional de Género en el marco de Desarrollo Sostenible hacia 2030 [Informe nacional de Argentina]. XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile. https://www.cepal.org/sites/default/files/argentina_em_2019.pdf

Díaz Langou, G. y Biondi, A. (2021). *Los estereotipos de género inciden sobre el acceso, la trayectoria y el liderazgo de las mujeres en el mundo laboral*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <https://www.cippec.org/textual/los-estereotipos-de-genero-inciden-sobre-el-acceso-la-trayectoria-y-el-liderazgo-de-las-mujeres-en-el-mundo-laboral/>

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). *Las brechas de género en la Argentina: estado de situación y desafíos*. Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf

Haraway, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Ediciones Cátedra.

Haraway, D. (1988). Saberes situados: la cuestión de la ciencia en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. *Estudios feministas*. 14(3) (otoño de 1988), 575-599. <https://doi.org/10.2307/3178066>

González, M. I. y Fernández Jimeno, N. (2016). Ciencia, tecnología y género. Enfoques y problemas actuales. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 11(31), 51-60. [fecha de consulta 4 de junio de 2022]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92443623003>

HackerRank (2018). Informe mujeres en Tecnología.

https://info.hackerrank.com/rs/487-WAY-049/images/HackerRank_2019-2018_Women-In-Tech-Report.pdf

Instituto Nacional de la Administración Pública (2021). *Informe Trimestral de Empleo Público*. 3(3).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2021). *8M Día Internacional de la Mujer. Dossier estadístico*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier_estadistico_8M_2021.pdf

- Kreimer, P. (1998). Publicar y castigar. El *paper* como problema y la dinámica de campos científicos. *Redes*, V(12), 51-73.
- Lottito, P., Szenkman, E. Mujeres STEM: Como romper el círculo vicioso. Documento de Políticas Públicas, DPP#224, Programa de Protección Social, CIPPEC.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/11/224-DPP-PS-Mujeres-en-STEM-Szenkman-y-Lotitto-noviembre-2020-1.pdf>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018). Mujeres en Ciencia y Tecnología: hacia una participación con equidad.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_diagnostico_mujeres_en_ciencia_y_tecnologia_14-9-2018_meccyt.pdf
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2021). Diagnóstico sobre la situación de las mujeres en ciencia y tecnología (documento de trabajo n.º 8). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_n8_-_diagnostico_situacion_de_las_mujeres_en_cyt_-_febrero_2021.pdf
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020). *Gestión 2020*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210128-mgd-informegestion2020-maquetaweb_simples.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *Sociedad digital: brechas y retos para la inclusión digital en América Latina y el Caribe*. Policy Papers.
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). Informe el progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe. Transformar la economía para realizar los derechos. Panamá.
https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2017/07/UN16017_web.pdf
- Oszlak, O (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Maldonado, F. y López Méndez, E. (2021). Brechas de género y segmentación en el empleo público nacional. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 7(7).
- Rodríguez Gustá, A. L. (2014). Interferencias en la conexión: las TIC en los planes de igualdad de oportunidad y las agendas digitales de América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 9(25).

- Trombetta, M., Pascuariello, G., Sidicaro, N., Sonzogni, P. y Trebotic, G. (2021). Credenciales universitarias y diferencias salariales en la estructura productiva argentina (Documento de trabajo n° 7). Centro de Estudios para la Producción XXI, Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Thomas, H., Becerra, L. y Bidinost, A. (2019). ¿Cómo funcionan las tecnologías? Alianzas socio-técnicas y procesos de construcción de funcionamiento en el análisis histórico. *Pasado Abierto*, 5(10). <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/3639>
- Sánchez, D. (7 de junio de 2019). Mujeres en tecnología, una cuestión de programación. *Factor Trabajo*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/mujeres-en-tecnologia-una-cuestion-de-programacion>
- Sierra, E (s/f). Estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad. Universidad de Alicante. [fecha de Consulta 4 de junio de 2022] <https://sociotecn2.wordpress.com/thomas-hughes-y-los-sistemas-tecnologicos/>
- Vaca, J. (2009). *La sociedad de la información en la Argentina: cambio socio-técnico y vida cotidiana en las provincias periféricas: estudio del caso San Juan* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Quilmes. https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/161/TM_2009_vaca_002.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/05/El-bur%C3%B3crata-disruptivo.pdf>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 91 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 – Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

María Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

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

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



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Junio 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina