

trilogía

REVISTA CIENCIA TECNOLOGÍA SOCIEDAD

Edición Especial – Núm. 1 • enero - junio • 2015

ISSN 2145-4426

Grupo de Investigación CTS+i
FACULTAD
DE ARTES Y HUMANIDADES



Institución Universitaria

TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad / Instituto Tecnológico Metropolitano. Facultad de Artes y Humanidades. Grupo de Investigaciones CTS+i -- edición especial - Núm. 1 (ene.- jun. 2015) .-- Medellín : Fondo Editorial ITM, 2015. 111 p. : il. ISSN 2145-4426
1. Ciencia, tecnología y sociedad 2. Ciencias sociales I. Instituto Tecnológico Metropolitano. Facultad de Artes y Humanidades. Grupo de Investigaciones CTS+i. 303.483 SCDD Ed.21
Catalogación en la publicación – Biblioteca ITM

INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO

TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad
Edición Especial - Núm. 1, ene - jun de 2015
p-ISSN 2145-4426 • e-ISSN 2145-7778
Indexada en Pubindex, Categoría C

Revista dirigida a la comunidad científica de habla hispana interesada en temas de Ciencia, Tecnología y Sociedad e Innovación

Rectora

MARÍA VICTORIA MEJÍA OROZCO

Vicerrector de Docencia

CARLOS MARIO TORO OROZCO

Decana de Facultad de Artes y Humanidades

PAULA BOTERO BERMÚDEZ

Editora

SILVIA INÉS JIMÉNEZ GÓMEZ

Comité Editorial

Rosa María Torres Valdés, PhD

Universidad de Alicante - España

Carlos Túlio da Silva Medeiros, PhD

Instituto Federal Sul Rio Grandense – Brasil

Mónica Lozano, PhD

Convenio Andrés Bello – Colombia

Cruzana Echeverri Restrepo, PhD

Universidad de Antioquia – Colombia

Raúl Alberto Domínguez Rendón, PhD

Universidad Pontificia Bolivariana – Colombia

Nicanor Ursua Lezaun, PhD

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea – España

Matilde Luna Ledesma, PhD

Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM- México

Gloria Baigorrotegui Baigorrotegui, PhD

Universidad Santiago de Chile – USACH- Chile

Carlos Osorio Marulanda, PhD

Universidad del Valle – Colombia

Javier Castro Spila, PhD

Ecole Supérieure des Technologies Industrielles Avancées – Francia

Jaime Restrepo Cuartas, Dr.

Universidad de Santander - Colombia

Silvia Inés Jiménez Gómez, MSc.

Instituto Tecnológico Metropolitano – Colombia

Marta Cecilia Palacio Sierra, MSc.

Instituto Tecnológico Metropolitano – Colombia

Álvaro David Monterroza Ríos, MSc.

Instituto Tecnológico Metropolitano – Colombia

Jose Gabriel Cataño Rojas, MSc.

Instituto Tecnológico Metropolitano – Colombia

Francisco Luis Giraldo Gutiérrez, MSc.

Instituto Tecnológico Metropolitano – Colombia

Elsa Beatriz Acevedo Pineda, MSc.

Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI – Colombia

Asistente Editorial

Carolina Castañeda Vergel

Diseño Gráfico Editorial

Alfonso Tobón Botero

Revisión de Textos en Inglés

Jorge Mario Largo Guarín

Revisión de estilo

Lila María Cortés Fonnegra

Fotografía carátula

Alfonso Tobón Botero

Impresión

Ediciones Diario Actual
edicionesdia@yahoo.es

Artículos abiertos a discusión y crítica.
Se solicita canje.

Los artículos contenidos en esta publicación son responsabilidad de cada autor, por lo tanto, no comprometen la opinión del INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO.

TRILOGÍA autoriza la reproducción parcial o total de los artículos solo con fines académicos, con la solicitud expresa de mencionar fuente.

Dirección de correspondencia:
INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO
Fondo Editorial ITM

Calle 73 N° 76 A – 354
Tel: (574) 440 52 98 /440 52 46
revistacts@itm.edu.co • <http://trilogia.itm.edu.co>
Medellín • Colombia

Contenido

Pág.

Presentación: Prólogo de Buenos Aires	7 - 8
Presentation	
Alfonso Unceta	
María Teresa Casparri	
Javier Castro-Spila	
Javier García-Fronti	
1. Innovación social, políticas públicas y aprendizaje organizacional: el programa nacional de cuidados domiciliarios	9 - 24
Social innovation, public policy and organizational learning: the national homecare program	
Adriana Fassio	
María Gabriela Ruty	
Yenny Patricia Ortiz Rojas	
Yazmin Noriega	
Gisela Aijenbon	
2. Innovación responsable en políticas públicas: la bancarización obligatoria de las personas mayores en Argentina	25 - 40
Responsible innovation in public policy: Compulsory banking of the elderly in Argentina	
Adriana Fassio	
Javier Ignacio García Fronti	
3. Innovación: gobernanza reflexiva y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina	41 - 52
Innovation: reflexive governance and information and communications technology (ICT) in public management in Argentina	
Nora Gorrochategui	
4. Bonos de impacto social: de la innovación social.....	53 - 64
a la innovación financiera responsable	
Social impact bonds: From social innovation to responsible finance innovation	
Pablo Matías Herrera	
5. Laboratorio Hospital Florida: una experiencia innovadora en la salud pública (Uruguay)	65 - 79
Laboratory Hospital Florida: an innovative experience in public health (Uruguay)	
Alejandro Rammauro Salaberry	

6. La palabra innovación. Teoría y práctica
de caprichosas interpretaciones Schumpeteriana 81 - 89
The word innovation. Theorie and practice of capricious shumpeterian´s interpretations
Graciela B. Sturm

7. Declaración de Buenos Aires. Innovación inclusiva:
innovación social, innovación pública e innovación financiera 91 - 93

P PRESENTACIÓN

PRÓLOGO DE BUENOS AIRES

En la última década los estudios de innovación han incorporado nuevas perspectivas gracias a nuevos conceptos tales como la innovación inclusiva (Guth, 2005; Heeks, Kintu, & Sjah, 2013; Nijhof, Fisscher, & Looise, 2002; OECD, 2013, 2015), la innovación frugal (Basu, Banerjee, & Sweeny, 2013; Bhatti, 2012; Rao, 2013; Zeschky, Widenmayer, & Gassmann, 2011), la innovación social (Adams & Hess, 2010; Cajaiba-Santana, 2014; Castro-Spila & Unceta, 2015; European Commission, 2010, 2011, 2012, 2013), la innovación responsable (Hellström, 2003; Owen & Goldberg, 2010; Stilgoe, Owen, & Macnaghten, 2013; Von Schomberg, 2013) y la innovación abierta (H. Chesbrough, 2003; H. Chesbrough, 2004, 2006; O. Gassmann & Enkel, 2004; Oliver Gassmann, Enkel, & Chesbrough, 2010). Estas conceptualizaciones rompen con el esquema lineal de la innovación y con el ámbito exclusivo de la innovación basada en la investigación y desarrollo en el campo empresarial. Así, emerge con fuerza en los estudios de innovación una apertura

hacia una visión distribuida del conocimiento, una pluralidad de agencias innovadoras y una concreta preocupación por la responsabilidad y por la inclusión de los más desfavorecidos.

En este contexto, la presente publicación expresa algunas de estas preocupaciones. Este número especial es fruto del congreso dinámicas de la innovación: innovación social, innovación pública e innovación financiera, realizado en Buenos Aires en diciembre de 2014, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y por Sinnergiak Social Innovation de la Universidad del País Vasco.

El número incluye los trabajos presentados al congreso y seleccionados para su publicación y la declaración de Buenos Aires que impulsa una agenda de innovación inclusiva como un espacio de convergencia de la innovación social, pública y financiera.

En el primer artículo innovación social, políticas públicas y aprendizaje organizacional: el programa nacional de cuidados domiciliarios, realizado por Fassio, Rutty, Ortiz Rojas, Noriega y Aijenbon, se presentan los resultados empíricos de una investigación sobre el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNDC) para adultos mayores y el aprendizaje organizacional producido en las organizaciones que ejecutan este programa.

Posteriormente Sprum en la palabra innovación: teoría y práctica de caprichosas interpretaciones schumpeterianas, estudia ciertos atributos propios de la palabra innovación en tanto concepto teórico y su relevancia en torno a problemáticas relacionadas con las premisas de desarrollo en sociedades emergentes.

En el trabajo innovación: gobernanza reflexiva y tecnologías de la información y las comunicaciones (tic) en la Gerencia Pública Argentina, su autora

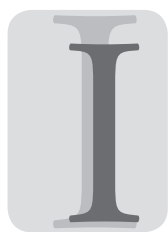
Gorochategui, explora cambios en el paradigma de la gestión pública y se interroga sobre si las herramientas disponibles son las adecuadas para dar solución a los problemas que requieren atención frente a demandas sociales crecientes.

Por su parte, el artículo innovación responsable en políticas públicas: la bancarización obligatoria de las personas mayores en Argentina, elaborado por Fassio y García Fronti, analiza la problemática de la bancarización de las personas mayores, en particular el uso de tarjeta de débito en operaciones electrónicas y tiene como objetivo estudiar, desde la perspectiva de este mismo grupo etario que nunca había utilizado tarjetas de débito, si esta innovación es responsable.

Por último, Herrera explora en bonos de impacto social: de la innovación social a la innovación financiera responsable, el desafío la innovación social requiere de nuevas políticas innovadoras. El artículo describe un instrumento financiero denominado Bonos de Impacto Social que podría ser útil para impulsar la participación de la administración pública en el fomento de la innovación social. Siendo los bonos un instrumento financiero, analiza los debates que cobran especial relevancia sobre la responsabilidad y la irresponsabilidad en la industria de los servicios de este tipo bienes.

La publicación se cierra con la Declaración de Buenos Aires sobre innovación inclusiva, que consiste en una agenda que busca impulsar la investigación, la internacionalización y la intervención convergente en el campo de la innovación social, pública y financiera.

Alfonso Unceta
 María Teresa Casparri
 Javier Castro-Spila
 Javier García-Fronti



INNOVACIÓN SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL: EL PROGRAMA NACIONAL DE CUIDADOS DOMICILIARIOS

Social innovation, public policy and organizational learning: the national homecare program

Adriana Fassio*

María Gabriela Rutty**

Yenny Patricia Ortiz Rojas***

Yazmin Noriega****

Gisela Aijenbon *****



* Doctora en la Universidad de Buenos Aires, orientación Antropología Social, docente e investigadora, CMA-IADCOM- UBA, Caba - Argentina, adriana.fassio@fce.uba.ar

** Doctora en la Universidad de Buenos Aires, orientación Administración, estudiante de maestría, docente e investigadora, Facultad de Ciencias Económicas UBA, Caba - Argentina, irutty@econ.uba.ar

*** Especialista en Gestión Pública Distrital, estudiante de maestría en Administración Pública (FCE UBA), Caba - Argentina, yenny_ortiz21@yahoo.com

**** Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, estudiante de maestría en Administración Pública (FCE UBA), Caba - Argentina, jazmin_noriega@yahoo.com.ar

***** Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, estudiante de maestría en Administración Pública (FCE UBA), Caba - Argentina, gisela_aijenbon@yahoo.com.ar

Cómo citar / How to cite

Fassio, A. et al., (2015). Innovación social, políticas públicas y aprendizaje organizacional: el programa nacional de cuidados domiciliarios. TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad, XX, 9-24.

Resumen: este artículo expone un avance de un proyecto de investigación en proceso, cuyo objetivo es identificar y caracterizar los aprendizajes desarrollados en el marco de la implementación del Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNDC) para adultos mayores en las organizaciones que lo ejecutan. El PNCD en un contexto nacional de envejecimiento poblacional y de creciente demanda de servicios orientados a la población adulta mayor, se conforma en la región como una innovación social que se estructura desde el paradigma del derecho de las personas al acceso a servicios socio-sanitarios diferenciados a lo largo de la vida.

El PNDC tiene dos componentes: formación de cuidadores y servicios de prestación de cuidados, que se realizan a través de convenios que el gobierno nacional establece con organizaciones públicas estatales de diversas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y organizaciones públicas no estatales (Organizaciones No Gubernamentales –ONG-) y cooperativas de trabajo de todo el país.

Este trabajo se centra en la caracterización y descripción de los aprendizajes transitados en la resolución de problemas por parte de organizaciones públicas estatales y no estatales (ONG) que ejecutan el PNCD. Para ello se muestran los resultados de una encuesta realizada a 46 organizaciones ejecutoras del PNCD.

Palabras clave: aprendizaje organizacional, innovación social, cuidados domiciliarios para personas mayores.

Abstract: this paper presents a preview of a research project underway which aims to identify and characterize the learning developed by organizations in the framework of the implementation of the National Program for Home Care (PNDC) for seniors. In a national context of aging and increasing of demand oriented to ageing population services, the PNCD is formed as a social innovation that is structured from the paradigm of the right of people to access differentiated health and social services throughout life.

The PNDC has two components (training of caregivers and caregiving services) that are made by agreements between the national government and

state public organizations in various jurisdictions (national, provincial and municipal) and non-state public organizations (non governmental organizations NGOs) and labor unions across the country.

This work focuses on the characterization and description of the learning in problem solving by state and non-state public organizations (NGOs) running the PNCD. For this purpose are shown the results of a survey of 46 implementing organizations.

Keywords: organizational learning- organizational innovation – home care for seniors

INTRODUCCIÓN

El incremento de la esperanza de vida y el avanzado envejecimiento poblacional, en la región latinoamericana y en Argentina, refuerzan la necesidad de debates sobre los alcances de las políticas públicas. Argentina es un país envejecido desde mitad del siglo pasado, en que el 7% de su población superaba los 60 años. En la actualidad, las personas mayores conforman el 14,3% de la población (INDEC, 2010). A partir de ello se enfrentan desafíos no transitados hasta el momento en la historia de la humanidad, como lo son el incremento de la esperanza de vida en la vejez (longevidad), el número absoluto y relativo de personas mayores y las modificaciones en los roles tradicionales de cuidadoras de las mujeres.

Si bien vejez no es sinónimo de enfermedad, existe mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, necesidad creciente de ayudas a medida que la edad avanza y las personas no pueden resolver por sí mismas el acceso a los satisfactores de calidad de vida. Así, el 21% de las personas de 75 años presenta dependencia en las actividades básicas de la vida diaria y el 41% presenta dependencia en las actividades instrumentales¹ según datos de la EnCaViam (INDEC, 2012).

¹ Las actividades básicas de la vida diaria son aquellas relacionadas con desplazarse por la casa, alimentarse, asearse o vestirse por sus propios medios; en tanto que las instrumentales son actividades de mayor complejidad como el uso del dinero, realizar compras, cocinar, administrar medicamentos, etc. que son necesarias para realizar una vida independiente.

Este artículo expone un avance de los hallazgos de un proyecto de investigación² en proceso cuyo objetivo es identificar y caracterizar los aprendizajes desarrollados en el marco de la implementación del Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNDC) para adultos mayores en las organizaciones que lo ejecutan. El PNCD, en este contexto nacional de envejecimiento poblacional y de creciente demanda de servicios orientados a la población adulta mayor, se conforma en la región como una innovación social que se estructura desde el paradigma del derecho de las personas al acceso a servicios socio-sanitarios diferenciados a lo largo de la vida.

Se describen las organizaciones ejecutoras y se indaga en relación con los aprendizajes y la incorporación de tecnologías de gestión. Se espera que este diagnóstico resulte un insumo valioso para la planificación de mejoras en la calidad de las prestaciones dado que un elemento clave para el éxito de una política es la instalación, en las organizaciones que la ejecutan, de nuevas capacidades que les permitan alcanzar las metas planteadas en forma sostenida.

EL PNCD UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A LA INNOVACIÓN SOCIAL

La innovación social es entendida como un concepto normativo y analítico en la formación y el análisis de soluciones a los problemas de exclusión social y desarrollo de nuevas estrategias de integración social. Se orienta a la producción de bienes y servicios (Moore, 2006), entre otros, relacionados con la producción, asimilación y explotación de la

novedad en los ámbitos económico y social, a fin de satisfacer necesidades humanas no satisfechas, la incorporación y participación de los grupos menos favorecidos y el acceso a recursos por parte de dichos grupos.

La innovación social responsable comprende tres dimensiones fundamentales: la satisfacción de las necesidades humanas (dimensión de contenido); cambios en las relaciones sociales, especialmente con respecto a la gobernanza (dimensión de proceso); y un aumento en la capacidad socio-política y el acceso a los recursos (dimensión empoderamiento) (Gerometta, Haussermann, y Longo, 2005; Moulaert y Sekia, 2003; OECD/Eurostat, 2005; Rodríguez y Cedeño, 2012).

El Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (PNCD) es una política pública socio-sanitaria que se orienta a brindar cuidados domiciliarios a las personas mayores para que permanezcan en sus casas. El programa es gestionado por la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) como mecanismo para la atención y cuidado de las personas mayores, en forma ininterrumpida desde 1996.

El PNCD tiene dos componentes que se han venido implementando de manera sucesiva. El primer componente apunta a la formación de cuidadores, y el segundo consiste en la creación de servicios locales de atención domiciliaria para personas mayores (DINAPAM, 2014): la formación de cuidadores domiciliarios se realiza por medio de cursos de actualización, nivelación y profundización de contenidos relacionados al cuidado y la atención primaria. Los destinatarios son personas de entre 25 y 50 años, sin empleo estable o en situación de vulnerabilidad social, que estén interesadas en cuidar y atender a miembros de la comunidad que requieran acompañamiento y asesoramiento en todas las actividades de la vida diaria (la administración de medicamentos por vía oral y de uso extremo indicados por profesionales, la preparación de alimentos y la ingesta asistida, la higiene y arreglo personal, las acciones preventivas de accidentes, actividades

² Proyecto Aprendizaje organizacional y mejora de la calidad de las prestaciones. Código 20020120200175BA en el marco de la Programación Científica 2013-2016 UBA, y aprobado mediante la Resolución (CS) N° 6932/13, anexo V radicado en el CMA-IADCOM-UBA.

recreativas y ocupacionales y la colaboración en prácticas indicadas por profesionales). Por otro lado, el programa brinda atención domiciliaria y cuidado intensivo a personas mayores de 60 años que acrediten insuficiencia económica, que no cuenten con personas que puedan cuidarlos, o que presenten algún tipo de discapacidad y/o enfermedad crónica o terminal, por medio de cuidadores domiciliarios capacitados en el programa o fuera de él.

Este programa intenta dar respuesta de estado al desafío del envejecimiento poblacional. Son sus objetivos capacitar recurso humano e implementar sistemas de prestación para el cuidado domiciliario de adultos mayores, personas con discapacidad y/o terminales, propiciando la permanencia de los mismos en sus hogares, evitando institucionalizaciones innecesarias. Ambos propósitos en el marco de la construcción de un sistema progresivo de atención.

De esta manera, el PNCD es una política orientada a la innovación social: a) como cuestión de género, en tanto relevo o alivio de cuidadoras informales, e incorporación de cuidadoras formales; b) como cambio de paradigma de la política pública, que propone una problematización social de los cuidados como acompañamiento o reemplazo de las familiar y c) como respuesta a la problemática del merecimiento (cuestión de derecho), en la medida en que su población objetivo son personas (cuidadores formados y personas mayores cuidadas) con insuficiencia de recursos (Fassio, 2011).

Para el primer tramo de formación (con una duración de cuatro meses y 388 horas de cursada), se trabaja con un equipo conformado por coordinador general, coordinadores grupales, coordinador pedagógico, auxiliar administrativo y docentes. En tanto que para el segundo tramo, se conforma un equipo con un coordinador general, coordinadores de casos, supervisor psicológico, cuidadores formados y auxiliar administrativo. Tanto el primero como el segundo componente se realizan a través de convenios que el gobierno

nacional establece con organizaciones públicas estatales de diversas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y organizaciones públicas no estatales (organizaciones no gubernamentales ONG) y cooperativas de trabajo de todo el país.

El aprendizaje en el marco de la innovación organizacional en la ejecución de políticas públicas

El aprendizaje es una función de la persona que se encuentra indisolublemente unido a la necesidad de adaptación, ajuste e intercambios con el mundo. Aprender es necesario para lograr una adaptación activa al medio, desarrollando capacidades para extraer de él las máximas posibilidades y para expresar necesidades y potencialidades personales. Muchos aprendizajes se desarrollan de modo espontáneo, sin que medie una intervención consciente e intencional de otra persona que enseñe, pero aún así, todos los aprendizajes humanos se desarrollan con la influencia del medio, ya sea otras personas como lo que se aprende en forma espontánea (Davini, 2008).

Cyert y March (1963) fueron los primeros autores en referirse al aprendizaje organizacional (AO) en la década del 60, introduciendo la idea de que las organizaciones, al igual que las personas, tienen la capacidad de aprender y pueden almacenar conocimientos (Easterby-Smith y Lyles, 2011). El AO se encuentra vinculado a distintos aspectos de la vida de las organizaciones, a su capacidad de adaptación y promoción de los cambios, a la construcción de un capital de conocimiento como uno de los factores vinculados, por ejemplo a la productividad.

A partir de ese momento hubo una expansión en la producción académica en el campo, se sumaron los aportes de distintos autores como por ejemplo Cangelossi, y Dill (1965), Argyris y Schön (1978) Hedberg (1981), Shrivastra (1983), Daft y Weick (1984). En los años 90 se profundizaron los estudios a partir de la contribución de Senge (1990), que concitó mucha atención en los ámbitos empresariales, y Nonaka y Takeuchi (Nonaka, Takeuchi y Umemoto, 1996; Nonaka, Umemoto y Senoo, 1996) y Wenger (1998) entre muchos otros.

El campo creció exponencialmente, generando desarrollos desde distintas ópticas, y lejos de ser una moda, se trata de una corriente de pensamiento que permite orientar la práctica de gestión hacia los desafíos de la adaptación al cambio y la gestión del conocimiento como un recurso esencial (Aramburu y García, 2011).

La preocupación por el aprendizaje organizacional aparece como un campo formado de estudio de producción legítima a partir de la investigación y la aplicación de los conocimientos al campo de la gestión (Senge, 2005). La profusión de aportes al campo en los últimos años desde distintas disciplinas y perspectivas, no solo ha contribuido a su fortalecimiento sino que también generó cierta confusión conceptual y terminológica, según advierten algunos de los especialistas (AECA, 2011). Conceptos tales «organización que aprende» «organización inteligente» «aprendizaje organizacional» parecen ser similares, pero aluden a distintos significados y están ligados o inauguran distintos abordajes en el campo: Easterby-Smith, M. y Lyles (2011) señalan que existen al menos cuatro conceptos clave que son necesarios considerar al aventurarse a los desarrollos en esta área: *aprendizaje organizacional*, *organizaciones que aprenden*, *conocimiento organizacional* y *gestión del conocimiento*.

El aprendizaje organizacional (organizational learning) refiere al estudio de los procesos de aprendizaje al interior de las organizaciones. Estos estudios están orientados a analizar y caracterizar el fenómeno de aprendizaje desde un punto de vista académico.

Dentro de esta línea se destacan, por ejemplo, los aportes de Schön y Argyris (Argyris, 1999) para quien el aprendizaje se produce cuando se detectan y corrigen errores. Entienden el aprendizaje como un concepto de acción e introducen los conceptos de aprendizaje de *bucle simple* y de *bucle doble*. Las personas dirigen sus comportamientos según sus teorías de acción o programas maestros, donde el error resulta de la falta de correspondencia entre acción y resultado. Su aporte fue muy importante pues señaló la capacidad de las organizaciones de aprender conocimiento significativo.

El concepto de *organizaciones que aprenden (learning organization)* refiere a un ideal de tipo de organización las cuales tienen la capacidad efectivamente de aprender y de prosperar. Los estudios comprendidos en esta línea se orientan a comprender cómo crear y mejorar la capacidad aprendizaje de las organizaciones. Dentro de este abordaje se encuentra el aporte de Senge (2005), quien acuña el concepto de *organización inteligente*, que postula la capacidad de las organizaciones de transformarse a través del aprendizaje.

Para el autor una organización que aprende es un lugar donde las personas descubren cómo crean su realidad y cómo pueden cambiarla. El aprendizaje es una capacidad de la inteligencia, por lo tanto las organizaciones que aprenden son consideradas organizaciones inteligentes. Estas organizaciones combinan el aprendizaje adaptativo y el generativo, por lo tanto no solo son capaces de adaptarse al entorno, sino también de promover el aprendizaje continuo. De esta manera se asocia el concepto de aprendizaje al fenómeno del cambio.

Algunos autores señalan que las ideas de Senge, luego de su amplio éxito inicial, fueron adoptadas por el campo de la gestión o administración (*practitioner*), más que por la comunidad académica, por considerar su enfoque un poco inocente y con dificultad de aplicación a diferentes contextos.

Estas dos líneas presentan producción de distinto tipo, en el primer caso, en general, se trata de trabajos descriptivos, orientados mayormente a la caracterización del fenómeno y en el segundo caso son trabajos de tipo normativo orientados a indagar qué se debe hacer para generar aprendizaje organizacional.

Los estudios sobre el *conocimiento organizacional (organizational knowledge)* intentan caracterizar la

naturaleza del conocimiento contenido dentro de las organizaciones: como es conseguido y como es almacenado. Entre los autores más importantes dentro de esta corriente Nonaka y Takeuchi plantean un modelo dinámico de creación de conocimiento que se fundamenta en el supuesto crítico que el conocimiento humano se crea y expande a través de la interacción social de conocimiento tácito y conocimiento explícito. Denominan conocimiento tácito a los conocimientos prácticos subjetivos que poseen las personas por estar inmersas en una actividad por un período prolongado y que no son fáciles de transmitir. Definen conocimiento explícito o formal a aquel que está compuesto por reglas, fórmulas especificaciones y es fácil de transmitir a otros (Nonaka, Takeuchi, et al., 1996). Algunos autores señalan que esta conceptualización no tiene aplicación universal sino que está relacionada con la forma de aprender en organizaciones insertas en la cultura japonesa, que se caracteriza por a) la fidelidad de los miembros a la organización; b) la participación de los miembros como parte de la cultura organizacional (Glisby y Holden, 2003).

La línea de trabajo orientada hacia la *gestión del conocimiento (knowledge management)* surge a mediados de los 90, también asociada a los trabajos de Nonaka y Takeuchi (Nonaka, Toyama y Konno, 2000). Esta línea parte del reconocimiento del valor del conocimiento para las organizaciones (Rocha, 2013) y se preocupa en las formas de adquirir, compartir, almacenar y utilizar el conocimiento a través de las nuevas tecnologías (TIC). Liao y Wu (2009) sostienen que existe una relación entre aprendizaje organizacional (AO) y la gestión del conocimiento (GC) desde la perspectiva de las capacidades. Las capacidades de gestión del conocimiento se producen a partir de tres procesos interrelacionados: adquisición (proceso de buscar y adquirir nuevo conocimiento o crear nuevo conocimiento a partir del conocimiento existente a través de la colaboración entre personas y actores involucrados), conversión; (hacer el conocimiento utilizable) y aplicación del conocimiento (proceso orientado a la utilización del conocimiento).

En síntesis, los debates y argumentos en el campo sobre los diversos aspectos que involucran el aprendizaje y gestión del conocimiento en las organizaciones dan lugar a discusiones de distintos autores que intentan proponer una visión multiparadigmática e integrar los diversos abordajes (Antonello y Godoy, 2010).

Estos autores se refieren al aprendizaje organizacional como un proceso de cambio en la organización con relación a la adquisición, propagación, refinamiento, creación e implementación del conocimiento; como la habilidad de adquirir información y compartirla; y las habilidades para ampliar y desarrollar este conocimiento y poder relacionar situaciones pasadas con las futuras.

Los desarrollos recientes en el campo del aprendizaje organizacional avanzan sobre la naturaleza colectiva del fenómeno (Antonacopoulou, 2006a, 2006b; Cleri, 2007; Gore, 2003). Así, para Antonacopoulou, por ejemplo, aprendizaje es algo más que la sumatoria de los aprendizajes individuales de los miembros de la organización, puesto que constituye la liberación de conocimiento a través de su incorporación y cuestionamiento.

Otro de los asuntos analizados en relación con la innovación organizacional son las condiciones de aprendizaje y se señala como prioritario, que las organizaciones puedan identificar esos mecanismos (Gore y Manzini, 2010; Perlo, 2011) y operar sobre ellos en un sentido positivo de manera de generar los cambios necesarios para mejorar el desempeño organizacional. Asimismo, se analizan la construcción de alianzas con otras organizaciones en el camino de alcanzar nuevos aprendizajes y la mejora de la organización, por medio del rescate y la incorporación de lo adquirido en experiencias previas de otras organizaciones (Bustanza, Molina y Arias-Aranda, 2010).

METODOLOGÍA

En un primer paso de la investigación, de manera de obtener un panorama sobre el campo de estudio se realizó un relevamiento de información de las diferentes organizaciones que convenían con el PNCD a nivel nacional, mediante la aplicación de un cuestionario a las 76 unidades efectoras que a junio de 2013 habían celebrado por lo menos un convenio (y que estaba en vigencia) con la DINAPAM. El medio que se utilizó para la distribución y recepción del cuestionario fue el correo electrónico.

En este artículo se presentan los resultados de dicha encuesta (que respondieron 46 de las 76 organizaciones ejecutoras). Se indagó sobre aspectos tales como procesos organizacionales, aprendizajes e incorporación de tecnologías, y facilitadores para el cumplimiento de la tarea por parte de las organizaciones que convenían con la DINAPAM para llevar adelante la ejecución del PNCD. El cuestionario estuvo conformado por preguntas abiertas y cerradas que se volcaron en una matriz de datos y fueron procesadas en SPSS (preguntas cerradas) y Atlas ti (preguntas abiertas).

LAS ORGANIZACIONES QUE APRENDEN EN EL MARCO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL, EL ESTUDIO DE CAMPO

El diagnóstico es central para la planificación de mejoras en la calidad de las prestaciones, dado que un elemento clave para el éxito de una política es la instalación, en las organizaciones que la ejecutan, de nuevas capacidades que les permitan alcanzar las metas planteadas en forma sostenida. En este apartado se describen las características generales de las organizaciones y en segundo lugar se analizan los aprendizajes desarrollados según la opinión de los actores.

Características generales de las organizaciones consultadas

Se describen las características de las organizaciones considerando el tipo de

organización, dependencia, composición y permanencia en el programa. Respondieron a la encuesta 46 de las 76 organizaciones que estaban ejecutando el programa en 2013 (el 61%). Estas organizaciones se distribuyeron en 14 de las 24 provincias a lo largo del territorio nacional. Ver Tabla 1.

Tabla 1. Unidades efectoras del PNCD relevadas por provincia

Provincia	Nº de organizaciones
Ciudad de Buenos Aires	4
Buenos Aires	11
Córdoba	4
Corrientes	1
Chaco	1
Jujuy	8
Mendoza	1
Misiones	2
Neuquén	3
Río Negro	2
Salta	2
San Juan	2
Santa Fe	3
Santiago del Estero	2
Total (N)	46

Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

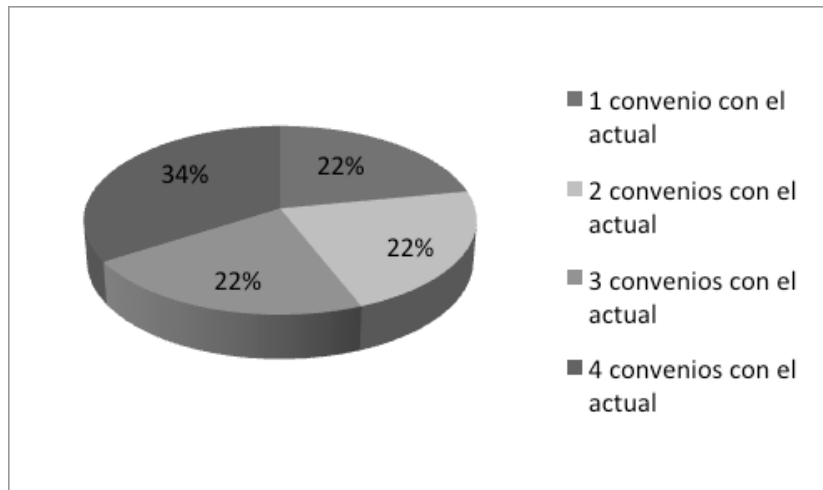
Del conjunto de organizaciones consultadas, ejecutoras del PNCD, un 50% eran organizaciones públicas municipales, lo que se explica porque el programa ha sido diseñado para ser operado desde un ámbito local y son los organismos municipales, comúnmente a través de sus áreas de desarrollo social, los interesados en la puesta en marcha de acciones tendientes a la atención de las personas mayores de su territorio. En segundo lugar, un 30% eran organizaciones públicas no estatales (ONG) (fundaciones, mutuales, asociaciones civiles, sociedades de fomento, centros comunitarios, bibliotecas populares, entre otras), con menos representación, un 11% organismos públicos

estatales del orden provincial (áreas provinciales de adultos mayores) y 4% organismos públicos nacionales (universidades nacionales).

Estas organizaciones estaban integradas por personal técnico y administrativo, en su mayoría rentado, pero contaban también con personal voluntario. La proporción de personal técnico era mayor al administrativo. Se observaron diferencias en la participación del voluntariado, siendo que es mayor en las ONG que en las públicas en las que el 21 % del total del personal fue voluntario.

Las organizaciones ejecutoras celebraron diversos números de convenios con la DINAPAN. Suponemos que los sucesivos convenios, dada la prolongación de la gestión del programa en el tiempo, brindaron mayor oportunidad de incorporación de conocimiento en la organización. El 34% de las organizaciones firmó dos convenios con el vigente en ese momento, y el 22% celebró un solo convenio y tres y cuatro con el vigente. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1. Cantidad de convenios celebrados con el PNCD



Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

Asimismo, no solo es relevante la experiencia desarrollada en la ejecución del PNCD sino también las capacidades asociativas de las organizaciones ejecutoras. En los últimos cinco años, el 52% de las unidades efectoras del PNCD firmó convenios con la DINAPAN para llevar adelante otros programas y el 55% de estas organizaciones lo hizo con otros organismos públicos.

La formación gerontológica de los técnicos que trabajan en el programa, así como la experiencia previa de la organización en prestaciones relacionadas con los adultos mayores son parte del capital social organizacional. El 46% de las organizaciones contó con experiencia previa en proyectos relacionados con el campo gerontológico antes de ejecutar el PNCD, el 83% con profesionales con experiencia en trabajo

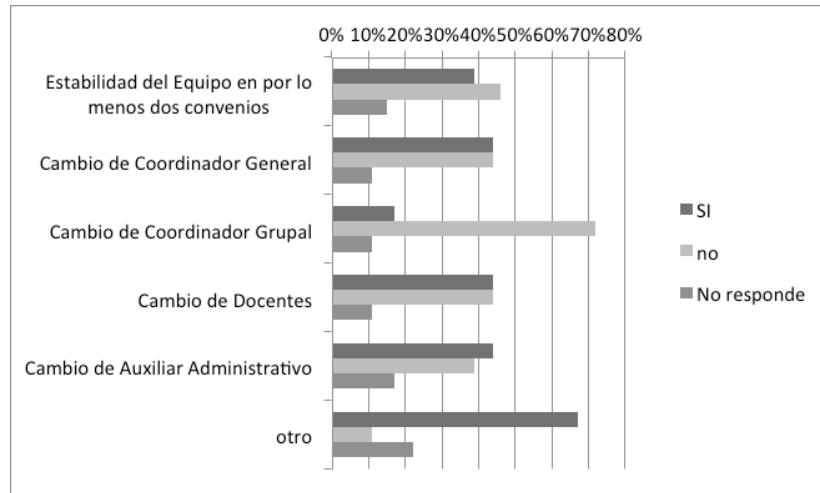
con personas mayores y el 65% con profesionales con formación gerontológica.

La continuidad del personal a cargo de la ejecución del programa es un indicio de capacidad de incorporación de conocimiento. En el 46% de los casos el equipo a cargo de la ejecución del programa había permanecido estable en por lo menos dos convenios. Dentro de las organizaciones en que se produjeron cambios del equipo a cargo del programa, el más frecuente fue el de coordinador grupal (72% de los casos) seguido por el de coordinador general y de docentes, ambos en el 44% de los casos. Algunos otros cambios fueron el de coordinador pedagógico y referente del proyecto (Gráfico 2). Entre los principales motivos se mencionaron la falta de disponibilidad horaria de los profesionales

inicialmente contratados, largos desplazamientos del personal contratado no originario del municipio o zona donde se llevaba a cabo la capacitación,

así como el incumplimiento de otras funciones e impedimentos personales.

Gráfico 2. Cambios en el equipo a cargo del PNCD



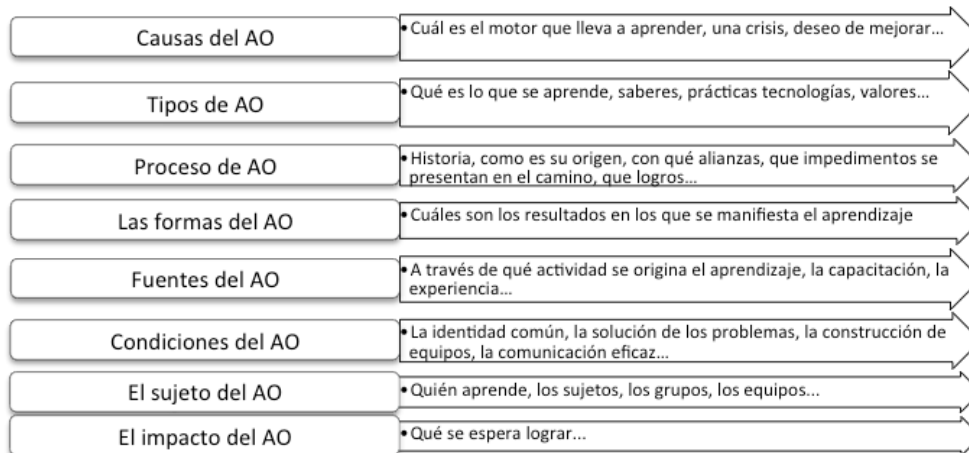
Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

Los aprendizajes realizados en el marco de políticas innovadoras y los cambios en la organización

Se indagó acerca de los aprendizajes realizados por las organizaciones ejecutoras considerando las

causas del aprendizaje, los tipos de aprendizajes desarrollados, las formas que adquiere el aprendizaje y las condiciones necesarias para la producción de aprendizajes organizacionales. Ver Gráfico 3.

Gráfico 3. Esquema de aprendizajes en el marco del PNCD



Fuente: Elaboración propia.

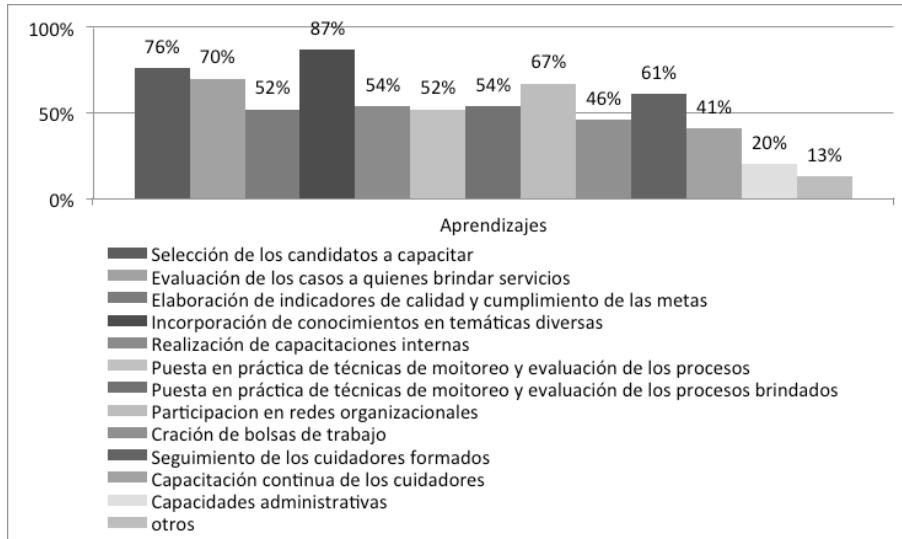
Una de las primeras preocupaciones fue indagar si la ejecución del PNCD había producido aprendizaje en las organizaciones; fue muy interesante constatar que una amplia mayoría de los consultados reconocieron

la producción de aprendizaje organizacional a raíz de su participación en el PNCD (98%). Entre ellos, se destacó la incorporación de conocimientos en temáticas diversas (87%), la incorporación de nuevas

capacidades en la selección de candidatos a capacitar (76%), aprendizajes referentes a la evaluación de los casos a quienes brindar servicios (70%), la participación en redes organizacionales (67%) y el seguimiento de los cuidadores capacitados (61%). En el otro extremo, se encontró la adquisición de

capacidades administrativas como un aprendizaje con menor reconocimiento dentro de la experiencia adquirida, a partir del PNCD (20%) (Gráfico 4). El 69% de los consultados expresó que los cambios ocurridos en las capacidades se incorporaron de modo permanente en la organización. Ver Gráfico 4.

Gráfico 4. Aprendizajes realizados por las organizaciones en el marco del PNCD



Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada en septiembre 2013.

Forma en que se incorporaron los aprendizajes organizacionales

Una de las cuestiones que interesó indagar fue la forma en que las organizaciones fueron incorporando los aprendizajes a través de la experiencia con el PNCD. El aprendizaje se produjo en las organizaciones a través de actividades de capacitación formales, por medio del ejercicio de las tareas y de la participación en redes organizacionales e intercambio de experiencias,

A su vez, en preguntas abiertas, los entrevistados se expresaron sobre los cambios que estos aprendizajes producidos por el programa generaron en las organizaciones, es decir, los resultados en los que se manifestó el aprendizaje organizacional. Estas expresiones fueron analizadas y categorizadas en un agrupamiento provisorio de los aprendizajes organizacionales:

a. Aprendizajes que reforzaron la dinámica de la organización en general

- b. Mejoría en la aplicación estricta del programa
- c. Incremento de saberes específicos
- d. Impacto en las relaciones entre las personas
- e. Extensión de saberes del programa a otras prácticas organizacionales
- f. Relaciones con otras áreas grupos y organizaciones

Se desarrollan a continuación cada uno de estos puntos:

a. Aprendizajes que reforzaron la dinámica de la organización en general

La ejecución del programa impulsó el desarrollo de cambios en la dinámica de la organización, mejorando su performance o abriendo nuevas posibilidades. Una de los aspectos que mejoraron fue el fortalecimiento de su posición de poder en relación con otras áreas u otras organizaciones.

En uno de los casos, el área organizacional que puso en ejecución el PNCD se posicionó en la

organización en relación con su situación anterior, asumiendo nuevas tareas y responsabilidades (se implementaron acciones de apoyo o tecnologías de gestión, como soporte a la tecnología central orientada a la formación de cuidadores):

El programa adquirió relevancia y estructura propia dentro del Organigrama Institucional. Se implementaron acciones de apoyo o tecnologías de gestión, como soporte a la tecnología central orientada a la formación de cuidadores (*voz de los actores*).

El fortalecimiento de la situación de poder, también se verificó en las relaciones que las organizaciones establecen con su entorno; así por ejemplo las organizaciones *convenientes* se construyeron como referentes comunitarios en relación a servicios para las personas mayores:

Es importante destacar el impacto que el *Curso de cuidadores* tuvo en la comunidad de Huerta Grande y localidades vecinas. No había personas formadas para tal fin, si bien desempeñaban su rol de manera informal, no contaban con la formación técnica y la contención que el curso les brindó (*voz de los actores*).

b. La mejoría en la aplicación estricta del programa

El ejercicio de las prácticas prescriptas por el programa puso en marcha también un proceso de perfeccionamiento de capacidades estrictamente relacionadas con su implementación. Las organizaciones, a través de la resolución de los problemas que tuvieron que enfrentar para convocar, capacitar y retener a los candidatos a cuidadores y luego para la implementación de la prestación, fueron incorporando modificaciones a las planificaciones previstas inicialmente. De esta manera, desarrollaron estrategias de gestión atentas a llevar adelante las actividades como mayor eficacia adaptando las prácticas a las necesidades de los destinatarios y posibilitando la viabilidad de la innovación. Muchas de estas modificaciones se relacionan con los horarios

de dictado de las clases y en las modalidades de evaluación, los apoyos a la incorporación de conocimientos, entre muchas otras.

(...) Una dificultad muy marcada en el primer programa implementado fue la deserción de las personas que realizaban el curso por motivos laborales, se concentró la carga horaria en dos días a la semana en forma intensiva, para evitar superposición de horarios del dictado del curso con actividades laborales. Otro ejemplo fue modificar la modalidad de tomar las evaluaciones, en este caso se tomaron evaluaciones grupales orales y con resolución de casos prácticos (*voz de los actores*).

En relación con la evaluación de los casos a quienes brindar servicio: estamos en permanente contacto con las *Cuidadoras domiciliarias* que realizaron la formación, y cuando alguna familia solicita servicios, tenemos en cuenta las características de las familias y el perfil de las cuidadoras; entre las coordinadoras conversamos a fin de poder realizar la mejor elección, teniendo en cuenta ambas partes (*voz de los actores*).

c. El incremento de saberes específicos

Un resultado marginal observado por las organizaciones *convenientes* fue el proceso de aprendizaje individual y estimulación para abordar nuevos aprendizajes que generó la cursada en las/los cursantes y sus docentes. Tanto en relación con la incorporación de los saberes específicos nuevos, como en la profundización de los que se poseían previamente.

En relación con la capacitación continua de los cuidadores, varios de ellos participaron en otros programas con los que trabajamos, como *Voluntariado social de adultos mayores*

y *La experiencia cuenta*. Algunas cuidadoras profundizaron temas y dieron clases en escuelas primarias sobre los derechos del adulto mayor y en la capacitación de voluntariado (*voz de los actores*).

Asimismo, la continuidad de la alianza con el área a nivel nacional permitió abordar por parte de estas organizaciones otras problemáticas relacionadas con las personas mayores, no previstas.

La capacidad de la unidad ejecutora para apoyar la ejecución del curso y el sistema compartiendo la información, es un facilitador de nuestra tarea. La unidad ejecutora pudo centrarse en los objetivos e incitar al equipo a realizar sus actividades, invitándolos a opinar, valorando ideas y experiencias y atendiendo y escuchando activamente. Se adquirieron destrezas sociales cooperativas (*voz de los actores*).

d. Impacto en las relaciones entre las personas

A su vez, la aplicación del programa implicó un impacto en las personas involucradas en su ejecución y un cambio en las relaciones que se establecieron entre ellas, tanto desde el punto de vista técnico como social, por la incorporación de nuevos perfiles y nuevos saberes y la necesidad de interacción para llevar adelante las tareas.

Desde el punto de vista *técnico* el programa plantea la constitución de un equipo interdisciplinario. En algunos casos la organización incorporó esta forma de hacer desde el momento de la convocatoria de los candidatos a cuidadores.

Desde la convocatoria a efectuar el programa se planificó la implementación como equipo interdisciplinario. Las entrevistas de ingreso se realizaron conjuntamente con el equipo interdisciplinario: coordinación general,

coordinación grupal y asesor psicológico. Se organizó el seguimiento personalizado de los cursantes que presentaron dificultades de aprendizaje desde el inicio tomando como indicadores: edad, nivel de estudio alcanzado y el tiempo que dejaron de estudiar y/o leer (*voz de los actores*).

Desde la perspectiva de los saberes, el programa brindó la posibilidad de incorporación de contenidos en función de las características particulares del territorio o de la población cursante. Esto es considerado un valor por parte de las organizaciones *convenientes* y supone además (por su parte) una capacidad de realizar un diagnóstico y en función de él, plantear una propuesta para resolver o mejorar los problemas detectados con mayor fidelidad al contexto en el cual se insertan las organizaciones.

e. La extensión de los saberes a otras prácticas del programa

Los nuevos saberes que se incorporaron, a partir de la ejecución del programa fueron extendidos a nuevas áreas. Resulta particularmente interesante que la capacidad de aplicar lo aprendido en la alianza con el PNCD a otros proyectos de la organización produjo un ciclo virtuoso en el cual las personas y organizaciones se enriquecieron a través del fortalecimiento de su capital de conocimiento. Este capital podría ser de valor estratégico en el futuro, ya sea en la capacitación de nuevas cohortes de cuidadores o en la realización de nuevos emprendimientos. Y no solo en relación con la tarea específica sino que además generó un cambio en la cultura de la organización pues creó un nuevo ambiente de aprendizaje que lo promueve e impulsa como una forma de ser y hacer en la organización (Dasgupta, 2012).

Se tendrá como base la experiencia con adultos mayores para el acercamiento, el trabajo, la valoración cultural de los pueblos Mapuche (*voz de los actores*).

En relación con la capacitación continua de los cuidadores. Varios de ellos participaron en otros programas con los que trabajamos, como *Voluntariado social de adultos mayores* y *La experiencia*

cuenta. Algunas cuidadoras profundizaron temas y dieron clases en escuelas primarias sobre los derechos del adulto mayor y en la capacitación de voluntariado (*voz de los actores*).

En algunos casos esos saberes fueron comunicados a otras organizaciones y la comunidad académica.

También se publicó un capítulo sobre la experiencia del programa de Cuidadores en el libro «Derechos sociales en acción» publicado por AMIA en 2013, y presentado en la Feria del Libro: «El envejecimiento activo y los derechos de los adultos mayores» (*voz de los actores*).

f. Las relaciones con otras áreas, grupos y organizaciones

Asimismo, en el caso de organizaciones que ya tenían consolidada la formación de cuidadores, la alianza con el PNCD supuso un aporte relacionado con el registro y manejo de información, en función del monitoreo de los procesos de derivación de cuidadores

Se dio continuidad a la utilización de las herramientas técnicas facilitadas por el Estado Nacional a través de DINAPAM. Se ha trabajado con equipos voluntarios en la transmisión y actualización de dichos aprendizajes (*voz de los actores*).

La aplicación del programa permitió la articulación con otras organizaciones que son percibidos claramente como una instancia de desarrollo y crecimiento.

En relación con la capacitación continua de los cuidadores, varios de ellos participaron en otros programas con los que trabajamos, como *Voluntariado social de adultos mayores* y *La experiencia cuenta*. Algunas cuidadoras profundizaron temas y dieron clases en escuelas primarias sobre los derechos del adulto mayor y en la capacitación de voluntariado. La incorporación de las organizaciones *convenientes* en la red de organizaciones que ejecutan el programa es otro ejemplo de este espíritu de conectar las organizaciones con sus contextos (*voz de los actores*).

Fue excelente el Encuentro Nacional de Cuidadores Domiciliarios, no solo por el tema de los cuidadores y de su desarrollo laboral en todo el país, sino para tomar nota como organización de otros complementos que han sumado las diferentes organizaciones para enriquecer su desempeño en la temática. Es sumamente importante seguir trabajando en proyectos relacionados con la permanente capacitación del cuidador, como también implementar redes sociales para que estos se inserten en equipos de trabajo, sean contenidos, supervisados y reconocidos profesionalmente (*voz de los actores*).

CONCLUSIONES

Partimos de la consideración de que el aprendizaje implica un cambio organizacional de carácter permanente, que conlleva a la resolución de los problemas que enfrenta la organización en el cumplimiento de sus objetivos. Este cambio se enmarca dentro del concepto de innovación social en la medida que da respuesta a nuevas situaciones sociales relacionadas con la inclusión de las personas mayores, con algún grado de dependencia. Esta información fue recuperada a partir de la voz de los propios actores que ejecutan las prestaciones del PNCD: las organizaciones.

Cabe preguntarse si efectivamente las organizaciones han aprendido, es decir, si estos saberes que los actores involucrados dicen poseer, se han incorporado de modo permanente en ellas: la consulta realizada permite postular que la innovación ha producido aprendizaje organizacional y que este proceso implica una movilización de conocimiento que es reconocido como tal por parte de las organizaciones.

El análisis del perfil de las organizaciones remite a considerar la ocurrencia de aprendizaje debido a factores tales como la existencia de experiencias previas en el mismo campo; la permanencia de los profesionales y la existencia de prácticas a lo largo de los años a través de la repetición sucesiva

de convenios con la DINAPAM. Estos elementos constituyen condiciones facilitadoras del aprendizaje a tener en cuenta a la hora de planificar innovaciones socio-organizacionales.

El programa, así como está pautado, ha generado una movilización de los saberes en distintos niveles de la organización: la tarea específica, los recursos humanos y sus competencias y la organización y sus contextos. Es esperable que la necesidad de aplicar nuevos conocimientos modifique las prácticas específicas, y la permanencia en el tiempo ayude a mejorar el desempeño de los trabajos realizados, incorporando un acervo de experiencia valioso para los miembros, los usuarios y la organización.

Lo que resulta muy interesante es que se produjo una transferencia de los saberes aprendidos en el ejercicio de la tarea específica a otros campos y emprendimientos, dentro y fuera de la organización. Asimismo, se reconoció el fortalecimiento de la posición del área organizacional que llevó adelante el PNCD frente a otras áreas de la organización y a otras organizaciones del campo organizacional, y una mayor vinculación con otras organizaciones de su entorno.

Este primer panorama del campo organizacional del PNCD nos permite postular una serie de interrogantes que guiarán la futura labor de investigación:

La naturaleza de los procesos de aprendizaje, registrando cada una de las instancias de los procesos de innovación y del momento de desarrollo de la experiencia de acuerdo a la cantidad de tiempo que la organización se encuentra en tarea. El aprendizaje puede iniciarse por la dimensión individual, pero trasciende interpersonal y lo grupal.

El alcance de los procesos de AO que no afecta sólo a los conocimientos específicos de los cuales es objeto la implementación de un programa, por ejemplo, sino que genera un cambio que afecta en las distintas dimensiones de la organización.

El valor del aprendizaje en alianza con otras organizaciones como vía para la innovación y el fortalecimiento.

El reconocimiento de las condiciones que ayudan a la generación de aprendizajes como dispositivos a considerar en todo proceso de innovación social, y en este caso en particular, orientado a población vulnerable, con el objeto de dar respuesta a un problema social.

REFERENCIAS

- AECA (2011). Aprendizaje Organizativo. *Documento n° 21 de la Comisión de Organización y Sistemas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*. Madrid.
- Antonacopoulou, E. P. (2006a). *The challenges and Prospects of learning-in-practice*. Paper presented at the Conference at the University of Warwick, Coventry. Recuperado de http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc1/papers/390_antonacopoulou.pdf
- Antonacopoulou, E. P. (2006b). The relationship between individual and organiza. *Management learning*, 37 (4), 455-473. Recuperado de <http://www.unhas.ac.id/hasbi/LKPP/Hasbi-KBK-SOFTSKILL-UNISTAFF-SCL/Learning%20Organization/Individual%20and%20organization.pdf>
- Aramburu, N., Y García, V. (2011). La capacidad de aprendizaje organizativo como variable estratégica en el Siglo XXI. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, (96), 3-5.
- Argyris, C. (1999). *Conocimiento para la acción. Una guía para superar los obstáculos del cambio en la organización*. Buenos Aires- Barcelona-Mexico: Granica.
- Bustinza, O. F.; Molina, L. M. y Arias-Aranda, D. (2010). Organizational learning and

- performance: Relationship between the dynamic and the operational capabilities of the firm. *African Journal of Business Management*, 4(18), 4067-4078.
- Cleri, C. (2007). *El libro del las Pymes*. Buenos Aires: Gránica.
- Dasgupta, M. (2012). Conceptual Paper: Organizational Learning and Its Practices: SAGE Open 2012 2: Recuperado de <http://sgo.sagepub.com/content/2/1/2158244011432198>
- Davini, M. C. (2008). *Métodos de enseñanza. Didáctica general para maestros y profesores*. Buenos Aires: Santillana.
- DINAPAM. (2014). *Cuidados Domiciliarios*. Presidencia de la Nación. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cuidadores/165>.
- Easterby-Smith, M. y Lyles, M. (2011). *Handbook of organizational learning and knowledge management*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Fassio, A. (2011). Envejecimiento, género y políticas sociales en Argentina. Reflexión a partir del paradigma de derechos, *Envejecimiento, género y políticas públicas, sistematización del Coloquio Regional de Expertos* (pp. 35 a 49). Montevideo: Espacio interdisciplinario de la Universidad de la República y el Fondo de Población Naciones Unidas.
- Gerometta, J., Haussermann, H. y Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007-2021.
- Glisby, M. y Holden, N. (2003). Contextual constraints in knowledge management theory: the cultural embeddedness of Nonaka's knowledge-creating company. *Knowledge and Process Management*, 10(1), 29-36.
- Gore, E. (2003). *Conocimiento colectivo*. Buenos Aires: Granica.
- Gore, E. y Mazzini, M. (2010). *Hacer visible lo invisible*. Buenos Aires: Granica.
- INDEC (2012). *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012. ENCaViAM*. (46). Recuperado de www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, hogares y vivienda. Recuperado de <http://www.censo2010.indec.gov.ar/index.asp>
- Liao, S. y Wu, C. C. (2009). The relationship among knowledge management, organizational learning, and organizational performance. *International Journal of Business and Management*, 4(4), 64-74.
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público privadas. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (34).
- Moulaert, F. y Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: a critical survey. *Regional studies*, 37(3), 289-302.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. y Umemoto, K. (1996). A theory of organizational knowledge creation. *International Journal of Technology Management*, 11(7), 833-845.
- Nonaka, I., Umemoto, K. y Senoo, D. (1996). From information processing to knowledge creation: a paradigm shift in business management. *Technology in society*, 18(2), 203-218.
- Nonaka, I., Toyama, R. y Konno, N. (2000). SECI and Leadership: a Unified Model of ynamic Knowledge Creation. *Long range planning*, 33(1), 5-34.
- OECD/Eurostat (2005). *Oslo Manual Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>
- Perlo, C. (2011). Procesos de cambio colectivo, nuevos marcos de comprensión para aprender del holomovimiento. *Revista venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 81-96.

Rocha, M. I. M. (2013). Gestión del conocimiento y su importancia en las organizaciones. *Revista Trilogía*, 9, 25-35. Recuperado de <http://www.itm.edu.co>

Rodríguez, A. M. E. y Cedeño, B. E. (2012). La innovación entre dos manos: la invisible del

mercado y la visible del Estado. *Trilogía. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, (6), 13-30. Recuperado de <http://www.itm.edu.co>

Senge, P. (2005). *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Buenos Aires: Granica.



INNOVACIÓN RESPONSABLE EN POLÍTICAS PÚBLICAS: LA BANCARIZACIÓN OBLIGATORIA DE LAS PERSONAS MAYORES EN ARGENTINA

Responsible innovation in public policy:
Compulsory banking of the elderly in Argentina

Adriana Fassio*

Javier Ignacio García Fronti**



* Doctora en Antropología Social, Directora del Programa Interdisciplinario de Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (PIMEAGE) e investigadora del IADCOM en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesora en Métodos y Técnicas de Investigación Social para el Estudio y Diagnóstico de Organizaciones de Doctorado de Administración, Facultad de Ciencias Económicas; profesora de Enseñanza Secundaria Normal y Especial en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, adriana.fassio@fce.uba.ar.

** Doctor en Administración, Subdirector del Centro de Investigación en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía y la Gestión (CMA) e investigador del IADCOM en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor titular de Matemáticas para Economistas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires – Argentina, javier.garciafronti@economicas.uba.ar

Este trabajo se desarrolla dentro del Programa Interdisciplinario de Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (PIMEAGE Resol CD N 2548-12) del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM), Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y en el marco del convenio de investigación conjunta entre Sinnergiak y la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Cómo citar / How to cite

Fassio, A. & García Fronti, J.I. (2015). Innovación responsable en políticas públicas: la bancarización obligatoria de las personas mayores en Argentina. TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad, XX, 25-40.

Resumen: desde marzo del año 2012, los jubilados y pensionados argentinos cobran sus haberes a través de una caja de ahorro bancaria de forma obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por una ley aprobada en octubre de 2011 (reglamentada por el Banco Central de la República Argentina), siendo imprescindible utilizar una tarjeta débito para realizar cualquier trámite de extracción. Si bien esta fue una política pública innovadora al otorgar un derecho gratuito a siete millones de beneficiarios, también ocasionó diversos problemas. La principal cuestión es la delegación, por parte del Estado, de temas de gestión de cobro de haberes y de certificación de supervivencia en las entidades financieras. Este trabajo se propone analizar, desde la perspectiva de una persona mayor que tiene problemas motrices y que nunca había utilizado tarjetas de débito, si esta innovación es socialmente responsable. Para ello, en primer lugar se contextualiza el problema del lugar que ocupan las personas mayores en las políticas públicas; luego, se estudia el reconocimiento del abuso financiero como un problema social y su articulación con políticas públicas; a continuación, se analiza la ley reglamentada sobre la bancarización de los beneficiarios del ANSES; por último, se presenta una propuesta de innovación financiera responsable para personas mayores.

Palabras clave: personas mayores, bancarización, innovación social, innovación responsable.

Abstract: since March 2012, Argentine retirees and pensioners receive their salaries through a savings bank compulsorily, according to the provisions of a law passed in October 2011 (regulated by the Central Bank of Argentine Republic), being indispensable then to use the debit card for any extraction procedure. While this was an innovative public policy to grant a royalty-free right to seven million beneficiaries, also caused various problems. The main issue is the delegation by the state, issues of collection management of assets and certification survival in financial institutions. This paper analyzes, from the perspective of a senior who has mobility problems and had never used debit cards, if innovation is socially responsible. For this first the

problem of the place of older people in public policy is contextualized, then the recognition of financial abuse as a social problem and its articulation with public policies is studied, then the law regulated on the banking of the beneficiaries is analyzed ANSES. Finally a proposal for Financial Innovation responsible for seniors is presented.

Keywords: seniors, banking, social innovation, responsible innovation.

INTRODUCCIÓN

A medida que se incrementa la esperanza de vida y es mayor la proporción de personas mayores en todas las sociedades, se plantean diversas problemáticas, que si bien tienen una existencia histórica, afectan a un colectivo como son las personas mayores en un «mundo envejecido». Entre ellas, la temática de la prevención, reconocimiento y tratamiento del abuso que tiene como víctima a una persona mayor. Si bien vejez no es sinónimo de enfermedad, es cierto que con el paso de los años y en particular en la gran vejez (a partir de los 75-80 años) es mayor la posibilidad de tener algún tipo de deterioro en la salud que implique dependencia y, por lo tanto, mayor vulnerabilidad en lo que respecta a ser víctima de cualquier tipo de abuso o negligencia por parte de quien acompaña a este tipo de población o por parte de las organizaciones que le brindan asistencia. Cabe aclarar, que si bien las organizaciones son personas jurídicas responsables por su accionar, son las personas que las conforman, en culturas y entornos organizacionales permisivos, quienes ejercen el abuso o el maltrato contra los mayores.

No existen cifras certeras sobre la prevalencia del fenómeno debido fundamentalmente a la variedad de definiciones conceptuales y de indicadores, así como de la dificultad de su medición que se manifiesta en el ámbito privado. Hay muchas razones para esto. Las personas mayores pueden no querer admitir que están siendo abusados por miembros de la familia, sobre todo si son dependientes de ellos. Pueden temer una pérdida de independencia financiera, o

el estigma, o considerar que de alguna manera son ellos mismos los culpables. Las personas mayores, incluso sin discapacidad cognitiva, pueden no ser conscientes de que están siendo abusados (Davey y McKendry, 2011).

Se estima que en Estados Unidos, entre un millón y medio y dos millones de personas por año son víctimas de algún tipo de abuso o negligencia (Aravanis et al., 1993), más de 6% de la población general mayor, un cuarto de los adultos mayores vulnerables y una tercera parte de los cuidadores familiares denuncian que han sido involucrados en algún caso de abuso significativo (Cooper, Selwood, y Livingston, 2008), y aproximadamente entre el 3,5% y el 5% de las personas mayores son víctimas de abuso económico/financiero (Acierno et al., 2010; Ogg y Bennett, 1992). En tanto que en Nueva Zelanda (Davey y McKendry, 2011) el abuso económico/financiero es el tipo más frecuente de maltrato a personas mayores, a menudo asociado con el abuso psicológico, y puede afectar hasta el 18% de las personas mayores. La tasa de prevalencia de abuso económico en el Reino Unido experimentado desde los 65 años aumentó a 1,2%. Un estudio similar en Irlanda encontró que el 1,3% de las personas mayores de 65 años fueron víctimas en el año anterior. En los estudios mencionados se identificó el abuso financiero como la principal forma de abuso. En Europa un 3,8% había sido víctima de abuso financiero, en términos absolutos, 6 millones de personas mayores (Huenchuan, 2013).

Este trabajo se interesa por la problemática de la bancarización de las personas mayores, en particular el uso de tarjeta de débito para operaciones electrónicas. En la República Argentina, desde marzo del año 2012 los jubilados y pensionados cobran sus haberes a través de una caja de ahorro bancaria en forma obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por una ley aprobada en octubre de 2011 (reglamentada por el Banco Central de la República Argentina), siendo imprescindible utilizar una tarjeta de débito para realizar cualquier trámite de extracción. Si bien esta fue una política pública innovadora, al otorgar un derecho gratuito a siete millones de beneficiarios

también ocasionó diversos problemas. El objetivo de este documento es analizar, desde la perspectiva de una persona mayor, que nunca había utilizado tarjetas de débito, si esta innovación es responsable.

Para lograr el objetivo mencionado se estructura el trabajo en cuatro secciones. La primera, contextualiza el lugar de las personas mayores en las políticas públicas en una problemática de creciente envejecimiento poblacional, luego, se estudia el reconocimiento del abuso financiero como un problema social y su articulación con las políticas públicas. La segunda sección, analiza la ley reglamentada sobre la bancarización de los beneficiarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), los cuales son mayoría las personas mayores. La tercera sección, presenta una propuesta de innovación financiera responsable para personas mayores. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

Las personas mayores, derechos y políticas públicas

La Declaración Universal y los posteriores pactos internacionales de Naciones Unidas, definen los derechos humanos de la siguiente manera: de primera generación (los derechos civiles y políticos) fijan los límites del poder estatal, protegiendo a las personas frente a los excesos del poder del Estado. Los derechos de segunda generación, son derechos económicos, sociales y culturales donde lo que existe «son créditos de los individuos, de los grupos sociales», frente al Estado para exigir conductas positivas, relativas a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Lo mismo podemos decir de los derechos de tercera y cuarta generación que son derechos colectivos (derecho a la libre determinación, al medio ambiente sano, al desarrollo, a la equitativa distribución de la riqueza entre todos los miembros de la sociedad, la paz).

Desde el enfoque de derechos, las personas mayores individualmente son titulares de derechos de primera generación (libertades esenciales) y como grupo, de segunda, tercera y cuarta (seguridad y dignidad).

Un cambio sustancial es la nueva forma de definir la cuestión en las políticas de vejez: los derechos de los viejos/as empiezan a ganar espacio en la agenda internacional, dado que tradicionalmente la vejez ha sido concebida como una etapa de carencias (económicas, físicas y sociales). El cambio de paradigma implica la aplicación del enfoque de derecho a las políticas públicas. Dicho enfoque promueve el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de las edades, lo que implica que las personas mayores son sujetos de derecho y no solamente objetos de protección, por lo tanto disfrutan de garantías, pero también tienen responsabilidades respecto de sí mismos, su familia y su sociedad.

El enfoque de derecho traspasa la esfera individual e incluye los derechos sociales (derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, a la salud, entre otros) que requieren de la acción positiva del Estado y de la sociedad. Abordar el envejecimiento como una cuestión de derechos humanos no es un asunto meramente semántico sino que tiene importantes consecuencias, tanto en el diseño e implementación de políticas públicas, como en la adopción de leyes o en un sentido más general, una gran importancia en las respuestas sociales.

El tema se trató, por primera vez, en el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento, aprobado por las Naciones Unidas en 1982 (ONU, 1982). Considerando que debido a la marginación y a las incapacidades físicas y mentales que la vejez puede acarrear, las personas de edad corren peligro de perder sus derechos y de verse rechazadas por la sociedad, a menos que esos derechos se determinen con claridad y que de igual modo se afirmen las responsabilidades que incumben a los miembros de más edad respecto de la comunidad en que viven. En este contexto, se entiende que la seguridad económica y la integración social son solo un aspecto más de la amplia gama de derechos que gozan las personas de edad. El sistema de Naciones Unidas, a partir de sus declaraciones y principios, ha promovido la incorporación de los derechos de los mayores como un eje clave en la agenda de gobiernos y sociedades. Los Principios de las

Naciones Unidas en favor de las personas de edad (ONU, 1999) son: independencia, participación, dignidad, cuidados y autorrealización (Roque y Fassio, 2007).

En el marco de la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (CELADE, CEPAL, & UNFPA, 2004; Martin & Boaz, 2000; ONU, 2002) en la que la participación activa de las mismas personas mayores en su cumplimiento está especialmente señalada. Una de las líneas mencionadas se propone una meta general, relacionada con la «protección de los derechos humanos de las personas mayores y la creación de las condiciones de seguridad económica, participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas mayores y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo». En este sentido, los objetivos a cumplir están relacionados con la promoción de los derechos humanos de los mayores; el acceso al empleo y a la inclusión laboral formal, a la formación continua y al crédito; la ampliación y el mejoramiento de la cobertura de la seguridad social; la participación de las personas de edad en la sociedad y la promoción de igualdad de oportunidades y de acceso a la educación durante toda la vida.¹

En lo que respecta específicamente al tratamiento del abuso y maltrato hacia las personas mayores la declaración de Toronto (OMS, INPEA, Toronto, y Universidad de Ryerson, 2002) define el maltrato hacia las personas mayores como «(...) la acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona anciana». Asimismo, establece que el maltrato puede ser de varios tipos:

¹ En la misma estrategia se mencionan dos líneas más: b) el fomento de la salud y el bienestar en la vejez: las personas mayores deberían tener acceso a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, que garanticen una mejor calidad de vida en la vejez y la preservación de su funcionalidad y autonomía; y c) creación de un entorno propicio y favorable: las personas mayores gozarán de entornos físicos, sociales y culturales que potencien su desarrollo y favorezcan el ejercicio de derechos y deberes en la vejez.

físico, psicológico/emocional, sexual, financiero o simplemente reflejar un acto de negligencia intencional o por omisión. Sin embargo, el abuso es un fenómeno escondido e ignorado por la sociedad (MCAlpine, 2008) y todos los involucrados en la atención y en el apoyo de las personas mayores deben ser conscientes de la existencia de maltrato a personas mayores y ser capaces de proporcionar asesoramiento sobre cómo hacer frente a la situación. Si bien la gran mayoría de las relaciones de cuidado nunca va a experimentar el problema, existe una minoría para la que el problema debe ser resuelto y el impacto minimizado.

La Argentina fue elegida para presidir el grupo de trabajo de ONU y OEA en el proceso de creación de una Convención de Derechos para Personas Mayores. El Ministerio de Desarrollo Social es quien preside la delegación Argentina y coordina el tema en el país. Lo hace a través de la Dirección Nacional de Políticas para Personas Mayores (DINAPAM) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). A nivel local, desde el año 2007, la DINAPAM desarrolló el Programa de Prevención de la Discriminación, el Abuso y el Maltrato hacia los Personas mayores a partir de la Resolución SENNAF 215/07. En el marco de dicho programa, se desarrolló en el año 2010 el estudio argentino sobre la percepción de las personas mayores acerca del abuso y el maltrato. Consistió en un estudio exploratorio de diseño no experimental transversal realizado a población de 60 años y más, que reside en hogares familiares que tuvieron contacto con el Programa de Prevención de la Discriminación, Abuso y Maltrato hacia las Personas Mayores DINAPAM. La muestra no probabilística accesible estuvo conformada por 1.064 personas mayores de todo el país. El trabajo fue realizado por el equipo del Programa DINAPAM y fue difundido por medio de presentaciones y artículos en diarios a lo largo de todo el país.

La síntesis de sus resultados es que el 2,4% de las personas mayores encuestadas reconoció el abuso patrimonial como expresión de abuso y

maltrato. El 20% contestó que firmó papeles sin saber por qué. Asimismo, un 22% las personas mayores encuestadas manifestó que la sociedad ve a las personas mayores como que ya no están en condiciones de tomar decisiones por sí solos. El DINAPAM (Roque y Fassio, 2007) fue derogado en 2012 y reemplazado por el Programa de Promoción del Buen Trato hacia los Personas Mayores (SENNAF, 2012).

El reconocimiento del abuso financiero como un problema social.

El abuso financiero implica un uso desautorizado de los recursos o propiedades de la persona mayor, tanto por una persona que le brinda cuidados como por alguien externo (Davey y McKendry, 2011). Sus efectos pueden ser graves para el bienestar y la salud de la persona mayor, sin embargo, está sub-reconocido y sub-denunciado. Sus efectos pueden ser permanentes, en la medida en que las personas mayores se encuentran limitadas en la recuperación de bienes e ingresos, teniendo graves consecuencias para su salud psíquica (depresión) y física, lo que conlleva a una dependencia y mayor demanda de cuidados. Asimismo, existen pocos espacios de denuncia y tratamiento de este tipo de abuso (Davey y McKendry, 2011).

Para salvar las dificultades en relación a la comprensión y tratamiento del abuso económico es necesaria una definición interdisciplinaria y amplia del fenómeno, pues la debilidad de las definiciones conceptuales e inoperancia, dificultan la elaboración de indicadores (NIA, 2010). Asimismo, es necesario utilizar métodos diversos para conocer y comprender el abuso y el reconocimiento sobre la naturaleza, las condiciones de vulnerabilidad y los mecanismos del fraude económico contra las personas mayores. Se requiere caracterizar la relación entre víctima y victimario del abuso y plantear que cualquiera que lleve adelante estos actos es abusador, enfatizar que el término abuso se relaciona con un mal uso de los recursos del persona

mayor y con una posible explotación financiera del mismo (Davey y McKendry, 2011).

Las formas más comunes de abuso, perpetradas por quienes brindan cuidados son: el uso indebido de cheques personales, tarjetas de crédito o cuentas bancarias; el robo de dinero, ingreso u objetos domésticos; la falsificación de la firma de la persona mayor; el robo de identidad; estafas variadas que tiene como víctima a la persona mayor: anuncios de premios por los que hay que pagar un dinero; falsas organizaciones caritativas, fraudes en inversiones, etc. Como signos de explotación financiera: las extracciones significativas de las cuentas bancarias de la persona mayor; los cambios abruptos en su condición financiera; la falta en la casa de la persona mayor de artículos o dinero en efectivo; los cambios sospechosos en los testamentos, poder, títulos; la adición de nombres a la tarjeta de la firma de la persona mayor; la existencia de facturas pendientes de pago o falta de atención médica, aunque el mayor tenga suficiente dinero para pagarlas; la compra de servicios, mercaderías o suscripciones innecesarias.

Asimismo, el abuso económico/financiero puede ser descrito como el robo; malversación o mal uso de dinero, propiedad, bienes; ejercer indebida influencia para que la persona regale o ceda bienes; ejercer presión para que la persona mayor acepte prestaciones o servicios de menor costo para preservar sus recursos en función de los intereses de los herederos; llevar a cabo tareas innecesarias o sobrecargar el precio de los servicios que se brindan a la persona mayor; mal uso de los poderes por parte de los abogados; negación de acceso a fondos; no pago o devolución de préstamos; vivir con la persona mayor y negarse a pagar o contribuir con el pago de los gastos; forzar a firmar algo a la persona mayor; prometer cuidados a largo plazo a cambio de bienes de la persona mayor y luego no cumplir la promesa realizada; obligar a la persona a firmar un testamento, documento o poder con engaño, coerción o influencia indebida; firma de documentos en blanco; hacer que la persona mayor firme como garante de una hipoteca o préstamo para otra persona cuando la persona mayor no tiene suficiente información sobre las capacidades

del solicitante, ni sobre las consecuencias de este acto como para constituir una decisión informada (Lowndes, Darzins, Wainer, Owada, y Mihaljevic, 2009).

En el Informe PEAS (Estudio sobre la protección de los bienes de las personas mayores) realizado en Australia, se plantea como eje de análisis la forma de abordaje del abuso (King, Lowndes, Darzins, y Owada, 2010) debido a que si bien la potencial mala gestión de los activos de las personas mayores está en aumento debido al crecimiento del número de personas mayores, así como el crecimiento del número de personas con deterioro cognitivo, se debe cuidar en no constituir al colectivo de los mayores como un problema social. Es decir, que no son el problema las víctimas del abuso financiero (los mayores) sino las condiciones contextuales y familiares en las que este abuso se produce. Es por ello fundamental ayudar a las personas mayores y a sus familias en la adaptación a las cambiantes realidades en las relaciones entre las personas y sus bienes, es decir, que es necesario tener en cuenta la vulnerabilidad creciente de un grupo de mayores y promover la prevención a partir de políticas públicas orientadas a ello.

Existen modalidades propias de cada familia en función del manejo de los bienes y formas de administración que van pasando de una generación otra. Sin embargo, las nuevas generaciones tienen mayores dificultades para acceso a la vivienda, formas de empleo más vulnerables que en la generación anterior protegida por el estado de bienestar. Se producen entonces desencuentros generacionales: en general, las personas mayores no creen que van a recibir la atención de sus hijos, pero los hijos esperan heredar a sus padres. Asimismo, mientras muchos hijos brindaron cuidados pensando en recibir en herencia la casa de sus mayores, estos creen que pueden hacer libre uso de ella puesto que es el fruto de toda una vida de trabajo y tienen el derecho de disponer de su valor en el último tramo de su vida, ya sea para la atención de su salud como para realizar sus deseos. En síntesis, estos cambios deben ser transparentes y volcarse en nuevas formas de regular la vida social.

No solo existen abusos, actos ilegales, falta de cuidados por parte de las familias y allegados (vecinos y amigos) sino que también los profesionales que intervienen en los cuidados a personas vulnerables cuentan con gran cantidad de información privada y con la confianza de la persona mayor y de sus familiares. Si bien es cierto que los cuidadores son agentes privilegiados a la hora de detectar abusos, también es cierto que ellos mismos pueden cometerlos y atentar contra el patrimonio del mayor.

Un área relativamente descuidada de análisis en la investigación sobre abuso financiero es la mala gestión en la relación entre las acciones de los individuos y de las estructuras y procesos organizativos. En hospitales y en las residencias para mayores se dejan de lado las preocupaciones de los geriatras y trabajadores sociales ya que «los problemas sociales no forman parte de la atención médica». Estos problemas se enfrentan con los sistemas organizacionales y es por eso que, en muchas situaciones de sospecha de abuso, los profesionales interesados se inhiben por las dificultades que implican la denuncia y luego la continuidad en la defensa de los derechos de los mayores.

Las causas más frecuentes de abuso económico son (Davey y McKendry, 2011):

- 1) por el bajo estatus y la pérdida de poder económico que tienen las personas mayores en la sociedad que las identifican como incapaces. Existen diferencias culturales en función de la valoración de la independencia individual, el valor de la familia, las relaciones intergeneracionales y de las responsabilidades intergeneracionales.
- 2) Existen variaciones en la comprensión de los derechos de los miembros al interior de la familia y una delicada línea entre coerción y buen consejo.
- 3) El abuso económico es un crimen oportunista relacionado con las rutinas familiares en el marco de la prestación de cuidados. Estas rutinas pueden

incluir la gestión de los asuntos financieros de las personas mayores, desde las compras diarias hasta las inversiones sustanciales. El abuso puede ocurrir cuando los miembros de la familia son incapaces de adaptarse a nuevas funciones, a partir de la vulnerabilidad de la persona mayor y a partir de desequilibrios en el desarrollo de relaciones que se mostraban como equitativas con anterioridad.

- 4) Puede haber una línea muy fina entre la coerción y la genuina voluntad por parte de las personas mayores para ayudar a los miembros de la familia. Los familiares también pueden tratar de proteger una herencia percibida como su derecho por no incurrir en gastos (por ejemplo, la atención residencial o de mantenimiento de la casa) a pesar de que estas son necesarias para la salud y el bienestar de la persona mayor.²

Reconocido el problema social del abuso financiero a persona mayores, este trabaja focaliza su atención a la decisión del gobierno argentino (y también realizado por otros gobiernos en la región) de bancarizar a los personas mayores beneficiarios del sistema jubilaciones y pensiones, delegando a los bancos la gestión de los haberes y la certificación de la supervivencia. Claramente una innovación financiera pero no necesariamente socialmente responsable.

² Así como el derecho a la herencia, los abusadores dentro del ámbito de la familia pueden sentir que tienen derecho al reembolso de la prestación de cuidados. En algunos casos, incluso puede ser un elemento de 'ajuste de cuentas', donde los miembros de la familia han sido víctimas de abusos en el pasado por personas que ya en el presente son vulnerables, incluyendo elementos de chantaje como amenazas de no ver a sus nietos si no se les proporcionan dinero o bienes. En algunas familias, cuando un solo miembro está a cargo de la toma de decisiones financieras (puede ser un patrón de larga data y satisfactoria para todos) esto puede evolucionar fácilmente en abuso.

Bancarización de los beneficiarios de la ANSES

Como se mencionó anteriormente, desde el año 2012, en Argentina, los jubilados y pensionados cobran sus haberes a través de una caja de ahorro bancaria en forma obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por una ley aprobada en octubre de 2011 (reglamentada por el Banco Central) siendo imprescindible, entonces, utilizar la tarjeta de débito para realizar cualquier trámite de extracción y también realizar el trámite para certificar la supervivencia simplemente utilizando la tarjeta en un comercio. Si bien esta fue una política pública innovadora, al otorgar un derecho gratuito a siete millones de beneficiarios, también ocasionó diversos problemas. Desde la perspectiva de una persona mayor con algún grado de discapacidad y que nunca ha utilizado tarjetas de débito, la pregunta es si esta innovación es responsable socialmente. Para ello, esta sección describe la bancarización de los beneficiarios del ANSES³ para luego analizarla desde la perspectiva de innovación responsable contextualizada en la problemática de abuso de personas mayores.

En el año 2011, el Congreso argentino promulgó la ley 26.704 que extendía, a los beneficiarios de la ANSES, el beneficio que tenían los asalariados de contar con una Cuenta Previsional Gratuita. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) reglamentó dicha ley que regula las nuevas cuentas sueldo para los beneficiarios del ANSES mediante la Comunicación "A" 523,1 y exigió a los bancos que abran una cuenta gratuita con una tarjeta de débito asociada (como la cuenta sueldo) a los beneficiarios del ANSES que cobran sus haberes en alguna de sus sucursales.

A mediados del año 2012 el sistema estaba en funcionamiento casi pleno, pues en Julio de ese año,

³ En general ANSES trabaja con las federaciones de centros de jubilados, las cuales son consultadas y muchas veces realizan capacitaciones sobre problemáticas acordadas con el organismo estatal. Los consejos federales y provinciales de adultos mayores pueden y tiene el derecho de participar en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas públicas que les atañen (Fassio, 2012).

el 97 por ciento de los jubilados y pensionados nacionales que cobran sus haberes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ya está bancarizado, aunque la inmensa mayoría sigue prefiriendo retirar su dinero de la ventanilla del banco –y no por cajero automático– y pagar sus cuentas en efectivo.

La iniciativa la tomó en febrero pasado la propia ANSES, que ordenó a los bancos a abrirles cajas de ahorro a los beneficiarios y a entregarles las tarjetas de débito que permiten retirar el dinero de las máquinas, sin costo y en la cantidad de operaciones que quiera el jubilado. (La Voz del Interior, 2012).⁴

La Cuenta Sueldo de la Seguridad Social es una caja de ahorro bancaria gratuita que la ANSES abre para cada jubilado o pensionado del Sistema Integrado Previsional argentino o para titulares de Pensiones no Contributivas que cobren sus haberes a través de entidades bancarias. En la misma, se depositan los haberes de los jubilados y pensionados, no tiene costo de mantenimiento ni comisiones ni de emisión de tarjetas débito. A cada titular se entrega una tarjeta de débito para realizar compras, para utilizarla en cualquier cajero automático. La tarjeta se otorga sin cargo alguno y puede ser utilizada en cualquier lugar del país y permite hacer transferencias por Internet.

La ANSES postula que esta innovación otorga diversas ventajas a los beneficiarios. Al retirar el efectivo en el cajero automático, no hay necesidad de hacer cola para retirar los haberes por la ventanilla del banco, se puede retirar dinero en cualquier horario y en cualquier cajero automático del país. Asimismo, según el organismo estatal, brinda mayor seguridad al beneficiario pues no es necesario retirar el monto completo del haber de una vez, se pueden realizar compras en negocios (con reintegro de impuestos) y se pueden pagar impuestos y servicios a través del cajero o de Internet. Estos beneficios son ciertos siempre y cuando el beneficiario sea una persona inmersa en la

⁴ Redacción La Voz, 2012, julio,18) Disponible en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ya-estan-bancarizados-todos-jubilados>

cultura digital, sin discapacidades que inhiban su uso (motrices, visuales, cognitivas leves, etc.) y que tenga el conocimiento de las operatorias; no siendo este el caso de muchas personas mayores.

El organismo recalca, en respuesta a reclamos realizados por usuarios del sistema, que cada beneficiario puede elegir entre retirar sus haberes a través de los cajeros automáticos o por ventanilla, retirando todo el haber de una vez o mediante extracciones parciales. Se asegura que los jubilados y pensionados que lo prefieran podrán seguir cobrando por ventanilla presentando el documento de identidad. La realidad es que, como transfirió a los bancos la gestión, algunos exigen que cuando los jubilados necesitan retirar pequeños montos deban hacerlo solo por el cajero automático.

Otro tema relacionado, que es fundamental para los beneficiarios de la ANSES, es contar con el recibo de haberes, pues este se exige para realizar trámites vinculados con el sistema de salud (PAMI). El organismo explicita que existen dos opciones para obtenerlo, por cajero automático seleccionando la opción «impresión de recibo de haberes de ANSES», o por mostrador. Esto es cierto en algunos bancos pero hay otros que exigen la impresión en cajero automático o en una terminal de autoconsulta, por lo que es necesario que el persona mayor cuente con la ayuda de algún empleado para obtener el recibo.

El uso de cajeros automáticos tiene problemas significativos para muchos mayores con algún grado de discapacidad o que no están acostumbrados a una operatoria electrónica. Primeramente, la persona mayor se siente insegura entrando al cajero automático, la letra es muy pequeña y muchos no pueden leerla, los botones son muy pequeños o la pantalla es táctil lo cual para quienes tienen dificultades motrices o visuales es un problema. Es importante mencionar,

además, que las indicaciones son confusas, escritas muchas veces con pocas palabras y en un lenguaje que solo maneja aquel inmerso en la cultura digital.

Una propuesta de innovación financiera responsable para personas mayores

Esta bancarización compulsiva conlleva ventajas y problemas para las personas mayores. Esta sección argumenta que la misma debe ser una innovación financiera socialmente responsable para las personas mayores. Inicialmente se presenta la perspectiva de innovación financiera responsable desarrollada por la comunidad europea, para luego analizar la problemática de la bancarización de personas mayores. Por último, se proponen algunas recomendaciones para lograr que la dinámica de bancarización de las personas mayores sea socialmente responsable.

La perspectiva de innovación financiera responsable

Si bien el concepto de innovación responsable ha sido analizado en la literatura desde hace casi una década (Hellstrom, 2003), su aparición en el discurso vinculado con las políticas públicas europeas fue recién en mayo de 2011.⁵ El modelo europeo de innovación responsable se basa en el principio de inclusión, requiere la participación de todos los actores desde las primeras etapas; se propone un proceso de co-construcción para asegurar la co-responsabilidad. Owen, Macnaghten y Stilgoe (2012) remarcan tres características principales del discurso europeo en la materia. Primeramente, es destacable el énfasis sobre el concepto de «ciencia para la sociedad», claramente enfocado en lograr que la investigación y la innovación resuelvan problemas concretos de la sociedad en el contexto de una democracia deliberativa. La segunda característica es su énfasis en la «ciencia para la sociedad»,

⁵ Conferencia de apertura del workshop realizado en el Directorate-General Research (Bruselas) en mayo de 2011 a cargo de Octavi Quintana, citado por Owen, Macnaghten y Stilgoe (2012).

remarcando la necesidad de que la investigación y la innovación den respuestas sociales y co-construyan el futuro desarrollo. La tercera característica se refiere a la vinculación explícita entre innovación y responsabilidad, reclamando que cada actor asuma la propia (R. Owen et al., 2012).

El concepto de «innovación e investigación responsable» surge en el discurso de la Comunidad Europea en los años 2011-2013, en el marco del Programa Horizon 2020,⁶ poniendo en primer plano la capacidad de Europa para responder a los retos sociales. El desafío es cómo gobernar la ciencia y la innovación⁷ dando cuenta de los escenarios futuros, y donde los actores sociales trabajen juntos durante todo el proceso. Se persigue alinear, tanto el proceso como sus resultados, con los valores, necesidades y expectativas de la sociedad europea. Se propone la creación de una política impulsada por las necesidades de la sociedad y la participación de todos los actores sociales a través de enfoques participativos incluyentes (Comisión Europea, 2012).

La comisión detalla seis principios para que la innovación sea responsable. En primer lugar, postula la necesidad de compromiso de todos los actores sociales: investigadores, empresarios, responsables políticos y la sociedad civil, en el proceso de investigación e innovación. En segundo término, se requiere un compromiso de igualdad de género. En tercer lugar, se impulsa el aprendizaje creativo: Europa no solo debe aumentar su número de investigadores, también es necesario formar mejor a los futuros actores para que cuenten con el conocimiento y las herramientas necesarias para participar plenamente y asumir responsabilidad en el proceso de investigación e innovación. En cuarto lugar, se postula un principio ético como una forma de garantizar resultados de alta calidad.

⁶ <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/>

⁷ Históricamente, las innovaciones han producido impactos negativos (externalidades en lenguaje económico) en la sociedad, ante lo cual las autoridades aplicaron más controles y propusieron aumentar las normas regulatorias. Esta visión retrospectiva persigue mitigar los impactos de la innovación cuando ya está impactando en la sociedad (Rip, 2014).

En quinto lugar, se propone que los procesos innovadores sean transparentes y accesibles para la población en general. Por último, y a manera de resumen, se propone que el diseño de la innovación se realice «para y con» la sociedad (Stilgoe, Owen, y Macnaghten, 2013).

Grunwald (2011) hace operativo el concepto de responsabilidad planteando tres capas constitutivas de responsabilidad: empírica, ética y epistemológica. La dimensión empírica nos invita a reflexionar sobre quién se hace responsable, se plantea la relación con la «gobernabilidad» del campo respectivo, las partes interesadas, las personas que se traten o afectadas. Las cuestiones de poder y la influencia que se ejerce. La dimensión ética analiza los criterios de lo que se considera responsable. Criterios de actuación responsable, la solución de los conflictos morales de la reflexión ética, la reconstrucción de los patrones éticos de la justificación y argumentación. La dimensión epistemológica analiza lo que se conoce sobre el campo respectivo (oportunidades, riesgos, etc.) y lo que se puede decir sobre la calidad y la fiabilidad de los conocimientos, incertidumbres, los posibles escenarios de desarrollo futuro, los posibles riesgos (Grunwald, 2011).

La innovación, para que sea responsable, debe cumplir la regulación, comunicar eficientemente el proyecto y su propósito, realizar una reflexión anticipatoria de las posibles aplicaciones y sus impactos sociales y, por último, tiene que articular mecanismos para incluir a los actores en el proceso. Si se pretende que sea sostenible, urge la necesidad de plantear la problemática de la construcción de nuevas normas, dando primeramente lugar a un diálogo normativo en términos teóricos y luego adaptar esa teoría a la realidad.

Esta perspectiva aplicada al sector financiero da lugar a pensar en una innovación financiera responsable, internalizando las prácticas responsables dentro

de la cultura bancaria. La forma propuesta para incorporar esta perspectiva en los bancos es mediante la creación de Comités de Nuevos Productos en las instituciones financieras que innovan. Estos comités sirven como un dispositivo de legitimación, pues plantean una intervención desde el mismo diseño de la idea y estimulan la deliberación sobre los problemas potenciales de la innovación propuesta. Asimismo, dentro de ellos debe reflexionarse sobre cómo las innovaciones financieras cumplen con las normas y regulaciones, plantearse claramente funciones y responsabilidades en la organización y quienes son los encargados de validar la decisión de llevar a cabo la innovación propuesta (Armstrong et al., 2011:4). Con esta incorporación, la estructura organizacional articula las innovaciones y asegura consenso, toma de responsabilidad y conciencia de los profesionales involucrados.

Se identifican cinco principios para asegurar que el comité de nuevos productos logre que las innovaciones financieras sean socialmente responsables: principio de implicación, de formalización, de revisión, de publicación y de auditoría. El primero se basa en la idea de que los empleados de la organización, por ejemplo un banco, internalicen la idea de innovación responsable, estableciendo claros incentivos para que todos los profesionales involucrados se sientan parte y consideren un deber en el proceso. El principio de formalización exige que se fijen los estándares mínimos que debe cumplimentar un proyecto novedoso para ser considerado responsable, incluyendo políticas que se orienten a solucionar las distorsiones que pueda ocasionar el desarrollo del programa innovador. Los principios de revisión y publicación postulan una gobernanza sostenible y financieramente responsable, generando mecanismos formales de revisión de las actividades, documentos formales de registro y archivo de las actividades. Finalmente, el principio de auditoría sugiere un control externo de las actividades de innovación, se sugiere realizar auditorías por parte de regulares ajenos a la organización y de manera aleatoria.

Para que un proceso de innovación financiera sea responsable debe ser anticipatorio, reflexivo, deliberativo y receptivo. Anticipatorio, porque

requiere describir y analizar todos los que impactos que pueden surgir, ya sea económicos, sociales, ambientales u otros. Reflexivo, porque se debe reflexionar sobre las finalidades, motivaciones e impactos; y una análisis franco sobre lo que se sabe y sobre lo que no (riesgos, áreas de desconocimiento). Deliberativo, porque impone incluir diversas visiones, propósitos, motivaciones, cuestionamientos; mediante procesos de diálogo, compromisos y debates, de forma de incorporar las perspectivas de todos los agentes involucrados. Receptivo, porque debe ser un proceso inclusivo y abierto al aprendizaje (Richard Owen et al., 2013).

La bancarización obligatoria de los beneficiarios de la ANSES como innovación financiera responsable

Desde la propuesta de innovación financiera responsable presentada, esta subsección se propone analizar el caso de la bancarización obligatoria de beneficiarios de la ANSES.

Primeramente, es importante resaltar que el organismo público delega la administración del sistema a los bancos, por lo que es de suma importancia conocer las mejores prácticas profesionales bancarias para identificar y lidiar con el abuso financiero hacia las personas mayores (King et al., 2010). Esto implica que los bancos, los profesionales, las instituciones y los equipos de atención de la comunidad reconozcan sus responsabilidades para con las personas mayores y la necesidad de desarrollo de mecanismos para apoyar a su personal en identificar y responder a la mala gestión financiera⁸ (Peri, Fanslow, Hand, y Parsons, 2009). La implementación del sistema es despereja según la entidad financiera en cuestión. Por ejemplo, en algunas entidades se obliga a los personas mayores a retirar en el cajero automático si la suma es pequeña, esto los vuelve vulnerables y

⁸ En primer lugar (Davey y McKendry, 2011), a nivel amplio de prevención primaria es necesario minimizar la discriminación por edad y las actitudes negativas hacia las personas mayores y sobre la disposición de sus bienes. Es necesario informar a la comunidad sobre la temática del envejecimiento y el maltrato a través de programas de educación de la comunidad y los servicios informales.

requieren ayuda de terceros que no siempre están capacitados.

Esa delegación de la gestión a los bancos también incluye la certificación de la supervivencia del mayor, la constancia de que está vivo y puede seguir recibiendo el beneficio. Muchos bancos promueven el uso de la tarjeta débito como forma de dar la certificación (por ejemplo hay bancos que exigen un uso por mes en comercios como forma de confirmar la supervivencia). Existen muchos casos de personas mayores que realizaron el consumo mensual pero, por negligencia del comercio o del banco, el consumo no fue registrado. Pasado el tiempo máximo, se dispara un procedimiento de aviso a la ANSES de la no supervivencia (muchas veces sin alertar en forma eficiente al mayor). El organismo, sin informar en muchos casos a la persona mayor, lo da de baja del sistema, quedando sin haberes y sin cobertura de salud. Por lo que una innovación puede tener resultados desastrosos si el sistema no está preparado para la misma.

Esta delegación del organismo a los bancos motiva este trabajo a replantearse el rol de los bancos y su responsabilidad con respecto a los personas mayores. Los bancos son los actores relevantes para prevenir y detectar el abuso financiero (Davey y McKendry, 2011; King et al., 2010). A menudo los empleados de banco y de instituciones financieras son los primeros en sospechar y detectar el problema, siendo fundamental su capacitación para responder apropiadamente. En Nueva Zelanda, los bancos están respondiendo a una convocatoria para una revisión de su reglamentación con un enfoque hacia las personas mayores (Peri et al., 2009), y las acciones que realizan con el fin de proteger a sus clientes.

King et al. (2010) sostienen que en una reciente encuesta en un centro de atención al cliente de un banco de Australia, mostraban evidencia de la posibilidad fisuras en la confiabilidad de la información sobre el cliente que conllevaría a vulnerabilidad en la administración de los activos financieros en el anonimato del espacio del centro de atención telefónica e Internet. Asimismo, hallaron que en las transacciones personales existe

alta vulnerabilidad en la recepción por parte de los clientes de asistencia informal financiera para (i) uso de un cajero automático o de la clave de acceso (PIN); (ii) de Internet y telefonía pagos; (iii) completar los controles y hacer retiros, y (iv) realizar pagos con el dinero de la persona mayor. Si bien estas son actividades rutinarias podrían tener dos lecturas: vulnerabilidad o lo opuesto, altos niveles de confianza entre las personas mayores y quienes les ayudan.

Propuestas para una innovación financiera responsable con relación a las personas mayores

Al bancarizar a las personas mayores, el Estado los expone como clientes del sistema financiero pero sin haber tomado el recaudo de reglamentar procedimientos bancarios que tengan en cuenta su problemática. En esta subsección se presentan algunas propuestas para que la bancarización de personas mayores sea una innovación financiera socialmente responsable.

1. Un equilibrio necesario entre la privacidad y la protección de las personas de más edad y las personas vulnerables contra el abuso financiero

Para ello se recomienda el desarrollo de procedimientos para el uso y la divulgación de información personal, investigar e informar la sospecha de actividad ilícita; cumplir con los requisitos legales y la asistencia a los organismos de aplicación; la implementación de capacitación para los empleados de primera línea para ayudar en identificar el abuso financiero y responder adecuadamente, y la identificación de una persona de alto nivel responsable de la decisión de divulgar información.

La respuesta de la industria bancaria se describe como altamente variable en la actualidad. Pero existen una serie de acciones que se pueden tomar, algunas preventivas y otras correctivas. Como dijimos, la formación adecuada de todo el personal

del banco les permitiría reconocer los signos de abuso, el perfil común de un cliente vulnerable y/o abusadores potenciales. Los bancos, entonces, podrían establecer protocolos para hacer frente a la sospecha de abuso, por ejemplo, asegurar que las personas mayores son entrevistadas por separado y en privado, lejos del posible abusador. La banca victoriana (Davey y McKendry, 2011) enumera las señales de alarma que pueden indicar al personal del banco existe la probabilidad de abuso económico y que además podría aplicarse en otras instituciones.

Las medidas para aumentar la conciencia sobre el abuso económico pueden ayudar a mejorar el conocimiento profesional del personal bancario. Los bancos y otros servicios financieros están en condiciones de contribuir a la prevención, informando a sus clientes, formando a su personal y formulando políticas preventivas de fraude a sus clientes mayores. Si bien los bancos están en condiciones de hacer un seguimiento de las transacciones del cliente, el desafío es equilibrar su capacidad para supervisar e intervenir cuando el fraude es evidente, contra el derecho del individuo a la intimidad y la autodeterminación.

Los casos de abuso financiero contra las personas mayores muestran que algunos han sido acogidos por asesores profesionales. Esto pone de relieve la importancia de las medidas para mejorar la educación y protección de los consumidores en lo que respecta al conocimiento de sus derechos y de los organismos a los cuales acudir en el caso de tener dudas o querer realizar denuncias.

Respecto de una protección jurídica particular existen opiniones controvertidas en todo el mundo. En algunos países existe normativa protectora para aquellas personas que no pueden tomar sus propias decisiones debido a una discapacidad física o mental o por otras causas, que pueden ser involucrados en

situaciones de abuso, o fortalecer los mecanismos de protección en relación a la realización de donaciones u otras formas de cesión de bienes y/o de protección respecto de la gestión de abogados/apoderados.

2. El aumento de la educación financiera para las personas mayores⁹

Podría ser una estrategia preventiva muy útil sobre todo si mejora la confianza en la gestión de activos. El uso de otras transacciones financieras en línea (banca por Internet) pone de relieve la importancia de la alfabetización informática. Asimismo, ser alentados a no permitir que otras personas tengan acceso a sus cuentas bancarias, y, si es necesario por razones de apoyo, poder establecer salvaguardias para evitar el abuso. La información sobre dónde acudir para obtener ayuda no necesariamente garantiza el acceso a esa ayuda, pero es un avance. También se necesitan respuestas de políticas tanto de la educación pública y como de formación específica para los cuidadores, profesionales y proveedores de servicios. Estas medidas ayudan fundamentalmente a disuadir a los abusadores, pero no a eliminar las barreras que existen para realizar y hacer prosperar las denuncias. Los esquemas de «tutoría entre iguales», en las que las personas mayores tienen acceso al consejo de sus pares capacitados en gestión financiera para que la gestión de activos de la familia se pueda controlar son también medidas preventivas.

Las personas mayores, en general, no utilizan por sí solas el cajero automático, sobre todo a edad avanzada: lo hacen el 43% de los que tienen entre 60 y 74 años y el 18% de los que superan esta edad. Existen además diferencias por género (las mujeres lo hacen con menor prevalencia que los varones).

⁹ La capacitación de los adultos mayores y de la comunidad en general consta de cuatro componentes claves. (1) Empoderamiento de adultos mayores: generación de un espacio de aprendizaje en derechos de adultos mayores. (2) Sensibilización comunitaria: acciones de difusión de la temática, charlas en instituciones de bien público u otros. (3) Capacitación a profesionales y técnicos: dictado de seminarios de formación orientado a profesionales y técnicos. (4) Promoción y fortalecimiento de redes de apoyo formales.

Las principales razones que dan para no hacerlo son que prefiere retirar el dinero por la ventanilla, ya que no le interesa usar el cajero (42%); no entiende el funcionamiento del cajero (21%) y no tiene tarjeta de débito (el 18%) (Indec, 2014).

Si la decisión es continuar con los cajeros automáticos, se requiere mejoras urgentes para que las personas mayores puedan utilizarlos y que se conformen como espacios de accesibilidad universal. Una primera idea sería utilizar pantallas más grandes y en un espacio privado, donde la persona mayor pueda sentirse cómodo y en control de la situación. Es fundamental agregar audio, mejorar los botones, contar con interfaces adaptadas que solo muestren las opciones relevantes.

3. La educación a las familias por medio de programas para aumentar el conocimiento de las obligaciones inherentes a la gestión de las finanzas de las personas mayores

Este tipo de educación es otra alternativa preventiva, esto se refiere a los miembros de la familia y también a los proveedores de servicios. Las familias, sensibilizadas e informadas, pueden estar atentas a cualquier signo de abuso financiero, tales como retiros de efectivo sin explicación, firmas inusuales o pertenencias faltantes. Asimismo, es fundamental contar con un apoyo estatal específico para familias que administran bienes de personas mayores con deterioro cognitivo.

Asimismo, las líneas de ayuda directa, administradas tanto por organismos gubernamentales como por organizaciones voluntarias pueden ser útiles en la educación de la comunidad, responder a preguntas generales y proporcionar a la gente información de autoayuda. Las agencias de financiamiento gubernamentales y del sector privado (King et al., 2010) deben apoyar la realización de investigaciones para identificar criterios culturales para comprender aspectos de las relaciones intergeneracionales, incluyendo la confianza, reciprocidad, y la individualidad. Las organizaciones gubernamentales,

no gubernamentales y del sector privado deben ampliar el apoyo a las instituciones para reconocer y corregir impedimentos estructurales para detectar y responder al abuso económico y financieros contra las personas mayores.

CONCLUSIONES

Dado que el Estado ha decidido bancarizar a las personas mayores beneficiarias de la ANSES y delegar a las entidades financieras la gestión de cobro de haberes y certificación de supervivencia, el Estado debe cumplir su función y reglamentar el correcto acceso de las personas mayores a sus ingresos. Una intervención clave es la atención personalizada, permitiendo una gestión del cobro eficiente a la vez que habilita una fuente de información a la ANSES de otras posibles necesidades del beneficiario.

Es fundamental que el Estado implemente políticas públicas tendientes a aumentar la educación financiera e informática de los personas mayores. Asimismo, que los mismos bancos entiendan su responsabilidad en el proceso, no solo porque puedan ser los responsables por un fraude sino también por omisión. Por lo tanto, se deben anticipar los posibles problemas que sus innovaciones pueden producir en los personas mayores. Un tercer punto es la relevancia de la educación de los profesionales y de las familias al respecto.

REFERENCIAS

- Acierno, R., Hernández, M.A.; Amstadter, A. B.; Resnick, H. S.; Steve, K.; Muzzy, W. y Kilpatrick, D.G. (2010). Prevalence and correlates of emotional, physical, sexual, and financial abuse and potential neglect in the united states: The national elder mistreatment study. *Journal Information*, 100(2).
- Aravanis, S. C.; Adelman, R.; Breckman, R.; Fulmer, T.; Holder, E.; Lachs, M.; Sanders, A. et al. (1993). Diagnostic and treatment guidelines on elder abuse and neglect. *Archives of Family Medicine*, 2(4), 371.

- Armstrong, M.; Cornut, G.; Delacôte, S.; Lenglet, M.; Millo, Y.; Muniesa, F. y Tadjeddine, Y. (2011). Towards a practical approach to responsible innovation in finance: New product committees revisited. Working Group on Responsible Innovation in Finance -Observatory for Responsible Innovation- Mines ParisTech.
- CELADE, CEPAL, y UNFPA (2004). Estrategia regional de implementación para américa latina y el caribe del plan de acción internacional de madrid sobre el envejecimiento. Santiago de Chile: Recuperado de http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/19608/P19608.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_env.xslt.
- Cooper, C., Selwood, A. y Livingston, G. (2008). The prevalence of elder abuse and neglect: A systematic review. *Age and Ageing*, 37, 151–160.
- Davey, J. A., y McKendry, J. (2011). Financial abuse of older people in new zealand. Institute of Policy Studies, (11/10).
- Fassio, A. (2012). Participación en la formulación de políticas públicas: El caso del Consejo Federal de los Mayores. *Revista electrónica Gestión de las personas y Tecnología*, 5(15), 40-51. Recuperado de http://www.revistagpt.usach.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=134
- Grunwald, A. (2011). Responsible innovation: Bringing together technology assessment, applied ethics, and sts research. *Enterprise and Work Innovation Studies*, 7, 9-31.
- Hellstrom, T. (2003). Systemic innovation and risk: Technology assessment and the challenge of responsible innovation. *Technology in Society*, 25(3), 369-384.
- Huenchuan, S. (2013). Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013. Santiago de Chile: CEPAL.
- Indec. (2014). Encuesta nacional de calidad de vida de adultos mayores 2012 -encaviam. Principales resultados. Serie de Estudios Indec, 46.
- King, C., Lowndes, G., Darzins, P. y Owada, M. K. (2010). For love or money: Intergenerational management of older victorians' assets: Monash University.
- Lowndes, G., Darzins, P., Wainer, J., Owada, K. y Mihaljcic, T. (2009). Financial abuse of elders: A review of the evidence monash university. Melbourne: Melbourne Monash University.
- Martin, S. y Boaz, A. (2000). Public participation and citizen-centred local government: Lessons from the best value and government for older people pilot programmes. *Public Money & Management*, April-June, 47-53.
- MCAlpine, C. H. (2008). Elder abuse and neglect. *Age and Ageing*, 37, 132–133.
- Ogg, J. y Bennett, G. (1992). Elder abuse in britain. *British Medical Journal*, 305, 998-999.
- OMS, INPEA, Toronto, U.d., y Universidad de Ryerson, O. (2002). Declaración de Toronto para la prevención global del maltrato de las personas mayores.
- ONU. (1982). Documentos sobre la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Viena: Naciones Unidas Retrieved from <http://www.un.org>.
- ONU. (1999). Derechos humanos y personas de edad. Washington: Naciones Unidas Retrieved from <http://www.un.org>.
- ONU. (2002). Plan de acción mundial sobre el envejecimiento. Madrid: Naciones Unidas Retrieved from www.un.org.
- Owen, R., Macnaghten, P. y Stilgoe, J. (2012). Responsible research and innovation: From science in society to science for society, with society. *Science and Public Policy*, 39(6), 751-760.

- Owen, R.; Stilgoe, J.; Macnaghten, P.; Gorman, M.; Fisher, E. y Guston, D. (2013). Responsible innovation: Managing the responsible emergence of science and innovation in society. In R. Owen, J. Bessant & M. Heintz (Eds.), *A framework for responsible innovation* (pp. 27-50).
- Peri, K.; Fanslow, J.; Hand, J. y Parsons, J. (2009). Keeping older people safe by preventing elder abuse and neglect. *Social Policy Journal of New Zealand*, 35, 159-172.
- Redacción La Voz. (2012, julio,18). Ya están bancarizados todos los jubilados, La Voz del Interior.
- Rip, A. (2014). The past and future of rri. *Life Sciences, Society and Policy*, 10(1), 1-15.
- Roque, M. y Fassio, A. (2007). *Gerontología comunitaria e institucional*. Mar del Plata: UNMdP/Ministerio de Desarrollo Social.
- SENNAF (2012). Resolución sennaf, 1743/12. CABA.
- Stilgoe, J.; Owen, R. y Macnaghten, P. (2013). Developing a framework for responsible innovation. *Research Policy*, 42(9), 1568-1580.



INNOVACIÓN: GOBERNANZA REFLEXIVA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC) EN LA GERENCIA PÚBLICA ARGENTINA

Innovation: reflexive governance and information and
communications technology (ict) in public management in
Argentina

Nora Gorrochategui*



* Doctora en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires(UBA). Directora Proyecto UBACYT: «Análisis de los mecanismos de *accountability*: responsabilización por resultados y de relación con *stakeholders*. Propuesta de herramientas de gestión para la gobernanza en el sector público argentino». Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM, UBA). Correo: gorrochategui@economicas.uba.ar

Cómo citar / How to cite

Gorrochategui, N. (2015). Innovación: gobernanza reflexiva y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina. TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad, XX, 41-52.

Resumen: el trabajo plantea, a partir de la transformación de la sociedad actual, el cambio de paradigma en el que se inscribe la gestión pública, y se interroga sobre si las herramientas disponibles son las adecuadas para dar solución a los problemas que requieren atención, por ser cuestiones no resueltas en la administración organizacional o ser producto de demandas sociales crecientes. Se analiza conceptualmente la «gobernanza reflexiva» como enfoque adecuado para enfrentar los problemas de la sustentabilidad. Luego, se examina el «gobierno electrónico», a partir de la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el «gobierno abierto», que comprende el electrónico y su utilización multidireccional, el cual se sustenta en la participación, transparencia y rendición de cuentas. Posteriormente, se describe la evolución del gobierno electrónico en la Argentina develando los roles múltiples adoptados por el Estado como generador de condiciones favorables a la introducción de las TIC, regulador, promotor e innovador. Finalmente, se analiza el potencial de las TIC para contribuir a la solución de problemas de gestión gubernamental.

Palabras clave: gobernanza, tecnologías de gestión, administración pública

Abstract: the paper sets out that from the transformation of modern society, the public management paradigm shifts and asks whether the available tools are adequate to solve governance problems that require attention, being matters not resolved in organizational administration or be the result of increasing social demands.

“Reflexive governance” is conceptually analyzed as appropriate approach to address the problems of sustainability.

Then the “electronic government” is examined, from the use of Information Technology and Communication (ICT) and the “open government”, comprising the electronic and multi-use, which is based on participation, transparency and accountability.

Subsequently, the development of e-government in Argentina is described revealing the multiple roles adopted by the state as, generating favorable conditions for the introduction of ICT regulator, promoter and innovative. Finally, the potential of ICT is analyzed to contribute to the solution of problems of governance.

Keywords: governance, management tools, public administration.

INTRODUCCIÓN

Se parte del convencimiento que se está operando un proceso de cambio social, gradual, incremental, constante y acelerado, que redundará en transformaciones que se convierten en radicales. La humanidad avanza reconociendo derechos y principios de manera acumulativa, aunque su concreción encuentre diversos niveles de satisfacción. Derechos inalienables del hombre, dignidad, libertad e igualdad ante la ley, así como derechos sociales, que implican el goce de los beneficios de la civilización en materia de salud, educación, a los que se suman los derechos de tercera generación, más difusos, entre los que se identifica la calidad de vida, se traducen en postulados y principios que configuran los parámetros de la sociedad sustentable.

La acción individual se inspira en los valores siempre vigentes de verdad, libertad, justicia y caridad. La relación del hombre con su medio ambiente natural se fundamenta en los postulados de regeneración de los recursos renovables, sustitución de recursos no renovables por los renovables, utilización de recursos en función de la capacidad global de su generación e integración y compatibilización de necesidades humanas, económicas y ecológicas. Las relaciones sociales, que se manifiestan en el ámbito de las organizaciones, plantea la responsabilidad social como eje de su decisión y actividad, velando por los impactos que ocasionen en sus partes interesadas y en la sociedad. La acción organizacional se basa en el comportamiento ético, la rendición de cuentas y la transparencia.

La sociedad sustentable parece ser la síntesis de la acumulación de comportamientos ambientales, sociales y culturales que generan nuevos desafíos y problemas a resolver. Estos problemas son multifactoriales, algunos son concretos y acuciantes, otros intangibles, difíciles de medir; desatadas sus consecuencias no hay resarcimiento posible, son producidos por sujetos sociales concretos, sus afectados no son quienes los ocasionan y su solución requiere de la acción colectiva organizada. Son problemas globales con especificidades locales. Su variedad y naturaleza heterogénea permite incluir cuestiones sociales vinculadas al acceso a la alimentación, salud, educación, trabajo de calidad, atención de las necesidades de grupos vulnerables, la desigualdad así como la corrupción y el cambio climático. El ciclo de vida de los problemas no ha sido completado. Se ha llamado la atención sobre la condición problemática, se ha efectuado un reconocimiento político de ellos pero todavía no han sido comprendidos totalmente, dado que las acciones para su solución son parciales y, en algunos casos, inexistentes.

Albert Einstein afirmaba que «los problemas no pueden ser resueltos pensando de la misma manera que cuando se crearon». El paradigma en el que se inscribe la sociedad sustentable abre las puertas a procesos de innovación social, que implican reconocer las necesidades de la hora actual, modificar marcos institucionales, formas organizacionales, modalidades de actuación y conocimientos, herramental y tecnologías que permitan dar solución a problemas concretos, en contextos específicos.

Estos procesos de carácter global, se reproducen en los diferentes contextos nacionales y al interior de las organizaciones de todo tipo. Este marco general se puede circunscribir al caso argentino y específicamente a las organizaciones públicas. El sector público argentino enfrenta situaciones que

requieren atención en materia de gerenciamiento, generadas al interior de la administración o que se plantean como demandas sociales y que, en algunos casos, están siendo abordados con iniciativas innovadoras y, en otros, todavía no se han encarado.

Entre los temas internos de la administración, aún sin resolver desde largo tiempo atrás, se pueden indicar las tradicionales dicotomías entre política y administración, la gerencia de los recursos humanos, la interrelación entre estado, empresas y organizaciones de la sociedad civil, la naturaleza y calidad de la regulación estatal y la coordinación entre agencias gubernamentales. En lo relativo a las crecientes demandas sociales de la ciudadanía, se pueden mencionar la atención de problemas sociales, la desigualdad, la marginalidad y la corrupción, tanto como a las vinculadas con la propia gestión gubernamental, que se traducen en reclamos por la mejora de la calidad de los servicios prestados. Todas estas situaciones inciden en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas y, por ende, en la gobernanza.

El estudio de las organizaciones públicas tiene un objetivo pragmático en el sentido de aportar soluciones de gestión para dar respuesta a los problemas de la sociedad. Esto nos lleva a plantear el interrogante, que ya ha sido abordado por la literatura especializada, sobre si la diversidad de elementos teóricos y herramientas disponibles son los adecuados para dar solución a los problemas de la sociedad actual (Pollitt, 2005; Sen y Kliskberg, 2007; Lamo de Espinosa, 2008).

El hecho es que se están realizando numerosas experiencias que intentan dar solución a problemas específicos, en tal sentido, pueden ser visualizadas como innovaciones en la gestión pública (Aznar Minguet, 2013, Berggruen, 2013, García Fronti, 2010). Estas innovaciones consisten en modalidades de actuación que ponen en práctica nuevas ideas o posibilitan hacer cosas nuevas o antiguas, con nuevas formas o métodos. Así, quedan incluidas ideas capaces de mejorar la operatividad organizacional y elevar la calidad de vida de una sociedad.

De tal modo, «innovar sería aquel proceso de cambio que es capaz de generar valor. Un valor que suele traducirse en una mayor productividad de los factores (mayor eficacia y/o calidad) y un uso más eficiente de los recursos (mayor eficiencia y/o calidad)» (Buckland, 2014; Llano Verduras, 2006).

Entonces, el problema que subyace en esta reflexión es determinar si las innovaciones en las herramientas que utiliza el sector público, entendidas como un «modo de resolución de problemas materializado», son las adecuadas para la gobernanza moderna.

INNOVACIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA PARA LA SUSTENTABILIDAD

Los problemas derivados de la emergencia de la sociedad sustentable enfatizan la interconectividad de diferentes asuntos y escalas, efectos indirectos y consecuencias a largo plazo. Los abordajes tradicionales basados en análisis rígidos de causa efecto, planificación estratégica, enfoques orientados a la resolución de problemas y logro de resultados parecen resultar insuficientes para dar respuestas a los nuevos problemas. Desde el punto de vista teórico se han analizado, tanto utilizando una perspectiva teórico –deductiva como empírico– inductiva, nuevas formas de tratamiento de los problemas de la sociedad sustentable, recibiendo diferentes nombres en función del marco conceptual que les sirve de sustento.

Una forma de abordaje de las nuevas problemáticas se agrupa bajo la denominación «gobernanza reflexiva». Se inspiran en el interrogante central que plantea Ulrich Beck (1999), sobre «qué se disuelve y qué surge» en los procesos de fin de época, al examinar la «modernización reflexiva», analizando contornos, principios y oportunidades que perfilan la segunda modernidad, caracterizándola como no lineal, global y con intenciones cosmopolitas. Así, la gobernanza reflexiva incluye la posibilidad de que determinados patrones de gobernanza, conceptos, prácticas e instituciones se minen a sí mismos y reinventen nuevas formas para atender los nuevos problemas (Kemp y Martens, 2007).

Las múltiples herramientas de gerencia disponibles parecen no ser satisfactorias para atender las nuevas situaciones que plantea la sociedad sustentable. Vob y Kemp (2006) sostienen que la resolución de problemas, basada en el análisis de sistemas dinámicos para predecir los efectos de opciones alternativas y la fijación de objetivos, la organización burocrática, el *project management*, así como la planificación estratégica, tiende a la especialización de los saberes, con el propósito de precisar lo deseado, concentrar la acción y controlar resultados. Parece existir una relación directa entre especialización y potencialidad de generación de consecuencias no deseadas, debido a la falta de consideración de los problemas desde una perspectiva integral, que contemple holísticamente dependencias recíprocas, dimensiones múltiples de los problemas y posibles consecuencias.

La gobernanza reflexiva se caracteriza por modalidades de gerencia que proponen herramientas variadas, basadas en conocimientos transdisciplinarios: formulación de políticas deliberativas, evaluaciones constructivas, percepciones sobre el futuro deseado y acciones cooperativas. También se considera la aplicación de enfoques comprensivos, como el *gerenciamiento* de transición y el *gerenciamiento* adaptativo. Todos ellos pretenden reflejar interdependencias, combinar los efectos de las visiones especializadas, incidir en el comportamiento de factores que intervienen en los procesos sociales, establecer lazos, vínculos, comunicación e interacción entre actividades relacionadas.

Las tecnologías de gestión que se utilizan en la gobernanza comprensiva comparten algunas características, tales como la creación de interacción entre varias racionalidades, la complejidad de la interrelación de las dimensiones social, económica, tecnológica y ecológica, la incertidumbre con respecto a los sistemas dinámicos, la ambigüedad

de la sustentabilidad, la contingencia de los efectos de la acción humana en el largo plazo. Además, se orientan hacia procesos de aprendizaje continuo a lo largo de su evolución.

Vob y Kemp (2006) han sistematizado experiencias concretas y han identificado aspectos que se presentan regularmente, dando lugar a una mayor precisión del concepto de gobernanza reflexiva: a) el desarrollo sustentable es propuesto como una combinación de dimensiones por la cual la modernización reflexiva es negociada políticamente; b) se aplica en diferentes niveles de gobernanza, generando lazos cambiantes en cada uno de ellos e interacción multinivel, c) la evaluación se basa en criterios que tienen en cuenta los procesos para monitorear la simetría de la interacción y d) el foco consiste en la exploración de la complejidad, ambigüedad de los objetivos y opciones múltiples, combinando procedimientos que balanceen apreciaciones reflexivas con acción orientada a la reducción de la complejidad.

Las TIC se presentan como herramientas coherentes con la lógica de la gobernanza reflexiva para la sustentabilidad (OECD/IADB, 2014; Oszlak, 2013; Carta Iberoamericana, 2009; Tesoro 2005).

GOBIERNO ABIERTO

La aplicación de las TIC en las organizaciones públicas presenta dos modalidades: «gobierno electrónico» y «gobierno abierto».

El «gobierno electrónico» está asociado a la modernización del Estado a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía, y el fortalecimiento de los elementos participativos. Los esfuerzos se centran, entre otros, en temas tales como: información en línea, simplificación administrativa, desmaterialización de procedimientos, firma electrónica y digital, registros, documentos y archivos electrónicos, preservación de la información, interoperabilidad, protección de datos, medios de pago electrónico, seguridad, usabilidad, accesibilidad, contratación electrónica,

ventanillas únicas, oficinas de atención al ciudadano y el suministro de información para ser utilizadas por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas. El enfoque se caracteriza por mejorar la eficiencia al interior de las organizaciones públicas y, hacia el exterior, produciendo información unidireccional para la ciudadanía (Concha y Naser, 2012).

El «gobierno abierto», incluye el «gobierno electrónico» y la información multidireccional. Por un lado, la interconexión con y entre organizaciones públicas; por otro lado, el relacionamiento con la ciudadanía para facilitar la participación en la elaboración de políticas públicas, toma de decisiones, resolución de problemas y el control social. Se fundamenta en transparencia, colaboración, participación, *accountability*, asociación público-privada, transversalidad, implicación y empoderamiento ciudadano (Martínez Navarro, 2013; Fundación Telefónica, 2013; Petrizzo, 2005). Las posibilidades son múltiples, se cimienta en el criterio de que las organizaciones públicas se transformen en plataformas en línea de información y datos para los ciudadanos, donde modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad sean sus ejes principales que posibiliten la utilización por terceros, sean ciudadanos y/o empresas, siendo ejemplo de ello los denominados Apps.gov o el *Linked Government Data* (Concha y Naser, op. cit).

Los especialistas señalan que el avance en el gobierno abierto es discreto. Se señalan como factores catalizadores de su expansión: 1) existencia de voluntad política, 2) identificación por parte de las organizaciones públicas de aquello que se va a ofrecer (*front office*) para preparar al interior de las organizaciones los medios que lo hagan posible (*back office*), 3) asociación activa entre organizaciones gubernamentales y sus *stakeholders*, especialmente los desarrolladores de software, 4) existencia de leyes sobre transparencia, 5) disposición de datos abiertos que posibiliten la gestión de los intereses públicos en la que los ciudadanos participen en la co-creación de soluciones para entender sus necesidades como usuarios de servicios públicos, el uso de la opinión pública para la elaboración de políticas y el diseño de

métodos de financiamiento, 6) transformación de la cultura de las organizaciones públicas orientada a la excelencia de los servicios públicos y, 7) demostración de resultados evaluables, tangibles y frecuentes.

Como experiencias de implementación del gobierno abierto se señalan como estrategias convenientes, comenzar con las innovaciones en pequeñas unidades territoriales, aplicándolas a solucionar problemas concretos, delimitados, que produzcan resultados inmediatos. Esto favorece, por un lado, la micro-segmentación de la participación, por medio de la cual el ciudadano selecciona los temas en los que desea participar y por el otro, posibilita la participación asincrónica.

Dentro de las organizaciones públicas se sugiere comenzar con iniciativas en «áreas con alguna autonomía y con alta vinculación con diferentes *stakeholders* y usuarios» (epidemiología, catástrofes, control de medicamentos, cobro de impuestos, comercio exterior, medioambiente, defensa del consumidor). Además, se recomienda apoyarse en las estructuras informales, que se forman como consecuencia de esquemas colaborativos transversales, que comparten un lenguaje normalizado y reglas que van generando en su interacción a partir de la existencia de herramientas Web 2.0. (Kaufman, 2013a).

Las potencialidades que ofrece el gobierno abierto encuentran sus limitaciones en las formas actuales de operación de las organizaciones públicas. La participación bajo modelos de gobierno abierto genera micro liderazgos para temas puntuales y temporarios, que encuentran su fundamento en el conocimiento experto de ciudadanos específicos interesados en aportar sus conocimientos; a ello, se oponen modalidades de liderazgos centralizados y paternalistas. El *crowdsourcing*, entendido como colaboración abierta en la producción de ideas para solucionar problemas, encuentra su límite en

decisiones tomadas a «puertas cerradas», en el ámbito de comisiones gubernamentales y en el secretismo, que caracteriza a muchas de las decisiones públicas. La transversalidad del gobierno abierto halla su tope en la actividad pública compartida. Las relaciones intersectoriales se desvanecen ante gestiones administrativas que imponen directrices inconsultas y/o carentes de consenso. El empoderamiento del ciudadano languidece ante organizaciones públicas no imbuidas en la lógica dialógica (Gascó, 2013a y 2013b).

La conclusión parcial es que la gobernanza para la sustentabilidad implica operar cambios en personas, procesos, formas organizacionales y modalidades de relacionamiento, todo lo cual genera resistencias al interior de las organizaciones públicas. Pero al mismo tiempo, experiencias puntuales demuestran lo inevitable de las transformaciones que se están operando, tal vez haciéndose más visibles a nivel local (Morán López, 2014 y Alonso, 2012). Esto es la evidencia de la coexistencia de realidades simultáneas que operan a distintas velocidades de cambio al interior de las organizaciones públicas; formas tradicionales de gestión lenta con formas alternativas de gobernanza dinámicas, de carácter cuasi-experimental.

EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA ARGENTINA

El proceso de institucionalización del gobierno electrónico en la Argentina ya lleva dos décadas, y se ha conformado a partir de avances puntuales en el desarrollo del marco normativo y por la instrumentación de programas que han dado forma a políticas públicas, a través de las cuales el Estado ha adoptado diferentes roles. Se pueden identificar dos etapas. La primera, que abarca la década del noventa, se caracteriza por la creación de un ambiente favorable a la incorporación de las TIC al interior del aparato público y la manifestación de la voluntad política de posibilitar a la población el acceso a ellas. La segunda, que se inicia al comenzar el siglo XXI y todavía se está transitando, se distingue por

la multiplicidad de roles adoptados por el Estado, regulador, promotor, planificador y articulador de innovaciones.

Primera etapa

El antecedente, indirecto pero indispensable, que concita la atención sobre la información en la Argentina es la incorporación en la Constitución de 1994, del derecho de *Habeas Data*, que, en términos lingüísticos significa «tener datos presentes»; seis años después, se establecen los principios generales relativos a la protección de datos (Ley 25326). Sin embargo, la administración comienza su derrotero hacia la disponibilidad de datos y utilización de TIC, en 1995, al considerar en la Ley de Presupuesto Nacional, el pleno valor probatorio de la documentación de la administración pública nacional (APN) archivada en soportes electrónicos. Se manifiesta la voluntad política al declarar de «interés nacional», el acceso de los habitantes de la Argentina a la red mundial de Internet, en condiciones sociales y geográficas equitativas, con tarifas razonables y con parámetros de calidad acordes con las modernas aplicaciones de la multimedia (Decreto N° 554/97). Se crea en el ámbito de la Presidencia, el programa para el desarrollo de las comunicaciones telemáticas, «argentina@internet.todos» el que, además, promueve la constitución de Centros Tecnológicos Comunitarios –CTC- (Decreto N° 1018/98). Otra declaración de interés nacional se aprueba para el proyecto: «Una dirección de correo electrónico para cada argentino» (Decreto N° 1335/99). Se crean programas con distintas finalidades. El Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI) cuyo objetivo es la elaboración de las políticas y proyectos necesarios para difundir información, conocimientos e intercambios mediante la utilización de procesos informáticos (Decreto N° 252/00). Se funda EDUC.AR, sociedad del Estado, con el propósito de administrar, desarrollar y potenciar el portal educativo destinado a la inclusión, creación, transmisión e intercambio de los contenidos pertinentes para el conjunto del sistema educativo nacional (Decreto N° 383/00).

En 2001, la firma digital, al posibilitar la identificación fehaciente de las personas que intercambian información en formato electrónico, constituye un avance al otorgar seguridad a las transacciones electrónicas (Ley 25.506). También ese año, se autoriza la utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales (Ley 26685). El Decreto N° 1023/01 aprueba el Régimen de Contrataciones de la APN, con el objeto de favorecer la transparencia en los procedimientos, el cual incluye un capítulo destinado a transacciones electrónicas, de modo que las contrataciones comprendidas en dicha norma puedan realizarse en formato y con firma digital.

Este panorama permite calificar el rol del Estado, en esta etapa como generador de condiciones favorables a la incorporación de las TIC.

Segunda etapa

A partir de 2002, el Estado regula la actividad de los proveedores de Internet al fijar la obligación de ofrecer software de protección que impida el acceso a sitios específicos (Ley 25690). En 2003, se promueve la producción de software al considerarla una actividad productiva de transformación asimilable a una actividad industrial a los efectos de percepción de beneficios impositivos y crediticios (Ley 25856). En 2004, se profundiza la orientación al especificar el tratamiento fiscal para la industria del software y establecer el Fondo Fiduciario de Promoción –FONSOFT- (Ley 25922). En 2005, el Estado específica que se considera, comprendida dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión, la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas por medio del servicio de Internet (Ley 26.032).

En 2005, se aprueban los lineamientos estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de

Gobierno Electrónico y planes sectoriales del gobierno electrónico (Decreto 378/2005). El plan pretende integrar los distintos planes sectoriales de gobierno electrónico de cada jurisdicción y organismos de la APN. Asignadas previamente competencias a la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros relativas al diseño, implementación y seguimiento de la política de modernización del Estado y en la definición de estrategias sobre tecnologías de la información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información en la APN (Decreto N° 624/03), se la designa como organismo de aplicación del Plan. Además, se establece el nombramiento de un funcionario de enlace en cada jurisdicción a fin de coordinar la implementación del plan y la realización de un diagnóstico de la situación del organismo con respecto al Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Prevé variedad de instrumentos, tales como: guías de trámites, portal que permita acceder a información de los organismos, sistema de seguimiento de expedientes accesible por Internet para que los habitantes puedan realizar consultas sobre su estado de avance, ventanilla única que implica un solo punto de entrada y entrega de servicios para toda la APN y directorio en línea de organismos y funcionarios.

En documentos internacionales se recomienda prácticas implementadas en la Argentina sobre formación sobre TIC para la articulación entre funcionarios y sectores de la comunidad, surgidas de la experiencia en formación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Una modalidad consiste en realizar experiencias conjuntas entre «funcionarios y actores sociales y económicos». Se reúnen los enlaces del gobierno electrónico de organismos encargados del tema, representantes de cámaras empresariales y colegios de abogados para identificar problemas y proyectar soluciones. Esto ha permitido articular y construir la interoperabilidad en proyectos desde los sectores medios hacia las autoridades. Otra modalidad consiste en reunir «funcionarios con funcionarios de puestos similares de la APN». Son formaciones horizontales, donde se reúne a las líneas medias profesionales de la APN.

Ha dado lugar a la creación del Foro de Responsables Informáticos; es de articulación permanente y se dedica a consensuar desarrollos que luego sugieren a las autoridades del Gobierno Electrónico (GE). En 2009, el Foro ya tenía siete años de existencia y trabajaba, entre otros temas: marcos legales, interoperabilidad, software público y digitalización. Un tercer tipo de modalidad, «funcionarios con funcionarios, de funciones similares, niveles jurisdiccionales diferentes» (nación, provincias, municipios). La modalidad de formación es a distancia (Plataforma Moodle). Se parte de encuadres conceptuales para arribar a consensos sobre perspectivas y proyectos concretos, formalizados en un Wikilibro compartido. Una cuarta clase, «funcionarios con funcionarios, funciones similares, de gobiernos de distintos países», adopta mecánicas similares a las que se generan entre funcionarios que ocupan puestos similares, generan consenso y líneas comunes de acción (Kaufman, 2009).

En 2008, se modifica el Código Penal al incorporar un conjunto de delitos vinculados con la criminalidad informática (Ley 26388).

En 2009, se crea el Grupo de Trabajo Multisectorial con la finalidad de impulsar la «Estrategia de Agenda Digital» (Decreto 512/2009). Esta norma modifica y subsume otras, descritas anteriormente, correspondientes a la década del noventa. Presenta una visión integral, adoptando un enfoque transversal de política pública por el que se impulsan múltiples líneas de acción. Se considera a las TIC como mecanismos o instrumentos que pueden producir impactos en diferentes ámbitos de actuación: 1) productividad y competitividad, vinculado a la prestación de servicios; 2) social, relacionado a la reducción de las desigualdades sociales y la mejora de la calidad de vida de las personas, 3) gobernabilidad, asociado al aumento de la participación y al fortalecer los vínculos con la sociedad civil, 4) innovación, en materia de TIC y, 5) política internacional, al fijar como objetivo el posicionar al país como un referente en políticas de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe. Así, se establecen áreas de acción colaborativa

entre distintos actores para desarrollar y extender la conectividad a través del fortalecimiento de las redes del país; fortalecer la producción de contenidos y aplicaciones locales que respondan a las necesidades específicas de actores y sectores del país, focalizar la atención en el capital humano para la apropiación, uso y producción de conocimiento sobre y a través de TIC. El decreto define a la agenda digital como «un proceso, una construcción colaborativa, abierta y permanente».

En 2010, se establece la accesibilidad de la información en las páginas Web, en los organismos de los tres poderes del Estado y organizaciones de la sociedad civil que sean beneficiarios de algún tipo de beneficios por parte del Estado (Ley 26653). En 2011, se autoriza la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales (Ley 26.685).

En 2014, se crea la Comisión Técnica Asesora en materia de cibercrimen, con el fin de desarrollar y formular una propuesta en relación con aquellas cuestiones procesales que se requieran para hacer efectiva la lucha contra el cibercrimen y el tratamiento de la evidencia digital (Resolución Conjunta 866/2011 y 1500/2011).

Actualmente, el gobierno electrónico y la administración digital presentan diferentes componentes, que se derivan del marco normativo. La guía de trámites provee información sobre la forma de realizar más de mil trámites, ordenados de acuerdo con las características del usuario al que van dirigidos. Los más consultados son los relacionados con la documentación de identificación y transferencia del dominio de un automotor, moto o maquinaria o consulta sobre su radicación. También se facilita el enlace con guías provinciales. El Portal Único ofrece un buscador interactivo de todos los organismos del Estado. La seguridad informática

consiste en brindar respaldo al funcionamiento de la unidad de respuesta ante incidentes en redes. Realiza difusión de información con la finalidad de neutralizar incidentes de seguridad, capacitar al personal técnico y brinda asistencia técnica integral en materia de incidentes en redes.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ha desarrollado un sitio Web que permite brindar información vital para las transacciones: listado de proveedores, contrataciones realizadas y en curso, precios de los bienes adquiridos, catálogo de bienes y servicios, pliegos de bases y condiciones para participar de las licitaciones, inscripción de proveedores, normativa y estadísticas. En el Sistema de Proveedores se encuentran registrados y validados más de veinte mil proveedores.

Kaufman (2013b) señala situaciones nuevas que se presentan en las organizaciones públicas vinculadas con la utilización de las TIC. Así, el ofrecimiento de canales alternativos integrados en un mismo sistema crea espacios interactivos de participación teniendo en cuenta las necesidades ciudadanas, como el instrumentado por el Ministerio de Desarrollo Social. La escalabilidad, se evidencia en el Sistema de Información Estadística Turística (SIET), que genera ámbitos colaborativos transversales entre la Subsecretaría de Desarrollo Turístico, universidades, empresas del sector en el que, cada parte, es destinatario y aportante de información, en los procesos de planificación y gestión el sector. La coproducción de servicios en aplicaciones sobre datos abiertos queda evidenciada en el Portal de Datos abiertos *Hackaton*, en Buenos Aires.

La evolución de la toma de posiciones de los organismos públicos en torno a las TIC demuestra que se han: 1) seguido las prácticas habituales disponibles en materia de gobierno electrónico, 2) realizado algunas experiencias innovadoras,

en materia de formación de funcionarios públicos sobre TIC y, 3) dado pasos iniciales en la apertura de la participación de los ciudadanos en cuanto a la prestación de servicios por parte de organismos públicos y alguna incursión en coproducción de servicios.

El rol del Estado en esta etapa ha sido proactivo y múltiple, actuando como regulador, promotor e innovador, en cuanto al gobierno electrónico, resultando todavía distante la implementación del gobierno abierto.

REFLEXIONES FINALES

La complejidad de los problemas que enfrenta el modelo de sociedad, orientada a la sustentabilidad, podría ser abordada desde las organizaciones públicas, a través de la gobernanza reflexiva que se fundamenta en la participación, transparencia y rendición de cuentas. El gobierno abierto se constituye en una herramienta de gestión que corporiza la gobernanza reflexiva. Las organizaciones públicas utilizan las TIC para interrelacionarse con la población en los procesos de diseño, implementación y control de políticas públicas y en la coproducción de servicios públicos.

En el caso argentino, los avances realizados por los organismos públicos se focalizan en la utilización de las TIC con carácter unidireccional hacia la sociedad, particularmente en lo relacionado con la gestión de trámites. Se produce información que no es procesada ni por la APN ni por la ciudadanía, lo cual evidencia una subutilización de las potencialidades de las TIC. Se puede afirmar que se ha avanzado en materia de implementación del gobierno electrónico y se registran algunas acciones de gobierno abierto que pueden ser consideradas excepciones, consistentes en la instrumentación de fases de la participación, como el acceso a información, consulta y colaboración entre organizaciones públicas y sociedad. La rendición de cuentas por parte de las organizaciones públicas y la actitud proactiva de la sociedad civil en cuanto a empoderamiento efectivo son temas pendientes. Las TIC podrían ser aplicadas al tratamiento de

problemas que requieran el procesamiento de grandes cantidades de datos, a través de la herramienta de minería de datos que posibilita el hacer visibles relaciones, patrones y tendencias. El procesamiento de grandes volúmenes de información y su adecuada interpretación, pueden ser aplicados a la resolución de problemas vinculados al diseño y seguimiento de políticas públicas, control gubernamental por parte de la ciudadanía, gestión de recursos humanos en el sector público y coordinación interjurisdiccional. La potencialidad de la herramienta es real, su utilización requiere innovación y aprendizaje organizacional.

Nuevos avances en la gobernanza reflexiva, utilizando como herramienta el gobierno abierto, implicará la toma de conciencia de autoridades sobre la necesidad de la reconceptualización de la organización pública como sistema 'autopoietico', socialmente construido.

Esta visión de la organización implica la necesidad de un cambio cultural promovido por liderazgos transformacionales distribuidos en todos los niveles de las organizaciones. En ese marco, las innovaciones que se registren con posibilidades de ser incorporadas serán las que correspondan a una perspectiva simbólico-interpretativa. Así, las transformaciones en la gestión para aprovechar las potencialidades de las TIC deberían ser producto de las elaboraciones de los integrantes de las organizaciones públicas o de las aceptadas como viables.

REFERENCIAS

- Alessandro, M.; Lafuente, M.; Santiso C. (2013). *The Role of the Center of Government. A Literature Review*. Inter-American Development Bank Institutions for Development. Technical Note. No IDB-TN-581. Recuperado de <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/38051851.pdf>

- Alonso, I.; BEA, E. y Fierro, A. (2012). Posicionamiento urbano en entornos globales: la visibilidad de las ciudades españolas en Internet. *Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, 164. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/ aracne/ aracne-164.htm>
- Aznar M., P. y Martínez A., M. (2013). La perspectiva de la sostenibilidad en la sociedad del conocimiento interconectado: gobernanza, educación, ética. *Education in the Knowledge Society (EKS)*, 14(3), 37-60. Recuperado de: http://revistas.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350
- Beck, U. (1999). *Modernización reflexiva*. Recuperado de <http://www.criterios.es/pdf/archplusbeckmoder.pdf>
- Berggruen, N. y Gardels N. (2013). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*. Buenos Aires: Taurus.
- Buckland, H. y Murillo, D. (2014). La innovación social en América Latina. Marco conceptual y agentes. Instituto de Innovación Social de ESADE y Fondo Multilateral de Inversiones. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.fomin.org/enus/HOME/Knowledge/publications/idPublication/131292>
- Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma el Estado. Lisboa (2009). Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. Recuperado de <http://www.sfp.gov.py/pdfs/CLAD/CLAD-CartaIberoamericanaCalidad.pdf>
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Recuperado de <http://www.cepal.org/ddpel/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>
- Fundación Telefónica (2013). *Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. Recuperado de http://www.fundaciontelefonica.com/artecultural/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/?itempubli=211_
- García F., J. y Fusco M. (2010). Reflexiones sobre la gobernanza financiera global innovación de pocos y mal de muchos. *Revista Trilogía*, 2, 13-26.
- Gascó, M. (2013a). El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: algunas reflexiones. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, (14), 37-59. Recuperado de <file:///C:/Users/Toti/Downloads/Dialnet-ElPapeLDeLasInstitucionesEnElDesarrolloDelGobierno-3359017.pdf>
- Gasco, M. (2013b) ¿Cuál es la situación del gobierno abierto en América latina? Recuperado de <http://www.esade.edu/latam/esp/esade-bites/in-focus/viewelement/294496/2441/cual-es-la-situacion-del-gobierno-abierto-en-america-latina>
- Kaufman, E. (2013a) (1er.ed). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Canadienses. Fondo Canadá.
- Kaufman, E. (2013b). Hacia procesos participativos y de coproducción en el gobierno abierto. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 4. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Red GEALC. Recuperado de http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=a6okmh_rpn0%3d&tabid=811
- Kaufman, E. (2009). *Informe Final. Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta de Gobierno Electrónico*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009>

- Kemp, R. y Martens, P. (2007). Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved? *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 3(2), 5-14. Recuperado de: <http://www.google.com.ar/archives/vol3iss2/0703-007.kemp.html>
- Lamo de E., E. (2008). El déficit emergente de gobernanza mundial. Empresas Éticas ante la crisis actual. En *Ética de los negocios y las organizaciones*. Madrid: Fundación Etnor.
- Llano V., C. (2006). *La innovación en el siglo XXI. La innovación en el sector público*. Recuperado de: http://www.osimga.org/export/sites/osimga/gl/documentos/d/oceg/doc_ext/telefonica_la_innovacion_en_el_sector_publico_ceprede_2005.pdf.
- Mariñez N., F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, II(2), 303-333. Recuperado de <http://www.revistadegestionpublica.cl/>
- Morán L., P. y Martín Ll., R. (2013). Gijón/Xixón un modelo de gobernanza basado en la integración de las TIC en la política comunicativa de la ciudad. *Razón y Palabra*. Recuperado de: www.razonypalabra.org.mx
- OECD/IADB (2014). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2014. Innovación en la gestión financiera pública*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe- GEALC. Recuperado de <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeGobierno>
- Petrizzo P., M. A. (2005). Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional. *Revista Nueva Sociedad*, 195, 88-101. Recuperado de <http://www.nuso.org/revista.php>
- Pollitt, C. (2005). Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-10. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0049601.pdf>
- Sen A. y Kliksberg B. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Tesoro, J. L. (2005). Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas. *Revista Nueva Sociedad*, 195, 72-87. Recuperado de <http://www.nuso.org/revista.php>
- Vob, J. y Kemp, R. (2006). *Sustainability and reflexive governance: Introduction*. Recuperado de http://scholar.google.de/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=UTa35TcAAAAJ&citation_for_view=UTa35TcAAAAJ:WF5omc3nYNoC

BONOS DE IMPACTO SOCIAL: DE LA INNOVACIÓN SOCIAL A LA INNOVACIÓN FINANCIERA RESPONSABLE*

Social impact bonds: From social innovation to responsible finance innovation

Pablo Matías Herrera**



* Este trabajo se desarrolla dentro del Programa Interdisciplinario de Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (PIMEAGE Resol CD N 2548-12) del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM), Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y en el marco del convenio de investigación conjunta entre Sinnergia Social Innovation (UPV/EHU) y la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

** Magíster en Gestión Económica y Financiera de Riesgos, Secretario del Programa Interdisciplinario de Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (PIMEAGE) e investigador del IADCOM en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor adjunto de Matemática para Economistas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina, pabloherrera@economicas.uba.ar

Cómo citar / How to cite

Herrera, P. M. (2015). Bonos de impacto social: de la innovación social a la innovación financiera responsable. TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad, XX, 53-64.

Resumen: las innovaciones sociales se están convirtiendo en un drenaje cada vez mayor en los presupuestos públicos nacionales y requieren de nuevas políticas innovadoras. Un instrumento financiero denominado Bonos de Impacto Social, podría ser útil para superar esta barrera. Siendo los bonos un instrumento financiero, los debates sobre la responsabilidad y la irresponsabilidad en la industria de los servicios de este tipo cobran especial relevancia. En una primera parte de este artículo, se hace referencia a las innovaciones sociales y se define este concepto a partir de la mirada de diversos autores. Seguidamente, se describen los pasos que conlleva una innovación de este tipo y cómo la misma puede emanar de diferentes sectores de la sociedad. En una segunda parte, considerando que uno de los principales obstáculos para implementar una innovación social es su financiamiento, se describen los bonos de impacto social y el pago por resultados asociado. En la tercera parte del artículo, siendo los bonos un instrumento financiero, se discute acerca de la responsabilidad de las innovaciones financieras. El artículo finaliza con las conclusiones.

Palabras clave: innovación social, bonos de impacto social, innovación financiera responsable.

Abstract: social innovations are becoming an increasing drain on national public budgets and require new innovative policies. A financial instrument called Social Impact Bonds could be useful to overcome this barrier. Being bond a financial instrument, the debates on responsibility and irresponsibility in the service industry of this type are particularly relevant. In this article, the first part refers to social innovations and this concept is defined from the eyes of several authors. Following, we describe the steps necessary to achieve an innovation of this kind, and as the same may emanate from different sectors of society. In a second part, considering that one of the main obstacles to implementing a social innovation is financing, social impact bonds and payment for the associated results are described. In the third part of the article, being Social Impact Bonds a financial instrument, we will discuss about the responsibility of financial innovations. The paper ends with conclusions.

Keywords: social innovation, social impact bonds, responsible finance innovation.

INTRODUCCIÓN

Las innovaciones sociales se están convirtiendo en un drenaje cada vez mayor en los presupuestos públicos nacionales y requieren de nuevas políticas innovadoras y disruptivas pensadas no solo por los gobiernos sino también por los demás sectores (privado, sin fines de lucro e informal). Generalmente, las finanzas son percibidas como la principal barrera en todos los sectores y tienen un impacto directo en los niveles de innovación, incluida la innovación social. Sin embargo, si la innovación social es vista como pequeña escala pero grande en impacto, puede ser fácilmente implementada y a bajo costo a través de un capital inicial bajo. Aquí, el papel del gobierno y su influencia sobre la política son fundamentales para poder proporcionar un entorno más eficaz para la innovación social.

Ante el problema del financiamiento, un instrumento financiero denominado Bonos de Impacto Social (SIB, por sus siglas en inglés), podría ser útil para superar esta barrera. Estos bonos están diseñados para ayudar a la prestación de servicios públicos. Los SIB mejoran los resultados sociales de los servicios financiados con fondos públicos, haciendo que el financiamiento esté condicionado a la obtención de resultados. En un principio, los inversores pagan por el proyecto, y luego reciben pagos por los resultados (PBR, por su siglas en inglés) obtenidos. En lugar de centrarse en los insumos (por ejemplo, número de médicos) o resultados del sector (por ejemplo, número de operaciones), los SIB se basan en lograr resultados sociales (por ejemplo, la mejora de la salud).

Siendo los bonos un instrumento financiero, los debates sobre la responsabilidad y la irresponsabilidad en la industria de los servicios de este tipo cobran especial relevancia. Estas discusiones se han destacado recientemente debido al papel desempeñado por la innovación financiera en la crisis financiera mundial

de finales de los años 2000. Probablemente, debido al ritmo sin precedentes de la innovación en este sector, la industria de servicios financieros no parece haber desarrollado una cultura de la evaluación pública y precaución técnica comparable a la de otros sectores. Es interesante observar que el concepto de la innovación responsable, rara vez está presente en las finanzas.

El objetivo de este artículo es mostrar cómo una herramienta utilizada para el financiamiento de las innovaciones sociales puede ser pensada como una innovación financiera, y como tal, con el fin de obtener un impacto social positivo, cómo puede agregarse sobre esa innovación el adjetivo responsable. Para ello, en una primera parte se hace referencia a las innovaciones sociales y se define este concepto a partir de la mirada de diversos autores. Seguidamente, se describen los pasos que conlleva una innovación de este tipo y cómo la misma puede emanar de diferentes sectores de la sociedad. En una segunda parte, considerando que uno de los principales obstáculos para implementar una innovación social es su financiamiento, se detallan los SIB y el PBR. En la tercera parte del artículo, siendo los bonos un instrumento financiero, se discute acerca de la responsabilidad de las innovaciones financieras. El artículo finaliza con las conclusiones.

LA INNOVACIÓN SOCIAL

La capacidad y el apetito para la invención y la innovación han caracterizado al mundo en que vivimos desde los albores de la civilización. Somos una especie increíblemente curiosa, imaginativa e innovadora. Así, la ciencia y la innovación son una parte integral de la estructura de casi todas las sociedades modernas. Estas innovaciones apuntan generalmente a superar ciertos retos que se enfrenta la sociedad. Ha llegado a existir un contrato social informal entre científicos e innovadores y la sociedad en general. La libertad, la licencia social, y el financiamiento para inventar, innovar y perseguir esfuerzos científicos se han intercambiado por la promesa de los conocimientos, la comprensión, y el valor económico, social o de otro tipo.

Un caso particular de innovación es el de innovación social. En términos teóricos, el principal problema de este tipo de innovación es su definición. El término ha sido utilizado para describir procesos de transformación social, emprendimientos sociales, el desarrollo de productos, servicios y programas, modelos de gobernanza y la creación de capacidad. Siguiendo a Mulgan, Tucker, Ali y Sanders (2007), la innovación social hace referencia a actividades y servicios innovadores que están motivados por el objetivo de satisfacer una necesidad social y que son difundidos y desarrollados en su mayor parte a través de las organizaciones cuyos fines principales son de carácter social. A diferencia de las innovaciones empresariales, las sociales generalmente no están motivadas por la maximización del beneficio.

Según Caulier-Grice, Patrick y Norman (2012), las innovaciones sociales son nuevas soluciones (productos, servicios, modelos, mercados, procesos, etc.) que cumplen simultáneamente una necesidad social (con más eficacia que las soluciones existentes) y conducen a nuevas o mejoradas capacidades y relaciones, y a un mejor uso de los bienes y recursos existentes.

Estos autores se han basado en otras definiciones que hacen hincapié en el producto (satisfacción de las necesidades sociales), los procesos (mejora de las relaciones y capacidades o el uso de los bienes y recursos de una manera nueva) y las dimensiones de empoderamiento (mejora de la capacidad de la sociedad para actuar). Estos autores, realizan su propia tipología¹ distinguiendo a las innovaciones en nuevos productos, nuevos servicios, nuevos procesos,

¹ Los autores se basan en Schumpeter (1934) donde se realiza una tipología de innovaciones según hacia dónde se encuentren dirigidas las mismas. Según el autor, una innovación puede consistir en la introducción de un nuevo bien, o de una nueva calidad de un bien, la introducción de un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, la conquista de una nueva fuente de suministro de materias primas, o la nueva organización de cualquier industria.

nuevos mercados, nuevas plataformas, nuevas formas de organización y nuevos modelos de negocio

Para Gerometta, Haussermann y Longo (2005), la innovación social es entendida tanto como un concepto normativo y analítico en la formación y el análisis de soluciones a los problemas de exclusión social y desarrollo de nuevas estrategias de integración social.

La innovación social significa el establecimiento de nuevos vínculos y las nuevas relaciones, cruzando las líneas emergentes de fragmentaciones, donde los lazos han sido abandonados como consecuencia de la exclusión social. Es decir que promuevan espacios de reinserción en el mercado laboral, o política, participación cultural y material, o que estén orientadas a evitar que ocurran estos procesos de exclusión.

Supone la participación de los diversos actores involucrados, tanto unidades prestadoras de los servicios como población usuaria. La Innovación social supone con tres dimensiones fundamentales): la satisfacción de las necesidades humanas (dimensión de contenido); cambios en las relaciones sociales, especialmente con respecto a la gobernanza (dimensión de proceso); y un aumento en la capacidad socio-política y el acceso a los recursos (dimensión empoderamiento).

Siguiendo a Warnock (2014), la definición de la innovación social se puede realizar a partir de sus elementos constitutivos y sus características. Hay ciertos elementos básicos que caracterizan una práctica socialmente innovadora. Los mismos vienen dados por la novedad, la factibilidad del pasaje de las ideas a la ejecución, la respuesta a una necesidad social, la eficacia, y la mejora de la capacidad de la sociedad para actuar. Además de estos elementos básicos, existen ciertas características comunes a las innovaciones sociales que, por lo menos en un

principio, deberían cumplirse. Estas deben ser intersectoriales, abiertas y de colaboración entre los diferentes participantes. A su vez, deben contar con una organización de base que permita una implementación de la innovación de manera “bottom up”. Deben crear nuevos roles y relaciones sociales y permitir un mejor uso de los bienes y recursos existentes. También, debe permitir el desarrollo de nuevos medios y capacidades sociales. Asimismo, la innovación social tiene un alcance general, pero los campos de aplicación se circunscriben a las particularidades de la sociedad en la cual se desarrolla. Más allá de estas particularidades hay ciertos campos que tienen un alcance global en cuanto a preocupaciones sociales. Entre los mismos se puede mencionar el aumento de la esperanza de vida, el cambio climático, la creciente diversidad entre países y ciudades, las desigualdades sociales, el aumento de la incidencia de las condiciones a largo plazo, las transiciones a la edad adulta, etc.

Caulier-Grice et al. (2012) describen el proceso de la innovación social en seis pasos que van desde las ideas hasta el impacto social e la innovación. Estos pasos no siempre son secuenciales. El primero, se basa en las inspiraciones. Aquí, se incluyen todos los factores que ponen de relieve la necesidad de la innovación social. Esta etapa consiste en el diagnóstico del problema y la enmarcación de la pregunta de tal manera que se aborden las causas del problema y no solo sus síntomas. El segundo paso son las propuestas e ideas; en esta etapa se generan ideas y los métodos formales. El tercer paso está constituido por los prototipos. Aquí es donde las ideas se llevan a la práctica. El cuarto paso involucra a la sustentabilidad de la innovación; en esta etapa la idea se convierte en una práctica cotidiana. Aquí es importante la identificación de las fuentes de ingresos para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo de la empresa que llevará a la innovación hacia adelante. El quinto paso hace referencia a la difusión; en esta etapa es importante el crecimiento organizacional de la innovación, ya sea generalizándose dentro de la misma organización o de la propia organización hacia afuera. El sexto y último paso, es el cambio sistémico. Esta es la

última meta de la innovación social. El cambio sistémico implica generalmente la interacción de muchos elementos: movimientos sociales, modelos de negocios, leyes y reglamentos, infraestructuras, y nuevas formas de pensar y de hacer. El cambio sistémico general, implica nuevas arquitecturas compuestas de muchas innovaciones más pequeñas.

Existen además ciertos sectores clave en las innovaciones sociales. Estos sectores son el sector público, el sector privado, el sector sin fines de lucro y el sector informal.

El sector público tiene la capacidad de crear un cambio sistémico. Con su acceso a grandes presupuestos, enormes recursos de organización y capacidad, política y regulación, tiene las herramientas para crear el un cambio de este tipo. El sector privado es otro actor importante para la innovación social. Este sector ha tomado conciencia de la importancia de las industrias «sociales» (salud, educación y atención), y de este modo, ha aumentado la conciencia de observar los desafíos sociales como oportunidades de negocios.

El sector sin fines de lucro, o tercer sector, es conocido por ser pionero en la lucha contra la necesidad social y el desarrollo de productos, procesos y servicios nuevos e innovadores para atender a la gran variedad de cuestiones sociales y atender las necesidades desatendidas por el Estado y el mercado. El sector sin fines de lucro tiene una amplia experiencia en la manera de abordar los problemas sociales, pero en general está limitado por el tamaño de las organizaciones y la fragmentación dentro del sector. El sector informal se puede ver como toda la actividad realizada por personas, familias y comunidades que no sean capturadas por el sector público, privado o sin fines de lucro (por ejemplo, el voluntariado).

Adicionalmente, podrían agregarse dos subsectores como son las empresas sociales y la academia. Por su parte, la academia (Educación Superior e Investigación), en todas las regiones impulsa altos niveles de innovación (incluida la innovación social). A este nivel es imprescindible contar con una base académica fuerte para ofrecer las estructuras necesarias para educar, investigar y diseñar nuevos productos, procesos, metodologías y servicios. Desde este punto de vista, es importante tener a la academia como un sub-grupo distinto y separado. El sector de la empresa social, a diferencia de las empresas tradicionales del sector privado, se centra en objetivos sociales. Los beneficios, generalmente, se reinvierten dentro de la empresa. Los principales retos para las empresas sociales incluyen: el mantenimiento de su posición comercial en el mercado, la lealtad a sus objetivos sociales, el logro de economías de escala y el acceso a un financiamiento adecuado.

Entre los sectores mencionados se producen ciertos flujos específicos de financiamiento. Como argumenta Warnock (2014), los costos (financieros o de otro tipo) de control pueden ser demasiado grandes. En las primeras etapas de la innovación se puede tener más oportunidad de dar forma y controlar la innovación con muchos menos costes, pero es precisamente en estas primeras etapas que se tiene poca certeza acerca de los impactos. Siguiendo en esta línea, en la segunda parte del artículo considerando que uno de los principales obstáculos para implementar una innovación social es su financiamiento, se describen los Bonos de Impacto Social y el pago por resultados asociado. En la tercera parte, siendo los bonos un instrumento financiero, se discute acerca de la responsabilidad de las innovaciones financieras. Hay que considerar que los científicos e innovadores desempeñan un papel importante, pero la innovación responsable debe ser un enfoque holístico en todo el ecosistema de la innovación, con un papel importante para las universidades, institutos y quienes financian la investigación. En este complejo panorama donde la gobernanza es un desafío aparentemente insuperable, los que financien y gestionen la investigación en los

lugares de aprendizaje y en las empresas innovadoras tienen una posición única para ayudar a definir y poner en práctica el marco institucional que han propuesto.

BONOS DE IMPACTO SOCIAL Y EL PAGO POR RESULTADOS

Como menciona Warnock (2014), las innovaciones sociales se están convirtiendo en un drenaje cada vez mayor en los presupuestos públicos nacionales y requieren de nuevas políticas innovadoras² y disruptivas pensadas no sólo por los gobiernos sino también por los demás sectores (privado, sin fines de lucro e informal). Generalmente, las finanzas son percibidas como la principal barrera en todos los sectores y tienen un impacto directo en los niveles de innovación, incluida la innovación social.

Sin embargo, si la innovación social es vista como pequeña escala, pero grande en impacto, puede ser fácilmente implementada y a bajo costo a través de pequeñas cantidades de capital. Aquí, el papel del gobierno y su influencia sobre la política son fundamentales para poder proporcionar un entorno más eficaz para la innovación social. Ante este problema, el autor hace mención a un instrumento financiero denominado Bonos de Impacto Social (SIB, por sus siglas en inglés), que podría llegar a superar esta barrera y que ya tiene antecedentes en materia de innovación social.³

² La innovación en el sector público supone fundamentalmente la incorporación de valor, es decir, la mejora de la calidad de vida de la población objetivo a la cual va dirigida. Asume la participación en el proceso de toma de decisiones de los actores involucrados (que incluye también al personal de los organismos públicos involucrados). Así siguiendo a la European Commission (2013), la innovación en el sector público se puede definir como el proceso de generación de nuevas ideas, y su implementación para crear valor para la sociedad.

³ Disley, Rubin, Scraggs, Burrowes y Culley (2011) analizan el primer BIS lanzado en el mundo en el año 2010. El mismo estuvo destinado a mejorar las condiciones sociales en la Prisión de Peterborough, Inglaterra. Hoy en día la mayoría de los SIB se han implementado en el hemisferio norte y los casos que llegan al hemisferio sur aún son incipientes (Fox, T., Hickman, E., Ronicle J. y Stanworth N., 2014).

Los SIB son un tipo de contrato que paga por resultados (PBR, por sus siglas en inglés) que están diseñados para ayudar a la prestación de servicios públicos con fines sociales. Es decir que los SIB se utilizan para reunir capital para proyectos sociales en la forma en que los bonos se utilizan para proyectos de inversión. Los nuevos fondos podrían provenir del sector público, el sector privado o del tercer sector (Mulgan, Reeder, Aylott, y Bo'sher, 2011). Con los SIB, un pagador (por lo general un gobierno, a nivel nacional, regional o local) se compromete a pagar según los resultados de proyectos sociales, y este ingreso se utiliza para atraer los fondos necesarios de fuentes comerciales, públicas o sociales para compensar los costos iniciales de la actividad que va a lograr esos resultados.

En definitiva, el circuito de los SIB sería el siguiente: el financiamiento inicial es aportado por los inversores para cubrir los costos del proyecto. El proveedor lleva a cabo el proyecto, y el inversor recibe los pagos por parte del gobierno de acuerdo con los resultados sociales obtenidos.

De esta manera, los SIB mejoran los resultados sociales de los servicios financiados con fondos públicos, ya que el PBR permite la financiación de los servicios públicos haciendo que el gobierno pague por los servicios, siempre y cuando se muestren mejoras en los resultados obtenidos dentro del grupo objetivo.⁴ De manera contraria, si los resultados no mejoran, entonces el inversionista no recupera su inversión. Así, la implementación de este tipo de bonos generan ahorros financieros públicos.

⁴ Fox, C. y Albertson, K. (2011). describen otras ventajas potenciales de los PBR. Entre estos destaca una mayor eficiencia a través de la corrección de los incentivos mal alineados; una mayor innovación, ya que permite a los proveedores ofrecer servicios de diferentes maneras y; fomentar nuevos participantes en el mercado, en particular de los sectores privado y voluntario.

En lugar de centrarse en los insumos (por ejemplo, número de médicos) o resultados del sector (por ejemplo, número de operaciones), los SIB se basan en lograr resultados sociales (por ejemplo, la mejora de la salud). Adicionalmente, el PBR proporciona una prescripción mínima en cuanto a cómo se debe lograr estos resultados. Por esta razón, según Disley, Rubin, Scraggs, Burrowes y Culley (2011) sugieren que el pago por resultados impulsará a una mayor eficiencia, innovación e impacto en la lucha contra los problemas sociales.

Según Mulgan et al. (2011), los SIB se establecen pensando en una nueva generación de herramientas financieras para apoyar la inversión en soluciones sociales. Así describen una gama de activos financieros que implican la captación de dinero de terceros y haciendo pagos de acuerdo con los impactos sociales alcanzados. Estos activos constan de tres elementos. En primer lugar se encuentran las inversiones realizadas por el sector público, el sector privado o el tercer sector. En segundo lugar, un programa de acciones para mejorar las perspectivas de un determinado grupo. En tercer lugar, el compromiso de los gobiernos nacionales o locales, o de las fundaciones, para hacer los pagos vinculados a los resultados alcanzados en la mejora de la vida del grupo. A menudo, los pagos que el gobierno central o local hace estarán vinculados a los ahorros explícitos realizados por un esquema exitoso (Loder, Mulgan, Reeder, y Shelupanov, 2010). Una especificación completa de los bonos de impacto social requiere saber quién va a desempeñar el papel de inversionista, quién va a ser el operador del programa, y quién el pagador. De esta distribución surgen varias formas de vincular los tres participantes que derivan en tres modelos de SIB diferentes.

El primer modelo recauda fondos procedentes de fuentes del tercer sector. La ventaja de la financiación benéfica de los SIB es que deja un amplio margen abierto a la experimentación y la innovación. También acepta altos niveles de riesgo, o por lo menos más altos que los que acepta el financiamiento privado. Parte del atractivo de los SIB del tercer sector es que son capaces de financiar

directamente los resultados y comprometerse con los grandes sistemas públicos de una manera estratégica, y no solo a través de la financiación de obras de caridad individuales en el borde del sistema público. Para el gobierno esto es una ruta especialmente atractiva, ya que permite que los riesgos se transfieran a los donantes benéficos y reduce las necesidades de capital del sector público. Así, los SIB del tercer sector, consisten en un contrato con un gobierno central o local para pagar en base a los resultados obtenidos.

En una segunda variante de los SIB, una autoridad local toma prestado de los mercados existentes para invertir en un programa de impacto social, recibiendo una serie de pagos en el futuro del Gobierno Nacional si se alcanzan los objetivos particulares. Los pagos representan una parte de los ahorros de toda la vida con el Gobierno Nacional (principalmente a través de impuestos y beneficios). Este modelo implica más probabilidades de adaptarse a las autoridades grandes de alto desempeño con la experiencia de los mecanismos de financiación sofisticados.

El tercer modelo se limita a sustituir el financiamiento filantrópico y del sector público por la inversión comercial. De esta manera se crea una nueva clase de activos que puede ser invertido en los bancos, fondos de pensiones, etc. Los SIB se invierten en una gama de entidades instrumentales con contratos con organismos públicos relacionados con el pago por resultados. La premisa es que los métodos de evaluación de riesgos deben permitir que las organizaciones de inversión puedan evaluar los riesgos y los retornos de las intervenciones.

De esta manera, los SIB ofrecen una serie de beneficios para todos los participantes de la innovación. Por un lado permite a los hacendados de políticas atraer los a los inversores para obtener

un financiamiento temprano para tomar acciones preventivas en los problemas sociales, generalmente complejos y costosos. Adicionalmente, permiten un ahorro público si la innovación no funciona, ya que los SIB pagan solo en base a los resultados sociales obtenidos. A su vez, los SIB brindan una mayor flexibilidad a los prestadores de servicios permitiéndoles adaptar y modificar el servicio de acuerdo con su experiencia. Debido a que el pago se basa en los resultados más que proceso, hay más espacio para la innovación y una mayor libertad para demostrar que las soluciones funcionan. Los proyectos de SIB exitosos pueden llegar a crear un cambio sistémico.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la innovación es un proceso de la imaginación, la invención y el desarrollo que busca activamente la novedad, con la creación de valor como objetivo, estas conllevan consecuencias que son inciertas. Por esta razón, antes de la implementación de los SIB como instrumento de financiación de las innovaciones, ante la falta de certeza, de la evidencia y la comprensión surge la siguiente pregunta: ¿cómo se procede con responsabilidad al momento de innovar en tales condiciones de incertidumbre? Este es el tema que se aborda en el último apartado del presente artículo.

BONOS DE IMPACTO SOCIAL COMO INNOVACIONES FINANCIERAS RESPONSABLES

Dentro del contrato social informal existente entre científicos e innovadores y la sociedad en general, existen ciertas responsabilidades que están implícitas. Estas responsabilidades afectan a las leyes y normas de conducta existentes. Como señalan Owen, Stilgoe, Macnaghten, Gorman, Fisher y Guston (2013), hay una larga historia de la responsabilidad en el contexto de la integridad de la investigación. Esto incluye la responsabilidad de los científicos, pero yendo más lejos, algunos han argumentado que dentro de este contrato la producción de conocimiento y su traducción al impacto económico y social ha sido (y sigue siendo) una responsabilidad

clave de las instituciones de la ciencia (Guston, 2004). Según Fisher y Rip (2013) con Innovación Responsable (RI, por sus siglas en inglés) se busca extender la responsabilidad científica a fin de tener en cuenta los futuros impactos sociales de las innovaciones distribuyendo esta responsabilidad en toda la empresa innovadora.

La innovación es un proceso de la imaginación, la invención y el desarrollo que busca activamente la novedad, con la creación de valor como objetivo. Aquí, por definición, no existen formas de regulación, de gobernanza o de control (Owen et al, 2013). Sin embargo, donde el libre mercado no ha logrado gestionar llamadas externalidades de innovación, la respuesta ha sido la gobernanza a través de mecanismos de regulación. Esta gobernanza, a menudo implica la implementación de instrumentos legales de gestión y control, que se apoyan en métodos de evaluación probabilística de riesgos. En este caso, la innovación es sometida retrospectivamente a regulación, una vez que ya se ha desarrollado, comercializado, y se introdujo en la sociedad, y para ello es necesario que haya evidencia de los impactos no deseados. La gobernanza también puede tener una dimensión prospectiva, a través de un proceso de aprendizaje adaptativo. Puede ser introducida o modificada para salvaguardar a la sociedad de los efectos nocivos con el objetivo de prevenir que estos vuelvan a ocurrir (Holmberg y Robèrt, 2000).

Teniendo estos aspectos en cuenta, la responsabilidad que conllevan las innovaciones debe permitir la administración constructiva y democrática de la ciencia en un contexto de incertidumbre, y apuntar hacia el futuro que se considere aceptable y deseable. Como aseveran Owen et al. (2013), la RI es un compromiso colectivo de atención al futuro a través de la administración de las respuestas presentes de la innovación. Un marco para la innovación responsable debe incluir no solo la consideración de los productos sino también de los efectos. Se pregunta cómo los objetivos de la innovación se pueden identificar de manera ética, incluyente y equitativa. Después de haber establecido la dirección inicial, la RI se

pregunta cómo se pueden cambiar las trayectorias con la nueva información y las nuevas perspectivas emergentes e indica cómo se debe responder ante la incertidumbre.

La RI se enmarca como una discusión sobre qué tipo de futuro se quiere para la ciencia. Innovar de forma responsable implica un compromiso continuo, previsor y reflexivo, inclusivo/deliberativo y sensible. Esto conduce a la descripción que realizan los autores de cuatro dimensiones que caracterizan a una dimensión como responsable. Estas dimensiones son el de la innovación anticipatoria, reflexiva, deliberativa y receptiva.⁵ Para que tales dimensiones sean efectivas deben ser incorporados institucionalmente en y alrededor de la innovación (Owen et al, 2013).

Con esta idea, el término RI se ha convertido en un término clave en el discurso político (Fach Gómez, 2014), y además está siendo asumido por los organismos de financiamiento de investigación como requisitos para las propuestas de investigación que pueden ser llevadas a cabo y, con el tiempo, conducir a cambios en las prácticas de investigación. El discurso de las políticas de RI tiene una función simbólica, mostrando una voluntad de hacer mejor en el manejo de la nueva ciencia y la tecnología en la sociedad. Mientras tanto, las organizaciones científicas y las empresas sienten la presión de

⁵ Según (Owen et al., 2013), tener en cuenta las dimensiones de la RI supone un proceso de innovación que sea anticipatorio, reflexivo, deliberativo y receptivo. Anticipatorio, porque requiere describir y analizar todos los que impactos que pueden surgir, ya sea económicos, sociales, ambientales o de otro tipo. Reflexivo, porque se debe reflexionar sobre las finalidades, motivaciones e impactos. Además se debe realizar un análisis franco sobre lo que se sabe y sobre lo que no (riesgos). Deliberativo, porque impone incluir diversas visiones, propósitos, motivaciones y cuestionamientos mediante procesos de diálogo, compromisos y debates, de forma de incorporar las perspectivas de todos los agentes involucrados. Receptivo, porque debe ser un proceso inclusivo y abierto al aprendizaje.

credibilidad, y responden a ellos a la defensiva o proactivamente. En este punto es donde se vincula las innovaciones sociales con los instrumentos financieros que las hacen posibles y el carácter de responsabilidad en las innovaciones.

Siendo los bonos un instrumento financiero, los debates sobre la responsabilidad y la irresponsabilidad en la industria de los servicios de este tipo cobran especial relevancia. Estas discusiones se han destacado recientemente debido al papel desempeñado por la innovación financiera en la crisis financiera mundial de finales de los años 2000. Probablemente debido al ritmo sin precedentes de la innovación en este sector, la industria de servicios financieros no parece haber desarrollado una cultura de la evaluación pública y precaución técnica comparable a la de otros sectores (Muniesa y Lenglet, 2013). Es interesante observar que el concepto de la RI rara vez está presente en las finanzas. En finanzas, los significados que puede tener la RI son varios,⁶ pero esta clasificación queda fuera del alcance de este artículo.

En Armstrong et al. (2012), se presenta la idea del Comité de Nuevos Productos (NPC, por sus siglas en inglés). Con esto se refiere a las estructuras organizativas y a las reuniones de los grupos en las que el desarrollo y el lanzamiento de un nuevo producto o un nuevo servicio financiero se discuten dentro del banco de inversión, a la vez que se evalúan los riesgos y las oportunidades, y las tareas y responsabilidades se distribuyen. El NPC es un entorno en el que el objetivo o función de la innovación financiera se pueden articular y justificar públicamente. También puede fortalecer la penetración de la responsabilidad en los hábitos de profesionales, pero hay que tener en cuenta que el hecho de que el comité produce alguna

⁶ Armstrong, Cornut, Delacôte, Lenglet, Millo, Muniesa, y Tadjeddine (2012) y Muniesa, y Lenglet (2013) enumeran siete significados que puede tener la innovación financiera responsable. La primera es una visión que se centra en las funciones, la segunda en las reglas morales, la tercera en la internalización de valores, la cuarta en los resultados deseados y negativos, la quinta en la autoría de la acción, la sexta en los términos de precaución y vigilancia y la séptima en la forma de fomentar los debates entre las partes interesadas empoderadas.

legitimidad y permite nuevos productos para unirse a la cadena de los productos existentes puede no ser una característica atractiva. Así, puede ser visto como una carga administrativa que afecta a la liberación de la imaginación financiera. Los agentes encargados de la verificación reglamentaria dentro de la firma financiera desempeñan un papel importante en el NPC. Sin embargo, a menudo se encuentran atrapados entre los compromisos contradictorios (hacia la empresa por un lado y hacia el regulador en el otro).

Además, el NPC es el lugar en el que las limitaciones de los modelos financieros pueden ser reconocidas y compensadas mediante la discusión en consideraciones cualitativas. La composición del comité ya es una forma de responsabilidad personal y esto se puede mejorar con el compromiso a largo plazo de los participantes. Al mismo tiempo, el NPC permite un proceso deliberativo, en el que las preocupaciones se podrían mejorar con procedimientos y códigos de conducta que fomenten una distribución equitativa de la voz entre los participantes, y tal vez con la invitación de observadores externos.

Con todas estas características, el NPC reconocido como una institución, permitiría extender la responsabilidad científica a fin de tener en cuenta los futuros impactos sociales de las innovaciones financieras, y esto, a su vez, permitiría la administración constructiva y democrática de la ciencia en un contexto de incertidumbre. Adicionalmente, permite que la responsabilidad recaiga sobre una institución logrando que las dimensiones de la innovación descritas por Owen et al., (2013) sean efectivas. Por estos motivos, se considera que los SIB, siendo una herramienta que facilita permite superar la barrera del financiamiento de las innovaciones sociales, antes de ser lanzados al mercado deben ser evaluados por un NPC, lo cual lo dotaría del adjetivo responsable. Así las innovaciones sociales brindarían nuevas soluciones que cumplirían simultáneamente una necesidad social y conducirían a nuevas o mejoradas capacidades y relaciones, y a un mejor uso de los

bienes y recursos existentes, sin generar efectos contraproducentes por el modo de conseguir el financiamiento necesario para ser puestas en marcha.

CONCLUSIÓN

Las innovaciones sociales se están convirtiendo en un drenaje cada vez mayor en los presupuestos públicos nacionales y requieren de nuevas políticas innovadoras y disruptivas pensadas no solo por los gobiernos sino también por los demás sectores (privado, sin fines de lucro e informal). Generalmente, las finanzas son percibidas como la principal barrera en todos los sectores y tienen un impacto directo en los niveles de innovación, incluida la innovación social. Sin embargo, si la innovación social es vista como pequeña escala pero grande en impacto, puede ser fácilmente implementada y a bajo costo a través de un capital inicial bajo. Aquí, el papel del gobierno y su influencia sobre la política son fundamentales para poder proporcionar un entorno más eficaz para la innovación social.

Ante el problema del financiamiento, un instrumento financiero denominado Bonos de Impacto Social (SIB), podría ser útil para superar esta barrera. Estos bonos están diseñados para ayudar a la prestación de servicios públicos. Los SIB mejoran los resultados sociales de los servicios financiados con fondos públicos, haciendo que el financiamiento esté condicionado a la obtención de resultados. En un principio, los inversores pagan por el proyecto, y luego reciben pagos por los resultados (PBR, por su siglas en inglés) obtenidos. En lugar de centrarse en los insumos (por ejemplo, número de médicos) o resultados del sector (por ejemplo, número de operaciones), los SIB se basan en lograr resultados sociales (por ejemplo, la mejora de la salud).

Siendo los bonos un instrumento financiero, los debates sobre la responsabilidad y la irresponsabilidad en la industria de los servicios de este tipo cobran especial relevancia. Estas discusiones se han destacado recientemente debido al papel desempeñado por la innovación financiera en la crisis financiera mundial

de finales de los años 2000. Probablemente debido al ritmo sin precedentes de la innovación en este sector, la industria de servicios financieros no parece haber desarrollado una cultura de la evaluación pública y precaución técnica comparable a la de otros sectores. Es interesante observar que el concepto de la innovación responsable, rara vez está presente en las finanzas.

El objetivo de este artículo fue mostrar cómo una herramienta utilizada para el financiamiento de las innovaciones sociales puede ser pensada como una innovación financiera y, como tal, con el fin de obtener un impacto social positivo, cómo puede agregarse sobre esa innovación el adjetivo responsable.

Para ello, en una primera parte se hizo referencia a las innovaciones sociales y se definió este concepto a partir de la mirada de diversos autores. Seguidamente, se describieron los pasos que conlleva una innovación de este tipo y cómo la misma puede emanar de diferentes sectores de la sociedad. En una segunda parte, considerando que uno de los principales obstáculos para implementar una innovación social es su financiamiento, se detallaron los SIB y el PBR. En la tercera parte del artículo, siendo los bonos un instrumento financiero, se discutió acerca de la responsabilidad de las innovaciones financieras, y se llegó a la conclusión de que el NPC reconocido como una institución permitiría extender la responsabilidad científica a fin de tener en cuenta los futuros impactos sociales de las innovaciones financieras, y esto, a su vez, permitiría la administración constructiva y democrática de la ciencia en un contexto de incertidumbre. Adicionalmente, permite que la responsabilidad recaiga sobre una institución logrando que las dimensiones de la innovación descritas por Owen et al., (2013) sean efectivas. Por estos motivos, se considera que los SIB, siendo una herramienta que facilita permite superar la barrera del financiamiento de las innovaciones sociales, antes de ser lanzados al mercado deben ser evaluados por un NPC, lo cual lo dotaría del adjetivo responsable. Así las innovaciones sociales brindarían nuevas soluciones que cumplirían

simultáneamente una necesidad social y conducirían a nuevas o mejoradas capacidades y relaciones, y a un mejor uso de los bienes y recursos existentes, sin generar efectos contraproducentes por el modo de conseguir el financiamiento necesario para ser puestas en marcha.

REFERENCIAS

- Armstrong, M.; Cornut, G.; Delacôte, S.; Lenglet, M.; Millo, Y.; Muniesa, F. y Tadjeddine, Y. (2012). Towards a practical approach to responsible innovation in finance: New Product Committees revisited. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 20(2), 147-168.
- Caulier-Grice, J. D.; Patrick, A. y Norman, R. W. (2012). *Defining Social Innovation. A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE)*, European Commission-7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Disley, E.; Rubin, J.; Scraggs, E.; Burrows, N. y Culley, D. (2011). Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough. *Research Series*, 5(11).
- European Commission. (2013). *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture*. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fach Gómez, K. (2014). La nueva política de investigación e innovación de la Unión Europea: horizonte 2020 y el tratamiento de las ciencias sociales y humanidades. *Revista General de Derecho Europeo*, 33.
- Fisher, E. y Rip, A. (2013). Responsible innovation: multi-level dynamics and soft

- intervention practices. *Responsible Innovation: Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society*, 165-183.
- Fox, C. y Albertson, K. (2011). Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy? *Criminology and Criminal Justice*.
- Fox, T.; Hickman, E.; Ronicle J. y Stanworth N. (2014). *Social Impact Bonds: The state of play*.
- Gerometta, J.; Haussermann, H. y Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007-2021.
- Guston, D. H. (2004). Responsible innovation in the commercialised university. *Buying in or Selling Out: The Commercialisation of the American Research University*, 161-174.
- Holmberg, J. y Robèrt, K. H. (2000). Backcasting A framework for strategic planning. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 7(4), 291-308.
- Loder, J.; Mulgan, G.; Reeder, N. y Shelupanov, A. (2010). *Financing social value: implementing social impact bonds*. London: The Young Foundation.
- Mulgan, G.; Reeder, N.; Aylott, M. y Bo'sher, L. (2011). *Social impact investment: the challenge and opportunity of social impact bonds*. London: The Young Foundation.
- Mulgan, G.; Tucker, S.; Ali, R. y Sanders, B. (2007). *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: The Young Foundation.
- Muniesa, F. y Lenglet, M. (2013). Responsible innovation in finance: directions and implications. *Responsible Innovation: Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society*, 185-198.
- Owen, R.; Stilgoe, J.; Macnaghten, P.; Gorman, M.; Fisher, E. y Guston, D. (2013). A framework for responsible innovation. *Responsible innovation: managing the responsible emergence of science and innovation in society*, 27-50.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle* (Vol. 55). Transaction Publishers.
- Warnock, R. (2014). *Harnessing the Power of Social Innovation to Drive the Northern Ireland Economy*.



LABORATORIO HOSPITAL FLORIDA: UNA EXPERIENCIA INNOVADORA EN LA SALUD PÚBLICA (URUGUAY)

Laboratory Hospital Florida:
an innovative experience in public health
(Uruguay)

Alejandro Rammauro Salaberry*



* Managerial – Centro de Altos Estudios Empresariales. Montevideo-Uruguay, arammauro@adinet.com.uy

La organización obtuvo el «Premio NOVA 2014», en la categoría Innovación en desarrollo humano y local, otorgado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, de Uruguay; así como el «Premio Compromiso con la Gestión Pública» categoría Oro, otorgado por el Instituto Nacional de Calidad, de Uruguay.

Debido a las limitaciones de espacio debo resistir la tentación de realizar el vano esfuerzo de detallar las «5W2H» de la gestión del LabHF y del proceso que condujo a los logros obtenidos, focalizando este trabajo en algunos de los aspectos diferenciales. Quien desee ampliar la información puede contactar al autor: arammauro@adinet.com.uy y/o al propio laboratorio, a través de su web: www.labhf.com.uy

Cómo citar / How to cite

Rammauro-Salaberry, A. (2015). Laboratorio Hospital Florida: una experiencia innovadora en la salud pública (Uruguay). TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad, XX, 65-79.

Resumen: este artículo presenta el caso del único laboratorio público de análisis clínicos de América Latina, acreditado en la Norma ISO 15.189. Esta es una experiencia de implementación exitosa de calidad e innovación, desarrollada en una pequeña localidad uruguaya, desde donde se brindan servicios de excelencia a más de treinta hospitales, cubriendo cientos de miles de usuarios.

El trabajo incluye la identificación de los principales obstáculos enfrentados y superados: culturales y sociales, del macroentorno (mundo y país); culturales y sociales del sistema de salud; legales y/o normativos; humanos; estructurales; de infraestructura, tecnología y sistemas de trabajo; económicos y presupuestales; de relacionamiento con proveedores y sistema de compras; relacionados con los usuarios. Además, se detallan y explican varias de las principales estrategias implementadas y herramientas utilizadas: liderazgo y *empowerment*; conocimiento de los grupos de interés; procesos y gestión de riesgos; factor humano y gestión por competencias; gestión de los clientes, usuarios y estándares de servicio; relacionamiento con los proveedores; comunicación.

Palabras clave: innovación, salud pública, laboratorio, ISO 15189, cambio, estrategia.

Abstract: presents the case of the sole public clinical laboratory in Latin America accredited to the ISO 15,189. An experience of successful implementation of quality and innovation, developed in a small Uruguayan town, where today excellent services are provided to over thirty hospitals, covering hundreds of thousands of users.

The work includes identification of the main obstacles faced and overcome: cultural and social macro environment (world and country); cultural and social Health System ; legal and / or policy ; human ; structural ; infrastructure , technology and systems of work; economic and budget ; of relationships with suppliers and procurement system ; relating to users.

Further detailed and explain several major tools implemented and used strategies: leadership

& empowerment; knowledge of stakeholders; processes and risk management; human factor and management skills; customer management, users and service standards; child relationship with suppliers; communication.

Keywords: innovation, public health, laboratory, ISO 15189, change, strategic

INTRODUCCIÓN

En Uruguay coexisten prestadores de salud públicos y privados y, aunque la gran mayoría de la población desearía optar por el acceso a los segundos por razones económicas y sociales, la salud pública cuenta con un gran número de usuarios.

Parte importante del sistema de salud estatal son los hospitales departamentales (uno por departamento) y sus unidades de extensión, cuya principal función es la de brindar servicios, en distintos niveles de atención a los habitantes de dicho departamento.

Florida es un pequeño departamento (10.417 km²), ubicado en el sur del país y con una población aproximada de 71.000 personas, de las cuales aproximadamente 33.000 son usuarios de salud pública y, por lo tanto, «clientes» del Hospital Florida «Dr. Ramón Amorín Cal», fundado en el año 1908. Dentro de este hospital funciona, desde su creación en 1923, el Laboratorio de Análisis Clínicos del Hospital Florida, comúnmente llamado LabHF.

Algunas de las características del LabHF (uno de los 58 integrantes de la red de laboratorios de su tipo que conforman el sistema público) que interesan para ser objeto de este estudio sobre innovación en el sector público, son:

- Durante sus primeros 75 años de vida, nada hacía suponer que el laboratorio se transformaría en el

referente que es hoy. Todo comenzó a cambiar a fines de los años 90 cuando se proyectan y se construyen nuevas instalaciones. Desde allí y hasta 2005 se produce una etapa de desarrollo y consolidación de su gestión y comienza a esbozarse una gestión orientada a la calidad y la innovación.

- Entre el 2005 y el 2010 se van gestando una serie de hitos que serían determinantes para su actual realidad: comienza la centralización de muestras (con apenas dos laboratorios derivantes); se incorporan profesionales de alto nivel que conforman un equipo que, además de sus tareas habituales, asesoran a otras organizaciones y profesionales médicos; se obtiene la habilitación con complejidad C (siendo aún hoy, uno de los tres en el país); se comienza a trabajar en la implementación de la ISO 15.189; se realizan publicaciones y manuales que son adoptadas por otros laboratorios, etc.
- Desde el 2010 se suceden saltos cuantitativos y cualitativos: se obtiene la acreditación en ISO 15.189; se mejora la logística para los traslados de muestras y se crean canales seguros y rápidos para el acceso a los resultados y realizar consultas; se incursiona en el uso de modelos de mejora continua, dando un paso más hacia la gestión de calidad; etc.
- El LabHF es el primer y único laboratorio de análisis clínicos de carácter público, en América Latina, que se encuentra acreditado en la Norma ISO 15.189¹(*), hace pocos meses se recertificó bajo la última versión de la Norma.
- Recibió en 2014 el Premio Nova, otorgado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación

¹ La Norma ISO 15.189 “Laboratorios Clínicos - Requisitos para la calidad y la competencia” tiene la finalidad de acreditar a aquellos laboratorios de este tipo que cuentan con un Sistema de Gestión de Calidad extremadamente riguroso y que satisface ciertos requisitos específicos. A modo de ejemplo, Argentina cuenta con 7 laboratorios acreditados, Brasil con 2, Chile con 3 y México con 30, en todos los casos privados. Algunos países de AL no cuentan, hasta el momento, con ninguno.

(ANII) en la categoría «Innovación en Desarrollo Humano y Local»² (**).

- Luego de recibir en el 2013, por parte del Instituto Nacional de Calidad, el Premio Compromiso con la Gestión Pública, categoría Plata, este año obtuvo la categoría Oro, en dicho premio.³ (***)
- Ha recibido numerosos premios y reconocimientos por sus presentaciones y trabajos en congresos científicos, tanto nacionales como internacionales.
- Es el destino de visitas de organizaciones de salud e investigación de varios países, que quieren conocer su forma de gestión. En el último año recibió delegaciones de: Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y Francia.
- Se ha transformado en uno de los laboratorios de centralización de muestras que recibe y procesa solicitudes de más de 30 laboratorios públicos y privados, de todos los puntos del país. Sus usuarios potenciales son más de 700.000.
- A pesar de su exiguo presupuesto, cuenta con los más modernos equipamientos y tecnología de avanzada.
- Sus 24 funcionarios conforman, probablemente, el equipo de trabajo más competente que se puede tener, producto de una estrategia de capacitación y actualización permanente y nivel de rotación «0», rara avis en la salud pública.
- Realizar análisis de baja, mediana y alta complejidad, en forma rápida, con costos que son 40% inferiores (en promedio) a los que pueden proporcionar otros prestadores, y cuyos

² En esta categoría participan: Empresas, ONG, organizaciones locales, gobiernos locales (intendencias y municipios), asociaciones público-privadas que hayan realizado innovaciones a nivel local (de un departamento, un conjunto de departamentos, o municipios) tanto a nivel de creación de servicios, como de nuevos procesos o arreglos organizacionales. Para que se considere dentro de esta categoría, la propuesta deberá involucrar a buena parte de la población de la localidad, y demostrar potencial para mejorar la calidad de vida de la misma. Se tendrá en cuenta el impacto en el desarrollo económico local y la gestión sostenible de los recursos locales del medio ambiente.

³ Puede accederse a la web de INACAL a los efectos de acceder al modelo utilizado y condiciones del PCGP: www.inacal.org.uy

resultados son accesibles, remotamente, en forma segura y confidencial.

- Complementa la existencia de un SGC y la acreditación ISO 15.189 con una serie de estrategias y acciones, muy poco comunes en el área pública, por ejemplo: definición de misión, visión y políticas; planificación a nivel estratégico; gestión por competencias y medición del clima laboral; gestión de *stakeholders* (grupos de interés); política y planes de comunicación con todos sus grupos de interés; relaciones «ganar-ganar» con sus proveedores; etc.
- Todo lo anterior, más otras características imposibles de detallar por limitaciones de espacio, han hecho que la entidad que gestiona los servicios de salud del Estado (ASSE) haya decidido implementar un proyecto que permita replicar la experiencia y los logros del LabHF en otras unidades dependientes.⁴

¿CÓMO Y PORQUÉ UNA GÉNESIS POCO COMÚN EN EL SECTOR PÚBLICO?

Un grupo de empleados públicos estaba preocupado... molesto... frustrado... con la realidad que les tocaba vivir... se enfrentaban a la rutina y la cultura del «masomeno»: un día sí y el otro también... donde abundaban las excusas para no hacer más y mejor, pero eran nulas las oportunidades de lograr cambios y mejoras significativas. [...] No es que no lo intentaran y pusieran esfuerzo... cada día trataban de hacer algún pequeño cambio, al final de la jornada hablaban, analizaban, planificaban... pero siempre encontraban el mismo precipicio de indiferencia y desinterés que les bloqueaba el camino... y seguían esperando que *alguien extraordinario* les construyera un puente que les permitiera seguir adelante y alcanzar sus objetivos: incidir positivamente en la salud y calidad de vida de las personas, con un mejor servicio de laboratorio de análisis clínicos, rápido y seguro, pero no más oneroso; que esos servicios pudiesen alcanzar cada vez a más personas,

⁴ El autor ha tenido el inmenso honor de ser parte de dicho proyecto, cuyo resultado, en forma de libro, será publicado el próximo año.

aún aquellas que viven en lugares remotos del país; qué quienes allí trabajaban se sintieran más orgullosos y satisfechos por hacerlo; que todos quienes se relacionaran con ellos también pudieran acercarse a cumplir sus propios objetivos; que su ejemplo inspirase a otros y, por lo tanto, el nivel de satisfacción también se ampliase constantemente; que sus logros fuesen reconocidos...

[...] Hasta que lograron empezar a cambiar los paradigmas que condicionaban su forma de pensar y, por lo tanto, limitaban su accionar por una serie de conocimientos y reglas, quebraron el «siempre se hizo así». Comprendieron la razón de Albert Einstein cuando dijo: «Hacer las mismas cosas una y otra vez, esperando resultados diferentes, es un síntoma de locura»... aunque pudiera parecer un simple error de tipeado entendieron que existía una gran diferencia entre esperar *casualidades* y crear *causalidades*.

[...] También descubrieron que, parafraseando un conocido proverbio: no se necesita gente extraordinaria haciendo cosas comunes sino gente común haciendo cosas extraordinarias, y se decidieron a hacerlo, y armados con estas ideas se acercaron nuevamente al precipicio que antes los paralizaba y desalentaba, que los mantenía en su zona de confort, un entorno conocido y poco riesgoso y tomaron carrera. Comprendieron que, como afirmó el filósofo Pierre Marais: «Los obstáculos son, generalmente, un buen pretexto para probarnos a nosotros mismos si tenemos piernas sólidas para saltar, y si además nos atrevemos a probarlo».

OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS QUE DEBIERON SUPERARSE

Esta parte del trabajo no pretende ser desalentadora, pero sería tonto minimizar los riesgos y problemas

a los que se enfrenta una organización que, especialmente en el sector público, pretende cambiar la forma de pensar y hacer las cosas. Lo positivo, en verdad, es comprobar que los mismos pueden ser superados, como lo hizo el LabHF.

Por otra parte, la adecuada identificación del obstáculo es el primer paso a un buen planteo del problema... y un buen planteo del problema, no sólo ya es buena parte de la solución sino que permite focalizarse en aquellos aspectos que son realmente importantes para la misma.

Por el contrario, un OVNI (Obstáculo Visible No Identificado), conduce a no poder plantear, o plantear en forma incompleta o mal, un problema; y como señala Stephen Covey: *«El modo en que vemos el problema, es el problema»*.

«Todos nos enfrentamos continuamente a una serie de grandes oportunidades, brillantemente disfrazadas en forma de problemas insolubles».

John Gardner

FACTORES CULTURALES Y SOCIALES DEL MACRO ENTORNO (MUNDO Y PAÍS)

Se incluyen en este factor todos aquellos obstáculos que se identifican con formas de pensar y actuar que tienen su origen en costumbres o pautas aceptadas y que tienden a repetirse sin cuestionamientos a lo largo del tiempo, lo que, a su vez se transforma en un factor de reforzamiento de conductas.

Por su propia naturaleza es probablemente uno de los factores con contenidos potencialmente más contradictorios, por ello deben considerarse como *inputs* para la discusión y el acuerdo no como «verdades» que se pretenden imponer.

Algunos de los obstáculos son de carácter universal y se reproducen a escala en nuestra sociedad, otros son más particulares y relacionados a nuestra cultura:

- La manera como se mide el éxito (el foco ha pasado de *ser a tener*, los valores se sacrifican).
- Cambio lento... tanto que a veces ni existe. Aún avanzando, no se sigue el ritmo de los cambios en las necesidades de las personas y la sociedad, siempre corremos detrás.
- Pérdida de la costumbre del trabajo y el esfuerzo.
- El concepto de calidad no se conoce o no se comprende. Si no se conoce, no se exige, si no se exige se la puede estar recibiendo o no, pero si no se la comprende, eso tampoco se sabrá.
- Los reconocimientos no se «reconocen»... da lo mismo ser/hacer como si no.
- Cultura del «masomeno». Típica expresión de los tiempos actuales, junto con el «casi» y el «otra vez será», sustituto y antítesis de la búsqueda de la excelencia.
- Premiar el esfuerzo, no los resultados, y a veces ni siquiera el real esfuerzo.
- - Inmediatismo y dispersión. Es «casi imposible» el pensamiento de largo plazo y la focalización en objetivos claros y concretos... vivimos en un «video clip».
- Falta de orientación al trabajo en equipo. Prima el individualismo y el egoísmo.
- Usamos solo el sombrero negro (Edward De Bono).
- Estado burocrático y pesado. No responde o lo hace tarde, lento y mal. Le cuesta reconocer las cosas que están mal y tomar medidas para corregirlo. Por eso los obstáculos aumentan y los problemas se hacen más difíciles de solucionar.
- Cambios periódicos en las políticas y las prioridades del Estado y sus instituciones.
- Diferentes agendas... producto de lo anterior.
- No se aprovecha lo existente y probado. Existe una tendencia «refundacional», todos quieren inventar nuevamente la rueda.

FACTORES CULTURALES Y SOCIALES DEL SISTEMA DE SALUD

Se incluyen en este factor todos aquellos obstáculos que se identifican con formas de pensar y actuar que tienen su origen en costumbres o pautas aceptadas,

en especial en el ámbito de la salud en general y de la salud pública en especial. Sin perjuicio de lo anterior, debemos tener presente que algunas son propias y «exclusivas» de este ámbito, pero muchas de ellas son un reflejo o replicación, a menor escala, de otras de carácter más genérico, ya sea en la aldea global o en nuestro país.

- Cambio frecuente de autoridades de salud pública, a nivel nacional
- Cambio frecuente de jerarquías y dirección hospitalaria
- Mala imagen endémica de la salud en general y de la pública en particular
- Medicina defensiva, como consecuencia del creciente proceso de judicialización de la medicina
- Imposibilidad práctica de hacer *benchmarking*, por falta de referentes accesibles

Factores legales y/o normativos

- Normativa legal y reglamentaria pesada y burocrática
- Muchos controles, pero poca efectividad e inacción ante el «error»
- Ausencia de normativa facilitadora del cambio y búsqueda de la excelencia

Factores humanos

No es casual que tanto este factor, como el siguiente, sean las que más ítems reúnen. Las personas son fundamentales; lo que las personas piensan y sienten, condicionan lo que hacen; lo que hacen resulta clave en la estrategia de toda organización, pero mucho más cuando esta actúa en el área de los servicios, fundamentando su éxito en la obtención de la excelencia, el aseguramiento de la calidad y la gestión innovadora.

- Falta de compromiso. No se les dan a las personas, buenas «excusas» para ello.

- Falta de motivación. Factor asociado íntimamente con el anterior, pero diferente.
- Arbeit antes que Werk. La gran diferencia entre «trabajo» y «laburo».
- Postura existencial con amplio predominio de ES (Evitar el Sufrimiento).
- Falta de costumbre de trabajo en equipo.
- Mecanismos de ingreso inadecuados. Barrera poco efectiva para asegurar que sólo se incorporen personas competentes.
- Sistemas de evaluación de desempeño inexistente y/o poco efectivo y/o mal y/o no utilizados.
- Falta de recursos para la capacitación permanente, necesaria para mantener un nivel de competencia para la excelencia.
- Falta de interés del personal en capacitarse. «Si aprendo a hacer más cosas y/o a hacerlo mejor, voy a tener mayor cantidad de trabajo, mayor exigencia, mayor responsabilidad, a cambio de nada».
- Falta de polivalencia y *back up*. Cualquier situación inesperada nos complica.
- Estabilidad e inamovilidad del empleado público. Aspecto positivo en general, muy negativo en particular.
- Sistema disciplinario «garantista». Tanto que es casi imposible de aplicar.
- Múltiple empleo. Las condiciones de horario y trabajo en la salud hacen que la mayoría cuente con, al menos, dos o tres empleos.
- Ausentismo y rotación laboral elevadas. Muy relacionado con el anterior factor.

Factores de estructura organizacional

Este tema no refiere a la infraestructura edilicia ni a las condiciones físicas en las que se realiza el trabajo; encara los aspectos organizativos, que condicionan la forma en que se realizan las tareas y que pueden afectar los resultados de las mismas: poder – liderazgo – comunicaciones – toma de decisiones – sistema de trabajo (piramidal vs. matricial) – trabajo en equipo – flujo de la información – ambiente laboral (CVT) – condiciones de trabajo – seguridad e higiene – relaciones laborales – etc.

- Dificultad para el uso adecuado del poder, especialmente del liderazgo
- Organización del trabajo. Estructuras tradicionales, rígidas y piramidales, así como una fuerte jerarquización y compartimentación en «castas»
- Factor RC (Resistencia al Cambio) muy fuerte, en todos los niveles
- Mejor hecho en casa que mandado hacer afuera. Problemas de confianza
- «Eso no lo inventamos aquí». Aplicación de «egocentrismo organizacional»
- Celos y recelos. Obstáculo estrechamente relacionado con los anteriores
- Corporativismo, en todos los niveles
- Malos liderazgos. Incompetentes, en el «buen sentido» de la expresión
- Falta de habilidades de comunicación. En, y entre todos los niveles y funciones
- Falta de habilidades de planificación. Tanto en el nivel estratégico, como en el táctico y el operativo
- Falta de habilidades para RP & TD
- Falta de habilidades de negociación y relaciones laborales
- Falta de habilidades creativas y capacidad para la innovación
- Falta de capacidad para pensar en procesos y sistemas
- Delegación invertida. Lo que podríamos definir como el «anti-liderazgo»
- Comunicaciones internas inadecuadas. Canales inexistentes y/o ineficientes
- Sistemas de información. Centralizados, burocráticos, poco efectivos
- Ambiente laboral «inamistoso»
- Condiciones de trabajo, seguridad e higiene poco adecuadas
- Ergonomía... ¿qué es eso?... ¡ni pensar en la ergonomía psicológica y sociológica!

Factores de infraestructura, tecnología y sistemas de trabajo

La infraestructura edilicia es un *hándicap* para una parte considerable del sistema de salud pública en nuestro país y que, por lo tanto, sería necesaria una

considerable inversión si se pretendiera llevar el proceso de acreditación a todos y cada uno de los laboratorios de análisis clínicos de Uruguay en forma inmediata y/o simultánea. Sin embargo, tal ambición no solo resulta impracticable y poco realista sino que además es poco conveniente, teniendo en cuenta el conjunto de obstáculos enfrentados.

- Infraestructuras locativas inadecuadas. En la mayoría de los casos, edificios viejos, con mal mantenimiento y pensados para otros fines
- Estructuras logísticas de transporte insuficientes. Condiciona los traslados entre lugares distantes unos pocos kilómetros
- Obsolescencia y desactualización tecnológica
- Necesidades heterogéneas. Cada lugar de trabajo determina las suyas propias, aunque esto no sea adecuado y/o conveniente
- Sistemas informáticos. Limitados, inadecuados, desconectados entre sí
- Procedimientos de trabajo y manuales. Cada maestrillo con su librillo
- Falta de trazabilidad. Se dificulta poder dar respuesta siempre a las 5W2H

Factores económicos y presupuestales

- Presupuesto insuficiente
- Krónos Vs. Kayrós. La aparente necesaria elección entre urgente e importante

Factores de relacionamiento con proveedores y sistema de compras

- Políticas de compras. ¿El precio como única condición, es una razonable política?... ¿el corto plazo en la relación es lo mejor?
- «Normalización». Una estrategia de «igualdad» que trata en igual forma a los desiguales (en objetivos y recursos necesarios) no produce buenos resultados.
- Los proveedores como enemigos. El *win-win* no aplica en estos casos.

Factores relacionados con los usuarios

Para algunos, incluir a los usuarios como «parte» de los obstáculos podría resultar, cuando menos, extraña; sin embargo está plenamente justificado, bajo el enfoque de temas relacionados con la interacción de la organización con los mismos.

- El usuario como «paciente» y no como «cliente»... no son sólo expresiones
- Falta de conciencia ciudadana. Desconocimiento de derechos y obligaciones
- Falta de transparencia. No solo por el carácter técnico de la actividad
- (Falta) Masa crítica de usuarios. Poco aprovechamiento de las capacidades instaladas y los recursos disponibles

GESTIÓN - ESTRATEGIAS - APRENDIZAJES

Aunque podemos identificar, como evento gatillo del proceso de cambio en el LabHF, la implementación de un SGC y la posterior acreditación en la Norma ISO 15.189, estos hechos son, hoy, solo la parte más visible del iceberg que conforma la gestión de la organización y que le permite una adecuada «flotación», en un mar lleno de riesgos. Si bien la gestión es una sola y las estrategias decididas e implementadas forman una estrecha red, para una mejor comprensión, se desagregan y destacan en forma resumida varias de las más importantes.

Liderazgo & Empowerment

Nadie puede discutir la importancia que tiene el liderazgo en la gestión de una organización, sea que la misma propenda a la calidad e innovación, o no.

En la salud en general, y en el área pública en particular, existe una cultura que fomenta la *compartimentación* y un orden rígido, con roles claramente definidos y acotados, así como un respeto estricto a las jerarquías definidas. A tal punto es así que la mera delegación ya resulta un fenómeno

aislado y poco frecuente. Plantearse la generación de un clima de participación es algo cercano a una «herejía», en la consideración de muchos integrantes del sistema. Por esto mismo, para quien es designado para conducir el grupo de trabajo no resulta sencillo comprender la necesidad de transformar la palabra «equipo» en un concepto real y aplicable, pero mucho más difícil es llevarla a la práctica.

Complementariamente, una gestión participativa requiere de la construcción de una estructura que le otorgue viabilidad y sustento a la misma, tarea que requiere de la colaboración de todos los integrantes de la organización.

Liderar efectivamente implica ser capaz de desarrollar liderazgos en el equipo de trabajo y empoderar a las personas en forma efectiva, permitiendo y estimulando que las mismas se involucren y asuman protagonismo y responsabilidades reales. No perdamos de vista, además, lo que todos sabemos: asumir exitosamente tareas de liderazgo no es tan solo una cuestión de querer y de mero voluntarismo, se requiere formación continua y preparación, lo que implica también mayor dedicación y esfuerzo.

En este contexto, tampoco resulta menor el hecho de que estar dispuesto a asumir esa participación implica recargar solo uno de los platillos de la balanza; asumir más responsabilidades, mayor carga de trabajo, tener que «lidiar» con otros integrantes del equipo de trabajo, a cambio de... pues nada, si nos referimos a incentivos económicos de cualquier tipo. Si no existen cargos de conducción presupuestados para la unidad, pues tampoco existe una remuneración diferenciada para quienes los desempeñan.

En el LabHF fue posible cambiar el paradigma existente, generando y desarrollando una cultura participativa, sustentada en hábitos y herramientas de

gestión, que abarcan a la totalidad de los integrantes del mismo, empezando por quienes ocupan cargos de jefatura y dirección, cuyo ejemplo es la mejor inspiración para los demás y la mejor herramienta para fomentar el clima pretendido.

En tal sentido, sin dudas uno de los elementos claves en este proceso fue el surgimiento y consolidación del Equipo de Gestión del Laboratorio (EGL), el que se ha transformado en un participe necesario de la gestión innovadora del LabHF. El EGL no sustituye la cadena jerárquica de toma de decisiones, pero aporta calidad y un enfoque diversificado, siendo, además, un imprescindible facilitador en la implementación de las mismas; en el tratamiento y análisis de la información; así como en las comunicaciones; en el relacionamiento interno y externo de la organización; etc.

Se han definido e implementado diferentes estrategias complementarias para hacer posible un liderazgo participativo y un *empowerment* efectivo, donde las nuevas ideas fluyan libremente, sean analizadas en forma sistemática, e implementadas cuando ello es adecuado. Entre las principales, a destacar:

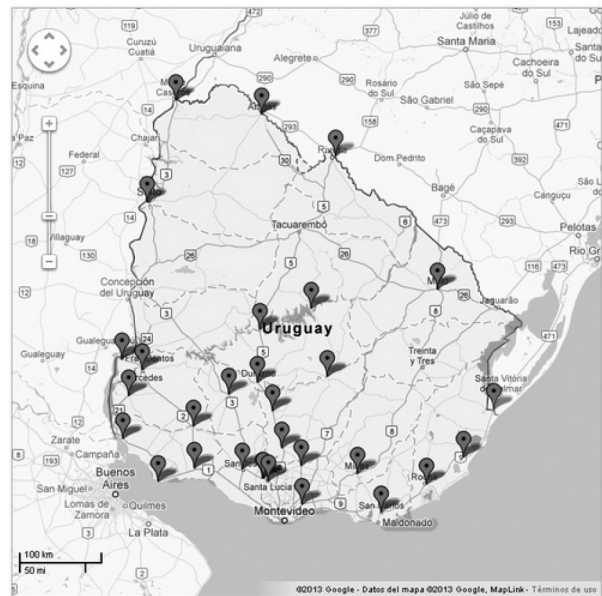
El EGL, ya mencionado; los lunes de calidad (reuniones al que se invita a todo el personal para aportar ideas sobre el servicio y su mejora); el cuaderno de la mejora (para aquellos casos en que la persona no puede o no desea participar de una instancia colectiva y/o prefiere escribir y no hablar); la política de puertas abiertas (aplicada por la Dirección Técnica y por el coordinador general, con libre y directo acceso de cualquier integrante del equipo de trabajo, sin necesidad de seguir las líneas jerárquicas establecidas, ni solicitar cita previa); la gestión itinerante (es una actividad proactiva que, implica utilizar las piernas, pero más aún la boca y los oídos).

El ejemplo más reciente se produjo este año. Al decidir fortalecer el esfuerzo del LabHF en lo relativo a los temas de equidad o violencia de género, tratamiento equitativo, etc. Para ello se convocó a interesados en participar voluntariamente y, como resultado del éxito de tal llamado, hoy se encuentra actuando, muy activamente, el equipo GENTE (GÉNERO y Trato Equitativo).

El involucramiento directo del personal no se limita a los aspectos operativos, también apunta a los niveles tácticos y estratégicos, ejemplo de ello son: la construcción y determinación colectiva de la misión, visión y políticas del LabHF; la discusión y definición de las pautas éticas de actuación y los valores*; la identificación de los grupos de interés y sus necesidades; la determinación de riesgos; el seguimiento de indicadores de los procesos; etc.

Conocimiento de los grupos de interés

Toda organización, cualquiera sea su naturaleza o campo de actuación, cuenta con grupos de interés (*stakeholders*). Aún el directivo más distraído de las mismas será capaz de mencionar varios de ellos: clientes, proveedores, accionistas, personal.



Muchos, sin embargo, serán incapaces de comprender la importancia estratégica que tiene la identificación de todos sus grupos de interés y, más

aún, el conocimiento y gestión de sus necesidades y expectativas.

No ha sido así en el caso del LabHF, que varios años antes de comenzar con el proceso que llevó a la acreditación del LabHF en la Norma ISO 15189, ya lo determinó; realizando, a partir de entonces, un constante el trabajo de extensión y profundización, refinando y ajustando la información. En especial identificando aquellas necesidades y expectativas

que podían ser contrapuestas y/o susceptibles de generar conflictos entre dichos colectivos, buscando soluciones adecuadas.

Como resultado de esa tarea, el LabHF ha determinado sus grupos de interés, cada uno de ellos con características diferenciales, identificando sus necesidades y expectativas (agrupados, a los fines de este trabajo, en categorías genéricas).

CLIENTES: usuarios – centros derivantes – médicos solicitantes

HF: Salas, Hemodiálisis, policlínicas barriales y del Interior – Contaduría, Proveduría y Compras – RR.HH. – Mantenimiento – Dirección

ESTADO: ASSE – Ministerio de Salud Pública

PROVEEDORES: Reactivos, Insumos y Equipamiento – Servicios de Limpieza – Servicios de Informática – Servicios de Transporte de muestras – Servicios Publicitarios – Servicios de Consultoría y Asesoramiento – Laboratorios de derivación

ENTORNO: Comunidad de Florida – Empresas de Florida – Organizaciones de Salud – Red de laboratorios acreditados – sociedades científicas – Organismos de Certificación y Acreditación de SGC - Prensa

PERSONAL: Dirección Técnica – EGL – Personal en general

Procesos y gestión de riesgos

Seguramente, para la mayoría de los lectores, lo que se expresa a continuación no resulte novedoso e innovador, pero sí lo es en el contexto en que se desarrolla la actividad del laboratorio.

El LabHF realizó una definición de sus procesos principales (la propia ISO 15.189 los determina), así como los de apoyo y los estratégicos. En todos los casos ello ha implicado determinar todos los elementos clave: objetivo – «dueño» – actividades – procedimientos – *in/out* con otros procesos – participantes. Además de una batería de indicadores para asegurar que los mismos se encuentran controlados y tienen la capacidad

para producir en forma continua y consistente los resultados requeridos. La determinación y estructura de los procesos tuvo en cuenta las necesidades de los diferentes grupos de interés, recabándose las mismas en forma directa.

En cuanto a la gestión de los riesgos, se ha realizado un profundo y cuidadoso análisis para identificar los mismos, determinar su probabilidad de ocurrencia, así como sus posibles impactos negativos de la misma, empleando herramientas técnicas adecuadas, por ejemplo FMEA. Obviamente el siguiente paso ha sido implementar planes de contingencia para eliminar y/o minimizar tales probabilidades e impactos. Los principales riesgos identificados son los siguientes:

Inasistencia del personal	Contaminación biológica
Cobertura de vacantes ante bajas imprevistas	Incendio en áreas de trabajo y/o en los accesos a las mismas
Falta de competencia requerida para algunas actividades críticas/complejas	Inundación y/o problemas de acceso al área de laboratorio
Rotura de equipos de análisis y similares Falta de reactivos en forma puntual (retraso en entrega por ejemplo)	Cambios en la integración de los organismos de dirección superiores (ASSE y/o Hospital) por modificación de políticas y/u objetivos previos
Agotamiento de recursos económicos por demanda mayor/diferente a lo planificado	Pérdida de clientes externos (hospitales derivantes) Caída/salida del mercado de proveedores de equipos e insumos clave
Corte de energía eléctrica	
Corte de Internet y/o intranet	

Factor humano y gestión por competencias

Nada es posible sin la gente... Como se ha indicado antes, el nivel de rotación del personal es nulo. Es motivo de orgullo para la misma que las personas que desean incorporarse al equipo de trabajo y esperan la oportunidad de hacerlo conforman una larga lista. En ese sentido, el LabHF es claramente un «atractor» y no un «expulsor», al punto que existen ejemplos de personas que tenían múltiple empleo y al momento de tener que optar eligieron esta organización por sobre otras opciones, de carácter privado.

Muchas veces el verdadero problema no es encontrar gente con iniciativa... es conseguir gente con «acabativa».

Un elemento clave para la gestión del factor humano en el LabHF ha sido la definición e implementación práctica de una serie de Políticas de Recursos Humanos, que abarcan todos los aspectos de la relación «persona-organización», apuntando a la satisfacción de ambas partes. A simple modo enumerativo, estas políticas hacen referencia a los siguientes temas:

Perfiles de puesto - Selección e Ingreso – Inducción – Promoción - Evaluación de Desempeño - Capacitación y Desarrollo – Comunicación – Remuneración – Incentivos – Participación - Clima Laboral – Ergonomía (física, psicológica y sociológica) y

condiciones de trabajo - Equidad y no discriminación - Acoso Laboral - Derechos y deberes del personal – Disciplina.

Por su carácter de organización acreditada en la Norma ISO 15.189 se asume la obligación de aplicar una gestión del Factor Humano sustentada en la Gestión por Competencias. Pero, hace ya muchos años, se comprendió que asegurarse de contar con personal competente es condición necesaria, pero no suficiente, para la gestión exitosa.

Resulta claro que esa competencia, que puede definirse como el saber hacer (conocimiento), debe estar acompañada por el querer hacer (motivación y compromiso) y el poder hacer (capacidad tecnológica, información, condiciones ambientales, etc.).

El primer paso fue la elaboración de los «Perfiles puesto», con una descripción detallada de las tareas del puesto y las competencias requeridas para un desempeño efectivo del mismo. Ya en las versiones originales se consideran no solo los aspectos técnicos, sino también las cualidades personales.

El siguiente paso lógico fue la elaboración de un «Diccionario de competencias», a los efectos de que todos utilicen «el mismo lenguaje». El último paso,

por el momento, ha consistido en trabajar sobre tres aspectos muy importantes: niveles, comportamientos asociados, mínimos y óptimos (aplicando la técnica del «semáforo»).

Algo que ha sido una constante es la calidad humana de los integrantes del equipo de trabajo, esto ha permitido que los esfuerzos de capacitación continua, que buscan incrementar su profesionalidad, hayan podido sostenerse en forma permanente. Pero con la voluntad de las personas no es suficiente, este tipo de esfuerzo requiere recursos económicos y de otro tipo. Lo referido al aspecto económico ha resultado todo un desafío, por las carencias presupuestales del Estado. Ello ha llevado a aguzar el ingenio y crear una suerte de círculo virtuoso, aprovechando las fortalezas que tiene el laboratorio, por su condición de laboratorio acreditado, además de manejar un volumen de trabajo muy importante, con una imagen que lo transforma en una vidriera ideal, para proveedores y otras partes interesadas, lo que ha posibilitado obtener auspicios y apoyos, para organizar y participar en actividades de formación.

Cientes, usuarios y estándares de servicio

Como se mostró, dentro de los grupos de interés, el LabHF ha identificado como clientes a los centros derivantes y a los médicos solicitantes, además de los usuarios directos de sus servicios. Por supuesto, la satisfacción de todos los clientes es medida y evaluada en forma regular por la organización, siendo que, con el correr del tiempo, el proceso ha sido objeto de continuas mejoras, tanto en la metodología de relevamiento de información como en su análisis y *feedback*. La última mejora es la introducción de una metodología similar a la SERVQUAL.

Complementariamente, como directa consecuencia de la determinación de sus necesidades y expectativas, se establecieron una serie de estándares de servicio, los que son objeto de constante control y perfeccionamiento. A continuación, a modo

ilustrativo, se mencionan algunos de los aspectos más significativos considerados y un ejemplo de estándar:

Rapidez de atención / entrega de resultados: la hora de comienzo de atención debe respetar el horario asignado con una tolerancia no mayor a 5 minutos.

Seguridad: asegurarse el nombre de la persona antes de realizar la extracción.

Certeza de resultados: protocolos de actuación en cada caso.

Comodidad del local: todas las personas deben disponer de asientos.

Cordialidad: excepto en caso de bebés de brazos, dirigirse directamente al niño y no ignorarlo mientras se habla con los padres.

Accesibilidad física: procurar asientos especiales en los casos en que se requiera.

Accesibilidad remota: el teléfono debe ser atendido antes de que suene 4 veces.

Facilidad tramitación: 50% de los trámites más habituales se pueden realizar en forma remota (Internet, teléfono, SMS, email, etc.).

«Precio» (relación costo/beneficio): ubicado en el cuartil superior. En cuanto a todas las condiciones y recursos: rapidez+certeza/tiempo+dinero.

Competencia técnica («ser»): polivalencia (cuadros de replazo).

Actitud profesional («parecer»): lenguaje adecuado, claro y preciso, sin jerga (al hablar con usuarios).

Procesos eficaces y eficientes: indicadores para cada proceso (al menos dos para los principales y uno para los de apoyo).

Relación con los proveedores

La relación con los proveedores siempre es un tema complejo, en especial cuando la organización forma parte del Estado; las «reglas del juego» suelen ser «perversas». La mención de este tema, se debe a que, seguramente, es uno de los aspectos donde el LabHF ha mostrado mayor capacidad innovadora, trascendiendo incluso un improbable «ganar-ganar», para una organización pública, hacia una real sinergia.

No existe otra forma de explicar cómo es posible contar con equipamiento y tecnología de última generación, con el escaso presupuesto disponible. Sin ánimo de exagerar, se puede afirmar que varios proveedores «ruegan» tener la posibilidad de aportar sus productos, sin una ganancia directa, sabiendo que el LabHF es la mejor «vidriera» y «sala de exposición» que pueden tener, considerando su prestigio y las exigentes condiciones en que se realiza en trabajo en ese lugar, que sus potenciales clientes, incluso del exterior, reconocen.

Comunicación

Actividad humana por excelencia y clave para el éxito de cualquier organización, parece adecuado terminar este trabajo, haciendo algunas consideraciones sobre lo que realiza el LabHF al respecto. La organización comenzó definiendo una Política de Comunicación, adecuada a sus particulares características y condiciones, pilar de toda la estrategia.

El Laboratorio de Análisis Clínicos del Hospital Florida (LabHF) comprende que, a los efectos de una efectiva aplicación de su Política de Calidad, así como del cumplimiento de los objetivos establecidos, es necesario y conveniente definir e implementar una Política de Comunicación que sirva de guía para el accionar de la organización en dicho campo.

El LabHF ha identificado partes interesadas/grupos de interés, tanto internos como externos, con los

que se requiere mantener un sólido y continuo flujo de comunicación que permita el mutuo conocimiento de sus respectivas necesidades y expectativas, así como el intercambio de información de tipo operativa, a los efectos de que la otra parte pueda actuar en consecuencia, buscando la común satisfacción y el cumplimiento de los objetivos de todas las partes interesadas.

La Política de Comunicación del LabHF se sustenta en los siguientes Principios:

- Alineación con la Política de Calidad del LabHF
- Respaldada por un análisis estratégico de la comunicación
- Segmentación de las partes interesadas/grupos de interés de acuerdo con criterios técnicos y funcionales
- Respeto por las normas legales, éticas y de confidencialidad
- Respeto por las personas y, especialmente, por el tiempo de las mismas
- Utilización de un *mix* de canales y herramientas tradicionales e innovadoras, pero priorizando, siempre que ello sea posible, las últimas
- Aplicación de los principios y técnicas de *escucha activa; mensajes efectivos y Acción es comunicación*
- Implementación de un Plan de Comunicación* revisado y actualizado en forma periódica y sistemática
- Definición y utilización sistemática de indicadores para asegurar que los procesos de comunicación se realizan de acuerdo a lo planificado y que son efectivos
- Búsqueda constante de la mejora continua y del incremento de valor (mejor relación efectividad/costo)
- Adquisición de competencias de comunicación por parte del personal responsable

Hoy, como resultado de un proceso de continuas mejoras, el LabHF cuenta con un Manual de Comunicación (con más de 20 págs.), cuyos objetivos son:

Establecer un marco estructurado, pero flexible, que permita satisfacer las necesidades de comunicación, recíprocas y comunes de la organización con su entorno (grupos de interés), permitiendo una continua adaptación, que tenga en consideración los cambios tecnológicos, sociales y de cualquier otro tipo que puedan producirse, a los efectos de una eficaz y eficiente gestión de la comunicación, tanto interna como externa.

Determinar cómo se establece la *Política de comunicación* y los demás marcos de referencia aplicables (normas legales y pautas internas de conducta, entre los principales); así como los demás elementos clave del Sistema de Comunicación. Asimismo, se incluye la metodología para determinar los objetivos de comunicación de cada una de las partes, tanto individuales como comunes. También cómo se revisan y modifican todos los elementos y herramientas utilizadas, a los efectos de procurar su mejora continua.

Definir cómo se planifican, ejecutan y controlan las principales actividades de comunicación (reflejadas principalmente en el *Plan de comunicación*); cómo determinan responsabilidades para las mismas; cómo se asignan los recursos necesarios para asegurar su efectividad y el cumplimiento de los objetivos establecidos; manteniendo la alineación de los mismos con los objetivos estratégicos y de calidad de la organización.

Se utiliza como principal herramienta de gestión, el *Plan de comunicación*, de carácter anual, en el cual se incluyen los siguientes elementos:

- Denominación de los grupos de interés: nombre que se le asigna y/o con que se le conoce en la interna de la organización
- Definición de los grupos de interés: aclaración *in/out* para cada uno
- Objetivos de la comunicación: los del LabHF, los del grupo de interés, los comunes a ambas partes
- Canales de comunicación principales y/o prioritarios: oral / audiovisual / escrita / imagen institucional / instalaciones / lenguaje corporal / Internet

- Herramientas de comunicación, principales y/o prioritarias: relacionadas con los canales determinados en cada caso
- Actividades previstas: se indica, en cada caso «qué» y «cuándo»
- Responsables de implementar las actividades: cargo/función
- Responsables de supervisar la realización de las actividades: cargo/función
- Responsables del control de los indicadores establecidos: cargo/función
- Recursos con significación económica (Presupuesto): costos directos e indirectos previstos (no incluye salarios del personal del LabHF, excepto que deban realizarse pagos extras)
- Indicadores de ejecución: para cada actividad establecida
- Indicadores de efectividad: para cada actividad establecida
- Documentación asociada: relacionadas a cada actividad



Cada vez más!!

Laboratorio del Hospital Dr. Raúl Amorín Cal de Florida obtuvo el Oro en "Compromiso con la gestión pública" en la edición 2014 del Premio Nacional de Calidad que realiza el Instituto Nacional de Calidad (Inacal). En 2013 fue Plata. "Lo que hemos conseguido es el equipo de trabajo del laboratorio es trabajar por sobre el nivel que se nos exige: hacemos mucho más de la exigencia que tenemos para trabajar", expresó Jorge Nays. "El funcionamiento público tiene la opción de transmutar o transcurrir", agregó, recordando que el proceso de mejora continua fue una iniciativa de los propios funcionarios del laboratorio.

Centro de Promoción de la Fila. <small>Opinión sobre la reforma constitucional de la ley de edad de responsabilidad. (pág. 3)</small>	Son 32 los nuevos policías <small>Hoy a las 11 hs. se elige a los 32 policías más. El acto será en la Escuela. (pág. 4)</small>	Se juega la 4ª fecha del Clausura <small>Además: Uruguay - Arabia a las 18:15 y Brasil - Chile a las 20. (pág. 5 y 6)</small>	Reflector mundial: la invasión <small>Spacia. Desde Avellanador habla de la importancia de cambiar en la revista. (pág. 10)</small>	Electricidad en todas las escuelas <small>Uruguay es el primer país del mundo en lograr electricidad para todos. (pág. 11)</small>
---	---	---	---	--

CONCLUSIONES

Calidad e Innovación en el sector público... ¿una utopía? ... ¡No, absolutamente No!

¿Se requieren grandes inversiones y recursos disponibles?... ¡Nuevamente, No!

¿Es posible llevarlo adelante sin el fuerte compromiso de las personas?... ¡Otra vez No!

¿Es necesario un fuerte respaldo del Estado? Estaría muy bueno, seguramente sería mas fácil y rápido implementar los cambios, si existieran... es conveniente... pero, imprescindible... ¡No!

¿Son necesarios la constancia, paciencia, compromiso, resistencia a la frustración, gestión

del cambio, creatividad y ruptura de paradigmas, entusiasmo contagioso, competencias personales, capacidad para realizar alianzas y generar sinergias, herramientas de gestión adecuadas? ¡Sí, sí, sí y sí!

Sin lugar a dudas, la única forma de conseguir el éxito es ser capaz de conjugar tres verbos en forma simultánea: querer – saber – poder. Recordemos... Imposible no es un hecho... ¡Es una opinión!



**A PALABRA INNOVACIÓN.
TEORÍA Y PRÁCTICA DE
CAPRICHOSAS INTERPRETACIONES
SCHUMPETERIANAS**

The word innovation.
Theorie and practice of capricious
shumpeterian's interpretations

Graciela B. Sturm*



*Facultad de Ciencias Económicas. FCE UBA. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: graciela.sturm@gmail.com

Cómo citar / How to cite

Sturm, G. B. (2015). La palabra innovación teoría y práctica de caprichosas interpretaciones Schumpeterianas. TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad, XX, 81-89.

Resumen: este trabajo forma parte de una investigación académica de la Facultad de Ciencias Económicas (PRO FAC - UBA)¹. Se estudian ciertos atributos propios de la palabra *Innovación* como concepto teórico a partir de la interpretación schumpeteriana de la economía como un proceso evolutivo. «Der Kreislauf», corriente circulatoria que da vida al sistema capitalista, reconstruyendo el marco histórico que contextualiza dicha teoría en el periodo de inter-guerras.

Palabras clave: *kreislauf*, destrucción creadora, corriente circular, procesos económicos evolutivos, guerras mundiales.

Abstract: this paper is an investigation in Economics Ciencias – Buenos Aires University (PRO FAC - UBA)². This study analyse some attributes around *Innovation* theorie concept in a schumpeterian's interpretation of capitalism evolution. “*Der kreislauf*”, *circular flow* in the life economics system. For this representation, making an historical reconstruction in world-wide context during war term.

Keywords: *Kreislauf*, creative destruction, circular flow, economics and evolutive process, world-wide conflict.

INTRODUCCIÓN

En el prólogo a la edición española de *Teoría del desenvolvimiento económico* (1912) puede leerse:

¹ Este trabajo es un avance inicial de investigación dentro del proyecto PRO FAC, presentado en abril de 2014 IIEP-FCE UBA «Países en desarrollo, mercados emergentes, paradigmas en conflicto. Apuntes para el análisis de realidades locales y nacionales en América Latina (siglos XIX-XX)».

² This *paper* is an inicial advance of investigation into PRO FAC project (April 2014, IIEP-FCE UBA). *Countries in development, emergers markets, paradigmatic conflicts. Notes for analysis on local and national realitys in Latin America (s. XIX y XX)*.

El tema de la economía es un proceso histórico único y en el cual no se puede retroceder, que cambia sin cesar su propia constitución, creando y destruyendo mundos culturales unos tras otros... ¿No nos será posible lograr más? Es decir, ¿no podremos construir un modelo o esquema teórico de la mera evolución económica, descubriendo qué impulsos concretos la mueven y derivando de sus efectos, series de acontecimientos que sirven de explicación racional de la propia realidad histórica? Clasificando todos los factores que pueden ser causantes de cambios en el mundo económico, he llegado a la conclusión de que, aparte de los factores externos, existe uno puramente económico (de mutación económica) al que yo he dado el nombre de Innovación (Schumpeter, 1941).

En este trabajo se estudian ciertos atributos propios de la palabra ‘innovación’ en tanto concepto teórico, así como su relevancia en torno a problemáticas relacionadas con las premisas de desarrollo³ en sociedades emergentes. Por acción u omisión, esto es: la toma de decisiones, la voluntad política, las estrategias de desarrollo en política internacional y nacional, los localismos, regionalismos, los espacios de poder en disputa.

Estaríamos así en presencia de situaciones y contextos sociales que se analizan desde los antecedentes históricos hacia la definición de problemas atinentes a un ciclo económico típico que en países como el nuestro y en el nuestro propio, afectaron las bases del desarrollo impidiendo el salto cualitativo de una sociedad preindustrial, a una sociedad en vías de desarrollo con crecimiento sostenido. Ello supone tener en cuenta la voluntad política (toma de decisiones y estrategias de gobierno) plasmada en la economía y en una actitud favorable o no a la innovación con base en el conocimiento. Para ello se tienen en cuenta los siguientes postulados:

I) El cuestionamiento del autor al capitalismo como proceso estático: la esencia del capitalismo es el

³ Se considerará que una premisa tiene significado desde la lógica como una proposición que antecede a las conclusiones de un argumento o argumentación dados.

dinamismo y no el equilibrio estático. Autores clásicos, tensiones internas del capital. Marx y su reinterpretación.

Un capitalismo inmóvil sería una contradicción en los términos. La economía y su desenvolvimiento estuvieron estudiándose de manera fragmentaria; de la misma no se deduce ninguna conclusión válida acerca de la realidad capitalista en su conjunto.

II) La influencia de los hechos históricos: Revolución Industrial y guerra; la industria de posguerra era una industria amenazada por los efectos de la destrucción y de la imposición bélica de postergar productos y bienes esenciales para la sociedad.

¿Qué amenaza al capitalismo en su sobrevivencia posterior? ¿Quizás su interpretación desde un equilibrio estático? Al tratar el capitalismo estamos frente a un proceso evolutivo y este, por su naturaleza, es una forma o método de transformación económica y jamás es estacionario.

III) La idea central sobre la necesidad de innovar surgiendo como una consecuencia de la explicación casi pragmática, evolutiva y dinámica del capitalismo.

Kreislauf (circular flow). La corriente circular de la vida económica, en tanto que condicionada por circunstancias dadas. Contraposición teórica: el impulso fundamental que pone y mantiene en movimiento a la máquina capitalista procede de los nuevos bienes de consumo, de los nuevos mercados, de los nuevos métodos de producción. Proceso de mutación industrial que revoluciona incesantemente la estructura económica desde adentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. *Revoluciones y concerns*. Negocios.

METODOLOGÍA

Estado del problema desde el punto de vista histórico, teniendo en cuenta que:

La economía de los mercados y sociedades emergentes, particularmente en América Latina, presentaron persistentemente a lo largo de la historia una fricción entre su realidad regional y las demandas del crecimiento global. Esto supone, en cuanto a la relación crecimiento-endeudamiento, una problemática que muchas veces se aborda desde paradigmas que ya no son tales.

En términos históricos, la reconfiguración de los antiguos imperios que a nivel mundial se transformaron en nuevos estados nacionales (Duroselle, 1992), permitió el auge de economías que acompañaron el surgimiento de estados fuertes y planificadores. Y centralizados. En el contexto histórico de la posguerra (Primera, Segunda y posterior Guerra Fría) la configuración territorial y política de nuevos espacios cambió la realidad de la economía mundial de la era industrial y posindustrial y nos preguntamos: ¿después de la guerra... qué?

- Promediando el siglo XX, el Estado fue perdiendo poder en cuanto al monopolio de los medios de coerción y a sus características esenciales en tanto tal. La tendencia a expandirse parecía detenerse o aparecía como una reversión del impulso que movía a los estados de enorme poder. Consecuentes realidades locales entraron en tensión con modelos que centralizaban la operatividad económica sobre una acumulación capitalista concentrada y no distributiva.
- El desarrollo se postergaba en sociedades que emergían de dictaduras, guerras y revoluciones como democracias débiles de corto alcance.
- A mirada de la historia, como disciplina que repasa la evolución en el tiempo de diferentes sociedades, depura la interpretación de las realidades humanas de acuerdo con su contexto en tiempo y espacio.

Consideramos que:

Se hace necesaria una resignificación de ciertos conceptos relacionados con el 'desarrollo' y su relación con modelos teóricos, para dar un ordenamiento

histórico en nuestros análisis. Ejemplo: el concepto de innovación y su aplicabilidad de acuerdo con circunstancias dadas.

Pero la innovación, no como invención, si bien puede incluirla en algún nivel o etapa. No como un objeto ni sujeto, ni un fin en sí mismo. En todo caso como una forma de conocimiento en un contexto de circunstancias dadas, y ese es nuestro objeto de estudio.

¿Y por qué Schumpeter? Porque siguiendo el hilo de acontecimientos históricos propios del periodo de entreguerras, su pensamiento representa un alto cuestionamiento a ciertas ideas consideradas paradigmáticas y que dejaron de serlo luego de atravesar la violencia y el desmembramiento político y económico que las guerras significaron para Europa.

En la prosecución de los siguientes objetivos: analizar desde la realidad histórica de la posguerra europea aquellas situaciones económicas que afectaron a sociedades en etapas críticas, así como las teorías económicas que rivalizaron en el empeño de solucionarlas.

RESULTADOS

Postulado I. Cuestionamiento del autor al capitalismo como proceso estático: la esencia del capitalismo es el dinamismo y no el equilibrio estático. Autores clásicos, tensiones internas del capital. Marx una y otra vez.

La burla: Marx trató de demostrar cómo la lucha de clases y la apropiación del capital, proceso conducente a una mayor acumulación, van minando la estructura capitalista que finalmente desaparecería. Al poner el énfasis en tensiones propias de los procesos de cambio, se burla de lo que llama cuento infantil burgués (*kinderfibel*) basado en la creencia de que unas personas se hicieron ricas antes que otras por su sagacidad e ingenio y capacidad de ahorro.

Al burlarse del cuento de los niños buenos, inspira a Schumpeter para arremeter contra la tradicional forma de sobrevivencia del capitalismo como sistema. Sin cambios, con contradicciones y minando las instituciones que lo protegen. De la misma manera que destruyó el armazón institucional del sistema feudal que lo antecede.

[...] la tesis que he de esforzarme en demostrar es la de que las realizaciones presentes y futuras del sistema capitalista son de tal naturaleza que rechazan la idea de su derrumbamiento bajo el peso de la quiebra económica, pero que el mismo éxito del capitalismo mina las instituciones sociales que la protegen y crea, inevitablemente, las condiciones en las que no le será posible vivir y que señalan claramente al socialismo como su heredero legítimo... (Preliminar. Schumpeter, 1963).

Y se expaya: el tipo de aumento de la producción, la falta de oportunidades para la inversión, el elemento humano.

Pero no dejaría avanzar en línea recta este pensamiento de Marx y *Das Kapital*. Así va fortaleciendo su tesis cuando afirma que la inteligencia y la energía por encima de la media normal conducirían en el noventa por ciento de los casos al éxito industrial. Sostiene que a pesar del cuento de niños y la burla, es precisamente el ahorro, en las etapas iniciales del capitalismo y de toda carrera industrial individual, un elemento importante en el proceso, aunque no tanto como lo explica la economía clásica. Si bien es verdad que no se alcanza ordinariamente el status de capitalista ahorrando de un jornal o salario sino que la masa de acumulación proviene de los beneficios y por ello *presupone* los beneficios; he aquí, en efecto, el fundamento racional para distinguir el ahorro de la acumulación. Los medios necesarios para dar comienzo a una empresa se lograrían tomando a préstamo otros ahorros o en los depósitos que los bancos crean para el presunto empresario.

Para Schumpeter, no es ese el punto sino que la esencia está en el progreso. Y el proceso capitalista

del mismo modo que ha destruido el cuadro institucional de la sociedad feudal, está minando el suyo propio. El éxito de la empresa capitalista tiende a menoscabar el prestigio o el peso social de la clase ligada principalmente a ella y que la empresa gigante tiende a desalojar: la burguesía. Este proceso ataca inevitablemente la base económica del pequeño productor y del pequeño comerciante; lo que hizo con el estrato precapitalista lo hace con el estrato inferior de la industria capitalista y en virtud del mismo mecanismo de la competencia, con pérdida de la vitalidad institucional. Y el proceso capitalista ataca su propia armazón institucional, considerándose *la propiedad y la libertad de contratación* como *pars pro toto*⁴ dentro del recinto de las grandes empresas: los órganos ejecutivos asalariados (gerentes, subgerentes asalariados, grandes y pequeños accionistas convertidos en una especie de burócratas desvirtuando el concepto de propiedad) y el contrato estereotipado, despersonalizado y burocratizado habría afectado seriamente la libertad de contratación en su institucionalidad.

La masividad de la producción y la industria desdibujaron los límites precisos de la individualidad y las relaciones interpersonales cuando los *concerns* trataban y acordaban con otros *concerns* gigantes o con masas impersonales de obreros y consumidores. Un vacío institucional solo completado por una selva de nuevas construcciones legales mientras se ha perdido la relación entre el propietario y su empresa (*Los muros se desmoronan*. Schumpeter, 1963).

Postulado II. Influencia de los hechos históricos: posrevolución industrial y guerra; la industria amenazada por los efectos de la destrucción y de la imposición bélica de postergar productos y bienes esenciales para la sociedad.

⁴ Del latín, «tomar una parte por el todo». «Una parte de un todo o un concepto que lo representa».

La guerra: ¿podía sobrevivir el capitalismo inmerso en la crisis mundial de la primera posguerra? ¿Cómo se expandió a Europa la crisis comenzada en América, luego del brusco descenso que siguió al crecimiento sin antecedentes de los años 20 en EEUU? La internalización del capitalismo de preguerra y el trastocamiento del comercio mundial con una alta participación europea luego de la Gran Guerra, se vieron acompañados de una crisis bancaria en Europa.⁵

Esta crisis echaría en tierra las esperanzas de los años 20 puestas en el restablecimiento de la economía liberal. Se creía entonces en una prosperidad basada en el comercio internacional y en la estabilidad monetaria y en un tipo de cambio fijo. El fracaso de la política económica liberal a escala internacional hizo que los países desarrollaran sus propias medidas y políticas económicas. La frustración de los mecanismos de autorregulación de la teoría económica clásica indujo a confiar en los gobiernos nacionales como instrumentos de la seguridad económica de sus ciudadanos. Es el momento de las economías nacionales

En la Tabla 1 expone una muestra de la posición relativa de las economías nacionales en cuanto al éxito o fracaso obtenido por las principales potencias industriales en un esfuerzo por defender sus economías.

⁵ Si bien existen muchas interpretaciones, tomamos como referencia el comienzo de la crisis bancaria en Europa de 1931 en Austria, cuya situación financiera era muy precaria desde finales de la guerra. El *Creditanstalt* comenzó a sufrir pérdidas y corría peligro de no poder hacer frente a sus compromisos. Esta declaración estaba bajo presión francesa en su interés de hacer fracasar la unión aduanera, propuesta entre Alemania y Austria, y contribuyó a la retirada de fondos extranjeros de los bancos alemanes. La moratoria de los pagos internacionales entre gobiernos (las reparaciones alemanas y los pagos de deudas de guerra a Gran Bretaña y EEUU) se vio reforzada por las medidas estatales que restringían la salida de fondos desde Alemania y otros países. Al estar los capitales extranjeros, incluyendo los créditos ingleses, vinculados de este modo a Alemania, se empezó a temer por la seguridad de los depósitos extranjeros en Londres. También aumentaron las dudas acerca de la decisión inglesa de reducir drásticamente el gasto público para mantener el valor de la libra; estas dudas condujeron a una ola de pánico en Londres cuando los acreedores extranjeros se precipitaron a vender libras a cambio de divisas que parecían más estables; en septiembre de 1931 Gran Bretaña abandonó el patrón oro.

Las exportaciones europeas cayeron y su falta de recuperación tenía que ver con una reducción de la demanda de importaciones, lo cual a su vez debilitaba la capacidad exportadora de los países productores de

materias primas. Según puede observarse en la Tabla 2, la rápida expansión de las importaciones entre 1899 y 1913, tuvo una caída después de la guerra y posterior recesión.

Tabla 1. Cifras en tanto por ciento de la producción mundial de productos manufacturados

Años	EEUU	URSS	Alemania	R. Unido	Francia	Japón	Italia
1929	43,3	5,0	11,1	9,4	6,6	2,5	3,3
1932	31,8	11,5	10,6	10,9	6,9	3,5	3,1
1937	35,1	14,1	11,4	9,4	4,5	3,5	2,7
1938	28,7	17,6	13,2	9,2	4,5	3,8	2,9

Fuente: H.C. Hillman (1952). *Comparative Strength of the power*. En: A. Toynbee y F.T. Ashton- Gwatkin. *The world in March 1939*, Londres, p. 439. Citado por: R. Parker: *Europa 1918-1945*. 2004. Madrid. S. XXI Editores.

Tabla 2. Importaciones de productos manufacturados de doce países exportadores en millones de dólares y a precios constantes de 1955

Países	1899	1913	1929	1937
Argentina	218	744	1064	725
Brasil	174	429	489	372
India	704	1219	1159	796

Fuente: Maizels, A. (1963). *Industrial Growth and world trade*. Cambridge. En: R. Parker *Europa 1918-1945*. 2004. Madrid. S. XXI Editores.

Otra de las razones del debilitamiento europeo fue producto de la competencia de países como Japón y EEUU. Este aumento en la capacidad de competir se dio durante la guerra, cuando Europa era incapaz de proveer a sus clientes habituales, pero continuó después de la misma por diferentes razones. En el caso de Japón fue debido al éxito de sus primeras etapas de industrialización; las exportaciones japonesas consistían principalmente en productos manufacturados baratos y relativamente sencillos, sobre todo textiles de baja calidad. Las exportaciones de EEUU estaban relacionadas con el avance de la tecnología y la producción en serie, así como nuevos tipos de productos.

Estas nuevas relaciones de comercio, pero sobre todo de producción, puso en un primer nivel nuevas realidades y nuevos conceptos relevantes: la competitividad, su tipificación y características de mercado, era uno de ellos.

Pero si bien habían cambiado condiciones y circunstancias, no cambiaba *el modus operandi* de la competencia. Por ejemplo, la reducción del análisis teórico a moldes rígidos de condiciones y métodos de producción y formas de organización industrial que no se modificaban. La competencia de los precios. Tan pronto como pudiera tener lugar la competencia de calidades y esfuerzos por vender, la variable «precio» sería expulsada de su lugar de dominio.

En la realidad capitalista, no es esta especie de competencia la que cuenta sino la que lleva consigo la aparición de artículos nuevos, de una nueva técnica, otras fuentes de abastecimiento y un nuevo modelo de organización; es decir, la competencia que da lugar a una superioridad decisiva en el costo o en la calidad y que ataca, no ya solo a los márgenes de los beneficios y de la producción de las empresas existentes, sino a sus cimientos y a su misma existencia (*El proceso de la destrucción creadora*. Schumpeter, 1963, pp. 122-123).

Así podría sobrevivir el capitalismo.

Postulado III. La idea central sobre la necesidad de innovar surgiendo como una consecuencia de la explicación casi pragmática, evolutiva y dinámica del capitalismo.

Der Kreislauf. Competitividad y resurgencia innovadora: la identificación de la competencia con las formas teóricas de monopolios y oligopolios, y sus variantes populares, responden a la concepción según la cual la realidad capitalista no es favorable para obtener un rendimiento máximo de la producción. Y esto porque la realidad capitalista tendió en otro tiempo a favorecer el rendimiento máximo de la producción o, en todo caso, un rendimiento lo bastante considerable como para ser una pieza fundamental en la apreciación del sistema. De todas maneras, según Schumpeter, el desarrollo posterior de las formas monopólicas, al matar la competencia, ha revertido esa tendencia, afirmando que «no existe una edad de oro de la competencia perfecta, es completamente imaginaria» (*El proceso de la destrucción creadora*. Schumpeter, 1963, p. 119).

El punto esencial al tratar el capitalismo es que nos enfrentamos con un proceso evolutivo. El capitalismo es por naturaleza una forma o método de transformación económica, y no solamente que no es jamás estacionario sino que no puede serlo nunca.

Ahora bien, este carácter evolutivo del proceso capitalista no se debe solamente al hecho de que la vida económica transcurre en un medio natural y social que se transforma incesantemente y que, a causa de su transformación altera los datos de la acción económica; este hecho es importante y estas transformaciones (guerras, revoluciones etc.) condicionan a menudo el cambio industrial, pero no constituyen su móvil principal. Tampoco se debe este carácter evolutivo al crecimiento casi automático de la población y el capital ni a las veleidades del sistema monetario, de todo lo cual puede decirse exactamente lo mismo que de las

transformaciones del proceso capitalista. *El impulso fundamental que pone y mantiene en movimiento la máquina capitalista procede de los nuevos bienes de consumo, de los nuevos métodos de producción y transporte, de los nuevos mercados, de las nuevas formas de organización industrial que crea la empresa capitalista.*

La transformación, la revolución, el cambio y la innovación consecuente de estos procesos son ejemplificadas con la Posrevolución Industrial. El contenido del presupuesto de un obrero, supongamos de 1760 a 1940, no aumentó simplemente en una dirección inalterada sino que experimentó un proceso de transformación cualitativa.

De un modo semejante, la historia del aparato de producción de una explotación agrícola típica, desde el comienzo de la racionalización de la rotación de cultivos, de los métodos de los mismos y de la cría de ganado hasta la agricultura mecanizada de nuestros días (junto con los silos y los ferrocarriles) es una historia de revoluciones, como lo es la historia del aparato de producción de la industria del hierro y acero, desde el horno de carbón vegetal hasta el tipo actual de alto horno, y la historia del aparato de producción de energía, desde la rueda hidráulica hasta la turbina y la historia del transporte, desde la silla de postas hasta el aeroplano.⁶

La apertura de nuevos mercados, extranjeros o nacionales, y el desarrollo de la organización de la producción, desde el taller de artesanía y la manufactura hasta los concerns, tales como los del acero de Estados Unidos (U.S.

⁶ Estas revoluciones no son incesantes en un sentido estricto; tienen lugar en acometidas discontinuas, separadas unas de otras por lapsos de relativa calma. Sin embargo el proceso en su conjunto actúa incesantemente en el sentido de que hay siempre o una revolución o bien una absorción de los resultados de una revolución, formando ambas los llamados ciclos económicos. N. de la A.

Steel) ilustran el mismo proceso de mutación industrial, si se me permite usar esta expresión biológica, que revoluciona incesantemente la estructura económica desde adentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos (*El proceso de la destrucción creadora*. Schumpeter, 1963, p. 121).

Y, en consecuencia, reafirma *kreislauf*, la corriente circular en el organismo económico, casi vivo (y pidiendo permiso Schumpeter por esta idea positivista que roza lo darwiniano), al hablar del proceso social como un todo indivisible pero en constante evolución.

Con su mano clasificadora el investigador saca de una manera artificial de su gran corriente los hechos económicos. La designación de un hecho como económico supone ya una abstracción, la primera de las muchas que nos imponen las condiciones técnicas de la copia mental de la realidad (*La corriente circular de la vida económica en tanto que condicionada por circunstancias dadas*. Schumpeter, 1967, p.17)

Los hechos sociales serán interpretados, entonces, como resultado de la conducta humana, o, en este caso, los económicos de la conducta económica. Esta delimitaría el campo de los hechos económicos. Todo el mundo debería actuar «económicamente»; todo el mundo debería depender de un sujeto económico (*wirtschaftssubjekt*). Y en esta interpretación se renuncia a los moldes metodológicos rígidos (¿caen los paradigmas?) es solo teoría económica hasta que otra especialidad o rama de la ciencia se haga cargo del análisis de la realidad como problema.

Y para concluir, en una interpretación dinámica que fluye en el devenir histórico de la conducta, hechos y sujetos económicos, como una constante evolución con procesos disruptivos, serán los momentos de destrucción-creación el punto esencial del capitalismo. En ella, en la destrucción

creativa reside en definitiva el capitalismo y toda empresa capitalista tiene que amoldarse a ella para vivir.

DISCUSIÓN

Quizás este tipo de pensamiento schumpeteriano, que hablaba de la destrucción y de la creación en un mismo acto, lo hacía en el sentido de la caída de las bases paradigmáticas del capitalismo como consecuencia de la Gran Guerra. Quizás las bases de Marx y Engels en las revoluciones del 48 que sacudieron a Europa, estaban siendo resignificadas por los procesos de cambio y evolución del capitalismo de posguerra. Pero también las bases liberales, que se tambalearon seriamente en una demostración sin precedentes con la crisis del 30, que condujo a un replanteo, a una interpretación más cuidadosa, más pragmática y menos teórica de acuerdo con la realidad descarnada de los acontecimientos. El paro forzoso sin más, y sus consecuencias llevaron a un endurecimiento de los principios marxistas en los debates intelectuales.

Mucho tuvieron que ver estas revoluciones emparentadas con el fin de los grandes imperios y que movieron al mundo de las ideas y la política hacia nuevos caminos. Marx y Engels pusieron un grito de unidad y rebeldía en la boca de los obreros que pertenecían a una crisis y a otra; una vez y otra, salarios y procesos inflacionarios como antesala del desempleo. Y la guerra, desgranando el capitalismo de los imperios y sometiendo los nacionalismos a procesos destructivos de totalitarismo y violencia.

¿Podremos hablar de una crisis de paradigmas? Sí, en la medida en que las circunstancias y nuevas realidades superaron la evidencia del drama y movieron hacia una nueva forma de capitalismo. Coyuntura histórica que inspira a Schumpeter cuando piensa en la innovación en el mismo momento de la creación: la innovación como necesidad y como producto de la presión por competir.

REFERENCIAS

- Duroselle, J. B. (1992). *Tout Empire Périra*. París: Ed. Armand Colin.
- Dougherty, P. (1990). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. New York: GEL.
- Marx, K. (1953). Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador). 1857-1858. En: *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie*. Rohenwurf, Berlín: Dietz.
- Parker, R. C. (2004). *El siglo XX, Europa 1918-1945*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Schumpeter, J. A. (1967). *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE (Primera edición en alemán, 1912, Theorie der Wirtschaftlichen entwicklung).
- _____ (1963). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. México: Aguilar. (Versión original en inglés de la Editorial Harper & Brothers de Nueva York y Londres. 1942, Capitalism, Socialism, and Democracy).



DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES

Innovación inclusiva: innovación social, innovación pública e innovación financiera

La presente declaración es fruto del congreso “*Dinámicas de la Innovación Social: innovación financiera, innovación social e innovación en el sector público*”, realizado en Buenos Aires los días 11 y 12 de diciembre de 2014, organizado por el Instituto de Investigación en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) de la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Innovación Social (SINNERGIAK Social Innovation) de la Universidad del País Vasco.

En el marco del congreso se discutieron los elementos de una agenda de innovación que permita articular diferentes dimensiones entre lo social, lo financiero y lo público como catalizadores de innovaciones híbridas y combinadas favorecedores de la inclusión y cohesión social.

INNOVACIÓN FINANCIERA

La reciente crisis financiera internacional puso de manifiesto los riesgos inherentes que pueden generar las innovaciones financieras cuando los modelos de evaluación de riesgo no toman en cuenta los costos económicos y sociales de los grupos sociales que pueden ser afectados en forma directa o indirecta. Para citar sólo algunos ejemplos, innovaciones financieras como los productos estructurados, la titulización secundaria de activos, los derivados crediticios y otras estrategias de mejoramiento de crédito, generaron una absoluta distorsión en el riesgo de tales activos, traduciéndose en problemas de información asimétrica y riesgo moral. Dentro de este marco, una vez estallada la crisis los mecanismos de propagación afectaron a la sociedad a nivel internacional, generando costos a todos los sectores socioeconómicos del mundo globalizado, siendo la mayoría de ellos ajenos a las causas y origen de la crisis.

Pero además, los modelos clásicos de evaluación de riesgo financiero impiden el desarrollo coherente del mercado financiero hacia sectores socioeconómicos menos favorecidos, generando situaciones de exclusión del crédito o bien brindando crédito bajo condiciones económicamente inviables. En este contexto es preciso desarrollar nuevos modelos de innovación financiera que tomen en cuenta los riesgos sociales futuros, un modelo de innovación financiera responsable.

LA INNOVACIÓN SOCIAL

Transcurrida ya una década del siglo XXI, la sociedad global sigue dando muestras de grandes inequidades, siendo el crecimiento de la desigualdad uno de sus rasgos más alarmantes. Desigualdad que ha adquirido carácter estructural y produce crecientes demandas sociales de recursos, bienes o servicios. Demandas que, en algunos casos, provienen de poblaciones desfavorecidas que viven en las fronteras de la exclusión social.

Esta amplia y extensa problemática necesita respuestas y soluciones en clave económico-social y también innovadoras. Las innovaciones sociales cobran así su máximo sentido como actividades capaces de crear nuevos productos, procesos, métodos o servicios que permiten identificar, atender y resolver necesidades sociales insatisfechas. Éstas pretenden dar respuestas en el ámbito inmediato de lo local, promoviendo la participación y cooperación entre diferentes agentes para producir beneficios colectivos que contribuyan a una mayor y mejor cohesión social.

LA INNOVACIÓN PÚBLICA

En el contexto anteriormente descrito, el ámbito de lo público, de lo colectivo, deviene crucial para promover la redistribución económica y la equidad social. El sector público es un agente privilegiado como catalizador de demandas, diseñador y ejecutor de políticas, o financiador de actividades que impulsen la innovación social en el marco de la innovación inclusiva.

La innovación pública debe proyectarse en estrategias territoriales en los ámbitos de la gestión, la participación y los servicios que atiendan más y mejor las necesidades de grupos sociales en exclusión o riesgo de exclusión (social, económica, cultural, tecnológica, financiera). Si bien las administraciones públicas no son los intérpretes exclusivos del interés general, deben cooperar con otros agentes en la detección de los problemas y en la búsqueda de soluciones. Es ahí donde la innovación pública confluye con la innovación social y la innovación financiera. En definitiva, hacia la innovación inclusiva.

INNOVACIÓN INCLUSIVA: HACIA UNA AGENDA DE INNOVACIÓN

Cada forma de innovación puede ser definida de acuerdo a su ámbito de aplicación (innovación social, innovación pública e innovación financiera) mientras que la innovación inclusiva expresa una estrategia (conceptual e institucional) que desarrolla un espacio de convergencia entre estos tres tipos de innovaciones.

La presente declaración plantea una agenda que busca impulsar la innovación inclusiva entre América Latina y Europa.

INVESTIGACIÓN

Acción 1: Definir y modelizar el concepto convergente de innovación inclusiva: innovación social, innovación pública e innovación financiera en el marco de los estudios de innovación. El modelo convergente debe permitir comprender las condiciones de la innovación inclusiva, su desarrollo y gobernanza, y su impacto en diferentes escalas.

Acción 2: Desarrollar un marco metodológico para evaluar, medir y monitorizar la innovación inclusiva en diferentes entornos territoriales (ciudades, regiones, países). Se trata de crear evidencia internacional sobre innovación inclusiva y sus posibilidades (condiciones e impacto) en diferentes entornos sociales y territoriales.

Acción 3: Explorar el diseño y testeo de nuevos instrumentos (financieros, de política pública, y de innovación social) para documentar y ofrecer alternativas técnicas en el fomento y desarrollo de la innovación inclusiva.

INTERNACIONALIZACIÓN

Acción 4: Crear un Think Tank para estimular la innovación inclusiva como concepto y práctica, impulsando el diseño de políticas de innovación inclusiva en distintas instancias gubernamentales y territoriales.

Acción 5: Realizar anualmente diferentes encuentros (seminarios, congresos) para difundir el concepto y las prácticas de innovación inclusiva. Se trata de ofrecer diferentes plataformas para la difusión de conceptos, métodos y casos de innovación inclusiva. Intervención.

Acción 6: Crear un red de laboratorios para la experimentación y prototipado de innovaciones inclusivas basadas en gobernanza multi-nivel: organizaciones financieras, organizaciones empresariales, sociales, de conocimiento e instituciones públicas y grupos en condiciones de exclusión (social, cultural, tecnológica, financiera...)

Acción 7: Crear una red de formación que incluya estudiantes, ciudadanos, investigadores, responsables de políticas con el fin de crear una corriente de opinión sobre innovación inclusiva en diferentes territorios y organizaciones.

INTERVENCIÓN

Acción 6: Crear un red de laboratorios para la experimentación y prototipado de innovaciones inclusivas basadas en gobernanza multi-nivel: organizaciones financieras, organizaciones empresariales, sociales, de conocimiento e instituciones públicas y grupos en condiciones de exclusión (social, cultural, tecnológica, financiera...)

Acción 7: Crear una red de formación que incluya estudiantes, ciudadanos, investigadores, responsables de políticas con el fin de crear una corriente de opinión sobre innovación inclusiva en diferentes territorios y organizaciones.

PRESENTACIÓN

La revista TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad del Grupo de Investigación CTS+i de la Facultad de Artes y Humanidades del INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO -ITM- es un medio de divulgación científica, con publicación regular semestral en los meses de junio y diciembre, y con proyección nacional e internacional. Su objetivo consiste en generar una percepción más ajustada y crítica de los temas relacionados con la ciencia, la tecnología, la innovación y de sus relaciones con la sociedad, para promover la participación pública de los ciudadanos en las decisiones que orientan los desarrollos de la ciencia, la tecnología y la innovación a través de la publicación de resultados de investigación relacionados con estas áreas del conocimiento.

Las temáticas que publica la revista están relacionados con:

- Ciencia, Tecnología y Sociedad
- Comunicación y divulgación de la ciencia y la tecnología
- Responsabilidad social y ética de la ciencia y la tecnología
- Percepción del riesgo tecnológico y principio de precaución
- Contextos sociales y culturales de la innovación tecnológica y la competitividad
- Políticas públicas de ciencia y tecnología, gobernanza y participación ciudadana
- Gestión del conocimiento y sistemas regionales de innovación
- Historia y filosofía del cambio tecnológico
- Filosofía y sociología de la ciencia y la tecnología

Las publicaciones están dirigidas a la comunidad científica provenientes de diversas instituciones, y del área de ciencias humanas y sociales interesados en

abordar la evidente relación entre ciencia, tecnología y sociedad desde una perspectiva interdisciplinaria y plural, que impulse el análisis y la solución a los problemas de la ciencia y la tecnología en los aspectos políticos, culturales y sociales.

La revista se encuentra disponible de manera gratuita en el sitio Web <http://trilogia.itm.edu.co>. Se autoriza la reproducción parcial o total de los artículos solo con fines académicos, con la solicitud expresa de mencionar la fuente.

Título abreviado: **trilogia.cienc.tecnol.soc.**

CONDICIONES DE PRESENTACIÓN DE CONTENIDOS Y DE FORMA

Todo artículo propuesto a TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad, deberá ser enviado a través de la plataforma Open Journal System-OJS y por correo electrónico a la dirección revistacts@itm.edu.co, dirigido a la Secretaría Técnica de la Revista.

La revista solo recibe trabajos originales e inéditos, esto es que no hayan sido publicados en ningún formato y que no estén siendo simultáneamente considerados en otras publicaciones nacionales e internacionales. Por lo tanto, los artículos deberán estar acompañados de una Carta de Originalidad, firmada por todos los autores, donde certifiquen lo anteriormente mencionado, y un formato con datos del autor (es).

El artículo debe demostrar una contribución significativa al conocimiento y una contribución potencial al impacto de la revista. Debe ser cuidadosamente escrito, claro, conciso y consistente. Aquellos trabajos que no cumplan con todos los requisitos en el primer envío, serán descartados.

La revista no se hace responsable de las acciones que por el envío electrónico puedan realizar *hackers*.

Una vez enviado el artículo, se dará respuesta de recibido y se procederá a incluirlo en el proceso editorial que se desarrolla en tres fases:

Primera fase

Los artículos serán objeto de evaluación preliminar por parte de los miembros del Comité Editorial y el Editor, quienes determinarán la pertinencia de su publicación en la revista. Este comité revisa aspectos formales (relevancia, claridad, organización, concordancia de los objetivos de la revista) y de estilo (ortotipografía, gramática y ortografía). Con base en esta revisión inicial, el comité decide si el artículo se rechaza o se acepta para ser evaluado por pares académicos.

Segunda fase

El artículo se envía a pares académicos que cumplen la función de árbitros especializados en el tema quienes determinaran si: a) el artículo puede publicarse como ha sido enviado; b) el artículo puede publicarse sujeto a modificaciones menores; c) el artículo puede publicarse sujeto a modificaciones mayores; d) el artículo puede publicarse pero requiere modificaciones sustanciales, en este caso es necesaria una nueva evaluación; e) el artículo no debe publicarse por las razones que se indican en esta revisión.

Los artículos serán enviados de forma anónima en doble vía: los evaluadores no conocerán el nombre de los autores, y los autores tampoco conocerán el nombre de quienes hacen la evaluación.

Tercera fase

El(los) autor(es) deberán realizar los ajustes requeridos para el artículo, y dar paso al proceso de revisión de estilo y posterior publicación.

TIPOS DE ARTÍCULOS

La revista TRILOGÍA tiene como objetivo principal la publicación de los siguientes tres tipos de artículos de acuerdo con la clasificación del Índice Bibliográfico Nacional Publindex de COLCIENCIAS.

Artículo de investigación científica y tecnológica: Documento que presenta de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Artículo de reflexión: Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

Artículo de revisión: Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

Sin embargo también podrán recibirse artículos del tipo:

Artículo corto: Documento breve que presenta resultados originales preliminares o parciales de una investigación científica o tecnológica, que por lo general requieren de una pronta difusión.

Reporte de caso: Documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.

Revisión de tema: Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Editorial: Documento escrito por el editor, un miembro del comité editorial o un investigador invitado sobre orientaciones en el dominio temático de la revista.

Traducción: Traducciones de textos clásicos o de actualidad o transcripciones de documentos históricos o de interés particular en el dominio de publicación de la revista.

RECOMENDACIONES DE ESTILO

Formato de página

Los autores deberán enviar los artículos en formato de procesador de texto Microsoft Word, a una sola columna

Tamaño papel: carta

Márgenes: superior 2.5; izquierdo 2.5; derecho 2.5; inferior 2.5

Fuente: Arial 12

Interlineado: 1.5

Títulos: Arial 14, en negrilla, mayúscula sostenida y sin punto final.

Subtítulos: Arial tamaño 13, en cursiva

Sangría: ninguna

Pie de página: Arial 10, interlineado de 1,0.

Extensión: entre 15 y 25 páginas, incluyendo tablas, figuras y referencias.

Las citas textuales se presentarán entre comillas; se usan siempre las comillas angulares (« ») a no ser que correspondan a citas en un idioma diferente al español, en cuyo caso se emplean las comillas inglesas (“ ”).

Las citas o epígrafes que ocupen cinco o más líneas, se presentarán en forma de sangrado: en párrafo aparte, con un interlineado de 1.0, en Arial tamaño 11 y sin comillas.

El idioma oficial de la revista TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad, es el español. No obstante se publican también artículos en otros idiomas.

El nombre del **INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO** irá siempre en negrilla con todas las letras en mayúscula.

Se invita a consultar frecuentemente las normas establecidas para el español, para ello existen distintas publicaciones actualizadas; se recomienda los manuales de Gramática y Ortografía de la Real Academia de la Lengua Española RAE que también puede consultar en la página Web <http://www.rae.es/rae.html>.

Contenido del artículo

Título: este aparecerá en la primera página. Deberá estar escrito tanto en el idioma original como en inglés, en lo posible no debe contener más de doce palabras y referirse a los aspectos más importantes del estudio. Debe estar centrado, en mayúscula, negrilla y Arial 14.

Recuerde que el título y el resumen son utilizados en el protocolo de indexación, por lo tanto sea cuidadoso en su escritura. No debe contener abreviaturas, siglas, jerga, ni referencias. Debe evitarse el uso excesivo de preposiciones y artículos, así como de exposiciones repetitivas, como por ejemplo: «Estudio sobre», «Investigación acerca de», «Análisis de los resultados de», «Observaciones acerca de», etcétera. Se deben evitar los subtítulos.

Autores: solamente se admiten trabajos de hasta 5 autores, los cuales deben haber contribuido sustancialmente en la investigación. El orden de aparición debe corresponderse, preferiblemente, con el orden de contribución al trabajo, cuando haya lugar. Se deberán incluir los nombres completos de todos los autores, así como el de la institución a la que pertenecen, ciudad, país, correos electrónicos, nombre del grupo y del proyecto de investigación.

Resumen (Abstract): tener resumen analítico en dos idiomas (original e inglés) en todos los artículos de investigación e innovación, los cuales incluirán los objetivos principales de la investigación, alcance, metodología empleada y

principales resultados y conclusiones. Deben ser claros, coherentes y sucintos (entre 150 y 200 palabras), para lo cual se sugiere revisar y verificar datos, sintaxis, ortografía, no caer en erratas y no incluir referencias bibliográficas, abreviaturas y tablas.

Palabras clave (Keywords): se deben presentar e identificar entre 4 y 6 palabras clave en el idioma de presentación del artículo y en inglés; estas deberán ser relevantes, indicar los temas del contenido y ayudar a su búsqueda e indexación. Se recomienda utilizar los términos de los tesauros especializados de las disciplinas correspondientes.

Tablas y figuras: todas las tablas o figuras deben ser referidas en el texto y numeradas consecutivamente con números arábigos, por ejemplo: Figura 1, Figura 2, Tabla 1 y Tabla 2. No utilice la abreviatura para la palabra «Tabla» ni para «Figura» y no las cite entre paréntesis. De ser posible, ubíquelas en el orden mencionado en el texto, lo más cercano posible a la referencia en el mismo y asegúrese que no repitan los datos que se proporcionen en algún otro lugar del artículo.

El texto y los símbolos de estas tablas deben ser claros, legibles y de dimensiones razonables de acuerdo al tamaño de la tabla o figura. No deben presentarse en formato imagen y se debe evitar el uso de abreviaturas inusuales. En caso de emplearse en el artículo fotografías y figuras, estas deben ser en escala de grises, preparadas con una resolución de 300 dpi. No se aceptan figuras a color. Cuando se utilicen símbolos, flechas, números o letras para identificar partes de la figura, se debe explicar claramente el significado de todas las convenciones.

Todas las tablas y figuras deben tener un título, el cual debe ser breve pero suficientemente explicativo e ir seguido de la referencia a la fuente de la cual se tomó la figura o tabla, en el caso de que no haya sido elaborada por los propios autores. Ejemplo de Título y referencia:

Figura 2. Mapa hídrico del Valle de Aburrá

Fuente: Corantioquia, 2013.

Los manuscritos, después del resumen y las palabras clave, se deben dividir en los siguientes apartados, y en ese orden:

1. Introducción: contiene el desarrollo y los antecedentes del problema; expone claramente el o los objetivos del estudio.

2. Metodología: en esta sección se explica detalladamente el método y la estrategia de análisis, de manera que sobre la base de esta información se permita que la investigación pueda reproducirse. La mayor parte de esta sección debe escribirse en pasado.

Describir los procedimientos seguidos; si existe una nueva metodología explicarla con todo detalle, de otro modo denominar el método y citar el trabajo publicado con anterioridad. Igualmente, identificar las técnicas (experimentales y/o estadísticas) y los instrumentos utilizados (cuantitativos o cualitativos) y criterios adoptados en el análisis. Si contiene análisis estadísticos, en estos se recomienda presentar y examinar los datos, no las estadísticas. Es conveniente incluir, por ejemplo: el criterio de muestreo y selección de la población empleada, las variables investigadas, el diseño del estudio, el modo de recolección de los datos y la frecuencia de las observaciones. Los métodos estadísticos ordinarios deben utilizarse sin comentario alguno, los avanzados o poco usados pueden exigir una cita bibliográfica.

3. Resultados: la exposición de este capítulo debe redactarse en pretérito. Reporta de forma clara y descriptiva los resultados del estudio. En este apartado se deben expresar (no interpretar), los resultados de las observaciones efectuadas con el método empleado, tales como: las diferencias estadísticamente significativas, los valores de probabilidad, los aportes analíticos, propuestas conceptuales y/o casos de estudio, según el tipo de investigación. Estos deben expresarse clara y sencillamente y pueden ser representados mediante tablas y figuras, siguiendo una secuencia lógica, sin repetir en el texto los datos de estas.

4. Conclusiones o discusión: contiene el análisis, interpretación y discusión de los resultados, a la luz de los otros referentes conceptuales y empíricos afines o distintos. La discusión, además, presenta las limitaciones y fortalezas del estudio.

5. Referencias: todos los autores referenciados en el texto deben encontrarse al final del artículo. La citación debe realizarse de acuerdo con las normas APA (*Publication Manual of the American Psychological Association*), las cuales recogen los sistemas y criterios de mayor uso en el campo de las Ciencias Sociales. Las normas APA no son fijas sino dinámicas, su sitio *web* <http://apastyle.apa.org>, proporciona permanentemente las actualizaciones. Recuerde que los productores de paquetes estadísticos deben ser mencionados.

El artículo debe contener mínimo 25 referencias bibliográficas, preferiblemente en inglés, y actualizadas (últimos 5 años). Siempre que sea posible se debe incluir al menos una cita bibliográfica que refiera un artículo de la revista TRILOGÍA.

No deben incluirse en esta sección, las referencias a las siguientes fuentes:

Cursos de posgrado o cualquier otro documento de un curso no publicado; libros y monografías no publicadas; sitios no reconocidos, como por ejemplo: Wikipedia, monografías.com, elrincondelvago.com, redes sociales o similares; eventos no reconocidos: foros, talleres nacionales, etcétera.

Damos a continuación algunos ejemplos para citación, reconociendo que es prácticamente imposible cubrir todos los casos:

Referencia de libros

Un autor:

Autor, A.A. (Año). *Título del libro*. (2ª ed.).
Lugar: Editorial.

Mejía Vallejo, M. (1980). *La casa de las dos palmas*. Bogotá: Alfaguara.

Dos o más autores:

Autor, A.A., y Autor, B.B. (Año). *Título del libro*. Lugar: Editorial.

Se escribe primero el apellido seguido por el o los nombres, separados de aquel por una coma. Los nombres se abrevian, escribiendo solo las iniciales.

Referencia de partes, capítulos o secciones de libros:

Autor, A.A. (Año). Título del capítulo del libro. En A. Editor (Ed.), Título del libro (pp. xxx-xx). Lugar: Editorial.

Angulo, E. (2000). Clonación ¿se admiten apuestas? En Nueva enciclopedia del mundo: apéndice siglo XX (Vol. 41, pp.620-622). Bilbao: Instituto Lexicográfico Durvan.

Artículos de revistas

Autor, A. A., Autor B. B. (Año). Título del artículo. *Título de la revista*, xx(x), pp-pp.

Luego del título de la revista seguido por coma, el volumen se coloca en cursiva y, sin dejar espacio entre ambos, se coloca el número, entre paréntesis y sin cursiva. Si la revista no tiene volumen, se escribe el número sin utilizar el paréntesis y en cursiva.

Troncoso, G. (1998). Costos en entidades de salud. *Costos y Gestión*, 30, 93-128.

Periódicos

Autor, A. A., Autor B. B. (Año, mes y día). Título del artículo. *Título del Periódico*, pp.

San Martín, R. (2004, febrero 13). Cancelaron la deuda universitaria. *La Nación*, p.11.

Recursos electrónicos e internet

No es necesario indicar la fecha en que se tuvo acceso al artículo ni la base de datos.

Documento obtenido de un sitio web:

Autor, A. A., Autor B. B. (Año). *Título del artículo*. Recuperado de <http://xxxxxxxxx.xxx>

Osorio, C. (2003). Aproximaciones a la tecnología desde los enfoques en CTS. Recuperado de <http://www.campus-oei.org/salactsi/osorio5.htm#1>

Publicaciones periódicas electrónicas:

Autor, A. (Año). Título del Artículo. *Título de la revista*, xx(x), pp-pp. Recuperado de <http://xxxxxxxx.xxx>

Choo, C. (2008). Information culture and informatios use: an exploratory stydy of three organizations. *InterScience Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 59(5), 792-804. Recuperado de <http://xxxxxxxx.xxx>

Paquetes estadísticos:

PAQUETE (Productor del paquete). Ciudad, País.

MATLAB 7.13 (The MathWorks). Natick, Massachusetts, USA.

OTROS

De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 034 de 2014 (Estatuto de Propiedad Intelectual del ITM) Artículo 19 “Las ideas expresadas en las obras e

investigaciones publicadas y/o manifestadas por sus profesores, contratistas, funcionarios administrativos, servidores, colaboradores, aprendices, visitantes, estudiantes e investigadores en cualquier contexto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen expresiones del pensamiento oficial de la Institución”.

Los artículos publicados por la revista Trilogía son obras literarias y científicas protegidas por las leyes de Derecho de Autor. Con la firma de la Declaración de Originalidad y Licencia así como con la entrega de la obra para su consideración o posible publicación, el/los autor(es) autorizan de forma gratuita, al ITM para la publicación, reproducción, comunicación, distribución y transformación de la obra e igualmente declaran bajo la gravedad del juramento que la obra es original e inédita y que son los titulares de los derechos morales y patrimoniales de autor de la misma.

Los textos completos de los artículos son de acceso abierto, esto es: se pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o vincular.

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente dos (2) ejemplares de la revista en donde resulte publicado su trabajo.

LISTA DE COMPROBACIÓN PARA EL ENVÍO DEL ARTÍCULO

Como parte del proceso de envío se requiere que los autores indiquen que este cumpla con todos los siguientes elementos, y los que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El artículo es original e inédito y no contiene elementos sujetos a patente, no ha sido publicado en ningún formato y no está

siendo simultáneamente considerado en otras publicaciones nacionales e internacionales.

2. El artículo corresponde con las temáticas declaradas de interés por la revista.
3. El título está escrito tanto en el idioma original como en inglés, en lo posible no contiene más de doce palabras.
4. No fue escrito por más de 5 autores y se han identificado todos sus datos apropiadamente.
5. Tiene resumen tanto en el idioma original como en inglés, con una extensión entre 150 y 200 palabras, y refleja los aspectos más importantes del trabajo.
6. Tiene entre 4 y 6 palabras clave en el idioma original del artículo y en inglés.
7. El cuerpo del documento tiene la estructura: Introducción, Metodología, Resultados, Conclusiones o Discusión y Referencias. Se puede incluir una sección de Agradecimientos.
8. Las referencias son actualizadas y de calidad, principalmente publicadas en los últimos 5 años. Todas ellas se usaron realmente en el artículo y se han añadido direcciones web para las referencias donde es pertinente.
9. Las referencias están elaboradas según las normas APA.
10. El texto está escrito en Word, tiene interlineado 1.5, fuente Arial tamaño 12 y a una sola columna.
11. Todas las figuras y tablas están referidas en el texto, en el sitio que les corresponde y no al final de todo, permiten ser editados y están en resolución 300 dpi.

La extensión no excede las 25 cuartillas.

Todos los autores han diligenciado y firmado la **Carta de Originalidad**. Igualmente completado el **formato Información autor**.

PRESENTATION

Revista TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad —a publication of STS + i Research Group of the Faculty of Arts and Humanities of the INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO (ITM)— is a way to publish and disseminate science. TRILOGÍA is published on a regular basis twice a year and has a national and international audience. The objective of TRILOGÍA is to raise a more accurate and critical awareness on issues relating to science, technology, society and innovation and the way these issues interact with society. Through the publication of investigation results, the magazine wishes to promote participation from citizens so that they participate in decisions that are relevant in science and technology development.

The magazine seeks to publish topics relating to the following:

- Science, technology and society
- Communication and dissemination of science and technology
- Social and ethic responsibility of science and technology
- Perception of technological risk and the principle of precaution
- Social and cultural contexts of technological innovation and competitiveness
- Public policy on science and technology, governance and social participation
- History and philosophy of technological change
- Philosophy and sociology of science and technology

The target audience of these publications is the science community from several institutions and from the human and social sciences field who are interested in working with the clear relationship between science, technology and society. We maintain an interdisciplinary and pluralistic perspective that triggers the analysis and solution of science and technology problems in political, cultural and social aspects.

The magazine is available free of charge at <http://trilogia.itm.edu.co>. TRILOGÍA authorizes partial

or total reproduction of articles, providing they are used for academic purposes and the appropriate source is cited.

CONTENT AND FORM

Any manuscript submitted for publication in TRILOGÍA Ciencia, Tecnología y Sociedad should be sent via the OJS (Open Journal Systems) and e-mailed to the address revistacts@itm.edu.co. Manuscripts should be sent to the magazine's Secretaría Técnica.

TRILOGÍA will accept only original and unpublished work that has not been published in any form and is not being simultaneously considered in other national or international publications. Therefore, all manuscripts should include a Statement of originality signed by all authors where they certify that their paper is an original and unpublished work. All relevant information about author(s) should also be provided.

The manuscript should demonstrate a significant contribution to knowledge and a potential contribution to the scope of the journal. The manuscript must be carefully written, must be concise and consistent. Any manuscript that does not meet all the requirements in the first submission will be rejected.

TRILOGÍA holds no responsibility for any loss or damage from hacking that may occur to manuscripts sent through e-mail.

Upon reception of a manuscript, TRILOGÍA will acknowledge receipt and will proceed accordingly to include the paper in the editing process. This process includes three stages:

First stage: manuscripts will be subject to a preliminary evaluation by the Editorial Board and the Editor, who will determine its relevance for publication. The Editorial Board assesses formal aspects (relevance, clarity, organization, compliance with the magazine's objectives) and style (spelling and syntax). Based on this initial assessment, the Board accepts or rejects the

article. If it is accepted, it is sent for assessment by peer reviewers.

Second Stage: Upon acceptance of an article by the Editorial Board, it is sent to peer reviewers who act as specialized referees on the topic and who will judge if: a) the paper can be published as submitted by the author; b) the article can be published after some minor modifications are included; c) the article can be published subject to some major modifications; d) the article can be published after substantial modifications are included –in this case, a new assessment will be necessary; e) the article should not be published due to the reasons given in the review process.

Third stage: The author(s) should include all the changes so that the process for publication of the article can continue: proof reading and publication.

Types of papers

TRILOGÍA's main objective is the publication of the following three types of papers according to the classification of the National Bibliographic index of Colciencias Publindex.

Science and technology research article: A document presenting detailed original research results. The structure usually contains four main sections: introduction, methodology, results and conclusions.
Article for reflection: Document resulting from an author's analytical, interpretative or critical perspective on a specific topic using original sources.
Review article: Document resulting from research that analyzes, systematizes and integrates results of published or unpublished investigations, with respect to a field of science or technology, that is intended to disseminate information about progress and development trends. It is characterized by presenting a careful bibliographical revision of up to 50 references.

However, TRILOGÍA will consider the possibility of publishing other kinds of articles including the following:

Short article: A brief text presenting preliminary or partial findings of a scientific or technological research project, which generally requires a quick dissemination.

Case report: Document that presents the results of a study on a particular situation in order to disseminate the technical and methodological experiences considered in a specific case. It includes a detailed annotated review of the literature on similar cases.

Topic Review: Document resulting from the critical review of the literature on a particular topic.

Editorial: Document written by the editor, a member of the Editorial Board or a guest researcher on topics within the thematic domain of the magazine.

Translation: Translations of classical or modern texts or transcripts of historic or special interest documents within the thematic domain of the magazine.

Style guidelines

PAGE LAYOUT

All authors should send their articles using Microsoft Word processor and should have these characteristics:

- Columns:** One (1)
- Paper size:** A4 (letter)
- Margins:** Top 2.5, left 2.5, right 2.5, bottom 2.5
- Font:** Arial 12.
- Line spacing:** 1.5 line spacing
- Titles:** Arial 14. Bold. All caps. Do not use full stops.
- Subtitles:** Arial 13, italics
- Indentation:** no
- Foot note:** Arial 10, line spacing 1.0
- Length:** between 15 and 25 pages, including tables, figures and references

Quotations should be presented using quotation marks: angle quotation marks («») are preferred over other types, unless quoting in a language other than Spanish, in which case English quotation marks (“ ”) should be used.

Quotations of five or more lines will be presented in a separate paragraph using single (1.0) spacing, font size 11. No quotation marks should be used in this case.

TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad uses Spanish as the official language. Nevertheless, articles in other languages may be published.

INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO should always be written using bold capital letters.

We recommend to constantly check the set guides for the Spanish language. For this purpose, there are several updated publications that can be consulted. We recommend the manuals of Gramática y Ortografía de la Real Academia de la Lengua Española RAE, which is also available online at: <http://www.rae.es/rae.html>.

Title: The title will appear on the first page and should be written both in the original language and English. When possible, it should be no more than twelve words long, and must relate to the most relevant aspects of the study. It should be centered and written using all caps, bold, Arial 14.

Remember that the title and abstract are used in indexing protocol, and for this reason, authors should be careful when writing both. The title should not contain abbreviations, acronyms, technical words, or references. Avoid excessive use of prepositions and articles as well as repetitive expressions, such as “Study about”, “Research on”, “Analysis of results”, “Comments on” and so on. Subtitles should be avoided.

Authors: TRILOGÍA only accepts papers written by up to five (5) authors, who must have contributed substantially to the research. The order of appearance must correspond to the degree of involvement in the work, when appropriate. The full names of all authors should be included, as well as the institutions

of affiliation (city, country, e-mail, team name and investigation project name).

Abstract: The article should have an analytic abstract in two languages (original and English) for all research and innovation articles. The abstract should include the main objectives of the investigation, scope, methodology, main results and conclusions. It should be clear, coherent and short (between 150 and 200 words). For this purpose, we recommend that the authors check and verify data, syntax, spelling so that all possible typos are avoided. In this section, do not include abbreviations, references or tables.

Tables and Figures: All tables and figures should be referred to in the text and should be numbered sequentially with Arabic numerals, e.g., Figure 1, Figure 2, Table 1 and Table 2. Do not use the abbreviation for the words “Table” or “Figure” and do not use parentheses to mention them in the text. If possible, place them in the order mentioned in the text, as close as possible to the reference and make sure they do not duplicate information provided elsewhere in the article.

The text and symbols should be clear, legible and reasonably sized according to the size of the table or figure. Tables should not be presented in an image format and should avoid unusual abbreviations. If the article includes photographs and figures, these should be in a grayscale and should be prepared with a resolution of 300 dpi. Color figures will not be accepted. When using symbols, arrows, numbers or letters to identify parts of the image, include captions to identify and clearly explain the meaning of all of them.

All tables and figures should have a title, and this should be brief, but sufficiently explanatory and followed by the reference to the source from which figure or table was taken, in the case it has not been prepared by the authors. An example of Title and reference:

Figura 2. Mapa hidrico del Valle de Aburrá
Fuente: Corantioquia, 2013.

After the abstract and key words, the articles should be presented in the following manner:

1. **Introduction:** This contains the development and background of the problem, and clearly states the objective(s) of the study.
2. **Methodology:** This section explains in detail the method and strategy of analysis so that based on this information the research process can be duplicated. Most of this section should be written using the past tense.

Description of the methods used for the analysis; if there is a new methodology, explain it in detail, otherwise name the methodology and cite previously published work. Also, identify the techniques (experimental and/or statistics) and the instruments used (quantitative or qualitative) and criteria adopted in the analysis. If it contains statistical analysis, these should present and examine the data, not the statistics. It is recommended to include, for example: the sampling and selecting of criteria used, the variables investigated, the study design, the data collection method and the frequency of observations. Common statistical methods should be used without comment and advanced or less common methods may need a bibliographic citation.

3. **Results:** This section reports the results of the study in a clear and descriptive way. This section should present (not interpret) the results of observations done using the method, such as the statistically significant differences, the probability values, analytical contributions, conceptual proposals and / or case studies, according to the type of research. These should be clearly and simply stated and can be represented using tables and figures, with a logical sequence, without duplicating information from tables and figures. The presentation of results should be written in past tense.

4. **Conclusions and discussion:** This section contains the analysis, interpretation and discussion of the results taking into account the conceptual and empirical—similar or different—reference points. The discussion also presents the weaknesses and strengths of the study.
5. **References:** All authors mentioned in the text should be listed at the end of the text. This should be done according to APA standards (Publication Manual of the American Psychological Association), which includes the systems and criteria of greater use in the field of Social Sciences. APA standards are not fixed but dynamic—its website <http://apastyle.apa.org>, continuously publishes updates. Remember that statistical packages developers/proprietors should always be mentioned.

The paper must contain at least 25 references, preferably in English, and updated (last 5 years). Whenever possible, include at least one citation that refers to a TRILOGÍA published article.

In this section, references to the following sources should not be included:

PhD courses or other documents that have not been published; unpublished books and monographs; unrecognized web sites, such as: Wikipedia, monografias.com, elrincondelvago.com, social networks, or the like; unrecognized events: forums, national workshops, etc.

We give some examples for citation. We understand that it is virtually impossible to include all cases:

Books

One author:

Author, A. A. (Year). Title of book. (2nd ed.). Place: Publisher.

Mejía Vallejo, M. (1980). La casa de las dos palmas. Bogotá: Alfabuara.

Two or more authors:

Author, A. A., & Author, B. B. (Year). Title of book. Place: Publisher.

The family name is written first followed by the first name or names, separated by a comma. The names are abbreviated, using capital initials.

Referencing parts, chapters or sections of books:

Author, A. A. (Year). Title of the chapter of the book. In A. Editor (Ed.), Title of book (pp. xxx-xx). Place: Publisher.

Angulo, E. (2000). Clonación ¿se admiten apuestas? In Nueva enciclopedia del mundo: Apéndice siglo XX (Vol. 41, pp.620-622). Bilbao: Instituto Lexicográfico Durvan.

Magazines

Author, A. A., Author B. B. (Year). Title of article. Title of Journal, xx (x), pp-pp.

After the title of the journal followed by a comma, the volume should appear in italics and without any space between them, type the number in brackets without italics. If the journal has no volume, the number should appear without using the brackets and italics.

Troncoso, G. (1998). Costos en entidades de salud. *Costos y Gestión*, 30, 93-128.

Newspapers

Author, A. A., Author B. B. (Year, month, day). Title of article. Title of Newspaper, p.

San Martín, R. (2004, febrero 13). Cancelaron la deuda universitaria. *La Nación*, p.11.

Electronic Resources and Internet

It is not necessary to indicate the date you accessed the online paper or the database.

Document obtained from a website:

Author, A. A., Author B. B. (Year). Title of article. Retrieved <http://xxxxxxxx.xxx>

Osorio, C. (2003). Aproximaciones a la tecnología desde los enfoques en CTS. Retrieved from <http://www.campus-oei-org/salactsi/osorio5.htm#1>

Electronic journals:

Author, A. (Year). Title of Article. Title of Journal, xx (x), pp-pp. Retrieved from <http://xxxxxxxx.xxx>

Choo, C. (2008). Information culture and information use: an exploratory study of three organizations. *InterScience Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 59(5), 792-804. Retrieved from <http://xxxxxxxx.xxx>

Statistical packages:

PACKAGE (Package Producer). City, Country. 7.13 MATLAB (The MathWorks). Natick, Massachusetts, USA.

Other aspects

Following Agreement 034 of 2014 (Estatuto de Propiedad Intelectual del ITM), Article 19: "Ideas expressed in research articles published and/or expressed by teachers, contractors, employees, staff, collaborators, apprentices, visitors, students and researchers in any context are the exclusive responsibility of their authors and do not commit the Institution."

The articles published by TRILOGÍA are literary and scientific work and are protected by Copyright law. Upon signing the Originality and Copyright statement as well as after submitting a paper for consideration, the author grants the ITM free of charge to publish, reproduce, communicate, distribute and transform the work presented.

Furthermore, by doing so, the author also declares in the light of law that the submitted work is

original and has not been published and that he is the only proprietor of moral rights and the author of the article.

The complete text of an article is of free access, that is it can be read, downloaded, copied, distributed, printed, searched and linked.

The authors whose articles are published will receive free of charge two (2) copies of the magazine where their work is published.

Submission preparation checklist

1. As part of the submission process, the authors are asked to make sure that their manuscripts meet all of the following requirements. Manuscripts that do not meet these guidelines, will be returned to the author.
2. The paper is original, has not been published and does not contain elements subject to a patent, is not pending for publication at a national or international level.
3. The paper is within the thematic domain of the magazine.
4. The title of the paper appears both in Spanish and English languages, and it does not exceed 12 words.
5. The paper is authored by no more than 5 people and all their relevant data is included.
6. The paper has an abstract both in the original language and English, with 150-200 words, and it summarizes the most important aspects of the paper.
7. It has between 4 and 6 keywords in the original language and in English.
8. The body of the text has the following structure: Introduction, Methods, Results, Discussion, Conclusions or Discussion and References. An acknowledgement section may be included.

9. The references are updated and of high quality, mainly published in the last five years. All references were indeed used and websites have been added to the references where appropriate.
10. References comply with APA standards.
11. The text is written using Word and has a line spacing of 1.5, the font size is 12 points Arial and uses one single column.
12. All figures and tables are mentioned in the text, in their right place and not at the end of the typescript. They can be edited and are produced with a resolution of 300 bpi.
13. The whole text does not exceed 25 pages.
14. All authors have signed the Statement of originality, and have filled out the author's information form.

trilogía

Este libro se terminó de imprimir en
Ediciones Diario Actual
en el mes de octubre de 2015

La carátula se imprimió en propalcote 300 gramos,
las páginas interiores en propalmate 90 gramos.

Las fuentes tipográficas empleadas son:
GarmDITC BkCn BT en 11 puntos en texto corrido y *Zurich BdXCn BT* en títulos y subtítulos