

Puesta en marcha de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación

Puesta en marcha de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación

Puesta en marcha de una Oficina de
Análisis Costo/Beneficio de Legislación

Dirigido por Agustín M. de la Torre
PNUD – UNSaM – Mrio de Gobierno (PBA)

Primera edición

1.Políticas Públicas, 2.Legislación,
3.Análisis Costo Beneficio

Trabajo realizado en el marco del Proyecto PNUD ARG 18P03

1ª Edición Noviembre de 2019

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
Calle 6 S/N, B1900 La Plata, Buenos Aires, Argentina
(+54 221) 4294145
privada.oacbl@gmail.com

La reproducción total o parcial de esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su autor.

AUTORIDADES

Joaquín de la Torre - Director Nacional del Proyecto
Ministro de Gobierno

Ministerio de Gobierno - Provincia de Buenos Aires

Manuel Terradez - Responsable del Proyecto
Subsecretario de Asuntos Parlamentarios y Electorales

Ministerio de Gobierno - Provincia de Buenos Aires

Agustín de la Torre - Coordinador del Proyecto
Director Provincial de Relaciones Parlamentarias

Ministerio de Gobierno - Provincia de Buenos Aires

EQUIPO MINISTERIO DE GOBIERNO:

Sergio Hortal, Daiana Arbe y Horacio Cao.

EQUIPO OACBL-UNSAM:

Ruben Galle, Matías de Urraza, Florencia Sanchez, Juan Baez, Pilar Regé, Adrián Pardo, Agustina Longo, Felicitas Cura Costa y Mercedes Albina.

Colaboran:

María Laura Pagani y Alejandra Migliore

El trabajo presentado se desarrolla en el marco del Proyecto ARG 18P03 del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo junto con el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Este proyecto -financiado a través de un subsidio PNUD y llevado adelante por equipos técnicos de la Universidad de San Martín- tiene por objetivo realizar nueve informes relativos a otros tantos proyectos de ley y, a partir de esta experiencia de gestión, generar una propuesta de Estructura y un Manual de Procedimientos relativo a la puesta en marcha de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación (OACBL). Según la planificación realizada se espera presentar los resultados finales del proyecto en diciembre del año 2019.

CONTENIDO

1	Introducción	5
2	¿Por qué una Oficina de Análisis Costo-Beneficio de Legislación? (OACBL)	7
3	El trabajo realizado	13
4	Manual de Procedimientos	17
5	Diferentes proyectos de estructuras orgánico-funcionales	45
6	Evaluación de la tarea realizada por la OACBL	55
7	Casos testigo	67
	Informe D-1840/18-19 - CUCAIBA	
	Informe D-202/19-20 - Creando en hospitales provinciales ámbitos de prevención y asistencia a víctimas de violencia de género	
	Informe D-450/19-20 - Sistema de legajo único electrónico	
	Informe E-101/19-20 - Huertas escolares	
	Informe D-924/19-20 - Expropiación de fábrica	
	Informe E-314/18-19 - Registro provincial de cámaras de vigilancia	
	Anexo - Pautas de Identidad Visual	189

La Agenda Global del Desarrollo - Agenda 2030- adoptada en septiembre del 2015 en la Asamblea de Naciones Unidas posee cinco dimensiones, a saber: las personas, la prosperidad, el planeta, la paz y la construcción de alianzas para la implementación de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas globales con indicadores asociados ya que, "debemos medir lo que valoramos."

El principio rector de la Agenda es: "no dejar a nadie atrás" principio que obliga a redoblar los esfuerzos para disminuir las desigualdades y promover los beneficios de la prosperidad especialmente a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad.

El ODS 16 incluye los elementos claves del contrato social entre Estado y Sociedad y es el facilitador de la Agenda ya que prevé crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles, independientemente de los aspectos sectoriales contenidos en otros ODS.

Así entonces, la Agenda 2030 impone a los gobiernos desafíos de reformas: lograr que los procesos de toma de decisión sean inclusivos, lograr que las instituciones sean más receptivas a las demandas ciudadanas, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, recolectar datos, generar información y ponerla a disposición de la ciudadanía, entre otros.

La innovación institucional es una de las vías para acelerar el cumplimiento de la Agenda y es por ello que, el Programa de Naciones Unidas colaboró con el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la elaboración de una propuesta de diseño institucional de una Oficina de Análisis Costo-Beneficio de Legislación (OACBL), en el ámbito de su competencia.

El análisis costo-beneficio de legislación brinda un marco conceptual, implica la utilización de una metodología que ordena y procesa información para la toma de decisión, facilita la elección entre medidas alternativas que persiguen los mismos objetivos, permite cuantificar los pros (beneficios) y los contras (costos) de un proyecto de ley, identificar beneficiarios y afectados, estimar efectos redistributivos y, en última instancia, poder determinar si la sociedad en su totalidad se beneficia.

La propuesta de implementación de una OACBL inédita a nivel sub-nacional, contribuirá sin dudas a fortalecer la calidad del debate parlamentario de los proyectos de ley, impulsará procesos de cooperación entre el Poder Ejecutivo y la Legislatura de la Provincia de Buenos y, en última instancia mejorará la calidad de vida de los habitantes de la Provincia.

El Informe que sigue refleja el trabajo colaborativo entre el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Programa de Naciones Unidas en esta etapa inicial.

Nora C. Luzi.

Coordinadora de Gobernabilidad Democrática.
PNUD Argentina

Desde el Ministerio de Gobierno estamos muy orgullosos de presentar este libro que contiene el trabajo de la Oficina de Análisis de Costo Beneficio de la Legislación. Los informes que contiene este libro, junto con su Manual de Procedimientos, sin duda constituyen una herramienta de gestión muy importante para el trabajo legislativo. Los mismos han sido logrados con un nivel de excelencia académica, sin descuidar los modos y tiempos de la política, y a la vez con una objetividad científica avalada por expertos en la materia.

En nuestra tradición legal y regulatoria aparece como novedosa una práctica iniciada hace ya 40 años en los países anglosajones, y trasladada luego a la Unión Europea y el resto del mundo desarrollado de evaluar los costos y beneficios de la legislación, ya sean tanto a nivel nacional como en las legislaciones de inferior jerarquía constitucional.

Las regulaciones persiguen una variada serie de objetivos, a veces difíciles de contar, medir y pesar. Pero una de las herramientas que necesariamente tiene que estar presente en la evaluación de las políticas públicas es la de los costos de la decisión a tomarse, para ser ponderadas con los beneficios que la misma provoca. Ambos parámetros deben ser confrontados no sólo con el presupuesto estatal, sino con los beneficios sociales, ambientales, y distributivos de las medidas proyectadas.

La experiencia internacional ha demostrado que estas evaluaciones, nacidas en los años '80 quizás inicialmente para poner un coto al gasto estatal con el prejuicio que la mayoría de ellos son ineficientes, han desarrollado en las décadas subsiguientes procedimientos que permiten evaluar en todas las dimensiones los impactos de las leyes y regulaciones proyectadas, al punto de constituir un estándar de buenas prácticas en gobiernos de todos los colores políticos. Del mismo modo los organismos

multilaterales apoyan este tipo de estudios, que permiten una mejor y más efectiva asignación de los siempre escasos fondos públicos.

Desde esta perspectiva, con el firme apoyo técnico y económico de la oficina argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2018 comenzamos a trabajar en este sentido y se constituyó un grupo de trabajo que analizó diversos proyectos de todas las bancadas de la Legislatura provincial, que sirvieron como ensayo a fin de proyectar un Manual de Procedimientos que permita establecer un sistema uniforme y objetivo para la evaluación de las reglas legales que deseen establecer desde el Poder Legislativo de la Provincia.

Creemos que este 2019 fue el primer año y funcionó como una prueba piloto de una Oficina que seguramente se irá consolidando con el tiempo y transformará profundamente el funcionamiento de los poderes públicos, enriqueciendo el debate de las leyes que regularán la vida de los bonaerenses.

Por último, quiero agradecer a la sede argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y en particular al equipo del área Gobernabilidad Democrática, por confiar en el Ministerio de Gobierno y apoyarnos desde el inicio con este proyecto; a la Universidad de San Martín por el acompañamiento técnico y académico; y al equipo de nuestro Ministerio por pensar y llevar adelante esta innovadora experiencia.

Joaquín de la Torre

Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Director Nacional de Proyecto PNUD ARG18/P03

Introducción

En este texto se describe el despliegue y se presentan los diferentes productos realizados en el marco del Proyecto PNUD ARG 18/P03 "Apoyo a la creación y puesta en marcha de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación (OACBL)".

El proyecto surge a partir de una inquietud del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el sentido de trabajar sobre el impacto de la legislación en las políticas públicas que lleva adelante el gobierno provincial.

El tema tiene su complejidad, porque promueve una agenda de trabajo articulado entre dos de los Poderes del Estado, a los que, por encima de cualquier consideración, hay que resguardar en sus potestades y autonomías. Asimismo, también presenta importantes desafíos técnicos y temporales, pues la información que hay que recopilar es extremadamente diversa -el Estado tiene múltiples funciones e incumbencias- y tiene que llegar en tiempo y forma a los responsables de tomar decisiones.

En el capítulo que sigue a esta introducción trabajamos con alguna amplitud estos temas; la conclusión a la que llegamos -en el capítulo y en el desarrollo de nuestra tarea en el Ministerio de Gobierno- es que la organización de una oficina dirigida a realizar informes costo/beneficio de proyectos de ley facilitaría un trabajo virtuoso y una coordinación armónica entre ambos poderes del Estado.

Con este objetivo en mente se requirió la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que terminó resultando en la aprobación de un subsidio para el desarrollo de un "Programa de Inicio": el citado PNUD ARG 18/P03.

Con este instrumento se financió una serie de pruebas pilotos dirigidas a ganar experiencia en términos de formatos organizacionales y productos a desarrollar. En el tercer capítulo describimos estos procesos, a partir de los cuales se previó normalizar las prácticas de forma tal de dar lugar a un Manual de Procedimientos (se presenta en el Capítulo Cuarto) y desarrollar diferentes estrategias de estructuras orgánico - funcionales (Capítulo Quinto).

En el Capítulo Sexto, se presenta una evaluación de lo actuado, trabajo realizado por parte de dos profesionales del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública de manera concomitante al despliegue del Plan de Inicio.

En el Capítulo Séptimo por su parte, se presentan seis informes de análisis costo beneficio, realizados sobre otros tantos proyectos de ley. Por último, en un Anexo, se transcriben las pautas de identidad visual que se proponen para la OACBL.

Antes de terminar esta introducción se quiere hacer notar que la tarea realizada incorpora una serie de instrumentos recomendados dentro de las buenas prácticas: diseño inicial a partir de experiencia de campo y recopilación de ejemplos internacionales, organización de prueba piloto, circuito iterativo de construcción de conocimiento, propuesta de estructura a partir de productos y procedimientos, desarrollo de un Manual de Procedimientos y, por último, Evaluación vis a vis al proceso de puesta en marcha.

¿Por qué una oficina de costo beneficio de legislación? (OACBL)

Está fuera de duda que la producción legislativa ocupa un lugar crucial en el ciclo de despliegue de cualquier política pública que cuente con el respaldo de una ley. Esto es así porque, sin restar importancia al proceso de reglamentación y aplicación de la ley -v.g. adecuación, gestión, control y retroalimentación- la producción y promulgación normativa ocupa un lugar clave en la medida en que formaliza su vigencia, fija los parámetros de acción y establece en buena medida la manera en que el tema se inserta en la agenda de acción estatal.

En el caso argentino, en que los procesos descentralizadores de las últimas décadas recostaron sobre el nivel provincial (estadual/regional) el grueso de la administración pública, una parte muy importante de la tarea legislativa relativa a las políticas públicas corre por cuenta de las legislaturas provinciales.

Un caso testigo de esta situación ocurre en la Provincia de Buenos Aires, la jurisdicción de mayor presupuesto y plantel de empleados estatales, que tiene bajo su responsabilidad unos 15,4 millones de habitantes en una superficie de más de 300 mil km². El llamado "primer estado argentino" cuenta con un sistema legislativo bicameral que, tomando como base el bienio 2016/17, aprueba un promedio de unas 155 leyes anuales, como consecuencia de la presentación de aproximadamente 1.250 proyectos de ley por año.

Según un trabajo de campo desarrollado por el Ministerio de Gobierno, de los proyectos presentados durante los años 2016 y 2017, un 20% se vinculaban de una manera u otra con la creación de nuevas políticas públicas o con cambios en las que ya están en implementación (modificaciones en la gestión, incorporación de beneficiarios adicionales, refuerzos o variación de las prestaciones, etcétera).

Ahora bien: estos textos legislativos -tanto en el caso de los proyectos de ley producidos por el Poder Ejecutivo como para los que surgen como iniciativa de los representantes del pueblo- deberían ser producto de un cálculo objetivo que identifique la mejor opción a seguir, vinculada a un proyecto de gobierno y como un acto "libre" ejecutado por el bien de la sociedad.

Este proceso decisorio se despliega -como ocurre en todo lo referido al accionar estatal a lo largo y ancho del mundo- como resultado de una actividad política en la cual los diferentes actores involucrados entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan. Es decir, la decisión estatal -en este caso la aprobación de una ley- es producto de la conciliación de los intereses que participan, en un contexto institucional y en el marco de una sociedad plural.

La avenencia que se ve plasmada en una ley expresa un equilibrio alcanzado en el Poder Legislativo, el que no es idéntico al que refleja el ejecutivo provincial. Esto es así porque sus respectivas agendas tienen puntos de encuentro y colisión, a partir de su diferente configuración, los distintos recortes geográficos que representan, su distinta responsabilidad frente a los votantes, etcétera.

En la citada tarea de campo, se detectaron múltiples casos de proyectos de ley vinculados a políticas públicas específicas que contenían contradicciones con la direccionalidad que el ejecutivo asignaba o pensaba asignar al tema. Esto ocurría tanto en lo relativo a cuestiones de forma y objetivos, como a la cantidad y estrategia de asignación de recursos presupuestarios.

Ocasionalmente, estos desencuentros llevaron a la necesidad de veto por parte del Gobernador de la Provincia, práctica que, si bien tiene respaldo constitucional, no deja de ser una herramienta cuyo uso genera desgaste y tensión en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Si bien estos sesgos parecen inevitables, es lógico prever que el establecimiento de pautas consensuadas de información entre el legislativo y el ejecutivo ayudaría a fijar prioridades y perspectivas comunes. Con ellas, más allá de no poder cancelar la citada disonancia estructural, se pueden reducir tanto las tensiones Legislativo/Ejecutivo, sobre todo cuando estas acciones contradictorias tienen su origen en información fragmentaria o incompleta, más que en diferencias ideológicas.

En este sentido, establecer pautas y generar informes sobre el costo de implementación de los proyectos de ley que se envían o promueven en la Legislatura deviene crítico, por cuanto aquellos impactan directamente en el costo fiscal de la Provincia.

La experiencia internacional incluye la creación de oficinas y/o la introducción de metodologías a través de las cuales analizan el costo fiscal de las iniciativas de ley. Un listado de algunas de las experiencias nacionales vigentes hoy en día, se presenta a continuación:

(i) el caso de la República de Perú, que ha incorporado el análisis Costo / Beneficio como requisito en los proyectos de ley con la finalidad de debatir con más información y fundamento las futuras leyes;

(ii) el del Senado de España, cuyo reglamento establece que las proposiciones de ley sean acompañadas de una memoria en la que se evalúe el costo económico de la propuesta;

(iii) la Cámara de Diputados de Chile, cuyo reglamento prevé que los mensajes deberán adjuntar- cuando corresponda- un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de la norma. Además, se ha creado una oficina de análisis ex post de las leyes para analizar en qué medida se confirmaron los supuestos sobre los que la ley se aprobó.

(iv) los Estados Unidos Mexicanos, en donde existe una evaluación legislativa ex post realizada accesoriamente a la evaluación de programas sociales realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – CONEVAL;

(v) los EE. UU. de Norteamérica, que desde la presidencia de Ronald Reagan ha institucionalizado la generación de informes costo/beneficio, centralmente direccionados en el análisis de los costos regulatorios e impactos ambientales que pueda generar la puesta en marcha de normativa y acciones de diferentes agencias gubernamentales.

Analizado desde otra perspectiva, el análisis costo/beneficio se inscribe dentro de las políticas de transparencia, esto es, las acciones dirigidas a facilitar el acceso a la información relevante para la toma de decisiones responsables, en consonancia con los compromisos de la Agenda 2030.

De esta forma, al visibilizar los costos y las implicancias de los proyectos de ley, se contribuye de manera objetiva al debate sobre la priorización de la asignación de recursos en la agenda pública y, a la vez, se pone a disposición de la ciudadanía los costos e impactos esperados de la implementación de las leyes en materia social, ambiental y de género. Esta acción es parte, asimismo, de los esfuerzos del Estado argentino por responder a las exigencias de las y los ciudadanos en materia de rendición de cuentas por el accionar de la Administración Pública en todos sus niveles.

En el Cuadro N° 1 se presenta el árbol de problemas que describe, de manera estilizada, las diferentes dimensiones causales del problema y los desafíos involucrados en su resolución.

INTERVENCIÓN	CREACIÓN DE LA OACBL		
OBJETIVO	Mejorar la coordinación entre el PEP y el PLP	Mejorar la calidad del debate	Lograr textos normativos más precisos y funcionales
DESAFÍOS DE DESARROLLO	Fijar abordajes y pautas de trabajo comunes -> costo / beneficio		Poder fijar, por consenso, algunas perspectivas prioritarias: ambiente, género, social
EFFECTOS	Acción contradictorias entre PEP y PLP	Carencia de información y de metodología de análisis Baja calidad del debate y de textos normativos	
DIAGNÓSTICO	Agendas diferentes PEP - PLP	Falta de pautas de análisis consensuadas	Legislación como fruto de equilibrios legislativos

Por todo lo expuesto, con la elaboración en forma rutinaria de informes de análisis costo/beneficio sobre proyectos de ley seleccionados. Con ello se espera ganar en la calidad institucional de las instituciones políticas y en la participación ciudadana.

En una dimensión más operativa, se espera tener impacto en:

- La discusión y dictámenes de la(s) comisión(es) respectiva(s)
- El debate en ambas cámaras
- El texto que eventualmente se apruebe
- La coordinación entre Poderes Legislativo y Ejecutivo
- Las decisiones sobre su eventual veto y reglamentación
- Claridad acerca del espíritu de la ley en el área estatal encargada de la gestión de la política pública en cuestión
- El conocimiento de actores involucrados sobre las consecuencias de las leyes aprobadas

En última instancia la principal beneficiaria de las acciones de la OACBL es la ciudadanía, ya que con una legislación más sofisticada se podrán desplegar políticas públicas de mayor jerarquía. De igual manera, la OACBL fortalece las políticas de transparencia y de una mejor institucionalidad democrática, toda vez que la ciudadanía eleve el nivel de conocimiento sobre las consecuencias de la legislación que se trata en el Poder Legislativo.

Para concluir el presente capítulo, digamos que todos los involucrados en el desarrollo de la OACBL esperan el escalamiento del programa, de

forma tal que se institucionalice una oficina que, de manera sistemática y rutinaria, vaya generando informes de costo/beneficio en un creciente porcentaje de proyectos de ley.

De igual forma, se prevé su continua mejora, a los fines de que los informes producidos sean de mayor utilidad para los legisladores, actores involucrados y ciudadanía en general.

En la medida en que se obtengan resultados virtuosos y, a partir de ellos, se solidifiquen las alianzas puede preverse crecientes niveles de institucionalización de la OACBL y mayor impacto de su desempeño.

El trabajo realizado

Como adelantamos en la introducción, gracias a un subsidio del PNUD se pudo organizar un primer formato de Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación (OACBL) en el ámbito del Ministerio de Gobierno.

El equipo de trabajo -de pertenencia institucional en la UNSaM, seleccionado de acuerdo con metodología PNUD- está conformado por un grupo de profesionales capaces de estimar los costos fiscales directos e indirectos de los proyectos de ley, incluyendo asimismo en el análisis su eventual impacto en términos ambientales, sociales y de género. Como una sección del Manual de Procedimientos se puede ver el formato estandarizado de un informe (Capítulo Cuarto).

Por otro lado, y como se observa en el Capítulo Séptimo -en donde se presentan seis de los informes realizados- el núcleo conceptual es una rama de los análisis costo/beneficio, de amplísima aplicación en proyectos de inversión. Básicamente, se buscó calcular anticipadamente los recursos que se emplearán en la ejecución de la ley para que sean vistos como contrapartida de los beneficios que se esperan obtener.

Una vez terminado el informe, se prevé un circuito de control y luego de distribución rutinaria -de acuerdo con una agenda antedatada- a oficinas y funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo de la provincia, a actores de la sociedad civil con incumbencia en el tema y a la ciudadanía en general.

Se busca con ello, impactar sobre el proceso de tratamiento de legislación que tenga impacto sobre políticas públicas, en el sentido en que todos los interesados cuenten con información relevante, objetiva y confiable.

Habida cuenta de la amplitud de los actores a los que se quiere acercar la información, se diseñó una modalidad de informe de lectura ágil y

accesible, que contemple un resumen ejecutivo e infografía que resalte sus principales elementos y que, en caso de ser necesario análisis más complejos y técnicos, presente estos datos en anexos.

Adicionalmente, y si esto es solicitado por los actores estatales involucrados, personal de la oficina podría realizar presentaciones y dar explicaciones adicionales de los resultados alcanzados, como así también, eventualmente, recibir recomendaciones y datos que permitan producir correcciones y ampliaciones.

En línea con estas ideas, se desarrolló un programa de trabajo que, a partir de una concepción iterativa, siguió los siguientes pasos (ver Cuadro N° 2):

1. Sobre la base de analizar experiencias internacionales y realizar otros estudios preliminares, se desarrolló una primera metodología de trabajo y se seleccionaron nueve casos testigo
2. Se aplicó esta metodología preliminar a tres casos testigos.
3. A partir de la tarea realizada, se fue perfeccionando la metodología en otras dos etapas sucesivas, en donde se analizaron tres proyectos en cada una.
4. Como resultado de este proceso triplemente iterativo de la metodología preliminar se llegó hasta un manual de procedimientos.
5. En consonancia con este manual, se diseñaron proyectos alternativos de estructura orgánico funcional



En cuanto a los procesos vinculados al trabajo rutinario de la OACBL, y más allá de lo que se detalle en el Manual de Procedimientos (capítulo 4), se quieren resaltar dos temas críticos.

Un tema tiene que ver con los tiempos: cuantos días se tienen para seleccionar los proyectos y para realizar el informe respectivo. En términos generales parecería contarse con período suficiente: en promedio, se tardan 166 días entre el momento en que un proyecto toma estado parlamentario hasta que se produce la media sanción, situación, a partir de la cual, el impacto del informe costo beneficio comienza a reducirse por razones obvias.

Sin embargo, la dispersión temporal es muy alta, ya que hay proyectos que se han tratado el mismo día que tomaron estado parlamentario (cero días), mientras que otros tardaron más de dos años (el plazo máximo fue de 630 días). Refinando las observaciones, y analizando la masa de proyectos que son nuestro objetivo central -proyectos presentados por legisladores que se vinculan con políticas públicas- se compuso el siguiente cuadro:

PLAZOS EN QUE SE APRUEBAN LOS PROYECTOS DE LEY		
ANTES DE...	PROYECTOS ANALIZADOS	
DÍAS	#	%
30 días	24	20%
45 días	38	32%
90 días	54	45%
Más de 90 días...	4	3%
TOTAL	120	100%

Como treinta días es el plazo mínimo que, a priori, se considera necesario para realizar un informe costo beneficio, habrá que asumir que un 20% de los proyectos -si se mantiene la media histórica- no podrán contar, al menos para la media sanción, con el análisis correspondiente.

El segundo tema crítico vinculado a los procedimientos sobre el que se quiere hacer un comentario, remite a las estrategias para minimizar las posibilidades de que en los informes se filtren intereses particulares. En esto es imprescindible establecer mecanismos institucionales que den seguridades a todos los involucrados, lo cual redundará no sólo en una mayor calidad del producto, sino que también permitirá incrementar las perspectivas de su aceptación por los actores políticos y sociales involucrados.

En esta perspectiva se considera clave:

- | El elemento clave es la mayor estandarización posible (y por eso fue central en nuestra estrategia la confección de un manual de procedimientos)
- | La utilización de técnicas que reduzcan, hasta donde sea posible, el campo de valoración subjetiva de los especialistas, cualquiera sea su cualificación
- | El uso de datos y técnicas de cuantificación ampliamente conocidas y aceptadas
- | El desarrollo de una mejora continua de procesos y técnicas, con especial atención a las opiniones de los diferentes actores involucrados (legisladores, funcionarios, expertos).

Manual de procedimientos

En el presente capítulo trabajamos sobre los procedimientos para la elaboración y difusión de los Informes de la Oficina de Análisis Costo-Beneficio Legislativo (OACBL).

Como adelantamos, llegamos a estos procedimientos a partir de la experiencia acumulada en tres rondas de trabajo que implicó, en cada una de ellas, analizar y producir informes sobre tres proyectos de ley (algunos de ellos se presentan en el Capítulo 6).

Con este circuito iterativo buscamos, a partir del trabajo concreto, alcanzar un mayor refinamiento en nuestras herramientas de análisis, como así también darnos la oportunidad de detectar las fortalezas y debilidades de los diferentes enfoques.

La experiencia llevada a cabo tomó la forma de un Manual de Procedimientos; más allá de las ventajas que presenta este tipo de producto, su alto grado de formalización permite incrementar el grado de neutralidad con que se realizan los análisis, cualidad que, como dijimos, es fundamental para la consolidación de la OACBL.

Los principales contenidos del Manual -sin duda, uno de los productos más importantes del desarrollo del Proyecto PNUD ARG 18/P03- se transcriben en el presente capítulo: en la sección 4.2. el manual propiamente dicho y en la sección 4.3. el flujograma correspondiente.

Adicionalmente, se presentan otros documentos complementarios que hacen al desarrollo de las tareas -metodología de entrevistas (sección 4.4.), encuestas ex ante (sección 4.6.) y ex post (sección 4.7)-, como así también, y siguiendo la lógica de la estandarización, el formato con que se presentarán los diferentes informes costo-beneficio de legislación (sección 4.5.).

Para cerrar el capítulo se desarrolla un documento de tipo conceptual: las "Pautas para la determinación de costos y beneficios" (sección 4.8.) en donde se avanza en detallar y dar razones sobre elementos que son el corazón del trabajo de la OACBL.

4.1. DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

En esta sección se presentan algunas definiciones que ayudan a clarificar enfoques y alcances del trabajo, como así también abreviaturas que se utilizan en las siguientes secciones.

AA: Analista Ambiental

AC: Analista de Costos

AG: Analista de Género

AL: Analista Legal

Análisis Ambiental: estrategia destinada a incorporar al informe costo-beneficio una perspectiva que tome en cuenta el impacto de la política pública analizada en lo ambiental.

Análisis de género: estrategia destinada a incorporar al informe costo-beneficio una perspectiva que tome en cuenta el impacto de la política pública analizada en lo relativo a la problemática de género.

Análisis Social: estrategia destinada a incorporar al informe costo-beneficio una perspectiva que tome en cuenta el impacto de la política pública analizada en lo relativo a la cuestión social.

Analista: Cada uno de los cuadros profesionales de la OACBL

AS: Analista Social

CC: Coordinador de Costos

CG: Coordinador General

DO: Dirección de la OACBL, responsable político

ED: Equipo de Diseño

OACBL: Oficina de Análisis Costo-Beneficio de Legislación

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenibles establecidos en la Agenda de Desarrollo 2030, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas

OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable

4.2. LOS PROCESOS DE TRABAJO EN TRES FASES (EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS)

En esta sección presentamos los procedimientos han sido divididos en tres fases:

FASE 1: selección del Proyectos de Ley,

FASE 2: Realización del informe análisis costo-beneficio (ámbito medular del trabajo), y

FASE 3: Evaluación y control

FASE 1. SELECCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

- 1.** El CG con la asistencia del personal de la OACBL que estime necesario, con una periodicidad mensual agrupará los proyectos de ley por temáticas similares, de acuerdo a:
 - a.** Que impliquen impacto presupuestario en el fisco bonaerense.
 - b.** No ser un proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo Provincial.
- 2.** El CG eleva los proyectos agrupados y seleccionados al DO
- 3.** La DO selecciona aquellos que serán objeto de análisis a partir de:
 - a.** Relevancia en la agenda pública del tema a tratar
 - b.** Las posibilidades de ser tratados en comisiones y recinto.
- 4.** La DO comunica al CG el o los proyectos seleccionados y los tiempos estimados para su análisis, remitiendo la documentación correspondiente.
- 5.** El CG realiza el cronograma de análisis de cada uno de ellos P2.1.1 y se establece el tiempo estimativo para la presentación del/los informe(s)
- 6.** El DO recibe el cronograma de trabajo, aprobando o realizando modificaciones. En caso de recibir modificaciones, se modifica el cronograma.
- 7.** Una vez aprobado, se envía el cronograma al CG.
- 8.** El CG envía la fecha estimativa de presentación de cada uno de los informes finales los a los destinatarios mencionados en P2.3.3.5.

FASE 2. REALIZACIÓN DEL INFORME COSTO - BENEFICIO

2.1 ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA PROPUESTA

2.1.1 MESA DE TRABAJO INICIAL

- 1.** El CG envía el proyecto a analizar al equipo para su primera lectura.
- 2.** Los analistas realizan el estudio preliminar del proyecto.
- 3.** El CG y el CC reúnen a equipo para realizar su primer análisis.
- 4.** Cada integrante del equipo realiza un aporte desde su temática específica con el objeto de identificar:
 - a.** Objetivo o finalidad del proyecto.
 - b.** Objeto y/o servicios que brindará.
 - c.** Los costos y beneficios del proyecto a abordar.
 - d.** Ámbito de aplicación. Ministerio y/u Organismos públicos vinculados con la potencial implementación de la política.
 - e.** Actores involucrados.
 - f.** Potenciales beneficiarios/Universo.
- 5.** El CG junto a al CC definen los supuestos y cronograma de tareas a partir de los cuales se desarrollará el informe, estableciendo un modelo para poder calcular su costo
- 6.** Elevan estos supuestos a la DO para su validación.
- 7.** La DO valida o rectifica los supuestos y cronograma de tareas.
- 8.** El CG junto al CC reciben los supuestos y cronograma de tareas validados o rectificadas.

9. Instruyen a los Analistas a comenzar con los análisis pertinentes en función de el o los supuestos definidos y designa al relator del informe.
10. Proceden a evaluar las fuentes primarias y secundarias generales de información para su relevamiento.

2.1.2 RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN GENERAL

1. El CG contacta al autor del Proyecto para verificar los objetivos, objeto o servicios identificados por el equipo de trabajo.
2. En función de los supuestos adoptados y de los análisis preliminares, se elabora el listado de información a obtener a través de las entrevistas.
 - 2.1. Se seleccionan los actores claves a entrevistar: actores sociales, Instituciones, ONG's, expertos temáticos, sectores económicos o sectores de la Administración Pública.
 - 2.2. Organiza la agenda de entrevistas y designa a los miembros del equipo que las llevarán a cabo.
 - 2.3. Instruye a los analistas para que realicen las entrevistas a los actores seleccionados.
3. Los analistas realizan las entrevistas y se registran los testimonios utilizando el formato descrito en la sección 4.4. "Metodología de Entrevistas".
4. El CG define la información complementaria que debe ser recabada por los analistas en fuentes secundarias y asigna las tareas correspondientes.
5. Los analistas relevan las fuentes secundarias de información.
6. El CG recibe los resultados de la entrevista y los socializa con los distintos analistas a fin de que prosigan con sus respectivos análisis.

2.2. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS DIFERENTES DIMENSIONES DEL INFORME

2.2.1 ANÁLISIS DE SITUACIÓN ACTUAL

1. El analista recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El analista realizará el primer punteo a fin de identificar su temática y posibles impactos, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
3. A partir de la definición de el o los supuestos formulados, el analista busca información sobre el estado actual de los servicios que el Proyecto introduce o modifica.
4. El analista recibe e incorpora en su análisis información obtenida a través de las entrevistas y fuentes secundarias.
5. Analiza los datos anteriores y genera un informe descriptivo de la situación actual y lo al CG el informe para su evaluación.

2.2.2 ANÁLISIS DE CONTEXTO NORMATIVO

1. El AL recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El AL realizará el primer punteo sobre los antecedentes legales, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
3. A partir de las definiciones de el o los supuestos formulados, se continúa con el análisis identificando dentro del ordenamiento jurídico vigente nacional y provincial la legislación que se vincule con el Proyecto.
4. Realiza el análisis comparativo de la legislación identificada en el paso anterior con el Proyecto para buscar puntos de similitud y diferencias, y envía dicho análisis al CG para ser usado en la generación de entrevistas.
5. Investiga en cada cámara legislativa cuales son las iniciativas parlamentarias cuyos objetivos coincidan con los de la propuesta analizada, identificando: estado parlamentario alcanzado; y cuál fue su trámite; si tuvo despacho de comisión, entre otros.
6. Elabora el informe del contexto normativo y se envía al CG para su evaluación, presentando cada una de las iniciativas parlamentarias identificadas siguiendo el siguiente formato:
 - Número de expediente
 - Autor
 - Título
 - Fecha de inicio
 - Estado parlamentario

2.2.3 ANÁLISIS DE COSTO

1. El AC recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El AC realiza el primer punteo identificando de manera preliminar los factores involucrados en la implementación, así como los beneficios directos e indirectos, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
3. El CC instruye al AC sobre los aspectos a utilizar de la metodología de costos (ver sección 4.8. Pautas para la determinación de costos y beneficios).
4. El AC utiliza fuentes secundarias de información para dimensionar el Universo involucrado en el proyecto.
5. Por cada modelo, identifica cada uno de los factores y envía los resultados al CC para su validación.
6. El CC recibe los resultados del punto anterior, sugiere modificaciones o aprueba. En caso de realizar modificaciones, el AC redefinirán los factores.
7. Definido los factores, el AC verifica la existencia de una estructura en el Ámbito de Aplicación identificado utilizando la información obtenida en la etapa de Relevamiento de Información General:
 - 7.1. Si existe, determinan si es adecuada para brindar los nuevos servicios o si es necesario readecuarla.
 - 7.2. Si no existe, se incorporarán además factores correspondientes a la puesta en marcha considerando un nivel eficiente de funcionamiento.

- 8.** El AC determina el costo de cada factor. Para ello se utilizan precios de costo de la Administración Pública Provincial según experiencias similares identificadas en punto anterior. Si no existen experiencias similares, se utilizan precios de mercado.
- 9.** Calcula el costo total de cada escenario, donde el mismo está dado por la sumatoria del costo de cada factor.
- 10.** Envía los resultados y supuestos utilizados en el cálculo al CC para su revisión.
- 11.** El CC recibe y revisa los resultados de cada escenario, aprobando o realizando modificaciones. En caso de realizarse modificaciones, el análisis enviado nuevamente al AC.
- 12.** Una vez aprobado, el CC envía el Análisis de Costos al CG.

2.2.4 ANÁLISIS DE BENEFICIO

- 1.** El CC recibe el Análisis Ambiental, Análisis Social y Análisis de Perspectiva de Género ya validados por el CG para ser utilizados en la determinación de los beneficios.
- 2.** A partir de los análisis anteriores, clasifica los beneficios de la siguiente manera:
 - a.** Beneficios directos:
 - I.** Ahorro monetario de las economías de los particulares.
 - II.** Ahorro monetario en la economía del estado.
 - III.** Subsidios económicos a la comunidad a la que está dirigida.
 - b.** Beneficios indirectos:
 - I.** Satisfacción de intereses de algún segmento de la comunidad.
 - II.** Beneficios colectivos en cuanto a la situación de la población vulnerable.
 - III.** Beneficios colectivos en cuanto al mejoramiento de la calidad ambiental.
 - IV.** Beneficios colectivos en cuanto a la seguridad e igualdad en materia de género.
- 3.** Instruye al AC con la metodología para la cuantificación de los beneficios directos y sugiere relaciones para monetizar los beneficios indirectos.
- 4.** El AC cuantifica los beneficios y envía los resultados al CC para su evaluación.
- 5.** El CC recibe y revisa los resultados, aprobando o realizando modificaciones. En caso de realizarse modificaciones, el análisis enviado nuevamente al AC.
- 6.** Una vez aprobado, envía el Análisis de Beneficios al CG.

2.2.5 ANÁLISIS SOCIAL

1. El AS recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El AS realizará el primer punteo identificando puntos claves referidos al aspecto social, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
3. A partir de las definiciones de el o los supuestos formulados, se continúa con el análisis identificando grupos vulnerables a los que la legislación menciona de manera explícita o a los que se infiere que pueda afectar de manera indirecta en el corto y largo plazo.
4. Cada grupo identificado se clasificará según rango etario, nivel socioeconómico, nivel de educación, o cualquier otro atributo relevante para el análisis.
5. Utilizando la clasificación anterior, se evalúa si la propuesta afecta positiva o negativamente de forma diferenciada a grupos específicos. Identifica si los objetivos, servicios y acciones del proyecto se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por PNUD.
6. Se elabora el informe sobre Análisis Social y se envía al CG para su evaluación.

2.2.6 ANÁLISIS AMBIENTAL

1. El AA recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El AA realizará el primer punteo de acciones u objetivos que presume pueden tener un impacto positivo o negativo sobre factores ambientales para presentarlo en la mesa de trabajo y realizar posteriormente un análisis más detallado.
3. A partir de la definición de el o los supuestos formulados, si se considera necesario el Análisis Ambiental, el AA comenzará con el relevamiento de información.
4. Se identifica las acciones que tendrán un impacto significativo sobre los siguientes factores: calidad del aire, biodiversidad, flora, fauna, paisaje, calidad del agua y recursos hídricos, calidad y uso del suelo.
5. Se identifica acciones que promueven métodos de producción de bienes/servicios y formas de consumo sustentable.
6. Se busca indicadores y estadísticas para caracterizar el estado actual de los factores ambientales identificados anteriormente
7. En función de los datos recabados, se describe en términos cualitativos la magnitud del impacto sobre cada uno de los factores.
8. Cuando el caso lo amerite, determinar la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero generadas o evitadas en la actividad a la que el proyecto a haga referencia.
9. Se elabora el Informe de Análisis Ambiental para ser puesto a consideración del CG.

2.2.7 ANÁLISIS DE PERSPECTIVA DE GÉNERO

- 1.** El AG recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
- 2.** El AG realizará el primer punteo identificando puntos claves desde la perspectiva de género, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
- 3.** A partir de las definiciones de el o los supuestos formulados, y del análisis realizado se identifica si el proyecto contiene perspectiva género o no.
- 4.** En caso de que el proyecto contemple la perspectiva de género:
 - a.** Se considera si modifica situaciones previas de desigualdad entre géneros, si corrige determinada circunstancia de manifiesta inequidad.
 - b.** Se elabora un primer punteo de las cuestiones del proyecto que inciden de manera directa en la perspectiva para profundizar la investigación.
 - b.** Se recopila información que fundamente estadísticamente lo planteado.
 - c.** Se analiza el impacto de la iniciativa parlamentaria de acuerdo con la equiparación de derechos propuesta.
- 5.** En caso de que el proyecto no contemple la perspectiva de género:
 - a.** Se considera si el Proyecto pudiera haber incluido perspectiva de género en su objetivo.
 - b.** Se identifica si en el ámbito abarcado por el proyecto se verifican desigualdades de género que no son atendidas.
 - c.** Se considera si la iniciativa debió satisfacer necesidades de género de forma diferencial.
 - d.** Se realiza una investigación de las igualdades verificadas.
- 6.** Se elabora el informe sobre el Análisis de Perspectiva de Género para ser puesto a consideración del CG.

2.3. VERSIÓN FINAL DEL INFORME

2.3.1. SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN

- 1.** El CG recibe los informes sobre los análisis complementarios requeridos por cada uno de los respectivos analistas.
- 2.** El CG evalúa cada uno de ellos, sugiere modificaciones o los aprueba. En caso de sugerir modificaciones, el análisis es enviado nuevamente al Analista correspondiente. Una vez aprobados quedan a la espera del resto de los análisis y una copia de cada uno de ellos es enviada al CC para la determinación de los beneficios.
- 3.** El CG recibe el análisis de costos enviado por el CC.
- 4.** El CG recibe el análisis de beneficios enviado por el CC
- 5.** El CG analiza los informes en su conjunto, y prosigue con la redacción del informe.

2.3.2. REDACCIÓN DEL INFORME

- 1.** El CG designa a uno de los analistas para confección del informe, el cual será el encargado de integrar los distintos análisis y beneficios, siguiendo la estructura indicada en la sección 4.5. para el formato del Informe Final.
- 2.** El analista confecciona el Informe Final y se lo envía al CG.
- 3.** El CG revisa y envía el Informe Final al ED, el cual realiza las infografías de los datos relevantes identificados por el CG.
- 4.** El ED elabora y envía el Informe Final con las infografías al CG.
- 5.** El CG revisa y presenta a la Dirección la propuesta Informe Final.
- 6.** La DO aprueba o solicita cambios al CG sobre el Informe Final presentado.

2.3.3. REVISIÓN, CONTROL Y DIFUSIÓN

- 1.** EL CG envía al autor del proyecto y a actores consultados (ver P2.1.2-3) el Proyecto el Informe Final junto con la encuesta (ver sección 4.6. Encuesta ex ante: Valoración del Informe por actores entrevistados), los cuales tendrán un plazo máximo de 5 días para emitir su opinión respecto al mismo.
- 2.** Las respuestas son recibidas por el CG y envía los resultados a la DO.
- 3.** La DO recibe los resultados en función de ellos se procede a:
 - 3.1.** Reformular algunos aspectos del Informe.
 - 3.2.** Incorporar la opinión de las personas consultadas al Informe como Anexo.
 - 3.3.** Mantener el informe sin modificación.
- 4.** El DO aprueba la versión final e instruye al CG para que el Informe Final se emita en los formatos estandarizados (papel, digital)
- 5.** El DO envía copia del informe final a:
 - a)** Autor del proyecto
 - b)** Comisiones a las que el proyecto fue derivado
 - c)** Autoridades legislativas y del Poder Ejecutivo vinculados a la temática
 - d)** Informantes entrevistados
- 6.** El informe final es subido al sitio web oficial de la OACBL

FASE 3. EVALUACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD

3.1. EVALUACIÓN EX POST POR PARTE DE INFORMANTES CLAVE

- 1.** La DO selecciona actores de la Sociedad Civil y del Legislativo y Ejecutivo Provincial a que se les enviará una encuesta de evaluación ex post.
- 2.** El CG envía la encuesta de calidad del sobre el Informe en cuestión (Ver sección 4.7.- Encuesta ex-post: Evaluación de Informes de la OACBL), y designa a un Analista para su seguimiento.
- 3.** El Analista designado hace el seguimiento del envío y recepción las encuestas a los destinatarios seleccionados e informa las novedades al CG.

4. El CG recibe las encuestas de calidad de los Informes enviados e instruye a un analista para su procesamiento, a fin de identificar:
 - a. Grado de contestación de las encuestas.
 - b. Utilidad para la toma de decisiones.
 - c. Opiniones que recomienda agregar o profundizar
 - d. Posibles destinatarios interesados en recibir el informe.
 - e. Recomendaciones generales para identificar mejoras.
5. El Analista procesa las encuestas y realiza el informe correspondiente que envía al CG.
6. El CG en base a los resultados extraídos, elabora los lineamientos de posibles mejoras al procedimiento de elaboración de los Informes de la OACBL.
7. Comunica los resultados a la DO para su evaluación.

3.2. CONTROL DE CALIDAD

1. Anualmente el CG realizará una compilación de información de lo realizado en la oficina.
2. Elabora el informe de gestión anual en función de las siguientes pautas:
 - a. Síntesis de la producción de la OACBL durante el ejercicio
 - b. Presentación de indicadores claves:
 - I. Número de proyectos de ley seleccionados con tratamiento parlamentario, en relación con el número de proyectos de Ley seleccionados.
 - II. En los casos de leyes aprobadas, grado de desvío de los costos estimados por OACBL respecto presupuesto efectivamente destinado a ejecución.
 - c. Análisis de la aprobación por parte de entrevistados (entrevistados y actores clave - Encuestas de secciones 4.6 y 4.7) con respecto a los informes producidos por la OACBL a lo largo del año.
 - d. Enumeración las actividades institucionales y las publicaciones de la OACBL o su personal vinculadas al perfeccionamiento de la tarea.
 - e. Enumeración de las mejoras propuestas y aprobadas a este manual de procedimientos
3. El CG le envía a la DO el Informe de Gestión Anual para su evaluación, el cual será acompañado en caso de corresponder, de un Informe sobre propuestas de cambios y/o mejoras a la estructura, procedimientos y organización general de la OACBL.
4. El DO aprueba o solicita reformas sobre sobre el informe de gestión anual.
5. El DO rechaza o aprueba total o parcialmente, las propuestas de mejora solicitadas.

4.3. METODOLOGÍA DE ENTREVISTAS

En esta sección establecemos la metodología a seguir por el equipo OACBL para proceso de entrevistas previstas en la etapa de Análisis Preliminar de proyectos de Ley.

Definiciones

Entrevista: consiste en la recolección de información a través de un guion de temas a tratar que se traducen en un conjunto de preguntas que en este caso releva información sobre el proyecto analizado.

Entrevista semidirigida: consiste en una serie de temas o preguntas abiertas anteriormente planificadas, que sirven de guía. Por lo general se comienza indagando cuestiones generales y luego se va profundizando y surgen temas por fuera de lo pautado.

Entrevista dirigida: consiste en una serie de preguntas pautadas.

Actores o referente clave: se refiere a aquellas personas que conocen en profundidad a aspectos del proyecto a analizar, por su profesión, experiencia, por la tarea que realizan, la responsabilidad que tienen y cargos que ocupan.

1) Selección de entrevistados y contacto

1. En la primera reunión de equipo se genera un listado de actores claves teniendo en cuenta los siguientes aspectos del proyecto en análisis:

- a.** Ámbito de aplicación, Ministerio y/u Organismos públicos potencialmente vinculados con la implementación del proyecto.
- b.** ONG's u otras organizaciones que representen o agrupen a los potenciales beneficiarios.

2. En caso de Ministerios y Organismos Públicos, identificar en su organigrama el o las áreas más relevantes para validar los supuestos generados.

3. El CG designará un miembro del equipo que se encarga de la comunicación con los actores clave.

4. Dicho miembro acordará con los actores la fecha, horario, lugar o medio virtual en la que la entrevista se llevará a cabo. Siempre se priorizará la disponibilidad del entrevistado.

5. En caso de actores con nivel jerárquico de Director o Secretario, el CG estará a cargo de acordar la fecha y condiciones de la entrevista.

6. En ambos casos, se enviará a los actores clave una copia de proyecto de Ley bajo análisis.

7. El CG asignará los miembros del equipo que participaran de la entrevista (entrevistadores), teniendo en cuenta los supuestos generados y la información a recabar.

2) Diseño de la entrevista

1. El equipo definirá un bloque de temas comunes a tratar y específicos según cada actor, utilizando los aspectos identificados en la etapa de Análisis Preliminar:

- a.** Objetivo o finalidad del proyecto.
- b.** Objeto y/o servicios que brindará el proyecto.

- c. **Ámbito de aplicación.** Ministerio y/u Organismos públicos vinculados con la potencial implementación de la política.
 - d. **Actores involucrados.**
 - e. **Potenciales beneficiarios/Universo.**
2. Cada uno de los miembros del equipo redacta preguntas que servirán para desarrollar el análisis desde su área en particular y las envía a los entrevistadores.
 3. Los entrevistadores compilan las preguntas de cada analista juntos con los ejes temáticos del paso 1 en un cuestionario, siguiendo las siguientes recomendaciones para el formato de las preguntas:
 - a. Debe quedar claro a qué apuntan
 - b. Abarcar un tema en lugar de muchos
 - c. Deben ser preguntas cortas y que permitan un desarrollo de la respuesta
 - d. Evitar preguntas de modo tal de influenciar respuestas
 4. Los entrevistadores optarán entre una modalidad de entrevista semidirigido o dirigido.

3). Realización de la entrevista

1. Los entrevistadores presentarán los objetivos de la oficina y la importancia de dicha entrevista para el análisis del proyecto.
2. Leerán las preguntas previamente elaboradas y tomarán nota de las respuestas.
3. Durante en el desarrollo de la entrevista, se seguirán las siguientes recomendaciones:
 - a. Generar un clima de cordialidad. Es necesario conseguir que el entrevistado sienta que puede exponer sus puntos de vista.
 - b. Remarcar que las opiniones serán tomadas en consideración y que su aporte contribuirá a mejorar una política.
 - c. Iniciar la entrevista con preguntas abiertas para luego lograr mayor grado de especificidad.
 - d. Ayudar al entrevistado con una "escucha activa". Desarrollar la reflexión del entrevistado hasta que se haya agotado el caudal de información del tema, para luego dirigir la entrevista en otro sentido
 - e. No interrumpir al entrevistado, permitir que desarrolle su respuesta. Si se va de tema, orientarlo para volver al tema de interés.
 - f. Al finalizar la entrevista, los entrevistadores pueden volver en forma breve sobre aquellos temas que no quedaron suficientemente claros. Es importante revisar los ejes pautados para chequear que todos han sido abordados.
 - g. El término de la entrevista debe en la medida de lo posible, dejar abierta la posibilidad de un nuevo encuentro, en caso que el relevamiento así lo requiera
 - h. Solicitar al entrevistado el contacto con otros actores que puedan brindar mayor información sobre los ejes desarrollados.

4) Elaboración de informe de entrevista

1. Finalizada la entrevista, redactar el informe indicando:
 - a. Nombre y apellido del/Los Entrevistado/s
 - b. Institución, Organismo y Área que representa o trabaja
 - c. Nivel jerárquico
 - d. Duración y fecha
 - e. Datos de contacto
2. Estructurar la información recolectada según el cuestionario previo, organizando la información según los bloques temáticos definidos.
3. Enviar Informe de entrevista al Coordinador General.

4.4. FORMATO DEL INFORME

El Formato del Informe será flexible en función de la temática del Proyecto de Ley bajo análisis. Sin perjuicio de ello, el mismo contendrá al menos tres apartados diferenciados:

- Informe Ejecutivo
- Cuerpo principal del Informe
- Anexo y Opiniones de Expertos

A continuación, se visualiza un ejemplo de Formato de Informe con sus componentes obligatorios y los específicos de acuerdo a la temática particular.

1) Portada

Contiene el nombre del proyecto de Ley analizado, número de expediente, logo de la institucionales, mes y año de la versión final.

INFORME

Proyecto de ley

"Estableciendo que el CUCAIBA deberá hacer entrega, al peticionante, de una cartilla integral clara que describa los derechos que le asisten."

Expte. D-1840/19-20

Junio 2019
Versión final

2) Índice

CONTENIDO

Informe ejecutivo

1.	Enfoque general	1
1.1.	Introducción y planteo de la situación	1
1.2.	Contexto normativo	2
1.3.	Situación actual y puesta en vigencia de la Ley	2
2.	Costos asociados a la aprobación del proyecto de ley	4
3.	Beneficios	6
4.	Análisis social, ambiental y de perspectiva de género	7
4.1.	Análisis ambiental	7
4.2.	Análisis social	7
4.3.	Análisis de perspectiva de género	7
5.	Fuentes consultadas	10
	Entrevistas	
	Bibliografía	
6.	Anexos	11

3) Nómina de autoridades

Incluye Nombres y cargos de todos los integrantes de OACBL.

4) Informe ejecutivo

Contiene el abstracto con los resultados más relevantes arrojados por los análisis particulares y las infografías.

5) Cuerpo principal

5.1. Enfoque general

Incluye las secciones de "Introducción y planteo de la situación", "Análisis de Contexto Normativo" y "Análisis de Situación Actual y puesta en vigencia de la ley"

5.2. Análisis de Costos

5.3. Análisis de Beneficios

5.4. Análisis Social, Análisis de Perspectiva de Género y Análisis Ambiental

El Análisis de Perspectiva de Género y Análisis Ambiental no son de carácter obligatorio, serán incluidos cuando la temática bajo estudio lo requiera.

6) Fuentes consultadas

6.1. Entrevistas

Se enumeran los distintos actores claves que intervinieron en el desarrollo del análisis y se menciona el Organismo/Área en la cual se desempeñan.

6.2. Bibliografía

En el caso de citar bibliografía se utilizará metodología APA (<https://normas-apa.co/etiqueta/metodologia-apa/>)

7) Anexos y Opiniones de Expertos

4.5. ENCUESTA EX ANTE: VALORACIÓN DEL INFORME POR ACTORES ENTREVISTADOS

A continuación, presentamos el formulario de encuesta a ser administrado a los actores entrevistados. Esta encuesta se gestiona con anterioridad a hacer público el informe y se fija un plazo perentorio para su respuesta (si no, no es tomada en cuenta para la elaboración de la versión final del informe.

Encuesta a quienes participaron de informes - OACBL

1. Opinión general (marque sólo una opción). Indique su grado de acuerdo con las conclusiones expresadas en el Informe.

Completamente de acuerdo	
Parcialmente de acuerdo	
En desacuerdo	

2. Opiniones que recomienda agregar o profundizar (puede marcar más de una opción)

Más opiniones de expertos académicos	
Opinión de oficinas del Ejecutivo que se dedican al tema	
Opinión de otros legisladores	
Opinión de ONGs vinculadas al tema	
Opiniones de expertos de otros países	
Otras opiniones: (Completar abajo) -----	

3. Qué capítulo o información faltó (puede marcar más de una opción)

Ninguna, tamaño óptimo	<input type="checkbox"/>
Ninguna, ya está demasiado largo	<input type="checkbox"/>
Ninguna en particular, aunque le falta profundidad en los siguientes capítulos (Completar abajo): -----	
Más información sobre la problemática específica	<input type="checkbox"/>
Mayor descripción sobre costos	<input type="checkbox"/>
Muy escuetos el análisis de género, social, ambiental	<input type="checkbox"/>
Demasiados enfoques (género, social, ambiental)	<input type="checkbox"/>
Agregar otros enfoques: (Completar abajo) -----	
Más información de experiencias internacionales	<input type="checkbox"/>
Más información de experiencias en otras provincias	<input type="checkbox"/>
Más información de parte de población objetivo	<input type="checkbox"/>
Más datos sobre antecedentes legislativos / análisis jurídico	<input type="checkbox"/>

4. Otro comentario que quiera agregar y que pueda ser útil para mejorar el informe

----- ----- ----- ----- -----

4.6. ENCUESTA EX-POST: EVALUACIÓN DE INFORMES DE LA OACBL

A continuación, presentamos el formulario de encuesta a ser administrado a los destinatarios finales de los informes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo y en la sociedad civil.

Encuesta sobre informes de la OACBL

1. Utilidad para la toma de decisiones (marque sólo una opción)

Muy útil	
Útil	
Poco útil	
Nada útil	

2. Opinión general sobre el Informe (puede marcar más de una opción)

Adecuado	
Muy académico	
Muy político	
Muy técnico	
Muy complejo	
Muy simple	
Muy extenso	
Muy abreviado	
Demasiados gráficos y cuadros	
Demasiado texto	
Demasiados números	
Pocos gráficos o infografías	

3. Información que recomienda agregar o profundizar (puede marcar más de uno)

Opinión del autor del proyecto	
Más opiniones de expertos académicos	
Opinión de oficinas del Ejecutivo que se dedican al tema	
Otras experiencias en el mundo	
Experiencias en otras provincias	
Políticas de Bs As vigentes e históricas en el tema	
Antecedentes normativos	
Análisis de costos más sofisticado	
Más gráficos o infografías	
Otra: (Completar) -----	

4. Quién debería recibir el informe (puede marcar más de uno)

Legisladores	
Asesores de legisladores	
Personal de las comisiones a las que es girado el proyecto	
Autoridades del Poder Legislativo	
Empleados de carrera del Poder Legislativo	
Funcionarios del Poder Ejecutivo vinculados al tema	
ONGs vinculadas al tema	
Hacerlo público en Internet	
Otros: (Completar) -----	

5. En su opinión, cuáles fueron los aspectos de mayor utilidad del Informe?

6. Otro comentario que quiera agregar y que pueda ser útil para mejorar el informe

4.7. PAUTAS PARA LA DETERMINACIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS

1) Introducción Conceptual

A efectos de determinar la metodología para la determinación de costos en los proyectos legislativos y su relación con el beneficio que de ellos se desprenden, es necesario efectuar un análisis en general de los conceptos y comportamiento de costos en la gestión empresarial y vincularlos a la gestión del estado, con las diferencias y particularidades que ello implica.

a) En la Gestión Empresarial

La determinación de costos en general surge de vincular tres situaciones, a saber:

- 1) Conocimiento pormenorizado del proceso de producción.
- 2) Factores de producción cualitativos y cuantitativos necesarios.
- 3) Objetivos productivos (productos, servicios).

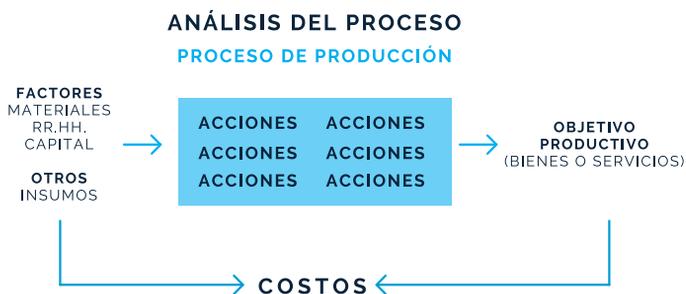
El proceso de producción se refiere a las acciones necesarias para la elaboración de los productos/servicios; la vinculación entre éstas de acuerdo a la tecnología y métodos de producción correspondientes, entre los que podemos distinguir a las producciones intermitentes (a pedido de clientes) y las producciones continuas (elaboración para stock). En la primera la demanda se anticipa a la oferta y en la segunda la oferta se anticipa a la demanda.

Para llevar a cabo estos procesos productivos, independientemente de cual se trate, se requieren los factores de producción, en cantidades y precios necesarios, siendo el concepto de necesidad aquel que nos indica las cantidades que proporcionan eficiencia de acuerdo a las condiciones de normalidad de la empresa y a los menores precios de mercado y con la calidad requerida a tal fin. Estos factores de producción, son en síntesis

los insumos de producción tanto físicos, como intangibles y los servicios necesarios para llevar a cabo tal objetivo.

Del procesamiento de los factores de producción con la tecnología y métodos de producción correspondientes y en los tiempos requeridos para tal procesamiento se obtiene el objetivo productivo, bienes y/o servicios.

Por lo que la determinación del costo del producto y/o servicio surge de las combinaciones de los factores de producción sometidos a las acciones del proceso productivo para la obtención del objetivo productivo.



Para la determinación del costo de los objetivos productivos (Bienes y/o servicios) se aplican la fórmula correspondiente a la Ecuación General del Costo.

$$C_a = \sum_{i=1}^n (Q X(i), a * P X(i))$$

Donde:

C_a : es el costo total del objetivo "a"

$Q X (i)$: es la cantidad necesaria de cada uno de los factores para la producción del objetivo "a"

$P X (i)$: es el precio de cada uno de los factores

Por lo que la sumatoria (∑) de todos los factores (desde 1 a n) en cantidades necesarias por su respectivo precio, dan como resultado el costo total del objetivo buscado (producto o servicio)

De este modo, el costo de un factor de producción (x) para lograr el objetivo productivo (a), se define como la cantidad necesaria (Q) del factor (x) para producir el objetivo (a) – *Componente Físico* – multiplicado por el Precio (P) del factor (x) – *Componente Monetario* –, siendo su fórmula de cálculo, la expresión que se detalla:

$$C_{x, a} = \underbrace{Q_{x, a}} * \underbrace{P_x}$$

**COMPONENTE
FÍSICO**

**COMPONENTE
MONETARIO**

Los factores de producción tienen diferentes comportamientos, según se los identifique con el *Objeto* bajo análisis o bien con el *Nivel de Actividad*, definiéndose al objeto de costos como la unidad bajo análisis, pudiendo ser ésta, el bien, el servicio, el centro de costos, el departamento, la sección etc., mientras que el nivel de actividad se define también como el volumen de producción.

Por lo que cuando vinculamos al factor de producción con el objeto bajo análisis, este factor puede tener un costo de comportamiento Directo al objeto bajo análisis o bien Indirecto. Mientras que cuando lo vinculamos con el nivel de actividad el factor puede tener un costo Variable respecto del volumen de producción, es decir que varía ante cambios en el volumen; o bien Fijo, que permanece constante ante dichos cambios, éstos últimos son costos periódicos, es decir que tienen que ver con el tiempo y no con el volumen.

Por lo que, un Costo Directo será aquel que tiene una relación unívoca con el objeto bajo análisis, en la que se puede identificar claramente su medición con el objeto. Por el contrario será Indirecto cuando no tenga una relación unívoca con el objeto bajo análisis y no se pueda identificar su medición con el mismo.

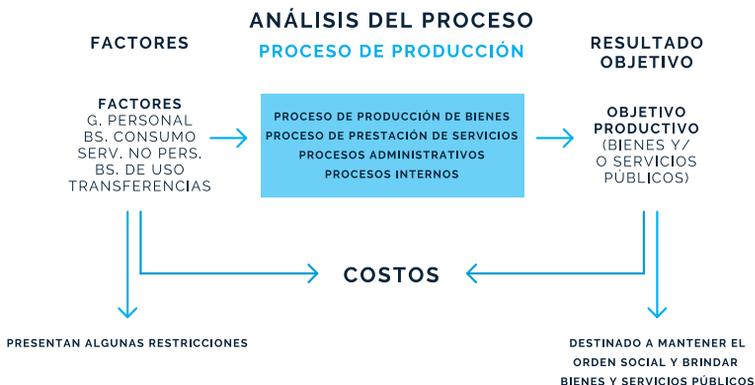
Respecto de la variabilidad de los costos, los variables son generalmente proporcionales, es decir que varían en forma proporcional a tales cambios, y en algunos casos pueden ser progresivos (más que proporcional) o regresivos (menos que proporcional). En tanto los fijos pueden ser estructurales o de estructura, que existen siempre aunque no haya producción, o bien operativos que aparecen al comenzar la actividad y a partir de allí permanecen constantes.

En cuanto a la determinación del Beneficio, éste se determina por la diferencia entre el Precio de Venta y los Costos totales de los productos y/o servicios, por lo que, ser eficiente en el manejo de los costos y los procesos de producción, genera una reducción de costos, que tiende a mejorar y a hacer crecer los Beneficios.

b) En la Gestión del Estado

La determinación de costos en el estado, siguen los mismos contenidos mencionados en la gestión empresarial, con algunos condicionamientos y restricciones propias de la gestión estatal, para lo cual se presentan situaciones de cambio.

Los procesos productivos se desarrollan de manera similar, con la particularidad que las acciones que se llevan a cabo, se refieren a producción de bienes (pocos), a prestaciones de servicios (muchos) y a procesos administrativos (muchos). Los factores de producción son los insumos necesarios para llevar a cabo el procesamiento requerido con algunas restricciones en el aprovisionamiento y los objetivos productivos se traducen en bienes y servicios públicos.



En cuanto a las restricciones de los factores de producción (insumos), se refieren: a la disponibilidad de las cantidades necesarias a comprar, la negociación del precio de los factores depende de la modalidad de compra, y está regida por disposiciones legales y/o normativas y se concentran en: compra directa (montos reducidos), concurso de precios y licitación pública.

En cuanto a los objetivos productivos, están destinados a cubrir necesidades de la comunidad.

En el caso de bienes públicos indivisibles (ej. Construcción de una plaza) no hay precio y los casos de bienes públicos divisibles (ej. Construcción de una autopista), tiene un precio (peaje) que abonan quienes hacen uso del bien. En el caso de servicios, se presentan situaciones diferenciales: servicios que se ofrecen a la comunidad, sin precio, aun cuando no todos hagan uso del mismo; servicios que se brindan a la comunidad con

uso específico (red cloacal) que tiene un precio de inicio (contribución especial) para cubrir las obras y puesta en marcha y luego un precio por el uso (tasas) a quien son usuarios del mismo. Existen algunos casos de servicios que se brindan a la comunidad (alumbrado público) por el que abonon un precio (tasa de alumbrado) los frentistas y es de uso ilimitado para el resto de la comunidad que no abona la tasa.

Con respecto a la forma de calcular el costo de los factores y comportamiento de los costos de tales factores, es del mismo modo que como se mencionó en la Gestión Empresarial.

Específicamente en la gestión estatal, es necesario identificar tres objetivos básicos (las tres E), siendo ellos Eficiencia, Eficacia y Efectividad. Por aplicación de la ecuación general del costo, se busca la eficiencia en cuanto a las cantidades necesarias de los factores de producción multiplicadas por el mejor precio que se pueda conseguir en el mercado de bienes y servicios, en la búsqueda del logro del objetivo con los mejores medios posibles; en este caso se debe tener en cuenta las restricciones enunciadas en la eficiencia del estado y su relación costo beneficio.

Lo relevante en el concepto de eficacia, tiene sus mejores efectos cuando va acompañada de los lineamientos de la eficiencia, aunque en algunas ocasiones y dados los requerimientos de la comunidad, en situaciones de emergencia, urgencia, inclemencias climáticas, debe priorizarse encontrar un estado eficaz, es decir el logro del objetivo.

Y en relación al beneficio y la relación costo / beneficio es aplicable, sin ser imprescindible y el decisor político también toma en cuenta otros marcos axiológicos (parámetros sociales, filosóficos, ambientales, entre otros) dado que es prioridad brindar bienes y servicios públicos a la comunidad. En otras palabras, el beneficio se mide por un lado en la satisfacción que percibe la comunidad al tener bienes y servicios públicos disponibles y necesarios; y por otro lado la cuantificación del logro de la meta, efectividad, que se generan por la aplicación de una acción. (en nuestro caso la puesta en vigencia de una ley).

LA EFICIENCIA DEL ESTADO RELACIÓN COSTO/BENEFICIO



Las fuentes de financiamiento del estado para alcanzar los objetivos de brindar a la comunidad bienes y servicios públicos son:

1. El presupuesto
2. Programas especiales
3. Entidades de desarrollo (nacionales o internacionales)
4. Endeudamiento

2) Proyectos legislativos - Metodología para el cálculo de los costos

La metodología propuesta para el cálculo de costos de los proyectos legislativos comienza por el análisis detallado del mismo, respecto de los objetivos que plantea, la identificación del tipo de proceso que involucra de acuerdo a los conceptos enunciados, pudiendo ser: producción de bienes, producción de servicios, procesos administrativos o bien combinaciones de ellos. El estudio de las fuentes de financiamiento del proyecto y la situación actual de la estructura¹ del organismo que debe llevar a cabo el proyecto en caso que se apruebe y ponga en vigencia como ley, o las incorporaciones estructurales necesarias generadas por el proyecto, que impactan en la reestructuración de tal situación.

Otro aspecto a tener en cuenta y analizar de manera exhaustiva es el universo involucrado en el proyecto, esta determinación fija la magnitud de bienes y o servicios a producir, la estructura necesaria a implementar para el logro del objetivo buscado, como costos iniciales y costos de funcionamiento.

Determinadas en forma preliminar las cuestiones enunciadas, se definen seguidamente las tareas a realizar para llegar a determinar los costos del proyecto.

2.1. Proceso de determinación de costos

a) Relevamiento de todos los factores productivos necesarios para llevar a cabo el proyecto legislativo. Se refiere a identificar en forma pormenorizada todos los bienes, servicios y modalidades de funcionamiento de manera cuali cuantitativa, identificando el comportamiento de tales factores en relación al

1. Se refiere a si cuenta con estructura física y de RR.HH. para llevar a cabo el proyecto.

objeto (directo o indirecto) y en relación al nivel de actividad (fijo o variable), vinculados ellos al proceso a implementar para el logro del objetivo.

Determinado el proceso y los factores necesarios, puede surgir la necesidad de plantear diferentes alternativas de logro del objetivo, y cada una de ellas con diferentes costos asociados.

b) Analizar de acuerdo al proceso definido, la estructura existente en el organismo que deberá llevar a cabo el proyecto y las posibilidades de llevarlo adelante en el mismo.

Este análisis definirá si la estructura existente en dicho organismo es apropiada para implementar el proyecto o es necesario readecuar tal estructura, o bien generar una estructura nueva.

De esta manera se identificarán los factores correspondientes a la implementación del proyecto por única vez (inicio) en caso de ser necesario; y los factores correspondientes a nivel eficiente para el funcionamiento regular del mismo.

c) Determinación de costos.

Para cada uno de los factores requeridos se aplicará la fórmula que determina el costo del factor, es decir las cantidades necesarias del bien o servicio, a precios de costo de la Administración Pública Provincial, según experiencia concreta más cercana y asimilable al caso en cuestión. Si no hubiese experiencia de esos costos realizados por la Administración, se tomarán precios de mercado.

Considerándose asimismo, si corresponden a distintas alternativas de logros de objetivos.

Luego de ello se aplicará la ecuación general del costo que totaliza el costo del proyecto para una o cada una de las alternativas propuestas.

El costo del proyecto, se calcula considerando que el mismo tiene impacto presupuestario pleno (a lo largo de todo el ejercicio presupuestario). Esto tiene vigencia en el caso de leyes que pongan en marcha programas de funcionamiento rutinario; su costo debe involucrar las erogaciones acumuladas a lo largo de todo el ejercicio, esto es, de un año.

En aquellos casos que se requiera evaluar flujos de fondos en proyectos de largo plazo, se utilizará la metodología de Valor Actual Neto (VAN), considerando la tasa LIBOR.

2.2. Proceso de determinación de costos

Es conveniente que los costos se presenten en cuentas públicas discriminando, al menos, los rubros principales

- 1.** Gastos en personal
- 2.** Bienes de consumo
- 3.** Servicios no personales

4. Bienes de uso
5. Transferencias

Todos los cálculos efectuados y las consideraciones de los mismos se expondrán en Anexos, en el informe general del proyecto, y los resultados en el cuerpo del informe general, resumidos en tablas o cuadros que identifiquen los costos de inicio, de corresponder, y los costos de funcionamiento que componen el costo total del proyecto en una o cada una de las alternativas propuestas. En cuanto a los costos de funcionamiento, de corresponder, se calcularán y expondrán por periodos anuales (entre 3 y 5 años).

En caso de ser relevante se hará mención al comportamiento de tales costos en función del objeto y el nivel de actividad correspondiente. Los costos se exponen en pesos de la fecha de presentación del informe.

Esta metodología y forma de determinación de costos es de tipo general, aunque pueden existir proyectos que requieran de mayores especificaciones o formas de determinación supletorias.

3) Determinación de Beneficios

En relación con la determinación de los beneficios, es necesario realizar un distingo respecto de la descripción conceptual y de las realidades que ofrecen los proyectos legislativos.

En primer lugar, estamos en presencia de beneficios a la comunidad, y decisiones costo / beneficio que no tienen base únicamente monetaria, sino que se refieren a cuestiones axiológicas, sociales y políticas. Y, dentro de cada una de ellas, hay diferentes posiciones sobre lo que implica y significa valor público, por lo que no puede desplegarse una fórmula de validez universal, sino que se debe analizar el beneficio en los términos que se plantea en cada proyecto. Más allá de lo dicho, hay una decisión estratégica tomada: analizar especialmente los impactos sociales, ambientales y de género; y como ya se explicitó, en general cuando se trata de beneficios estatales, si bien puede no existir un precio, siempre existe la posibilidad de establecer un precio de referencia.

Por otro lado, es fundamental enfocar el análisis en relación con el universo en el que impacta, dado la generación de bienes y servicios a la comunidad pueden tener impacto en algún segmento de la población (divisibles) y es más factible su cuantificación, o bien, a la comunidad toda (indivisibles) y su cuantificación es menos probable.

En tal sentido, los beneficios pueden darse en:

- 1) Ahorro monetario de las economías de los particulares.
- 2) Ahorro monetario en la economía del estado.
- 3) Subsidios económicos a la comunidad a la que está dirigida.
- 4) Satisfacción de intereses de algún segmento de la comunidad.
- 5) Beneficios colectivos en cuanto a la situación de la población vulnerable.

6) Beneficios colectivos en cuanto al mejoramiento de la calidad ambiental.

7) Beneficios colectivos en cuanto a la seguridad e igualdad en materia de género.

Para los tres primeros casos, el beneficio es directo, medible y cuantificable, respecto de quienes impacta tal beneficio. Mientras que para los últimos cuatro casos generan beneficios de manera indirecta y su medición y cuantificación, se centra en un análisis empírico, científico y/o técnico, con impacto social.

En suma, para cada proyecto habrá que desarrollar una metodología ad hoc que refleje lo más acabada y acertadamente posible el beneficio de la comunidad en los términos que lo ideó el legislador.

A efectos de mejorar la comprensión de lo dicho, se considera conveniente plantear algunos ejemplos:

1) La digitalización de expedientes, no sólo agiliza los procesos administrativos, sino que genera un ahorro monetario para el estado provincial en cuanto a la disminución de utilización de papel y consecuentemente tiene un impacto ambiental debido a la menor cantidad de árboles a talar para producir ese papel. No menos importante, implica incorporar el uso rutinario de tecnología avanzada en la administración pública y facilita políticas de transparencia. En este caso se puede medir el beneficio en forma cualitativa (ahorro de tiempos en los procesos y mejora del medio ambiente) y cuantitativa y monetariamente, en cuanto a los pesos de ahorro presupuestario por la compra de papel, por un lado; y por otro, en cuanto a la relación de cuántos árboles se necesitan para elaborar "n" resmas de papel. Es decir que alienta a la búsqueda de relaciones razonables que permitan la medición de tal impacto. En lo relativo al beneficio de incorporación tecnológica y de prácticas de transparencia, son más difíciles de establecer (porque, por ejemplo, se carece de línea de base).

2) La utilización de energías renovables (ej. Energía solar o Eólica), reduce el consumo de energía convencional, genera un ahorro monetario (energía solar) en la comunidad que la utiliza y tiene un impacto ambiental (externalidad positiva) en cuanto a la no emisión de CO₂ al medio ambiente. En este último caso se puede relacionar la no emisión de CO₂ por MWh de energía convencional ahorrada y aplicarle el precio internacional de tonelada de CO₂ a efectos de monetizar tal beneficio. Es más difícil de monetizar el impacto sobre la diversificación de la matriz productiva de energía.

Diferentes proyectos de estructuras orgánico-funcionales

En este capítulo se presentan diferentes proyectos de estructura orgánico funcionales que pudieran servir para otorgarle a la OACBL un andamiaje estructural que posibilite su funcionamiento.

Se hace notar que estamos en presencia de un escenario virtuoso de diseño, pues se trata de una nueva organización (start up), en donde las pautas de diseño no están lastradas por un desarrollo histórico, ni están presentes intereses sectoriales. En este sentido, las distintas opciones de estructuración se derivaron de los procedimientos que se están llevando a cabo actualmente y buscan reflejarlos en unidades y niveles de inserción de forma tal de optimizar el desempeño organizacional.

Más allá de lo dicho, la decisión final sobre cuál es el mejor diseño -y en tal sentido, el que se recomendaría utilizar para el caso de institucionalización de la OACBL- no está vinculada únicamente con registros técnicos: se deben considerar también los rasgos generales global de la acción de gobierno y el perfil concreto que la conducción política le quiere dar a la oficina.

En cuanto a las opciones a presentar, trabajaremos sobre dos registros:

- en términos de su orden interno, y
- en términos de su lugar de inserción en el Estado

5.1. Propuestas de ordenamiento interno

En función de lo detallado precedentemente y de la experiencia concreta, la división del trabajo parece orientarse hacia una subunidad de perfil más profesional/técnico -que sería la encargada de realizar los informes- y otra dirigida a establecer y mantener aceitadas relaciones institucionales entre ambos poderes de gobierno (legislativo y ejecutivo) y organismos de la sociedad civil.

Bajo estos principios generales, se trabajó sobre dos alternativas:
Un formato más simple, que establece dos subunidades y un ámbito coordinador.
Un formato que agrega, al formato anterior, un consejo conformado por funcionarios de los dos poderes que deben actuar articuladamente (y que puede, eventualmente, tener también referentes de la sociedad civil). Este consejo puede tener, a su vez, dos formatos:
Consejo consultivo: que analiza y da recomendaciones
Consejo: con poder de control y decisorio sobre elementos de la gestión
A continuación, las tres opciones descritas.

5.1.1. Opción 1:

Estructura simple



OFICINA DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS ACCIONES

1. Planificar, organizar y supervisar los procesos referentes a la selección de los proyectos legislativos de la Provincia de Buenos Aires que serán sujetos al análisis de costo beneficio.
2. Establecer y aprobar los criterios de selección de los proyectos legislativos que podrán ser objeto del análisis costo beneficio.
3. Organizar y establecer nexos de coordinación y participación con los distintos organismos de la administración pública provincial a fin de relevar información y/o contar con la participación de referentes expertos de acuerdo con la temática de abordaje de los proyectos.
4. Proporcionar canales de comunicación con distintos tipos de entidades de la sociedad civil a fin de relevar información y experiencias sobre temas específicos cuando se considere pertinente.
5. Supervisar y coordinar la correcta aplicación de los procedimientos y metodologías de abordaje para los proyectos bajo análisis, estableciendo la adecuación, modificaciones y mejoras cuando resulte pertinente.
6. Aprobar los informes de Análisis Costo Beneficio de proyectos legislativos que serán presentados a los legisladores bonaerenses.
7. Coordinar acciones con los representantes de los bloques de ambas cámaras y los legisladores a fin de lograr una correcta distribución de los Informes para sean tenidos en cuenta como un insumo más al momento de la toma de decisión y votación de la norma en cuestión.
8. Establecer indicadores de gestión y mecanismos de seguimiento a

fin de evaluar la calidad de las actuaciones de la Oficina, realizando la evaluación anual y determinado los posibles aspectos de mejora para que la información aportada en los informes sea de utilidad para el Legislador.

9. Evaluar y proponer acciones de capacitación para el personal y actores involucrados a fin de fortalecer y optimizar los procedimientos y metodologías referidas al análisis de los proyectos.

DEPARTAMENTOS DE GESTIÓN Y VINCULACIÓN INSTITUCIONAL ACCIONES

1. Realizar un seguimiento de los proyectos legislativos que tomen estado parlamentario, llevando un registro de los mismos.

2. Analizar y proponer, de acuerdo con los criterios de selección establecidos, aquellos proyectos plausibles de ser objeto del análisis costo beneficio.

3. Evaluar y solicitar la información requerida a los organismos de la administración pública provincial y entidades de la sociedad civil requeridas por el Departamento de Análisis Costo Beneficio.

4. Coordinar con los distintos organismos y entidades las entrevistas a referentes y/o expertos temáticos que se requieran.

5. Establecer las pautas y criterios sobre el formato de los informes para el análisis de los proyectos, a fin de lograr su estandarización.

6. Coordinar la distribución y difusión de los Informes elaborados.

7. Elaborar e implementar un método de evaluación de los informes, relevando la satisfacción de los legisladores, y detectando aspectos de mejora.

8. Llevar un registro actualizado de los informes producidos identificando fecha de distribución y destinatarios de los mismos.

9. Realizar las tareas de apoyo administrativo necesarias para el normal funcionamiento de la Dirección.

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO ACCIONES

1. Analizar los proyectos legislativos objetos de evaluación, de acuerdo con los procedimientos y metodologías establecidas.

2. Identificar la información complementaria necesaria para el abordaje del análisis, solicitando entrevistas y colaboradores expertos que permitan un abordaje integral.

3. Proponer los supuestos a partir de los cuales se realizará el análisis de costo, cuando este no surja claramente del proyecto de ley presentado.

4. Establecer y coordinar los análisis complementarios, como por ejemplo análisis de perspectiva de género, impacto ambiental, social, entre otros, que permitan un abordaje integral de la temática.

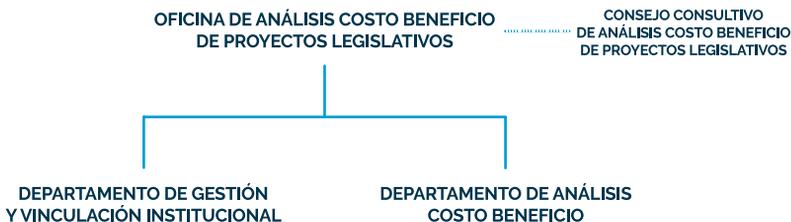
5. Realizar el seguimiento y control de las actividades planificadas para que los distintos análisis se realicen de forma integral y coordinada en función de los supuestos adoptados.

6. Identificar y evaluar los impactos y/o externalidades relevantes del proyecto relacionados con el análisis costo beneficio.

7. Elaborar el informe de análisis de costo beneficio de los proyectos legislativos seleccionados.

5.1.2. Opción 2:

Estructura con Consejo Consultivo



OFICINA DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS ACCIONES

1. Planificar, organizar y supervisar los procesos referentes a la selección de los proyectos legislativos de la Provincia de Buenos Aires que serán sujetos al análisis de costo beneficio.
2. Invitar a participar y conformar el Consejo Consultivo de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos a representantes del Poder Legislativo, Organismos de la Administración Pública Provincial y Organizaciones de la Sociedad Civil.
3. Convocar y coordinar las reuniones del Consejo Consultivo de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos en forma periódica.
4. Establecer y aprobar los criterios de selección de los proyectos legislativos que podrán ser objeto del análisis costo beneficio.
5. Organizar y establecer nexos de coordinación y participación con los distintos organismos de la administración pública provincial a fin de relevar información y/o contar con la participación de referentes expertos de acuerdo con la temática de abordaje de los proyectos.
6. Proporcionar canales de comunicación con distintos tipos de entidades de la sociedad civil a fin de relevar información y experiencias sobre temas específicos cuando se considere pertinente.
7. Supervisar y coordinar la correcta aplicación de los procedimientos y metodologías de abordaje para los proyectos bajo análisis, estableciendo la adecuación, modificaciones y mejoras cuando resulte pertinente.
8. Aprobar los informes de Análisis Costo Beneficio de proyectos legislativos que serán presentados a los legisladores bonaerenses. Coordinar acciones con los representantes de los bloques de ambas cámaras y los legisladores a fin de lograr una correcta distribución de los Informes para sean tenidos en cuenta como un insumo más al momento de la toma de decisión y votación de la norma en cuestión.
9. Establecer indicadores de gestión y mecanismos de seguimiento a fin de evaluar la calidad de las actuaciones de la Oficina, realizando la evaluación anual y determinando los posibles aspectos de mejora para

que la información aportada en los informes sea de utilidad para el Legislador.

10. Evaluar y proponer acciones de capacitación para el personal y actores involucrados a fin de fortalecer y optimizar los procedimientos y metodologías referidas al análisis de los proyectos.

CONSEJO CONSULTIVO DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS

FUNCIONES

1. Asesorar y proponer a la OACBL los proyectos de ley que podrán ser objeto de análisis en función de las prioridades y criterios de selección establecidos.

2. Recomendar criterios sobre los procedimientos y metodologías para el abordaje para los proyectos bajo análisis.

3. Difundir los resultados de los análisis e informes específicos a fin de que lleguen a todos los Legisladores en tiempo y forma para el análisis y debate de las propuestas pertinentes.

4. Propiciar acuerdos de colaboración, asistencia técnica, transferencia de conocimientos con distintas instituciones, locales, nacionales o internacionales para el abordaje de las temáticas específicas.

5. Favorecer la generación de espacios de diálogo institucional, a través de la realización de reuniones con la participación de las comisiones legislativas de ambas cámaras y organismos y entidades representativas de los diversos sectores involucrados, con el fin de recabar información y/o recomendaciones de carácter general para ser tenidas en cuenta al momento de la selección y análisis de los proyectos.

NOTA: Posibles miembros Consejo Consultivo:

| Representantes de ambas Cámaras (Legisladores, Integrantes de Comisiones)

| Representantes de los Organismos de la APP

| Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (Universidades, Centros de Estudios, Organizaciones Sociales, ONGs dedicadas al tema, etcétera)

| Representante del Defensor del Pueblo.

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

ACCIONES

1. Analizar los proyectos legislativos objetos de evaluación, de acuerdo con los procedimientos y metodologías establecidas.

2. Identificar la información complementaria necesaria para el abordaje del análisis, solicitando entrevistas y colaboradores expertos que permitan un abordaje integral.

3. Proponer los supuestos a partir de los cuales se realizará el análisis de costo, cuando este no surja claramente del proyecto de ley presentado.

4. Establecer y coordinar los análisis complementarios, como por ejemplo análisis de perspectiva de género, impacto ambiental, social,

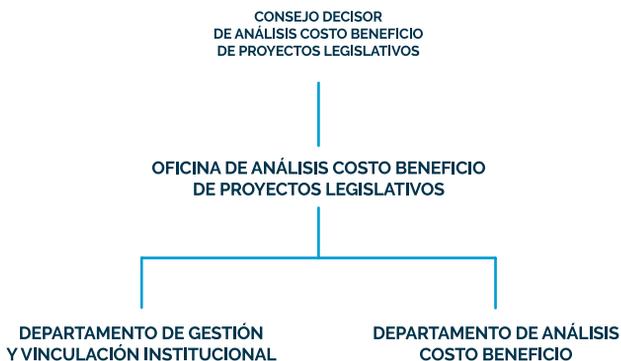
entre otros, que permitan un abordaje integral de la temática.

5. Realizar el seguimiento y control de las actividades planificadas para que los distintos análisis se realicen de forma integral y coordinada en función de los supuestos adoptados.

6. Identificar y evaluar los impactos y/o externalidades relevantes del proyecto relacionados con el análisis costo beneficio.

7. Elaborar el informe de análisis de costo beneficio de los proyectos legislativos seleccionados.

5.1.3. Opción 3: Estructura con Consejo Decisor



OFICINA DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS ACCIONES

1. Planificar, organizar y supervisar los procesos referentes a la selección de los proyectos legislativos de la Provincia de Buenos Aires que serán sujetos al análisis de costo beneficio.

2. Invitar a participar y conformar el Consejo Consultivo de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos a representantes del Poder Legislativo, Organismos de la Administración Pública Provincial y Organizaciones de la Sociedad Civil.

3. Convocar y coordinar las reuniones del Consejo Consultivo de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos en forma periódica.

4. Planificar y organizar el análisis de los proyectos de Ley, procurando que los informes sean producidos en los tiempos estipulados.

5. Supervisar y coordinar la correcta aplicación de los procedimientos y metodologías de abordaje para los proyectos bajo análisis, estableciendo la adecuación, modificaciones y mejoras cuando resulte pertinente.

6. Organizar y establecer nexos de coordinación y participación con los distintos organismos de la administración pública provincial a fin de relevar información y/o contar con la participación de referentes expertos de acuerdo con la temática de abordaje de los proyectos.
7. Proporcionar canales de comunicación con distintos tipos de entidades de la sociedad civil a fin de relevar información y experiencias sobre temas específicos cuando se considere pertinente.
8. Aprobar los informes de Análisis Costo Beneficio de proyectos legislativos que serán presentados al Consejo y a los legisladores bonaerenses.
9. Coordinar acciones con los representantes de los bloques de ambas cámaras y los legisladores a fin de lograr una correcta distribución de los Informes para sean tenidos en cuenta como un insumo más al momento de la toma de decisión y votación de la norma en cuestión.
10. Establecer indicadores de gestión y mecanismos de seguimiento a fin de evaluar la calidad de las actuaciones de la Oficina, realizando la evaluación anual y determinando los posibles aspectos de mejora para que la información aportada en los informes sea de utilidad para el Legislador.
11. Evaluar y proponer acciones de capacitación para el personal y actores involucrados a fin de fortalecer y optimizar los procedimientos y metodologías referidas al análisis de los proyectos

CONSEJO DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS FUNCIONES

1. Establecer los criterios de selección de los proyectos legislativos para ser objeto del análisis costo beneficio, realizando una revisión periódica de dichos criterios.
2. Determinar los proyectos de ley que serán objeto de análisis de la OACBL en función de las prioridades y criterios de selección establecidos.
3. Realizar un análisis preliminar de los informes producidos por la OACBL, pudiendo cada uno de los miembros adjuntar un informe particular cuando haya discrepancias con lo informado.
4. Difundir los resultados de los análisis e informes específicos a fin de que lleguen a todos los Legisladores en tiempo y forma para el análisis y debate de las propuestas pertinentes.
5. Propiciar acuerdos de colaboración, asistencia técnica, transferencia de conocimientos con distintas instituciones, locales, nacionales o internacionales para el abordaje de las temáticas específicas.
6. Favorecer la generación de espacios de diálogo institucional, a través de la realización de reuniones con la participación de las comisiones legislativas de ambas cámaras y organismos y entidades representativas de los diversos sectores involucrados, con el fin de recabar información y/o recomendaciones de carácter general para ser tenidas en cuenta al momento de la selección y análisis de los proyectos.

NOTA: Posibles miembros Consejo Consultivo:

- | Representantes de ambas Cámaras (Legisladores, Integrantes de Comisiones)
- | Representantes de los Organismos de la APP
- | Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (Universidades, Centros de Estudios, Organizaciones Sociales, ONGs dedicadas al tema, etcétera)
- | Representante del Defensor del Pueblo.

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO ACCIONES

- 1.** Analizar los proyectos legislativos objetos de evaluación, de acuerdo con los procedimientos y metodologías establecidas.
Identificar la información complementaria necesaria para el abordaje del análisis, solicitando entrevistas y colaboradores expertos que permitan un abordaje integral.
- 2.** Proponer los supuestos a partir de los cuales se realizará el análisis de costo, cuando este no surja claramente del proyecto de ley presentado.
- 3.** Establecer y coordinar los análisis complementarios, como por ejemplo análisis de perspectiva de género, impacto ambiental, social, entre otros, que permitan un abordaje integral de la temática.
- 4.** Realizar el seguimiento y control de las actividades planificadas para que los distintos análisis se realicen de forma integral y coordinada en función de los supuestos adoptados.
- 5.** Identificar y evaluar los impactos y/o externalidades relevantes del proyecto relacionados con el análisis costo beneficio.
- 6.** Elaborar el informe de análisis de costo beneficio de los proyectos legislativos seleccionados.

5.2. Posibles lugares de inserción

En cuanto a los lugares de inserción de la OACBL, estas definiciones, en mayor medida que el ordenamiento interno, se derivan de consideraciones estratégicas de gobierno.

Sin dejar de lado esta premisa, y al sólo efecto de enumerar (de forma incompleta) posibles lugares, a continuación desplegamos algunos ejemplos de inserción para La OACBL

5.2.1. Inserción en el Poder Ejecutivo

A priori, se pueden pensar en los siguientes lugares de inserción en el Poder Ejecutivo (considerando la actual ley de ministerios):

Ministerio de Gobierno: en virtud de tener la potestad de la relación con el Poder Legislativo

Jefatura de Gabinete: por su carácter de coordinador de toda la estructura de gobierno

Ministerio de Hacienda: por su incumbencia en temas hacendarios

Secretaría Legal y Técnica: por su expertis en temas legales y por ser la encargada de promulgar las leyes y promover vetos

5.2.2. Inserción en el Poder Legislativo

Presidencia de la Cámara de Diputados o Senadores: por ser la máxima autoridad de cada una de las cámaras

Secretaría Legislativa de la Cámara de Diputados o Senadores: por ser la responsable de la gestión general en el Poder Legislativo

Comisión Bicameral ad hoc: De manera tal de especializar un ámbito en el tema

5.2.3. Inserción en organismos descentralizados u organismos de la Constitución

Fiscalía de Estado: por su potestad de verifica la legalidad de las decisiones gubernamentales

Contaduría General de la Provincia: por su rol de contralor general del desenvolvimiento de la Hacienda Pública

Defensor del Pueblo: por su rol de garante de derechos de carácter cívico, político, social, económico y cultural

5.2.2. Inserción en el Poder Legislativo

Presidencia de la Cámara de Diputados o Senadores: por ser la máxima autoridad de cada una de las cámaras

Secretaría Legislativa de la Cámara de Diputados o Senadores: por ser la responsable de la gestión general en el Poder Legislativo

Comisión Bicameral ad hoc: De manera tal de especializar un ámbito en el tema.

Evaluación de la tarea realizada por la OACBL²

6.1. LA EVALUACIÓN

6.1.1. MARCO DE LA EVALUACIÓN

El Equipo de implementación del proyecto PNUD ARG/18/P03 solicitó, con carácter de Asistencia Técnica del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública, el seguimiento y evaluación del desarrollo del Proyecto y alcance de su puesta en funcionamiento.

Dado que el Proyecto se encuentra en una etapa final de desarrollo, consideramos oportuno aclarar que la evaluación enfatiza centralmente dos aspectos.

Por un lado, la reflexión sobre el propio proceso de desarrollo, el cumplimiento de procesos y resultados alcanzados hasta el momento de la elaboración del presente informe. Teniendo en cuenta que para evaluar "siempre es necesario hacer comparaciones sobre la base de las cuales se emiten esos juicios" (Nirenberg, 2009: 269). En este punto es pertinente aclarar que el patrón comparativo de esta evaluación es lo establecido en el Proyecto, es decir, se realizará un análisis respecto de parámetros que constituyen lo previsto en el documento citado.

Por otro, exponer los lineamientos de una propuesta de evaluación continua y el planteo de estrategias de socialización de los resultados, a fin de alimentar decisiones que mejoren futuras acciones del área. En ambos, se intentará colocar el foco de atención sobre los aprendizajes que implica la puesta en funcionamiento de la oficina.

² Evaluación realizada por Alejandra Migliore y María Laura Pagani, del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública dependiente de la Subsecretaría de Capital Humano de la Provincia de Buenos Aires

Este Proyecto podría situarse dentro del enfoque de "calidad institucional" (CLAD, 2008) dado que el desarrollo de esta oficina implica un conjunto de actividades vinculadas a las relaciones intergubernamentales, la racionalización del gasto y la transparencia.

En primer lugar, se resalta que busca establecer pautas e intercambiar información sobre el costo de implementación de los proyectos de ley que se envían o promueven en la Legislatura, impactando en el costo fiscal de la Provincia. En segundo término, se inscribe como una política que promueve acciones dirigidas a facilitar el acceso a la información relevante para la toma de decisiones responsables.

También, continuando con los principios que promueve el CLAD (2008) el proyecto prevé el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana e interinstitucional a partir de que la OACBL contempla dispositivos de consulta a expertos temáticos, organizaciones sociales, áreas del Estado implicadas en la implementación de los proyectos.

Otro principio que guía una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, lo que tiene que reflejarse en resultados cuantificables, que permitan analizar el rendimiento en todas sus dimensiones.

En este sentido se apuesta a una evaluación cotidiana, que no implica, como explica Neirotti (2015: 24) paralizar la actividad en pos de evaluar, sino que se promueve la reflexión como ejercicio que acompañan la acción. Con ello se pretende aportar a la consolidación de una cultura evaluativa como camino para fortalecer al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil, que interactúa con organismos públicos a fin de impulsar procesos de mejora. De esta forma, el procedimiento contempla distintas instancias de evaluación: revisión, control y difusión; evaluación ex post y control de calidad.

6.1.2. EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

En función del marco establecido se exponen a continuación los ejes tomados como referencia para llevar a cabo la evaluación del desarrollo y principales resultados alcanzados por el Proyecto. Para ello, se propuso una evaluación integral, a partir del análisis de técnicas cuantitativas y cualitativas, focalizada en explorar la concordancia de las prácticas implementadas que expresen los principales resultados del Proyecto.

La "integralidad" implica la comprensión de que este Proyecto implicó:

1) La comprensión, análisis y valoración de los distintos componentes y aspectos que lo conforman a partir de dos ejes:

Eje A: La lógica interna y mecanismo de funcionamiento que incluye la conformación y organización interna de la Oficina,

con los componentes de la Estructura organizativa, Procedimientos, Circuitos y Personal.

Eje B: Los resultados a partir del monitoreo de la ejecución de las actividades planteadas, la producción de informes, su difusión y evaluación y control de calidad, a través de encuestas y revisión de indicadores.

2) La participación de diferentes tipos de actores involucrados, identificando en qué momentos claves del proceso intervienen y cuál es su opinión de los resultados alcanzados.

3) La complementariedad de saberes disciplinares diversos en el equipo de trabajo.

4) La triangulación de las distintas fuentes de información.

El diseño metodológico de la evaluación incluye la utilización de diversas fuentes de información relevadas a lo largo del proceso de desarrollo del Proyecto, a partir de su triangulación. Algunas implicaron en su elaboración el involucramiento de las Expertas en Gestión Pública, otras fueron realizadas por el equipo de trabajo conformado para la OACBL.

- entrevistas grupales e individuales con los integrantes del equipo de trabajo del Proyecto,

- observaciones participantes de las reuniones mantenidas por el equipo de trabajo,

- análisis documental (proyecto PNUD, informes parciales, informes de los proyectos, Manual de Procedimiento),

- resultados de las encuestas de opinión a actores participantes.

Como se aclaró al inicio del documento, el Proyecto se encuentra en desarrollo, por lo cual eje B se presenta a modo de propuesta evaluativa, lo que requiere un posterior ajuste una vez que se lleve adelante esta etapa final. En este sentido la propuesta de evaluación contempla el seguimiento de los siguientes indicadores que están contemplados en los ejes A y B anteriormente mencionados:

- Indicadores de proceso/actividad: miden el cumplimiento en la ejecución de las actividades y procesos contemplados para la puesta de funcionamiento de la oficina. Cumplimiento del cronograma acordado con PNUD.

- Indicadores de producto: miden el volumen y la calidad de los productos generados directamente por la organización (Manual, estructura, informes, diseño del sistema de evaluación).

- Indicadores de resultado: reflejan la satisfacción de los actores intervinientes en el proceso y de los destinatarios de los productos y cumplimiento de los objetivos.

La medición permite la identificación continua de posibles aspectos a mejorar para una óptima orientación de la organización a la satisfacción de los diferentes grupos de interés y al cumplimiento de sus objetivos. En el caso de la presente evaluación se revisará el cumplimiento de los objetivos y planes establecidos, además de la opinión relevada de los distintos actores intervinientes.

En síntesis, la presente propuesta de evaluación tiene por finalidad generar información para orientar nuevos procesos de decisión y ajustes sobre esta puesta en funcionamiento de la Oficina. En algunos casos se señala, como avance, el cumplimiento de los procesos y productos establecidos, en otros se presentan propuestas para su implementación, por ejemplo, en lo concerniente a la evaluación que está en etapa de implementación.

6.2. LOS EJES DE ANÁLISIS DE LA OACBL

A partir de los ejes planteados y del marco conceptual expuesto, se procederá a continuación a realizar un análisis de cada uno de ellos, en función de lo planificado en el proyecto y lo observado durante estos meses de funcionamiento de la Oficina. En este sentido se detalla el seguimiento de indicadores de proceso/actividad y de productos.

6.2.1. EJE A. CONFORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA

Como se mencionó anteriormente, el Proyecto planteaba la conformación de la Oficina en la órbita del Ministerio de Gobierno, con la asistencia de personal experto que coadyuve a construir las capacidades necesarias - realice evaluaciones ex ante de costos de proyectos de ley seleccionados en virtud de su relevancia y posibilidad de aprobación.

Circuito y Manual de Procedimiento

El Circuito de Trabajo se consolidó finalmente en los siguientes componentes:

- | Una metodología para la selección de casos (proyectos).
- | La realización del Informe Costo - Beneficio, que contempla entre otros aspectos:
 - Análisis preliminar de la propuesta.
 - Análisis de Costos, de Beneficios y otras dimensiones pertinentes (Ambiental, Género y Social).
 - Síntesis, control y diseño.
- | Un circuito de distribución de la información: oficinas del Poder Ejecutivo, distintos actores del Poder Legislativo, actores de la sociedad civil interesados en cada informe en particular, prensa y la ciudadanía en general.
- | Encuestas de evaluación y control de calidad.

En este sentido, el Manual de Procedimientos elaborado propone dar respuestas a las siguientes preguntas planteadas en el Proyecto:

- ¿Qué contenidos comunes y qué contenidos específicos tiene que tener un informe?
- ¿Qué extensión y profundidad?
- ¿Son recomendables diferentes cortes (i.e. informe ejecutivo, versión ampliada, anexos conceptuales o estadísticos, etc.)?
- ¿Los equipos de expertos deben ser, preponderantemente,

especialistas en costos, especialistas temáticos o equipos mixtos?

- ¿Hay elementos que no se pueden estandarizar?
- ¿Qué costos pueden preverse para cada informe en caso de tercerizarse?
- ¿Qué tiempos promedio se pueden prever?

Es importante aclarar, que en principio al momento de redacción del convenio, PNUD estableció incorporar la perspectiva de género y ambiental, que después quedó plasmada en el pliego de solicitud de propuestas que respondieron las Universidades. Es por ello que en el procedimiento se contempla especialmente el análisis de género y ambiental.

A su vez, como Anexo al Manual de Procedimientos, se desarrolla una metodología para el abordaje de informes de Costo/Beneficio, explicando sintéticamente las principales características del mismo y las particularidades de su abordaje en el ámbito público.

La elaboración del Manual se fue diseñando y revisando a medida que se iban desarrollando las experiencias de análisis de los proyectos y elaboración de informes. Dicha elaboración fue realizada por los integrantes de la Oficina y con el seguimiento y acompañamiento de los integrantes del Cuerpo de Expertos.

El primer avance del Manual fue presentado al PNUD, según plazos acordados el 26/8/2019.

Finalmente, la última versión del Manual de Procedimiento estuvo disponible para inicio de noviembre y se integra por una serie de Procesos y subprocesos que componen el conjunto de pasos que van desde la selección de los proyectos a analizar, su análisis propiamente dicho y su posterior difusión y evaluación.

Como todo Manual de Procedimiento se lo entiende como una herramienta Guía para el análisis, que se debe encontrar en permanente revisión para ir actualizándolo en virtud de las modificaciones y adecuaciones de los procedimientos que surjan con la práctica, más teniendo en cuenta la "juventud" de la Oficina y los procesos de aprendizaje que se están dando en ella en sus primeros pasos. Es decir, que el equipo se encontró con el doble desafío de ir consolidando y ajustando metodologías y trabajar en la traducción de estos avances en el Manual.

Por otra parte, dado que los conceptos de Circuitos y Procedimientos son conexos, se incorporaron al Manual los circuitos planteados en el proyecto, conformando un único documento en principio.

Más allá de la propuesta de Manual presentada, y en virtud que hasta el momento no se ha completado el tiempo estipulado para la

implementación del proyecto, se entiende que el documento del Manual de Procedimiento debe quedar abierto a futuras y posibles modificaciones, si las experiencias posteriores a su cierre así lo requieran.

Estructura

Otros de los componentes y productos esperados en este eje para su puesta en funcionamiento es la presentación de uno (o más) propuestas de estructura organizativa. El proyecto plantea que la estructura debe tener los siguientes elementos:

- Ámbito de inserción y nivel jerárquico de la estructura.
- Organigrama.
- Dotación de recursos y personal, incluyendo el enfoque de género.
- Una prospectiva de carga de trabajo.
- Un perfil de analistas, incluyendo el enfoque de género.
- Diseño de eventuales vínculos laterales hacia:
 - productores de datos e información estadística en la
 - Administración Provincial.
 - el Poder Legislativo.
 - áreas del Poder Ejecutivo con intereses en los respectivos proyectos.

En este sentido se trabajó en distintas alternativas, identificando pros y contras de ellas. Por una parte, se elaboró en el esquema orgánico-funcional (organigrama y acciones/funciones) con tres niveles de apertura en la toma de decisiones: una bien cerrada hacia dentro de la oficina, una intermedia con participación "asesora-consultiva" de entidades externas a la misma, y otra con un Consejo con perfil más decisor.

Por otra, también se planteó las posibles alternativas de dependencia jerárquica-funcional: Poder Ejecutivo, Legislativo u otros, haciendo las salvedades y cambios de acciones que deberían estipularse en caso particular.

Al igual que el Manual, un primer avance de la propuesta de Estructura fue presentada al PNUD en la fecha 26/8/2019.

Como toda propuesta de estructura orgánico-funcional, su análisis final y aprobación quedará supeditada a la decisión de las autoridades políticas pertinentes.

Personal

Para su funcionamiento, el proyecto tiene previsto la selección de tres equipos expertos para el análisis, y la contratación los servicios de un/a experto/a en análisis de costos. Se preveía que a cada uno de los tres equipos expertos, entregarles tres diferentes proyectos de ley seleccionados y una metodología de abordaje. Cada equipo experto debía entregar un informe sobre el proyecto y un examen crítico con propuestas de mejora del citado abordaje.

A su vez, también se contemplaba contratar 2 personas para reforzar la unidad ejecutora del proyecto, de acuerdo con los perfiles requeridos.

Finalmente, la conformación del Equipo estuvo resuelta de la siguiente forma:

- Un Coordinador de equipo (posición a)
- Un Coordinador de costos (posición b)
- Un experto senior en costos, con perfil de conocimiento en Políticas Públicas (posición c 1)
- Un experto senior en costos, con perfil de conocimiento en Cuentas Públicas (posición c 2)
- Un abogado, asistente en análisis jurídico (posición d 1)
- Un Diseñador Gráfico asistente en el desarrollo de presentaciones efectivas (posición d 2)
- Un Ingeniero, asistente en temas vinculados a ciencias duras (posición d 3)
- Un Estudiante de Abogacía, asistente en gestión y organización (posición d 4)
- Un Estudiante de Licenciatura en Administración (posición d 5)

Estas contrataciones se realizaron a través de la Universidad de San Martín.

7.2.2. EJE B: RESULTADOS Y PRODUCTOS

En este apartado se realizará principalmente una descripción de los avances alcanzados durante estos meses, quedando para una instancia posterior su evaluación final, ya que muchos de ellos hoy se encuentran en proceso de desarrollo e implementación.

Producción de Informes:

El proyecto planteó la generación de nueve Informes que debería poseer las siguientes características:

▮ Sean más bien simples (de entre diez y quince páginas), lo que responde al interrogante anteriormente planteado por la extensión.

▮ Se desarrollen sobre hechos evidentes o hipótesis ampliamente aceptadas, evitando en todo lo posible abordar temas polémicos,

▮ Pivoteen principalmente sobre unos pocos datos cuantitativos lo más contundentes posibles,

▮ Respondiendo al tiempo promedio de realización, que puedan elaborarse en tiempos relativamente cortos (de 30 a 45 días).

En cuanto al formato y contenido de los informes, se estableció que la determinación de los apartados podrá ser flexible, en función del proyecto bajo estudio y de los análisis requeridos, conteniendo los mismos al menos tres apartados diferenciados, conforme surge del Anexo del Manual de Procedimientos:

- Informe Ejecutivo
- Cuerpo principal del Informe
- Anexo y Opiniones de Expertos

Sin perjuicio de ello, en el manual de procedimientos se desarrolló una estructura bastante exhaustiva (Ver Capítulo 5º), que se ha respetado bastante en los informes presentados hasta el momento. Claro está, existen algunas diferencias entre ellos (Ver Capítulo 6º) en virtud de los distintos abordajes realizados a los análisis de los Proyectos de Ley seleccionados.

Por otra parte, es importante remarcar que los informes vienen cumpliendo las fechas de entrega del cronograma previsto en el Proyecto PNUD.

- 1.** Proyecto Expte. D-1840/19-20: Estableciendo que el CUCAIBA deberá hacer entrega, al peticionante, de una cartilla integral clara que describa los derechos que le asisten, Junio 2019
- 2.** Proyecto 202: Áreas de Prevención y asistencia de violencia de género en Hospitales, Julio 2019
- 3.** Proyecto Expte. D- 450/19-20: Estableciendo el Sistema de Legajo Único Escolar Electrónico, Julio 2019
- 4.** Proyecto Expte. E-101/19-20: Estableciendo en la Provincia de Buenos Aires el servicio de huertas escolares, Agosto 2019
- 5.** Proyecto Expte. D-924/19-20::Reproducción. declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación inmuebles ubicados en el partido de quilmes como también maquinarias e instalaciones que se encuentren en el mismo, con destino a la cooperativa de trabajo evaquil limitada, Agosto 2019
- 6.** Proyecto Expte. E-314/18-19: "Creando el registro provincial de cámaras de video y vigilancia", Septiembre 2019

Se encuentra en avanzado estado de desarrollo (y se prevé cumplir con las fechas de entrega) de los tres informes faltantes:

- 7.** Proyecto E 83/19-20: Creación de un Régimen de Incentivo para promover el uso de sistemas de captación de energía solar para producir energía eléctrica, generar agua caliente o calefaccionar ambientes en el ámbito de la Provincia, en elaboración con fecha planificada de entrega noviembre 2019.
- 8.** Proyecto E 61/19-20: Creando el Régimen Provincial de Reparación Económica para hijos/as de mujeres víctimas de femicidios, en elaboración con fecha planificada de entrega noviembre 2019.
- 9.** Proyecto D 2776/19-20: Creando en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el Sistema de Evaluación Permanente de Conductores (Scoring), en elaboración con fecha planificada de entrega noviembre 2019.

Finalmente, si bien el Ministerio de Gobierno es el que da su conformidad en cuanto a las entregas de los informes y productos, desde el PNUD se realiza un seguimiento sobre el desarrollo del proyecto en términos generales. En la devolución realizada se plantearon dos observaciones: una respecto a uno de los casos en particular, debía mostrarse el costo de víctimas de violencia de género. La otra fue a modo general, señalando la necesidad de incluir una referencia a la metodología de análisis de costos utilizada, contemplando la fórmula utilizada a tal fin.

Difusión

En el procedimiento 2.3.3. Revisión, control y difusión del Manual, se contempla el envío del informe final a quienes intervinieron en su desarrollo, como así también a los actores institucionales involucrados en su gestión. Asimismo, se estipula que el informe final será subido al sitio web oficial de la OACBL (Ver Capítulo 5º).

Más allá de lo descripto anteriormente y lo contemplado en el Manual de procedimientos, se comprende que estos pasos no se llevarán adelante hasta no haber logrado la consolidación e institucionalización de los circuitos diferentes circuitos de la OACBL.

Evaluación

La evaluación no puede ser considerada en forma aislada, sino que debería considerarse en articulación con las etapas de diseño e implementación. Es por ello, que una parte fundamental del circuito de trabajo previsto en el Proyecto se refiere a la evaluación y control de calidad.

Dado que al momento de escribir el presente documento se están realizando las evaluaciones, a continuación, se explicita la propuesta planteada.

La evaluación está contemplada en dos partes del circuito:

- Hacia el final de la instancia de "Realización del Informe Costo - Beneficio", se realiza la revisión, control y difusión del informe, cuando el Coordinador General envía junto al informe final una encuesta de valoración destinada al autor del proyecto y a actores consultados, otorgando un plazo máximo de 5 días para emitir su opinión respecto al mismo. La encuesta está compuesta por 4 ítems: el grado de acuerdo con las conclusiones expresadas en el Informe; opiniones que recomienda agregar o profundizar; información que se considera que faltó incorporar y comentarios que pueda ser útil para mejorar el informe.

A partir de la información relevada pueden suceder tres alternativas: se reformulan algunos aspectos del Informe, se incorpora la opinión de las personas consultadas al Informe como Anexo o se mantiene el informe sin modificación.

- En el procedimiento "Evaluación y control de calidad", se desagregan dos partes:

- a)** Se envía una encuesta a actores de la Sociedad Civil y del Poder Legislativo y Ejecutivo Provincial relevando: grado de contestación de las encuestas; utilidad para la toma de decisiones; opiniones que recomienda agregar o profundizar; posibles destinatarios interesados en recibir el informe y recomendaciones generales para identificar mejoras.
- b)** Se elabora un informe de gestión anual en función de las siguientes pautas: síntesis de la producción de la OACBL durante el ejercicio; análisis de las encuestas realizadas, enumeración las actividades institucionales y las publicaciones, identificación de las mejoras propuestas y aprobadas al manual de procedimientos y presentación de indicadores claves:
- Número de proyectos de ley seleccionados con tratamiento parlamentario, en relación al número de proyectos de Ley seleccionados.
 - Desvío de los costos estimados por OACBL respecto presupuesto efectivamente destinado a ejecución.
 - Como ya se planteó en otros apartados, esta propuesta se irá monitoreando y evaluando a medida que se pongan en funcionamiento los circuitos descriptos y se obtengan los resultados de las encuestas.

6.3. CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar con este documento sobre la evaluación de esta experiencia queremos destacar algunas cuestiones que consideramos que resultan interesantes para la viabilidad en el logro de los objetivos.

En primer lugar, rescatar el aporte del PNUD, que permitió contar con recursos para la puesta en marcha de una oficina, con características innovadoras, ya que no se cuenta con antecedentes en el país de un área similar en el análisis de costo/beneficio e implicancias de los proyectos de ley.

En segundo término, destacar el involucramiento de la Universidad que facilitó una elección del equipo de trabajo en base a lo que más se ajustaba a los parámetros sugeridos. Por otra parte, la interdisciplinariedad facilitó un intercambio enriquecedor en la tarea y permitió una mirada integral sobre la visión de los costos/beneficios.

En tercer lugar, el desarrollo de una metodología de trabajo a través de reuniones operativas y estratégicas, que permitieron el ajuste constante de la puesta en funcionamiento de la Oficina fue una fortaleza que se tradujo en una gran capacidad de flexibilidad a las particularidades de cada proyecto analizado. Esta modalidad adaptativa fue favorecida debido a la pertinencia de la información relevada a partir de la participación de distintos actores (especialistas, organizaciones sociales, informantes clave del poder ejecutivo, del legislativo, entre otros). Al mismo tiempo se identifica la potencialidad de promover sinergias y mejorar la coordinación y

articulación entre áreas estatales de diversos poderes y dentro del Ejecutivo. Además, contar con esta información permitió establecer supuestos de implementación y retroalimentar el análisis de los proyectos de ley.

Para cerrar, apostamos a que el análisis del funcionamiento, resultados alcanzados hasta el momento y propuesta de evaluación de la Oficina contribuyen a mejorar la calidad de los proyectos de ley, a partir de la disponibilidad de información complementaria que permita dar mayor visualización de los potenciales costos comprendidos, como así también, de los consiguientes beneficios de los distintos proyectos de Ley.

Referencias

Amaya, P. (2009). "La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática". En Schweinheim, G. (comp.) Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual. Ciudad de Buenos Aires: AAEAP.

CLAD (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador.

Nirenberg, O. (2009). "Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión". En Chiara, M.; Di Virgilio M. y Arriagada, I. (org) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo.

Casos testigos

En este capítulo se presentan los seis informes que ya han sido desarrollados por la OACBL y aprobados por el PNUD. En cada caso se acompaña con un informe presentado por un experto especialista en cada uno de los temas que se trataron.

Los mismos son:

- Informe D-1840/18-19 – CUCAIBA
- Informe D-202/19-20 – Prevención Violencia de Género
- Informe D-450/19-20 - Sistema de legajo único electrónico
- Informe E-101/19-20 - Huertas escolares
- Informe D-924/19-20 - Expropiación de fábrica
- Informe E-314/18-19 - Registro provincial de cámaras de vigilancia

INFORME

Proyecto de ley

“Estableciendo que el CUCAIBA deberá hacer entrega, al peticionante, de una cartilla integral clara que describa los derechos que le asisten.”

Expte. D-1840/19-20

Junio 2019
Versión final

PROYECTO DE LEY D-1840/18-19

DATOS BÁSICOS

19.000

son las personas que
contempla actualmente
la Ley n°14.721



5.300

trasplantes se realizaron en
los últimos tres años en la
Provincia de Buenos Aires



500

trasplantes se proyectan
para el quinquenio
2019- 2023



353

son las instituciones donde se
realizan prácticas vinculadas
con la donación de órganos



BENEFICIOS QUE PROPORCIONA LA LEY 26.928



Medicamentos, estudios de
diagnóstico y atención médica



Pasajes de transporte



Licencias laborales especiales



Asignación mensual no contributiva



Acceso a planes de vivienda



Programa de capacitación y empleo

Informe Ejecutivo

En el marco de una tendencia que crece año tras año, encontramos que tanto la donación de órganos y tejidos como la conciencia social sobre esta práctica se incrementa en nuestro país, dando lugar a nuevas leyes y regulaciones en esta materia.

El presente informe analiza la relación costo-beneficio que surgiría de la eventual aprobación del Proyecto de Ley D-1840/18-19 ("Estableciendo que el CUCAIBA deberá hacer entrega al peticionante, de una cartilla integral clara que describa los derechos que le asisten"), así como los efectos directos de su puesta en vigencia.

El proyecto analizado tiene por objeto acercar a las personas trasplantadas -o que se encuentran en lista de espera- información sobre los derechos que les asisten, en virtud de la Ley Nacional 26.928¹ y los mecanismos para su obtención. Para concretar esto, se propone la entrega de una cartilla informativa donde se detallen los beneficios existentes, en el momento en que se entrega la credencial expedida por el CUCAIBA.

También se contempla la exhibición de esta misma información en Hospitales, Clínicas y establecimiento médicos que asistan a personas en situación de trasplante.

Según el tipo de cartilla y cartel a confeccionar, sumado al medio de distribución seleccionado, los costos de la promulgación del proyecto comprenden un rango de \$151.535,46 a \$354.264,75.

	Proveedor	Opción	Especificaciones	Gasto de impresión	Gasto de envío	Total
Cartillas	Dirección de Impresiones	I	Impresión Offset En blanco y negro	\$ 57.588,00	\$ 54.610,00	\$ 112.198,00
		II	Impresión Digital a Todo Color	\$ 117.354,75	\$ 58.420,00	\$ 175.774,75
	Contratación con terceros	I	Impresión Offset En blanco y negro	\$ 91.675,50	\$ 54.610,00	\$ 146.285,50
		II	Impresión Digital a Todo Color	\$ 103.947,00	\$ 58.420,00	\$ 162.367,00
Carteles	Dirección de impresiones	I	Cartel de PVC con vinilo	\$ 86.746,60	\$ 6.985,00	\$ 93.731,60
		II	Banner colgante de lona front	\$ 32.987,46	\$ 6.350,00	\$ 39.337,46
	Contratación con terceros	I	Cartel de PVC con vinilo	\$ 158.620,00	\$ 6.985,00	\$ 165.605,00
		II	Banner colgante de lona front	\$ 172.140,00	\$ 6.350,00	\$ 178.490,00

Para costear las cartillas, se analizaron dos alternativas de impresión: una en blanco y negro, y otra a color, más los honorarios por el diseño y la adaptación a un formato braille, de señas, y aumentativo/alternativo. También se consideraron dos alternativas de impresión: tercerizado mediante imprenta privada y directo, mediante la Dirección de Impresiones y Centro de Digitalizaciones Provincial.

Para los carteles se analizaron alternativas propuestas por algunas gráficas privadas, las que también fueron comparadas con lo presupuestado por la Dirección de Impresiones.

Para cada una de las opciones se incluyó el costo de envío mediante Correo Argentino².

El universo de personas alcanzado por las cartillas está dado por la cantidad de trasplantados y de pacientes en lista de espera (22.955).

1. Enfoque general

1.1. Introducción y planteo de la situación

Por la Ley Nacional 26.928, todas aquellas personas inscriptas en el Registro Nacional de Procuración y Trasplante o inscriptas en el Sistema Nacional de Procuración y Trasplante de la República Argentina tienen acceso a una serie de beneficios, orientados a mejorar la calidad de vida y fomentar la inclusión social de los pacientes, tales como:

- Cobertura del ciento por ciento (100%) en la provisión de medicamentos, estudios de diagnóstico, y prácticas de atención, todas ellas vinculadas con la patología
- Pasajes de transporte terrestre, fluvial, e incluso aéreo si la situación lo requiera, para trayectos que medien entre el domicilio del usuario y cualquier domicilio que deba concurrir por razones asistenciales
- Licencias laborales especiales que le permitan al beneficiario realizarse estudios, tratamientos y rehabilitaciones inherentes a la práctica
- Asignación mensual no contributiva equivalente a la pensión por invalidez para aquellas personas en situación de desempleo forzoso
- Deducción especial en ganancias para el empleador de los beneficiarios
- Programa de empleo y capacitación brindado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación
- Además, se promoverá el acceso a planes para obtener una vivienda adecuada o bien se gestionará su adaptación a las exigencias que la situación demande.

En los últimos diez años, dentro de la provincia de Buenos Aires se realizaron 14.400 trasplantes, y unas 5.000 personas se encuentran actualmente en lista de espera.

Sin embargo este número no se refleja en la cantidad de credenciales solicitadas y emitidas por el CUCAIBA: la cifra para el uso de los beneficios ronda las 6.100. Este hecho revela la desinformación existente en el ámbito provincial en relación a los derechos mencionados, los cuales no están siendo aprovechados.

1.2. Proyectos legislativos vinculados

D-2183/17-18:

El proyecto de ley dispone: "Interceder para la pronta reglamentación de la ley provincial 14.721 adhiriendo a la ley nacional 26.928, creación del sistema de protección integral para personas trasplantadas".

Autora del proyecto: CORRADO MARÍA MARTA (Frente Renovador).

Iniciado el 01/06/2017.

Estado: archivado. 06/03/2019.

D-2804/17-18:

El proyecto de ley dispone: "Modificando el artículo 3 de la ley 14.721, adhiriendo a la ley nacional 26.928 – creación del sistema de protección integral para personas trasplantadas".

Autora del proyecto: TORRESI MARÍA ELENA (Cambiemos Buenos Aires).

Iniciado el 06/07/2017

Estado: archivado. 06/03/2019

D-5194/18-19:

El proyecto de ley dispone: "Adhiriendo la provincia de Buenos Aires a la ley nacional 27.447 de "trasplante de órganos, tejidos y células".

Autor del proyecto: DALETTO MARCELO (Cambiemos Buenos Aires).

Comisiones adheridas al proyecto: Salud, Presupuesto e Impuestos, Legislación General, Asuntos Constitucionales y Justicia.

Iniciado el 15/02/2019

Estado: en estudio a la fecha.

1.3. Situación actual y puesta en vigencia de la ley

Con el objetivo de generar visibilidad sobre los derechos mencionados en la sección 1.1., se prevé implementar una campaña gráfica de difusión tanto a nivel individual como global.

Esto implica en primer lugar, el otorgamiento de una cartilla informativa al momento de recibir la credencial, para cada una de las personas trasplantadas o que se encuentran en lista de espera; y en segundo lugar, la colocación de carteles con la misma información resumida, en aquellas instituciones de la provincia de Buenos Aires, donde se lleven a cabo prácticas relacionadas con los trasplantes de órganos.

En función de las cantidades determinadas (total de beneficiarios y total de centros de salud que trabajan con trasplantados), se estima que con 22.955 cartillas y con 412 o 453 gráficas -dependiendo del material- se lograría alcanzar el 100% del universo previsto. Según los expertos, resulta conveniente distribuir la cartilla entre todos los usuarios por única vez y luego, hacerlo a medida que vayan adhiriendo al sistema. Por otro

lado, se recomienda colocar la cartelería en un principio, y se estima una reposición de 4 o 6 unidades trimestralmente, en función del material seleccionado.

A una tasa de utilización de los beneficios del 75%, asumimos que existirá un incremento en el uso de los beneficios en el corto plazo, lo que tendrá que estar asegurado por los organismos intervinientes en cada una de las prestaciones.

La aprobación del proyecto de ley no solo reducirá las desventajas y perjuicios que deben enfrentar los pacientes durante el proceso, sino que contribuirá -en última instancia- a la inclusión social para terminar con la estigmatización a la que se ven expuestos. Además, favorecerá la concientización respecto de la donación de órganos, causa que se vio recientemente afectada por la aprobación de la Ley 27.447 (Ley Justina) y que es un indicador continuamente creciente en nuestro país.

A diferencia de este caso, el procedimiento propuesto por el proyecto de ley implica que los beneficiarios tomarán conocimiento de sus derechos luego de tramitada la credencial, a la cual tendrán acceso sólo si se dirigen a los centros médicos que contienen la mencionada cartelera y proceden a tramitarla. Es decir, se estaría dejando fuera del "público objetivo" de la campaña de difusión a una considerable cantidad de beneficiarios, que permanecerán en desconocimiento de sus derechos.

El papel como formato de comunicación es inflexible frente a eventuales modificaciones, tanto de forma como de fondo. Es decir, alterar el nombre de los organismos intervinientes o de los programas, o modificar la política pública o el alcance de los beneficiarios en sí, no podrá trasladarse a las cartillas impresas, quedando desactualizadas o bien, siendo necesaria la reimpresión de las mismas.

Sin embargo, y en caso de querer avanzar con la cartilla impresa, se sugiere la contratación de imprentas que utilicen resmas certificadas con el sello FSC (Forrest Stewardship Council), el cual garantiza entre otros aspectos que la obtención y gestión del recurso forestal cumple con los principios de sustentabilidad ambiental.

2. Costos asociados a la aprobación del proyecto de ley

Del informe desarrollado a continuación podemos convenir:

- Que existen alternativas con un monto mínimo y un monto máximo, en función de la opción seleccionada
- Que existen alternativas digitales, las que prácticamente no generan ninguna erogación de fondos.

2.1. Erogaciones relativas a la puesta en marcha de la difusión.

Los gastos relacionados con la puesta en marcha del proyecto de ley se exponen separados: por un lado los relacionados con las cartillas y por el otro los relacionados con el cartel.

A su vez, ambos costeos incluyen:

- a) Compra de materiales y gastos de impresión
- b) Gastos de diseño
- c) Gastos de distribución

2.2. Cálculo del universo estimado

A efectos de la determinación de los costos de impresión y distribución de las cartillas, es necesario definir la cantidad a imprimir en función de las personas beneficiarias del "Sistema de Protección Integral para Personas Trasplantadas" de la Provincia de Buenos Aires, ámbito correspondiente al CUCAIBA.

En tal sentido, se consideraron los trasplantes (tanto de donantes vivos como de donantes cadavéricos) efectuados en los últimos 10 años; asimismo se efectuó una estimación de los trasplantes probables a efectuarse en los próximos 5 años, tomando como base el promedio de los últimos 5 años (2014-2018).

CUADRO 1

Trasplantados entre 2009-2018	14.382 personas
Trasplantes estimados para 2019-2023	8.573 personas
Total de Personas en el Sistema personas	22.995³

Fuente: Elaboración propia: Oficina OACBL

Se aclara en esta instancia que por recomendación del CUCAIBA y en función de las estadísticas obtenidas, procedemos a no contemplar en este universo a los trasplantados por sistema osteoarticular, comprendidos por aquellos huesos provistos en un implante odontológico (usados para rellenar el hueso).

En razón de ello se considera la impresión de 22.995 cartillas.

En cuanto a las unidades de tiempo, es conveniente por cuestiones de economicidad, realizar la impresión del total una única vez, quedando en stock las cartillas no distribuidas.

Con respecto a las instituciones de salud donde se dispondrán carteles, se consideraron no solo los hospitales con prácticas de trasplante de órganos sino también aquellos centros de diálisis, por encontrar provechosa la difusión en dichos lugares.

Los números contemplados son:

Instituciones habilitadas PBA	176
Centros de diálisis	147
Total	323⁴

Fuente: Elaboración propia. Oficina OACBL.

2.3. Cálculo de los costos del proyecto

Se presentan a continuación las especificaciones de los presupuestos obtenidos a efectos de realizar los cálculos correspondientes.

2.3.1. | CARTILLAS

Proveedor: Impresión mediante la Dirección Provincial de Impresiones y Centro de Digitalización.

Opción 1:

Impresión offset en blanco y negro, hoja A4, papel 80 gramos. Total: 4 carillas. Terminación acaballada.

Precio unitario \$1,28

Opción 2:

Impresión digital full color, hoja A4, papel estucado 150 gramos. Total: 4 carillas. Terminación acaballada.

Precio unitario \$3,91

| Contratación directa con terceros:

Opción 1:

Imprenta: By Tonner. Impresión offset en blanco y negro, hoja A4, papel de 75 gramos. Total: 6 carillas. Terminación acaballada.

Precio unitario \$2,78

4. Fuente: <https://cresi.incucal.gov.ar/Inicio.do>

Opción 2:

Imprenta: Print Graft. Impresión digital full color, hoja A4, papel brillante de 80 gramos. Total: 6 carillas. Terminación acaballada.

Precio unitario \$3,32

Se presume que el 3% de las cartillas calculadas deben imprimirse en formato de señas, braille y aumentativo/alternativo.

Cabe aclarar en este punto, que la impresión en sistema braille lleva un costo y un grado de complejidad muy superior a una impresión normal, que también se dificulta por las pocas imprentas que realizan este tipo de trabajo. Además, la relación de escritura es de tres a una por palabra escrita, con lo cual la cartilla se ve aumentada en su tamaño. Se considera en este caso una cartilla de seis carillas.

Costo de impresión en braille \$100 por cartilla

| Tasa de reposición de las cartillas:

Se utilizaron las variaciones anuales de transplantados y la cantidad de trasplantes esperados en función de la estimación de pacientes para el quinquenio 2019-2023.

2.3.2. | CARTELES

Proveedor: Impresión mediante la Dirección Provincial de Impresiones y Centro de Digitalización.

Opción 1:

Cartel de PVC espumado con vinilo adherido, de 50x70cm **\$210,55.**

Opción 2:

Lona Front c/ bolsillos y caño PVC (banner colgante) **\$72,82.**

| Contratación directa con terceros:

Opción 1: Cartelería Trece: Cartel de PVC con vinilo adherido, de 50x70cm **\$385,00.**

Opción 2: LGL Gráfica: Lona Front c/ bolsillos y caño PVC (banner colgante) **\$380,00.**

| Tasa de reposición de los carteles:

Cabe aclarar en este punto que los carteles de PVC suelen tener una vida útil superior a los banners, debido a que los primeros contienen un vinilo que trabaja de protección, mientras que los segundos constituyen una tela que sufre deterioro con el tiempo. Es por este motivo que la tasa de reposición es mayor para los banners que para los carteles de PVC.

| Gastos de diseño:

Teniendo en cuenta que algunos organismos gubernamentales cuentan con áreas de diseño específicas y que CUCAIBA es uno de ellos,

podemos advertir que el diseño de las piezas de comunicación -tanto cartillas como carteles- estará a cargo de este departamento y no de un tercero, y que por tanto, este ítem no representará un gasto adicional para el proyecto.

En el caso de las cartillas y para los formatos adicionales requeridos, además de considerar el 1% de la población calculada, se consideró el costo del diseño particular de cada especificación, debido al alto grado de tecnicismo que deben contener. Para esto, intervino una Licenciada en Psicopedagogía especialista en sordomudos, que además de colaborar con el presupuesto de cada uno de los diseños, aclaró que el formato alternativo y aumentativo son formatos complementarios y no deben considerarse por separado.

Formatos adicionales (honorarios por diseño):

Costo adicional diseño braille	\$ 2.500,00
Costo adicional diseño señas	\$ 1.500,00
Costo adicional diseño aumentativo/alternativo	\$ 1.500,00

Gastos de distribución de las cartillas y los carteles

El CUCAIBA utiliza como medio de envío el Correo Argentino por existir un convenio entre el Ministerio de Salud y éste, que le permite realizar distribuciones a precios económicos.

Costo de envío Correo Argentino

CUADRO 3

	CARTILLAS		CARTELES	
	OPCIÓN 1 Offset B&N	OPCIÓN 2 Digital Color	OPCIÓN 1 PVC	OPCIÓN 2 Banner
PRECIO	\$ 54.610,00	\$ 58.420,00	\$ 6.985,00	\$ 6.350,00

Fuente: Elaboración propia: Oficina OACBL

Toda la información del presente punto se consolida en el cuadro de costos incorporado como ANEXO 2.

Gastos de coordinación

El CUCAIBA destinará empleados para coordinar y supervisar la impresión y el envío de las cartillas y carteles a los lugares de destino, sin embargo, es importante destacar que el sueldo de los mismos constituye un gasto fijo para la Provincia de Buenos Aires y por tanto no merece un tratamiento específico en este análisis de costos. En caso de requerir incrementar el personal abocado al proyecto y por tanto tener que costearlo, el costo, en cualquiera de las alternativas planteadas, se incrementaría por única vez en 52.000,00 pesos por empleado.

Asimismo, existen gastos administrativos indirectos, relacionados con el uso de la oficina del personal del CUCAIBA, e insumos de oficina que se utilizaron en el proyecto, que por representar una suma mínima se decide no contemplarlos. Se estima que la misma ronda los 7,500,00 pesos (por única vez).

Montos totales de la puesta en marcha:

Con los datos obtenidos precedentemente, y contemplando un universo de 22.955 cartillas y 412 o 453 carteles, se pueden sostener cinco años de difusión.

En términos de costos totales, tenemos que existen 16 combinaciones diferentes, según las opciones elegidas. A saber:

CUADRO 4

CARTELES		CARTILLAS			
		DIRECCIÓN PROVINCIAL		TERCEROS	
		B&N	COLOR	B&N	COLOR
DIRECCIÓN PROVINCIAL	PVC	\$ 205,929,60	\$ 269,506,35	\$ 240,017,10	\$ 256,098,60
	BANNER	\$ 151,535,46	\$ 215,112,21	\$ 185,622,96	\$ 201,704,46
TERCEROS	PVC	\$ 277,803,00	\$ 341,379,75	\$ 311,890,50	\$ 327,972,00
	BANNER	\$ 290,688,00	\$ 354,264,75	\$ 324,775,50	\$ 340,857,00

Fuente: Elaboración propia: Oficina OACBL

La variación entre la opción más económica y la más costosa, no supera el 10% de la inversión. Esto, decanta la existencia de un sinnúmero de opciones a la hora de seleccionar los proveedores para llevar a cabo el proyecto, los que proponen diferentes técnicas de realización y diversas calidades.

2.4. Externalidades para el Estado

En términos de externalidades negativas, la puesta en vigencia del proyecto de ley puede generar:

- Una repentina demanda de los beneficios, que impactará en la necesidad de mayores recursos, en su mayoría pagados por el estado
- Dificultades en la coordinación con los organismos externos encargados de proveer los derechos que la ley les otorga
- Aumento de gastos médicos y de salud, como consecuencia directa de la mayor utilización de la credencial.

3. Análisis del impacto

3.1. Análisis del impacto ambiental

Considerando la campaña de difusión desde una perspectiva ambiental, podemos advertir una serie de puntos a tener en cuenta:

Es sabido que la impresión en papel además de implicar costos, tiene una connotación negativa por el impacto ambiental que genera.

Por el contrario, la difusión digital mediante una plataforma web o móvil puede ser fácilmente actualizada, modificada, y eventualmente incorporar nuevas funcionalidades. De la misma manera, estos formatos pueden ser adaptados para ser accedidos por personas con discapacidad visual, haciendo uso de conversores de texto a audio. También son fácilmente adaptables a personas que hablan lenguaje de señas, o con formato aumentativo/alternativo.

Adicionalmente, sugerimos la utilización de medios digitales complementarios, que además de ser económicos, amplían el espectro de la campaña de difusión, permitiendo acceder a un público mayor y aumentando la concientización ciudadana respecto de la temática.

3.2. Composición social

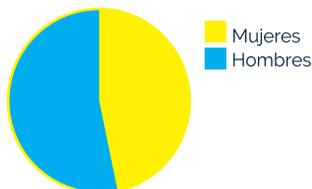
En este punto es importante destacar, que el proyecto analizado fundamenta su iniciativa en el desconocimiento que tienen los trasplantados sobre el alcance de los derechos otorgados por ley.

Analizando la vinculación de las implicancias sociales y la comunicación del acceso a los derechos tales como traslados gratuitos, gastos médicos cubiertos y una asignación mensual dineraria, los mismos adquieren un carácter sumamente relevante para aquellos sectores de la sociedad menos beneficiados.

3.3. Análisis por género

A continuación podemos observar la proporción que surge de las estadísticas analizadas.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia: Oficina OACBL

Como puede verse, la misma no reviste una diferencia significativa. Sin embargo no pueden dejar de mencionarse cuestiones que, dado el objeto del proyecto, deberían tenerse en cuenta en la comunicación de los derechos que le asisten a los trasplantados.

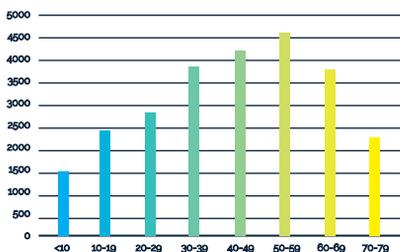
Primeramente el lugar en el que se ubica a la mujer con respecto a la salud de las familias, es decir en las tareas de cuidado en el hogar. Según datos relevados⁵ es notable la diferencia de tiempo dedicado según el género, con respecto al cuidado de salud, consecuencia de que históricamente fue la mujer la encargada de transmitir, en el seno de la familia desde edades tempranas, conductas, hábitos y costumbres con respecto a la salud.

Además, ante la situación de desigualdad de género en el mercado de trabajo, reflejada en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017⁶ y las consecuencias de dicha situación, tal cómo se describió al inicio, los derechos que se pondrían en conocimiento tendrían un mayor impacto en las mujeres trasplantadas, que se encuentran de por sí en una realidad más vulnerable.

3.3. Análisis por rango etario

Sin contar con estadísticas que vinculen directamente las patologías que derivan en trasplantes con la composición etaria de la sociedad, la información relevada indica que el 60 % de los casos se da en personas mayores de 40 años.

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia: Oficina OACBL

La tendencia, contraria a la evolución de la pirámide poblacional argentina, se concentra en personas de entre 35 y 65 años, con afecciones en su mayoría osteomusculares, de córneas, renales y hepáticas.

Lo mencionado, reviste importancia en cuanto al uso de los derechos adquiridos: el grueso del universo analizado se encuentra en edad laboralmente activa y por tanto, mayor será el uso de aquellos que resuelvan cuestiones de traslado, manutención y bienestar social.

4. Fuentes consultadas

ENTREVISTAS

| Dirección Provincial de Impresiones y Digitalización del Estado
Fernando Javier Rossin

BIBLIOGRAFÍA

Central de Reportes
Sistema Nacional de Información de Procuración y Trasplante de la República Argentina (SINTRA).
<https://sintra.incucai.gov.ar/>

5. <http://www.inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2016/03/tareas-de-cuidado.pdf>

6. La tasa de empleo sigue siendo más baja que la de los varones: 43,1% para las mujeres y 66,3% para los varones.

Anexo 1

Metodología del cálculo de costos

Cartilla Precio unitario

Opción 1

impresión offset en blanco y negro,
hoja A4, papel de 75 gramos.
Total: 6 carillas.Terminación acaballada.

\$2,78⁷

Opción 2

impresión digital full color, hoja A4,
papel brillante de 80 gramos.
Total: 6 carillas. Terminación acaballada.

\$3,32⁸

Formatos adicionales

Costo adicional diseño braille	\$2.500,00
Costo adicional diseño señas	\$1.500,00
Costo adicional diseño aumentativo/alternativo	\$1.500,00
Costo impresión en braille (por cartilla)	\$100,00 ⁹

Universo de personas que recibirán la cartilla:

Personas trasplantadas	19.950
Proyección trasplantes 2019-2023	8.315
Universo formato braille	230
Universo formato señas	230
Universo formato aumentativo/alternativo	230
Total Universo	22.955

Cartel "50x70"

Opción 1 PVC + vinilo \$385,00¹⁰

Opción 2 Banner colgante \$380,00¹¹

Cantidad de instituciones que tendrán el cartel a la vista:

Instituciones habilitadas para hacer trasplantes	176
Centros de diálisis	147
Total instituciones	323

Tasa de reposición por desgaste

PVC	5%	Banner	7%
año 1	16	año 1	23
año 2	17	año 2	24
año 3	18	año 3	26
año 4	19	año 4	28
año 5	20	año 5	30
	89		130

	Costos	
Detalle	Opción 1	Opción 2
Cartilla	Offset B&N	Digital Full Color
trasplantados y proyección	\$61.896,70	\$79.919,80
formato braille	\$25.500,00	\$25.500,00
formato señas	\$2.139,40	\$2.263,60
formato aumentativo/alternativo	\$2.139,40	\$2.263,60
Sub total cartillas	\$91.675,50	\$103.947,00
Envío		
Costo envío por correo	\$78.676,50	\$84.455,00
COSTO TOTAL	\$208.110,30	\$231.552,20
	Carteles	
Detalle	Opción 1	Opción 2
Cartel "50x70"	PVC	Banner colgante
Envío	\$158.620,00	\$172.140,00
Costo envío por correo	\$6.985,00	\$6.350,00
COSTO TOTAL	\$165.605,00	\$178.490,00

Anexo 2

Resumen Costos de alternativas

CARTELES

TIPOS DE CARTELES	OPCIÓN 1 PVC			OPCIÓN 2 BANNER COLGANTE		
	CANTIDAD	UNITARIO	TOTAL	CANTIDAD	UNITARIO	TOTAL
FORMATO TRADICIONAL	412	\$395,00	\$158.620,00	453	\$380,00	\$172.140,00
ENVÍO POR CORREO			\$6.985,00			\$6.350,00
TOTAL CARTELES	412		\$165.605,00	453		\$178.490,00

CARTILLAS COSTO DE IMPRESIÓN, DISEÑO Y DISTRIBUCIÓN

TIPOS DE CARTILLAS	CANTIDAD	OPCIÓN 1 OFFSET BLANCO Y NEGRO				OPCIÓN 2 DIGITAL FULL COLOR			
		UNITARIO	SUBTOTAL	DISEÑO	TOTAL	UNITARIO	SUBTOTAL	DISEÑO	TOTAL
FORMATO TRADICIONAL	22,265	\$2,78	\$61,896,70	\$ -	\$61,896,70	\$3,32	\$73,919,80	\$ -	\$73,919,80
FORMATO BRAILE	230	\$100,00	\$23,000,00	\$2500,00	\$25,500,00	\$100,00	\$23,000,00	\$2500,00	\$25,500,00
FORMATO DE SEÑAS	230	\$2,78	\$639,40	\$1500,00	\$2,139,40	\$3,32	\$763,60	\$1500,00	\$2,263,60
FORMATO AUMENTATIVO ALTERNATIVO	230	\$2,78	\$639,40	\$1500,00	\$2,139,40	\$3,32	\$763,60	\$1500,00	\$2,263,60
ENVÍO POR CORREO					\$5,462,00				\$5,462,00
TOTAL CARTILLAS	22,955				\$146,285,50				\$162,367,00

Informe de Experta - Mg. Yael Letoile

1. Introducción

1.1. El marco normativo para personas trasplantadas

En 2015, Argentina se convirtió en el primer país del mundo en contar con un marco normativo que reconoce las necesidades y derechos de las personas trasplantadas y a la espera de un trasplante.

La Ley 26.928 establece que todas las personas inscriptas en el Sistema Nacional de Procuración y Trasplante de la República Argentina tienen acceso a una serie de beneficios orientados a mejorar su calidad de vida y promover su inclusión social. La normativa busca asegurar a las personas trasplantadas la integración familiar y social mediante la atención médica integral, educación en todos sus niveles, seguridad social e inserción laboral.

Entre los beneficios que garantiza la ley se destacan la cobertura del ciento por ciento (100%) en la provisión de medicamentos, estudios de diagnóstico, y prácticas de atención vinculadas con la patología; la asignación mensual no contributiva equivalente a la pensión por invalidez para aquellas personas en situación de desempleo forzoso y el costo de los pasajes de transporte terrestre, fluvial, e incluso aéreo si la situación lo requiere para trayectos que medien entre el domicilio del usuario y cualquier domicilio que deba concurrir por razones asistenciales.

También las licencias laborales especiales que le permitan al beneficiario realizarse estudios, tratamientos y rehabilitaciones inherentes a la práctica, la deducción especial en ganancias para el empleador; el Programa de empleo y capacitación brindado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad y el acceso a planes para una vivienda adecuada o su adaptación a las exigencias que la situación demande.

La reglamentación dispone que, para acreditar la condición de beneficiario de la Ley, el INCUCAI, en coordinación con los organismos jurisdiccionales de procuración y trasplante – CUCAIBA en la provincia de Buenos Aires– dictará las normas operativas para extender un certificado - credencial a las personas allí comprendidas y llevar un registro de la extensión de los mismos.

Si en ese sentido la Argentina podía mostrar una legislación de avanzada, la Ley de Trasplantes de Órganos, Tejidos y Células (27.447), aprobada recientemente y conocida como Ley Justina, significó un nuevo avance en lo que hace a las políticas públicas en la materia.

La nueva Ley fortaleció el sistema, simplificó procesos y tuvo un gran impacto social a partir del fortalecimiento del concepto de donante presunto –que ya existía– y que establece que todas las personas

mayores de 18 años son donantes de órganos y tejidos a menos que envída dejen constancia expresa de lo contrario.

Así, según INCUCAI, en 2018 Argentina alcanzó el récord de donantes, llegando a 17,75 donantes por millón de habitantes y logró bajar la negativa a la donación pasando del 40 al 17 por ciento. En ese año, se superó la marca histórica de donantes y trasplantes de órganos en nuestro país, con 701 procesos de donación realizados que permitieron a 1.681 pacientes en lista de espera acceder a un trasplante de órganos.

En la actualidad 7.491 personas esperan un trasplante de órganos: 5.707 un trasplante renal, 1.220 hepáticos, 231 pulmonar, 164 renopancreáticos, 113 cardiacos, 27 hepatorrenal, 10 intestinal, 9 pancreáticos, 5 hepatointestinal, 4 cardiopulmonar y 1 cardiorrenal. Además 2.484 personas aguardan un trasplante de córneas.

Con todo, todavía queda mucho por hacer: actualmente casi 10 mil personas están en lista de espera para trasplante en nuestro país y aún queda un largo trecho para alcanzar a países líderes en donación como España –con la tasa más alta a nivel mundial–, con 48 donantes por millón de habitantes o Estados Unidos con 31,7 donantes por millón.

Es en este contexto que debe ser analizada toda iniciativa que apunte a informar y sensibilizar a la población sobre los derechos que le asisten con relación a los trasplantes o las terapéuticas de tratamiento que se realizan cuando ya ninguna otra puede lograr la curación.

1.2. Comunicación en salud

La comunicación en salud abarca el estudio y el uso de estrategias de comunicación para informar e influenciar decisiones individuales y comunitarias que mejoren la salud. Este tipo de comunicación es reconocida como un elemento necesario en los esfuerzos para mejorar la salud pública y personal.

Asimismo, la comunicación en salud puede contribuir en todos los aspectos de la prevención de la enfermedad incluyendo las relaciones médico-paciente, la adherencia del individuo a recomendaciones clínicas y regímenes terapéuticos, la construcción de mensajes y campañas de salud pública en conjunto con la diseminación de información concerniente a riesgos para los individuos y las poblaciones, o comunicación preventiva.

En base a estos postulados, la Organización Mundial de la Salud ha definido que una comunicación eficaz, integrada y coordinada es esencial para alcanzar el objetivo de mejorar las perspectivas de futuro y la salud de las personas en todo el mundo.

La máxima referencia internacional en temas de salud pública estableció así un marco de principios aplicables a todos los materiales y actividades de comunicación tendientes a garantizar dicha eficacia. Los seis atributos son: accesible, factible, creíble y fiable, pertinente, a tiempo y fácil de entender.

Es decir, que aunque las técnicas, los destinatarios y los canales de las actividades de comunicación de la OMS puedan variar, el objetivo siempre es el mismo: proporcionar información, recomendaciones y orientación a las instancias decisorias -los principales destinatarios- para inducir la adopción de medidas que protejan la salud de las personas, las familias, las comunidades y los países.

No obstante, esa perspectiva de la comunicación convive con una conceptualización más compleja que la entiende como un proceso socio-cultural, es decir, como producción de sentido, una perspectiva que integra conceptual y metodológicamente la diversidad política, cultural y existencial de los agentes de la comunicación, considerando las dimensiones de la acción comunicativa en términos constitutivos y no sólo instrumentales de las prácticas sociales.

2. Sobre el proyecto

2.1. Fortalezas

El presente informe analiza la pertinencia comunicacional propuesta en el Proyecto de Ley 1840/18-19, así como los efectos directos esperables de su implementación.

Concretamente, el proyecto analizado busca garantizar el acceso de las personas trasplantadas o que se encuentran en lista de espera a información sobre los derechos que les asisten, en virtud de la Ley 26.928 que instituye el Sistema de Protección Integral para personas trasplantadas.

El método propuesto por el legislador consiste en la entrega de una cartilla informativa impresa a todos los pacientes en lista de espera y trasplantados, donde se detallan los beneficios existentes, como así también la colocación en hospitales públicos, clínicas, sanatorios y centros de trasplante de cartelería impresa (con una medida específica) que contenga un resumen de los derechos antes mencionados.

Según datos oficiales, en los últimos 10 años se realizaron 20.500 trasplantes en la provincia de Buenos Aires, y unas 5.000 personas se encuentran actualmente en lista de espera. Esto totaliza un universo de 25.500 personas destinatarias de la credencial y de la información relevante para el acceso de los derechos contenidos en la cartilla.

Sin dudas el proyecto busca garantizar el acceso a derechos de los

pacientes trasplantados a partir del acceso a información impresa y cartelería ubicada en los hospitales. Sin embargo, la generación de estos productos no garantizaría una comunicación efectiva.

2.2.3 Comunicación 4.0

En el contexto de comunicación digital que rige la sociedad actual, consideramos que el método elegido -folletos y cartelería- podría ser complementado en forma digital para asegurar el acceso de la población objetivo a los beneficios que la ley les garantiza.

En este sentido, sugerimos que tratándose de un universo poblacional pequeño (nominalizado) consideramos que una campaña a través de correos electrónicos, whatsapp, SMS y redes sociales, tiene un costo ínfimo en relación con su eficacia. Algunos de estos métodos se utilizan exitosamente en la actualidad por organismos del Estado provincial como ARBA, Registro de las personas, etc. con probada efectividad.

El envío de la cartilla en su versión digital –que ya está diseñada–no tiene costo y garantiza una base de conocimiento para el beneficiario.

2.2.4 Aliados estratégicos

Asimismo, la campaña propuesta por el legislador alcanzaría una mayor potencialidad si prevé entre los objetivos, sensibilizar al personal de salud que lleva adelante la orientación de los pacientes.

En este sentido, enfatizamos que todo esfuerzo dirigido a garantizar la información sobre derechos que asisten a las personas trasplantadas debe darse una estrategia hacia el personal de salud que naturalmente será el encargado de guiar a las personas a través de su paso por el sistema.

3. Conclusiones

En virtud de lo expuesto, se evalúa positivamente la iniciativa contemplada en el proyecto y se sugiere considerar los aspectos vinculados a la gestión inteligente del material impreso y la implementación de una estrategia digital complementaria.

Asimismo, e independientemente del soporte de los mensajes, sería importante realizar una capacitación y sensibilización de los agentes de salud que son la cara del sistema y del Estado frente al paciente y, finalmente, quienes tienen la posibilidad de asegurar, a través de una comunicación directa y horizontal, el acceso a los derechos de los pacientes.

INFORME

Proyecto de ley

“Creando en el ámbito de los hospitales públicos de la provincia, áreas de prevención y asistencia en violencia de género”

Expte. D-202/19-20

Julio 2019
Versión final

PROYECTO DE LEY D-202/19-20

DATOS BÁSICOS

100.000

causas penales por violencia de género a lo largo del 2018



58,7 %

De estas causas estuvieron agravadas por el vínculo entre víctima y agresor (ex o actual)



↑30%

De las mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o sexual



BENEFICIOS QUE PROPORCIONA



Atención, intervención y un abordaje centralizado para víctimas de violencia de género



Creación de ámbitos de prevención y asistencia



Capacitación en perspectiva de género

Informe Ejecutivo

El presente informe estudia la relación costo-beneficio que surgiría de la aprobación del Proyecto de Ley D-202/19-20 ("Creando en el ámbito de los hospitales públicos de la Provincia, áreas de prevención y asistencia en violencia de género").

El proyecto analizado tiene como finalidad generar una oferta capaz de dar una respuesta integral y personalizada a las víctimas de violencia de género. Para ello, se prevé la creación de áreas específicas de prevención y asistencia en hospitales públicos de la Provincia de Buenos Aires.

Estas áreas, que funcionarían en oficinas ad hoc, estarán integradas por un equipo de cinco profesionales: un médico/a, un abogado/a, un enfermero/a, un psicólogo/a y un trabajador/a social. La puesta en marcha del proyecto se vincula con los siguientes elementos básicos¹²:

- Centro médico asistencial (costo de construcción \$ 4,25 millones, por única vez).
- Equipo de profesionales (costo anual \$ 2,3 millones para los escenarios I y II y para el escenario III \$ 2,6 millones).

Los elementos citados se podrían combinar en tres escenarios diferenciados:

ESCENARIOS		
ESCENARIO I	13	ESCENARIO II
Construcción de un centro asistencial en cada uno de los 262 hospitales de la provincia de Buenos Aires con un equipo de profesionales por centro.		Construcción de centros asistenciales en los 79 hospitales provinciales, con un equipo de profesionales por centro.
		ESCENARIO III
		Construcción de doce centros asistenciales, uno por cada región sanitaria, acompañado de doce equipos de profesionales itinerantes.

CONCEPTO	ESCENARIO I HOSPITALES EN LA PROVINCIA	ESCENARIO II HOSPITALES PROVINCIALES	ESCENARIO III HOSPITAL CENTRAL POR REGION
Costos de inicio	15	1.113.500.000	335.750.000
Costo de equipo RRHH		611.639.000	184.425.500
Costo de movilidad		0	0
Costo total anual		1.725.139.000	520.175.500
			387.364.800

1. Enfoque general

1.1. Introducción y planteo de la situación

La violencia de género es considerada la violación de derechos individuales, sociales y políticos más frecuente, extendida y generalizada en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud estima que más del 30% de las mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o sexual¹⁷.

En la Provincia de Buenos Aires, el Informe de Femicidios y Procesos Penales de Violencia Familiar y de Género registró más de 100.000 causas penales por violencia de género a lo largo del 2018, representando un 13% de los procesos judiciales iniciados ese año. De estas causas, el 58,7% estuvieron agravadas por el vínculo (es decir, se trataba de parejas o exparejas).

La creciente participación de organizaciones de la sociedad civil como los medios de comunicación, el gran impacto de las redes sociales y la movilización del colectivo feminista ha generado una mayor visibilización de la situación y, consecuentemente, una respuesta institucional de diversos organismos de cooperación internacional, como las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas.

En los últimos años, estas instituciones realizaron innumerables aportes – muchos de ellos, como el que nos ocupa – en materia normativa e institucional, en pos de garantizar los derechos de las mujeres. Sin embargo, a pesar de los avances registrados, todavía queda mucho camino por recorrer para alcanzar mayores niveles de igualdad entre hombres y mujeres, así como para combatir uno de sus efectos más nocivos: la violencia contra las mujeres en todas sus modalidades (Violencia doméstica contra las mujeres, violencia institucional contra las mujeres, violencia laboral, violencia contra la libertad reproductiva, violencia mediática, violencia deportiva)¹⁸.

Dentro de la Provincia de Buenos Aires se ha registrado un notable crecimiento en el número de denuncias de violencia de género que desembocan en procesos penales: casi un 17% desde el 2015 al 2018¹⁹, posiblemente como consecuencia de una mayor visibilización del tema.

Cabe consignar que en nuestra provincia existen diecinueve departamentos judiciales, donde tres de ellos cuentan con fiscalías especializadas en violencia de género (La Plata, La Matanza y Vicente López). Adicionalmente, se encuentra funcionando un único equipo móvil ubicado en la región 11 -Municipio de La Matanza- el cual recorre todas las regiones sanitarias con el objetivo de asistir a las víctimas de todo tipo de violencia: familiar, infantil, de género, etc.

17. Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence (Informe 2013, Página 38).

18. Ley Nacional 26.485.

19. Informe de femicidios (Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires).

Profesionales idóneos en la materia²⁰, remarcan la importancia del sistema de salud como espacio clave en la protección temprana y la mitigación y reparación de daños y perjuicios sobre las personas. En tal sentido, también consideraron adecuada la creación de equipos ad hoc con capacidad para dar respuesta a cada caso y para sensibilizar, capacitar y formar a la familia hospitalaria (médicos, profesionales paramédicos, enfermeros, empleados administrativos, maestranza, etc.) en el tema.

Por último, es importante destacar que el proyecto analizado es consistente y se encuentra dentro del marco fijado por la Ley Nacional N° 26485 (art. 11 apartado 4).

1.2. Contexto normativo

Ley Nacional 26.485

"Ley de protección integral para prevenir, sancionar, erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales".

Decreto Provincial 337/18

"Aprueba la estructura del ministerio de salud, a partir del 1° de enero de 2018. deroga los dec.47/15 b y 1961/15." El cual está vigente y reglamentado al día de hoy.

Ley 12.56

"Violencia familiar; concepto; personas legitimadas para denunciar judicialmente; procedimiento. crea registro de organizaciones no gubernamentales especializadas (proteccion-mujeres-politicas de genero)".

Ley 14.407

"Declárese en la provincia la emergencia pública en materia social por violencia de género, por el término de 2 años. (adhesión ley nac.26485-programa provincial de atención a mujeres víctimas de violencia-avm-violencia familiar)".

Ley 14.603

"Créase el "registro único de casos de violencia de género" de la provincia de buenos aires. (ref.ley nacional 26.485)".

Ley 14.772

"Créase en todo el ámbito de la provincia de buenos aires el programa "#niunamenos" de erradicación de las violencias contra las mujeres. (aplicación obligatoria-capacitación y formación-enseñanza pública-matrimonio-discriminación)".

20. Dra. Carmen Storani, Alejandro Ravecca.

Ley 15.071

Adhesión a la ley nacional 27234, "educar en igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género". la autoridad de aplicación será la dirección general de cultura y educación de la provincia.

EXPTE. D-67/18-19

Creando en el ámbito de los hospitales públicos bonaerenses, áreas de prevención y asistencia en violencia de género.-

Autora del proyecto: LORDEN MARIA ALEJANDRA (Cambiemos Buenos Aires).

EXPTE. D-2787/17-18

Creando en el ámbito de los hospitales públicos bonaerenses, áreas de prevención y asistencia en violencia de género.-

Autora del proyecto: LORDEN MARIA ALEJANDRA (Cambiemos Buenos Aires).

1.3. Situación actual y puesta en vigencia de la ley

El proyecto de ley analizado se plantea enfrentar la problemática desde el sistema sanitario provincial a partir de la creación de un área de prevención y asistencia en violencia de género, con el objetivo de:

- Brindar atención médica ante lesiones
- Otorgar contención psicológica desde la detección del hecho y hasta su recuperación
- Brindar asesoramiento jurídico y proporcionar un seguimiento a largo plazo
- Procurar una asistencia especializada en caso de haber hijos
- Concientizar y sensibilizar a la sociedad respecto de la problemática existente, mediante campañas de difusión y prevención.

Es decir, con la puesta en vigencia de este proyecto, se generaría un área especializada para la asistencia de las personas víctimas de violencia de género, desde un abordaje integral y contemplando la asistencia a través de distintos profesionales. Cabe destacar, que no se registran dentro del sistema de salud de la Provincia de Buenos Aires equipos de esta índole abocados específicamente a cuestiones de violencia de género.

De más está decir que estas oficinas deberían coordinar su actividad con los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales y las más de 3.000 ONGs que en el país se dedican a la temática. Cuestiones básicas al respecto remiten a la consolidación de información -dando a conocer prácticas violentas arraigadas en la sociedad, de las cuales muchas veces no se tiene conocimiento- y a las políticas de sensibilización, prevención y difusión²¹.

21. Consideramos que, en el caso de estas oficinas, las estrategias en este sentido deben priorizar el trabajo hacia el interior del sistema hospitalario.

2. Costos asociados a la aprobación del proyecto de ley

2.1. Consideraciones preliminares

En función de los supuestos adoptados, la ejecución del proyecto de ley supone la construcción de un espacio de 50 metros cuadrados en los hospitales públicos en donde se ubicarán los centros asistenciales. Ese espacio estará dividido en dos sectores; en uno de ellos se realizará la atención personalizada de cada persona, con cuatro boxes para cada uno de los profesionales, y el otro servirá de sala de espera, separada del resto del hospital.

Considerando el amplio territorio que comprende la Provincia de Buenos Aires, se plantean tres escenarios diferentes, con el objetivo de encontrar la alternativa más conveniente en cuanto a eficacia y eficiencia:

1. I- Prestación en hospitales provinciales:

Construcción y puesta en funcionamiento del centro asistencial en cada uno de los 262 Hospitales Públicos ubicados en la Provincia de Buenos Aires, dotados de un equipo de cinco profesionales cada uno.

2. II- Prestación en hospitales provinciales y municipales:

Construcción y puesta en funcionamiento del centro asistencial en cada uno de los 79 Hospitales Públicos dependientes de la Provincia de Buenos Aires, con su correspondiente equipo profesional.

3. III- Prestación con oficina en cada región sanitaria:

Construcción y puesta en funcionamiento de un centro asistencial en cada Hospital Central de las 12 Regiones Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, cada una dotada de un equipo profesional itinerante, para prestar servicios ambulatorios en cada Región.

Cabe aclarar que para los servicios ambulatorios, se supone la adquisición de vehículos tipo furgoneta para trasladar a los profesionales y la contratación de un chofer adicional, que brinde el servicio de transporte.

En el cálculo de costos se consideraron: Costos de Funcionamiento que comprende, el seguro de los vehículos y otros vinculados al funcionamiento normal de los vehículos, como así también salarios de los choferes, viáticos, gastos de oficina y el costo de los Recursos Humanos de los equipos profesionales, siendo estos, costos fijos de operación.

Los otros costos recurrentes comprendidos dentro del funcionamiento, son los de movilidad en lo concerniente al combustible, siendo éste, un costo variable en relación a los kilómetros recorridos calculado con los parámetros expuestos en el Anexo III.

En cuanto a los Costos de Inicio, son los vinculados a la puesta en marcha de la opción seleccionada, tales como la construcción, adquisición de bienes de uso y mobiliarios, vehículos, equipamiento médico, siendo éstos, costos fijos estructurales, que se efectúan por única vez.

Cabe destacar algunas observaciones vinculadas a la construcción de los centros:

- Una característica principal del espacio de atención, es que debe contar con un sistema de aislación de sonido para el resguardo de la víctima, a través de paneles acústicos.

- La dirección de obra no tiene costo alguno, debido a que el profesional interviniente pertenece a la Dirección de Infraestructura Provincial, dependiente del Ministerio de Salud.

- Existen factores a tener en cuenta al momento de planificar cada construcción individual, tales como el estado estructural de los hospitales, las condiciones específicas de cada edificio, los reacondicionamientos que se hayan realizado, los que en todos los casos alteran la estimación de los costos efectuada en el presente informe.

- Todas las construcciones se estiman cumplimentando los estándares de habilitación según el código de edificación Provincial.

2.2. Estimación de los costos del proyecto

Para determinar el valor relativo a la construcción de los centros asistenciales se analizaron fuentes oficiales- INDEC y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- así como también datos obtenidos en entrevistas con funcionarios del Gobierno Provincial, estimaciones propias y mediante la vinculación analógica de aplicar al caso de estudio, otros casos similares. También se consideraron los costos de construcción utilizados en las licitaciones públicas -todas ellas reguladas por la Ley Provincial 6021- que en definitiva fueron el principal referente para la estimación del costo de construcción de cada uno de los centros asistenciales.

Como adelantamos en el informe ejecutivo, la estimación del costo se expresa en valores unitarios por cada unidad funcional. En el caso de los escenarios I y II este costo sería el real sólo en el caso de poder agrupar varias unidades en cada licitación, dada la pequeña envergadura de cada unidad y el nivel de dispersión territorial que requieren (atomización territorial).

Para costear el funcionamiento del equipo profesional se tomó en cuenta el respectivo escalafón vigente en la provincia de Buenos Aires:

- Los profesionales médicos, psicólogos y trabajadores sociales, lo estipulado en la ley 10.471 (carrera profesional hospitalaria).

- Los enfermeros, lo dispuesto en la Ley 12.245

- Los abogados, la Ley 10.430, que rige para el personal de la Administración Pública Provincial.

En todos los casos se tomó en consideración el sueldo de la categoría inferior para cada función, sin antigüedad.

El costo de los recursos humanos conformado por el equipo profesional contemplado en el proyecto de ley es tratado como un costo fijo ya que la creación y puesta en funcionamiento del área será necesario mantener el plantel fijo a través del tiempo.

En el caso del escenario III -Equipos Itinerantes- se agregaron los costos relativos a la contratación de un chofer, de acuerdo al Decreto 588/19- (Choferes) que establece las remuneraciones para estos agentes en la Administración Pública Provincial. Asimismo, se estimó el costo de un medio de transporte (furgonetas) medido con los costos fijos de adquisición -según los valores promedio de mercado- y el costo variable (combustible) en función de los kilómetros recorridos mensuales dependiendo de la región sanitaria donde preste servicios.

Especificaciones de los casos:

I - Prestación en hospitales provinciales:

Incluye la construcción y puesta en funcionamiento del consultorio en cada uno de los 262 hospitales públicos en la Provincia de Buenos Aires. Las unidades son de 50 metros cuadrados.

Los factores a tener en cuenta en este escenario son:

- El costo unitario de construcción por cada oficina (50 m2) es de \$4.250.000,00.
- El costo de Inicio total - construcción para los 262 consultorios- asciende a \$1.113.500.000,00
- El costo anual de los recursos humanos -262 equipos, uno para cada uno de los hospitales existentes en la Provincia- asciende a \$611.639.000,00 (incluye los incrementos salariales pautados y el Sueldo Anual Complementario "SAC" correspondiente).

El costo total anual para la implementación de este modelo, que incluye construcción y contratación de recursos humanos, asciende a **\$1.725.139.000,00.**

II - Prestación en hospitales provinciales y municipales:

La construcción y puesta en funcionamiento de una oficina exclusivamente en los 79 hospitales públicos dependientes la provincia de Buenos Aires, e invitar a los municipios a que adhieran a la Ley.

Los factores a tener en cuenta son:

- El costo unitario de construcción de la oficina es (50 m2) de \$4.250.000,00.
- El costo de inicio total -construcción para los 79 consultorios- asciende a \$335.750.000,00.
- El costo de prestación del servicio por parte del equipo profesional, para

este escenario, se determina del mismo modo que en el escenario anterior, ponderado para los 79 hospitales provinciales que asciende a \$184.425.500,00.

● El costo total anual para la implementación de este modelo, que incluye construcción de los consultorios del servicio asistencial y contratación de recursos humanos, asciende a **\$ 520.175.500,00**.

III – Prestación con oficina en cada región sanitaria:

La construcción y puesta en funcionamiento del consultorio en cada hospital central de las 12 regiones sanitarias de la provincia de Buenos Aires junto a la creación de un equipo profesional especializado en la temática, para prestar servicios ambulatorios según la problemática en cada región.

Los factores a tener en cuenta son:

● El costo unitario de construcción de la oficina (50 m²) es de \$4.250.000,00.

● El costo de inicio incluye el costo unitario de cada furgoneta se estima en \$1.500.000,00.

● El costo de inicio que comprende la construcción de 12 centros de atención con su equipamiento y la adquisición de 12 furgonetas, es de \$69.000.000,00.

● El costo de contratación de un equipo profesional para cada centro asistencial (12), más la contratación de 12 choferes necesarios para conducir las furgonetas, permite la prestación de servicio, que asciende a un total anual de \$31.344.000,00.

● El costo anual de movilidad, que incluye combustible, mantenimiento, seguro, viáticos y otros costos relacionados a los vehículos asciende a un total anual de \$287.020.800,00.

● El costo total anual para la implementación en este escenario, que incluye la construcción de los consultorios del servicio asistencial, la adquisición de furgonetas, la contratación de los recursos humanos y los costos de combustible y mantenimiento asciende a **\$387.364.800,00**.

A modo de síntesis y a efectos de permitir la comparación de los costos de cada uno de los escenarios²², se practica el esquema siguiente:

22. El desagregado de los cálculos de costos se exponen en el Anexo III.

COSTO TOTAL ANUAL				
COSTO DE INICIO Y DE FUNCIONAMIENTO	COSTO UNITARIO	ESCENARIO I	ESCENARIO II	ESCENARIO III
Costos de inicio				
Construcción consultorio	4.250.000,00			
Cantidad de hospitales		262	79	12
Sub-total construcción		1.113.500.000,00	335.750.000,00	51.000.000,00
Adquisición furgoneta	1.500.000,00			1.500.000,00
Cantidad de vehículos		0	0	12
Sub-total vehículos		0,00	0,00	18.000.000,00
Costo total de inicio		1.113.500.000,00	335.750.000,00	69.000.000,00
Costos de funcionamiento				
Costos de Recursos Humanos				
- En consultorio (Esc. 1 y 2)	2.334.500,00			
- Itinerante (Esc 3)	2.612.000,00			
Cantidad de equipos		262	79	12
Sub-total RR.HH.		611.639.000,00	184.425.500,00	31.344.000,00
Costo de movilidad				287.020.800,00
Sub-total movilidad				287.020.800,00
Costo total de funcionamiento		611.639.000,00	184.425.500,00	318.364.800,00
COSTO TOTAL ANUAL		1.725.139.000,00	520.175.500,00	387.364.800,00

2.3. Beneficios

Los beneficios que generarían la aprobación y puesta en vigencia del presente proyecto de ley, están vinculados a aspectos sociales de un modo cualitativo y cuantitativo pecuniario.

Según datos recabados por OACBL, la violencia doméstica tiene un costo importante en todos los países del mundo. En Estados Unidos el 3,3% de su Producto Bruto Interno está ligado a la violencia interpersonal.

En Inglaterra el PBI absorbido por la temática es del 2,6%. Por último,

Vietnam, un país emergente donde la violencia doméstica como gasto directo real representa aproximadamente un 1,41% del PIB del país.

Si trasladamos esto a la provincia de Buenos Aires donde el Producto Bruto Geográfico es de 3.630.791 millones, el gastado en violencia doméstica estaría entre un máximo de 119.816 millones y un mínimo de 51.194 millones de pesos, por ende, este ahorro beneficiaría a la provincia a gran escala.

Uno de los puntos que no se puede dejar de lado, son los trastornos psicológicos y físicos que poseen las mujeres víctimas de violencia y se produce la pérdida de productividad de la mujer ya que ganan un 35% menos que las que no están sometidas a estos abusos, lo que denota en un prejuicio económico para la el Estado provincial y nacional.

En la actualidad, las víctimas de violencia de género y su núcleo familiar efectúan sus denuncias y buscan protección y asistencia en la Defensoría del Pueblo, la Procuración General, la Policía de la Mujer, Hospitales (públicos y privados) y/u otras instituciones no gubernamentales (ONG's); y si bien existe el "Registro Único de casos de Violencia de Género", la información referida a esta temática no es homogénea y, además, no es derivada hacia algún ámbito coordinador que dirija las políticas públicas en virtud de estos datos. Es que los organismos mencionados dan soluciones parciales a las personas víctimas de violencia familiar y de género.

En razón de lo mencionado y las propuestas del proyecto, las víctimas encontrarán en los consultorios previstos en el mismo:

- Atención profesional interdisciplinaria y unificada.
- El equipo profesional brindará atención médica, orientación psicológica, laboral y social, dando a su vez el conocimiento de los derechos que le confieren las leyes vigentes.
- Consejos sobre dónde recurrir según los casos específicos de violencia.
- Derivación profesional adecuada.

La capacidad de atención por parte de los equipos profesionales, para las víctimas de violencia de género y familiar, dependerá de qué escenario de los propuestos se considere más conveniente y la distribución geográfica de los casos.

En tal sentido se puede estimar que la consulta del equipo profesional interdisciplinario e integral, puede tener un tiempo de duración promedio de 30 minutos por víctima, y considerando 8 horas diarias de trabajo del equipo para los escenarios I y II y de 5 horas diarias (netas de viaje) para el escenario III, tomándose además 245 días hábiles por año; la capacidad de atención es de: **3.920 casos por año y por equipo profesional para los escenarios I y II** (16 casos por día x 245 días hábiles).

2.450 casos por año y por equipo profesional para el escenario III (10 casos por día x 245 días hábiles).

3. Análisis del impacto ambiental

A lo largo del análisis de este proyecto, hemos concluido que el impacto ambiental no es relevante y por ello no amerita ningún análisis detallado del tema.

4. Composición social

4.1. Informe sobre el impacto en la cuestión de género

La creación de áreas de prevención y asistencia en violencia de género, implica que el objeto del proyecto tenga un impacto directo en el abordaje de género por el peso cuantitativo de la violencia contra las mujeres.

Particularmente la provincia de Buenos Aires sancionó en el año 2000 la ley 12569 de violencia familiar, abarcando en este sentido todas las formas de abuso que tienen lugar entre los miembros de un grupo familiar.

Posteriormente, y a pesar de las distintas políticas públicas destinadas a la prevención y atención a la problemática social, el incremento de víctimas deriva en la declaración de emergencia pública en materia social por violencia de género (desde el 2012 al 2017). Paralelamente se crea el "Registro Único de Casos de Violencia de Género"²³ con el objeto de sistematizar la información de los hechos, tipos y modalidades de la violencia de género regulados en la Ley Nacional 26.485. Esta última define por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal.

Al analizar informes con estadísticas desglosadas por sexo, a fin de comprender la situación de vulnerabilidad de la mujer, el informe elaborado por el Observatorio de Violencia de Género de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, expresa que de los datos relevados que en el año 2016 fueron denunciadas 215,807 personas por violencia familiar, es decir un promedio de 591 personas denunciadas por día, solo en las comisarias de la mujer y la familia de la provincia de Buenos Aires. Según el documento de las denuncias, el 71% es realizado a hombres, representando un total de 153.255.

El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires cumpliendo con la obligación impuesta por la Ley N° 12.569, realiza la presentación de datos cuantitativos a través del informe de Femicidios y Procesos Penales de Violencia Familiar y de Género. El mismo refleja nuevamente una diferencia significativa respecto a las víctimas registradas en el Registro Penal de Violencia Familiar y de Género, en donde de las 100.952 víctimas de los Procesos Penales, 75.754 son mujeres y 25.165 son hombres.

Expuestas estas estadísticas, la propuesta de la iniciativa parlamentaria analizada en su fin de seguimiento y detección temprana de la violencia, a través del equipo interdisciplinario y con enfoque de género, incide de considerablemente en favor de cambios estructurales que conlleven el respeto de los derechos de las mujeres y cuestionen la inevitabilidad de la violencia en las relaciones de género, como recomiendan desde Comisión Económica para América y el Caribe en su informe "Violencia de género: un problema de derechos humanos".

4.2. Análisis por Rango etario

En el siguiente punto vamos a reflejar la distribución etaria de las víctimas de violencia diferenciadas por su sexo. Hay que destacar que los datos obtenidos son del año 2018 en la provincia de Buenos Aires y están cargados en un 79%. Cabe resaltar que las víctimas femeninas más que triplican a las masculinas y que las mismas se concentran en algunos rangos etarios: entre 16 y 40 años (casi el 75%) y entre 16 y 60 años (el 96%).

Por otro lado, si se toma la razón entre las víctimas masculinas y femeninas como medida de la importancia de género, se observa que el mayor desequilibrio de víctimas femeninas sobre las masculinas, se presenta entre los 16 y 17 años (460% más) y entre los 18 y 30 años (420% más).

Rango etario de víctimas	Víctimas femeninas (A)	Víctimas masculinas (B)	Relación (A) / (B)
menores de 11 años	1.725	1.428	1.2
11 a 15 años	2.346	801	2,9
16 a 17 años	1.625	355	4,6
18 a 30 años	23.797	5.627	4.2
31 a 40 años	16.344	4.928	3.3
41 a 60 años	13.151	4.518	2.9
61 a 70 años	1.603	766	2.1
mayores de 70 años	797	400	2.0
Total de víctimas	61.327	18.823	3,3

4.3. Análisis social del proyecto

Si bien la temática es transversal a todas las clases sociales, la implementación del proyecto garantizaría a gran parte de la población vulnerable con menores niveles de ingresos el acceso gratuito a un equipo de profesionales interdisciplinario. En este sentido, la protección integral que se desprende de la atención propuesta de abogados, psicólogos, trabajadores sociales, dentro del ámbito de la salud, resulta de mayor relevancia para aquellas víctimas de violencia de género a las que, de otra forma, les sería imposible solventar distintos servicios profesionales.

La iniciativa efectivizaría los derechos del contexto normativo, a través del acompañamiento para la resolución de problemas jurídicos y sociales, además de brindar herramientas para un proyecto de vida, dentro de un ámbito de seguridad y garantía de sus derechos.

5. Fuentes consultadas

ENTREVISTAS

| Dirección Provincial Infraestructura

Patricia Sedom

| Dirección Provincial de Salud

Dra. Carmen Storani

| Procuración General de la Provincia de Buenos Aires

Inés Gasparín

| Procuración General de la Provincia de Buenos Aires

Jorgelina Rocco

| Dirección General de Hospitales

Dr. Javier Arregui

| Abog. Gimena Biagioli

| Abog. Nicolás Berestain

| ONG Las Mirabal

Abog. Flavia Centurión

Lic. Marcela Martínez

BIBLIOGRAFÍA

Informe de Gestión Número 1344 de la Dirección General de Estadísticas y Censos de La Ciudad de Buenos Aires.

Anexo 1

Entrevista - Dirección Provincial de Hospitales

Participantes

Dr. Javier Arregui

Asesor médico- Dirección Provincial de Hospitales

Abog. Gimena Biagioli

Asesor legal - Dirección Provincial de Hospitales

Abog. Nicolas Berstein

Asesor legal -Subsecretaría de Atención de Salud de las Personas.

Información relevada en la reunión que se consideran en el informe del proyecto analizado:

- La competencia de la Dirección se extiende a los 79 hospitales provinciales.
- Existe una Dirección encargada de la cuestiones de infraestructura del Ministerio de Salud, a cargo del Arq. Ignacio Ottati.
- La condiciones estructurales de los hospitales son disímiles y dependen del momento de su construcción como de los reacondicionamientos que se hayan realizado.
- El equipo de los profesionales que prestan servicios en los establecimientos de salud se rigen por la Ley 10.471 (carrera profesional hospitalaria) y Ley 10.430 (personal de la Administración Pública).
- Consideran que para la implementación del proyecto de ley, sería necesaria contar con el espacio físico donde funcione la oficina/ consultorio del Área de Prevención y Acompañamiento de las Víctimas.
- Consideran que para llevar a cabo la implementación sería necesaria la contratación nuevos profesionales, siendo que cada dependencia tiene distintos niveles de ocupación de personal.
- Prever la función itinerante que las regiones sanitarias podrían tener en la implementación del área prevista por el proyecto.

Sin información de la cantidad de hospitales municipales en la Provincia, y de su condición administrativa o de infraestructura como para dar una estado de situación de los mismos.

Anexo 2

Reunión ONG - Las Mirabal

Participantes

Flavia Centurión

Marcela Martínez Lic. En Psicología.

Las especialistas plantearon varias observaciones, principalmente en lo que respecta a los cimientos del proyecto de ley bajo estudio.

En primer lugar, indicaron que circunscribir la ubicación de los centros asistenciales dentro del ámbito de los hospitales públicos, contribuye a continuar estigmatizando a las mujeres víctimas de violencia. Hablar de hospital es hablar de un problema de salud, y en este caso, lo que en realidad es un problema social y cultural, es identificado como una patología.

La recomendación es ubicar los centros asistenciales en comisarías, por ser el primer lugar al que acude una mujer que es víctima de violencia. Sin embargo, la comisaría de la mujer está desbordada actualmente. No dispone de los recursos necesarios para afrontar la cantidad de denuncias que recibe por día, lo que implica que muchas mujeres no puedan denunciar a tiempo o en el momento en el que quisieran hacerlo.

En segundo lugar, remarcaron que los hospitales no cuentan hoy por hoy con un protocolo de acción ante señales de violencia de género, y que por más que los profesionales quieran intervenir, no es posible actuar sin un protocolo que contemple dicha situación.

En tercer lugar, tanto en hospitales como en comisarías, las mujeres que asisten lo hacen en el 90% de los casos, acompañadas de sus hijos. Se hace notar en este punto, que no existe en ninguna de las instituciones mencionadas, un espacio acondicionado para que pueda contenerse a los niños mientras la madre realiza la denuncia o recibe atención médica.

En cuarto lugar, limitar la violencia de género a la violencia física habla de la falta de conocimiento que se tiene sobre la realidad: más del 50% de los casos de violencia de género son de violencia psicológica, económica y por último institucional. Hablar de tratamientos médicos en esta instancia es hablar de medidas ex post: no se está trabajando en evitar la violencia de género sino que se está trabajando con el hecho consumado. El proyecto de ley debería tener intervención del poder judicial, juzgado de familia, con estadísticas y relevamientos reales.

Por último y con respecto a la campaña: pensar en hacer difusión cuando algo tan básico como la línea 144 no funciona adecuadamente, es un poco improductivo. Se sugiere destinar los fondos a cuestiones más reales, siendo que el presupuesto para violencia de género es de \$11,00 por mujer. También a nivel municipal se detecta un abandono creciente: antes el municipio le cargaba la sube a las mujeres para acceder a ONG's o centros asistenciales y ahora no lo hace. El estado garantiza un abogado gratuito pero en materia de género y por poca plata ninguno quiere trabajar. Los procesos duran más de diez años, y no sólo los judiciales, sino desde el momento que la mujer sufre la violencia y hasta que toma la iniciativa de denunciarlo, pueden pasar 7 años.

Anexo 3

Cálculos de costos

1. DETERMINACIÓN DE HOSPITALES

Región sanitaria	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTAL
Total hospitales municipales	30	19	9	12	36	4	14	20	15	8	12	4	183
Total hospitales provinciales	1	1	1	3	9	18	9	5	5	3	21	3	79
Total hospitales por región sanitaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total hospitales existentes en la provincia de Buenos Aires													262

2. COSTO DE CONSTRUCCIÓN

Construcción Oficina/Consultorio		Escenario 1 Hospitales en la provincia	Escenario 2 Hospitales provinciales	Escenario 3 Hospital central por región
Metros cuadrados	50.00			
Costo de construcción por licitación ¹	85.000.00			
Costo de la construcción consultorio (30m2)	4.250.000.00			
Cantidad de hospitales		262	79	12
Costo total construcción consultorio ²		1.113.500.000.00	335.750.000.00	51.000.000.00

(¹) Valores licitados en el mes de mayo para la construcción de los centros de atención primaria, de similares características al consultorio en estudio e incluye el equipamiento.
(²) Cabe aclarar que el costo total por escenario aquí expresado, debe adecuarse en razón de la dispersión geográfica.

3. COSTO DE RECURSOS HUMANOS

PRESUPUESTO RECURSOS HUMANOS														
PROFESIONALES	RÉGIMEN	MES 1	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	SUELDO
Médico/a	Ley 10.471 (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26.000,00
Psicólogo/a	Ley 10.471 (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26.000,00
Abogado/a	Ley 10.430 (2)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	22.900,00
Trabajador/a Social	Ley 10.471 (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26.000,00
Enfermero	Ley 12.245 (3)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15.000,00
Chofer	Ley 10.430 (2)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15.000,00
TOTAL		6	130.900,00											

Remuneraciones, Cs. Sociales Paritarias y SAC (5)	20, 25, 50%	1.º				1.º	1.º							
Remuneraciones	Régimen	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agto	Sep	Oct	Nov	Dic	
Médico/a	Ley 10.471	32.500,00	32.500,00	32.500,00	32.500,00	32.500,00	58.500,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	58.500,00	481.000,00
Psicólogo/a	Ley 10.430	32.500,00	32.500,00	32.500,00	32.500,00	32.500,00	58.500,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	58.500,00	481.000,00
Abogado/a	Ley 10.471	28.625,00	28.625,00	28.625,00	28.625,00	28.625,00	58.500,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	58.500,00	485.500,00
Trabajador/a Social	Ley 12.245	32.500,00	32.500,00	32.500,00	32.500,00	32.500,00	58.500,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	58.500,00	481.000,00
Enfermero	Ley 10.430	18.750,00	18.750,00	18.750,00	18.750,00	18.750,00	58.500,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	58.500,00	420.000,00
Total Remuneraciones s/ chofer		144.875,00	144.875,00	144.875,00	144.875,00	144.875,00	292.500,00	195.000,00	195.000,00	195.000,00	195.000,00	195.000,00	292.500,00	2.334.500,00
Chofer		18.750,00	18.750,00	18.750,00	18.750,00	18.750,00	33.750,00	22.500,00	22.500,00	22.500,00	22.500,00	22.500,00	33.750,00	277.500,00
Total Remuneraciones		163.625,00	163.625,00	163.625,00	163.625,00	163.625,00	326.250,00	217.500,00	217.500,00	217.500,00	217.500,00	217.500,00	326.250,00	2.612.000,00
Sub-total hospital														2.334.500,00
Sub-total itinerante														2.612.000,00

COSTOS DE PRESTACIÓN ANUAL				
	COSTO UNITARIO (12 MESES)	Escenario 1 Hospitales en la provincia	Escenario 2 Hospitales provinciales	Escenario 3 Hospital central por región
Costo en consultorio	2.334.500,00	2.334.500,00	2.334.500,00	
Costo en itinerante	2.612.000,00			2.612.000,00
sub-total s/modelo		2.334.500,00	2.334.500,00	2.612.000,00
Cantidad de hospitales		262	79	12
TOTAL		611.639.000,00	184.425.500,00	31.344.000,00

Costo anual Sueldo Líquido proppt

Legislación utilizadas para la estimación

(1) El equipo de los profesionales que prestan servicios en los establecimientos de salud se rigen por la Ley 10471 (carrera profesional hospitalaria)

(2) Ley 10430 rige para el personal de la Administración Pública Provincial.

(3) Ley 12245-ejercicio de la enfermería. libre o en relación de dependencia

(4) Decreto 588/19- (choferes) Establece que los agentes que se desempeñan como choferes de la Administración Pública Provincial, revistarán en el agrupamiento personal de servicio u obrero

(5) Se estima que en el mes de Mayo, la paritaria local se aproxima al 20% y el SAC se paga 50% en el mes de Junio y Diciembre. Las cargas sociales alcanzan un 25%.

Sitios web Consultadas

https://www.gba.gov.ar/saludprovincia/consultas/dpto_de_haberes/informacion_general

<https://cicop.org.ar/a-primer-plano/regimen-de-sueldos-de-la-ley-10-471/>

<http://www.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-12245.html>

<http://www.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/19-588.html>

4. COSTOS DE MOVILIDAD

4.1. COMBUSTIBLE Y OTROS COSTOS

COSTOS MENSUALES DE COMBUSTIBLE (ESCENARIO 3)							
	Cantidad	Recorrido: km promedio	Subtotal: Km diarios	Promedio: Km mensuales	Promedio: consumo c/100km 1	Consumo combustible mensual (litros)	Total (a \$45/U
Regiones urbanas (100km) 2	5	100	500.00	15.000.00	8.00	1.200.00	54.000.00
Regiones interior (200 Km) 2	7	200	1.400.00	42.000.00	8.00	3.360.00	151.200.00
Total consumo combustible			1.900.00	57.000.00	8.00	4.560.00	205.200.00

OTROS COSTOS MENSUALES (ESCENARIO 3)				
DETALLE	COMPONENTE FÍSICO	COMPONENTE MONETARIO-MENSUAL	TOTAL	ESCENARIO 3 - HOSPITAL CENTRAL POR REGIÓN
Costo viáticos 3	6	21.000.00	126.000.00	126.000.00
Costo seguros 4	1	4.500.00	4.500.00	4.500.00
Costo mantenimiento 5	1	6.000.00	6.000.00	6.000.00
Amortización/desgaste 6	1	12.500.00	12.500.00	12.500.00
Sub-total mensual				149.000.00
Hospitales				12
Total otros costos				1.788.000.00

4.2. TOTALES MENSUALES Y ANUALES

COSTO MOVILIDAD HOSPITAL CENTRAL POR REGIÓN (MENSUAL)	
DETALLE	ESCENARIO 3 - HOSPITAL CENTRAL POR REGIÓN
Combustible	205.200.00
Otros costos	1.788.000.00
Subtotal	1.993.200.00
Cantidad de hospitales	12
Costo movilidad mensual (escenario 3)	23.918.400.00

COSTO MOVILIDAD ANUAL			
	COSTO UNITARIO POR MESM	ESES	ESCENARIO 3 HOSPITAL CENTRAL POR REGIÓN
Costo en movilidad mensual	23.918.400.00		
Cantidad de meses		12	
TOTAL COSTO MOVILIDAD			287.020.800.00

(1) 8 litros cada 100 km, consumo promedio furgoneta

(2) Varía según regiones sanitarias urbanas o del interior; 5 regiones urbanas a 100 km por día y 7 regiones interior a 200 km promedio por día

(3) El costo de viáticos por persona por día es de \$700, bajo la modalidad itinerante, según fuentes del Ministerio de Salud.

(4) Es el costo promedio mensual estimado del Seguro Automotor

(5) Se estima un promedio mensual de servicios de cambio de aceite y filtros

(6) Se estima la vida útil de las furgonetas en 10 años.

Informe de Experta - Lic. Ana Elisa Sartoris

1. La violencia de género como problema de salud.

Antecedentes

La violencia de género es producto de las relaciones de poder históricamente desiguales entre personas, siendo principalmente las mujeres (junto a otra/os en razón de su identidad de género y/u orientación sexual), quienes se encuentran en situaciones de subordinación frente a la masculinidad hegemónica, y sufren diferentes tipos de consecuencias que afectan su integridad física, psicológica y social.

A nivel mundial en los últimos años, se viene dando un mayor reconocimiento y visibilización de la problemática, atendiendo a su carácter social/cultural, y resultando asimismo indiscutible el vínculo entre los efectos de la violencia y condiciones de salud de quienes la sufren.

De hecho, a través de un informe en el 2013, la Organización Mundial de la Salud destaca que la violencia contra las mujeres es un problema de salud global de proporciones epidémicas, y documenta los efectos de la violencia en la salud física, mental, sexual y reproductiva. Consecuentemente, brinda una serie de recomendaciones a fin de introducir en los servicios y programas de salud, políticas encaminadas a mejorar las respuestas de ese sector, considerando la posición especial que ocupan tales servicios, para abordar las necesidades psicosociales y de salud de las mujeres que sufren violencia²⁴.

En relación a nuestro país, y tal está contemplado en los fundamentos del presente proyecto de ley objeto de análisis, la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485), en el artículo 11, inciso 4, refiere a las obligaciones del Ministerio de Salud (actual secretaria), entre las que se menciona "promover servicios o programas con equipos interdisciplinarios especializados en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y/o de quienes la ejerzan con la utilización de protocolos de atención y derivación"²⁵.

Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres, en su Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de

24. http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7705/WHORHR13_10_esp.pdf?ua=1

25. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

la Violencia contra las Mujeres 2017 – 2019. Ley 26.485, en el “Anexo 1 - Lineamientos generales de protocolo de detección y atención en el ámbito de salud”, caracteriza a la violencia de género como un problema de salud pública, resaltando el papel fundamental que los servicios de salud tienen en su abordaje.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, resulta importante mencionar que el Ministerio de Salud (Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género) cuenta con protocolos de intervención en relación a la violencia contra la mujer y la violencia familiar y sexual, considerándolas en sus fundamentos como problemas de salud colectiva, y estableciendo las acciones a ser llevadas a cabo por los equipos de trabajo en los centros de salud, en el abordaje de las situaciones de violencia familiar y sexual en el primer nivel de atención²⁶.

Finalmente, en relación a los antecedentes, resulta pertinente hacer mención a experiencias concretas de servicios específicos en hospitales para intervención en situaciones de violencia.

Puntualmente, son reconocidas en la ciudad de Buenos Aires, las ofrecidas por el hospital Álvarez (el cual, dentro del área de Salud Mental, cuenta con un comité para el estudio y acciones de prevención, detección y tratamiento de la violencia familiar, laboral, infantil y de género) y el hospital Pirovano (el cual, dentro del Área de Servicio Social, cuenta con un dispositivo específico para la prevención e tratamiento de problemáticas de violencia vividas por mujeres). Ambas áreas de intervención han fundamentado su creación en el reconocimiento de la violencia de género como un problema social y de salud pública, y la necesidad de generar alternativas de abordaje para las mujeres que llegan a los mencionados hospitales.

2. Sobre el proyecto de ley

Atendiendo a lo manifestado en el punto 1, y por todo lo allí expuesto, se considera pertinente y necesaria la creación de áreas de prevención y asistencia en violencia de género en el ámbito de los hospitales públicos de la provincia, ya que las mismas asumirían un rol esencial en diferentes niveles de intervención en la problemática.

26. http://www.sada.gba.gov.ar/violencia/protocolo_maltrato_mujeres.pdf
http://www.sada.gba.gov.ar/violencia/protocolo_victimas_violencia_familiarysexual.pdf

A continuación, se describen algunas consideraciones particulares al respecto:

- La mayoría de las mujeres asiste a los hospitales en algún momento de su vida (embarazo, parto, cuidado médico de los hijos o hijas y/o de otros familiares, etc.), y particularmente quienes atraviesan situaciones de violencia acuden con mayor frecuencia a los servicios de atención primaria, urgencias, obstetricia y salud mental. Por ello, contar con áreas específicas de prevención y asistencia en violencia de género, posibilitaría una intervención en muchísimos casos que hoy por hoy, y por diferentes razones, no llega a realizarse en los hospitales.

- En este sentido, es importante mencionar que los servicios sociales de los hospitales deberían ocuparse de la asistencia integral requerida por las personas que sufren violencia de género, pero como esto no se está pudiendo hacer por falta de recursos especializados y/u otras demandas que los servicios tienen (intervienen también en casos de violencia en la 3° edad, abuso infantil, adicciones, situación de calle, etc.) una propuesta específica potenciaría la real demanda que hay al respecto. De este modo, el proyecto legislativo posibilitaría un dispositivo particular especial para dar respuesta a la problemática. Es este sentido, es importante mencionar que los servicios sociales de los hospitales deberían ocuparse de la asistencia integral requerida por las personas que sufren violencia de género, pero como esto no se está pudiendo hacer por falta de recursos especializados y/u otras demandas que los servicios tienen (intervienen también en casos de violencia en la 3° edad, abuso infantil, adicciones, situación de calle, etc.) una propuesta específica potenciaría la real demanda que hay al respecto. De este modo, el proyecto legislativo posibilitaría un dispositivo particular especial para dar respuesta a la problemática.

- Lo anterior se relaciona con la permanente creación de espacios para la atención de personas que sufren violencia de género. En nuestros medios, cada vez se generan más bocas para atender a las víctimas, quienes saben que hay muchos lugares de asistencia (existen líneas telefónicas, aplicaciones para celulares, comisarías, comisarías de la mujer, oficinas de violencia doméstica, centros de asistencia integral para la mujer, fiscalías, servicios de salud, organizaciones sociales, etc.), pero a veces esto aporta a la confusión sobre qué hacer, dónde acudir, sin tener la certeza de que en alguno de estos lugares vaya a haber una atención integral y seguimiento

continuo (lo cual sigue siendo una de las problemáticas clave en la asistencia a las víctimas de violencia de género).

Por ello sería necesario que el proyecto de ley de garantías de que estas áreas dentro de los hospitales no sean un simple “espacio más” de atención, sino que realicen un trabajo articulado con dispositivos y ámbitos más allá del hospital, que atiendan a la complejidad de cada caso trabajado, llevando a cabo un real seguimiento y dando una efectiva respuesta a cada uno de ellos.

- Las mujeres que sufren violencia de género viven diferentes situaciones que forman parte de lo que se llama “ciclo de la violencia”, el cual reviste una dinámica particular y una secuencia repetitiva. Se desarrolla en tres fases con una duración que dependerá de cada vínculo, aunque el tiempo entre una y otra suele acortarse a medida que se prolonga la relación violenta, y aumentará su intensidad en cada nueva fase o episodio. En la primera etapa abundan las situaciones tensas, algunas sutiles, incómodas, de control (fase acumulación de tensión) hasta que posteriormente se dan manifestaciones de agresiones más fuertes y violentas (fase estallido de la agresión). A partir de allí hay momentos de distanciamiento y posible reconciliación (fase luna de miel), y así el círculo se reinicia.

En diferentes momentos de este ciclo de violencia, fundamentalmente luego de la fase de estallido de la agresión, las mujeres suelen acudir a centros de salud. Estando bajo los efectos de diferentes tipos de violencia (física, psicológica y sexual especialmente), y habiendo cierto distanciamiento al menos momentáneo con el agresor, es esencial el tipo de respuesta que allí puedan encontrar.

Desde los hospitales públicos se puede desempeñar un papel decisivo en la ruta crítica que atraviesa una mujer víctima de violencia. Técnicamente, se denomina ruta crítica al proceso de salida de una situación de violencia donde la posición de la mujer es de extrema vulnerabilidad. Este proceso es complejo e implica avances y retrocesos, donde se mezclan factores que impulsan a una mujer a salir de esta situación con los que la inhiben.

Una adecuada respuesta institucional en la búsqueda de soluciones representa un factor impulsor, facilitador en el proceso de salida de una vida con violencia. Un equipo especializado

podrá desarrollar acciones vinculadas a la prevención secundaria (medidas centradas en las respuestas más inmediatas a la violencia) y a la prevención terciaria (intervenciones centradas en la atención y apoyo a largo plazo).

- Además de la intervención específica en los casos presentados, las áreas de prevención y asistencia en violencia de género tendrían un rol fundamental en la capacitación con perspectiva de género de las demás personas que conforman equipos de trabajo en los centros de salud. Fundamentalmente la formación de quienes desarrollan tareas en el primer nivel de atención, ya que son quienes pueden detectar las señales de alerta (más allá de las manifestaciones físicas de la violencia), y consecuentemente ofrecer a las mujeres el espacio apropiado para que sea abordada su problemática.

Para ello, es imprescindible que las y los agentes de atención primaria cuenten con formación en perspectiva de género, y puedan visualizar la violencia de género como una problemática de salud sobre la que deben intervenir, no siendo una tarea exclusiva de equipos especializados, y contar con las herramientas para asumir esa responsabilidad.

- Vinculado a lo anterior, es fundamental que las áreas de prevención y asistencia en violencia de género, promuevan el conocimiento y aplicación de los protocolos de intervención en relación a violencia familiar y de género, y/o promuevan la construcción de indicadores que permitan visibilizarlas como problemáticas de salud. En esencial también la construcción de datos estadísticos que estas áreas pueden desarrollar.

- En relación a los diferentes niveles de prevención, las áreas de prevención y asistencia en violencia de género podrán promover espacios de sensibilización, además de los dirigidos a los equipos sanitarios específicos, a otros grupos de personas de la comunidad en general, como así desarrollar estrategias comunicacionales para la sensibilización de la problemática y visibilización de las funciones del servicio. Siendo espacios ya conformados y conocidos, posibilitarán un mayor reconocimiento de la problemática en general, y también que víctimas de violencia de género (o vínculos de las mismas) se acerquen a solicitar asesoramiento y asistencia.

● Asimismo, es importante atender a las acciones específicas que las áreas pudieran tener en relación al abordaje de las problemáticas vinculadas a violencias de género por identidad de género y/u orientación sexual. Si bien la “violencia de género” y la “violencia contra las mujeres” son conceptos parecidos, no son idénticos, ya que violencia de género incluye además la violencia que se dirige contra otros sujetos (no solo mujeres) por su condición de género, como pueden ser las personas que poseen orientación sexual o identidades de género distintas a las socialmente legitimadas desde un modelo heteronormativo.

3. Conclusiones

Atendiendo a la concepción de la violencia de género como un problema de salud, considerando normativas y recomendaciones nacionales e internacionales, y fundamentalmente atendiendo a la potencialidad de las distintas funciones que las áreas de prevención y asistencia en violencia de género pueden desarrollar en hospitales, se evalúa positivamente la iniciativa contemplada en el presente proyecto de ley, el cual esencialmente promueve garantizar el ejercicio de derechos de género de muchísimas personas que aún hoy los encuentran vulnerados.

INFORME

Proyecto de ley

“Estableciendo el Sistema de Legajo
Único Escolar Electrónico”

Expte. D-450/19-20

Julio 2019
Versión final

PROYECTO DE LEY D-450/19-20



4.800.000

Alumnos de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario



2.000.000

Familias serian beneficiadas



1 DE CADA 500

Legajos se pierde o extravía en la provincia de Buenos Aires



48.000.000

De hojas son las que se usan aproximadamente para almacenar los legajos (se estiman 10 por legajo)

Informe Ejecutivo

El siguiente informe analiza la relación Costo-Beneficio de la implementación del Proyecto de Ley D-450/19-20 ("estableciendo el Sistema de Legajo Único Escolar Electrónico"), así como también los efectos que éste pueda producir con su puesta en vigencia.

El Proyecto tiene como finalidad digitalizar, a través de un sistema único, toda la información necesaria del alumno y - su núcleo u entorno familiar - a través de los cuales se podrán mejorar y desarrollar diferentes acciones de gestión estatal, y/o así satisfacer diversas necesidades particulares referida al alumno.

Los costos a analizar están relacionados con el desarrollo de un software en donde se puede encontrar la información del alumno (su ficha, copia del DNI, establecimiento escolar, ficha de salud, informes pedagógicos, informe socio-ambiental, registro de ausentismo y sus causas, repitencia, becas, programas o planes sociales, datos personales de padres, tutores o responsables).

COSTOS TOTAL DEL PROYECTO \$ 360.000. -

AHORRO QUE GENERA EL PROYECTO \$ 55.360.000. -

1. Enfoque general

1.1. Introducción y planteo de la situación

Con el fin de cumplir con los objetivos mencionados, se requiere modernizar el sistema de gestión incorporando tecnología para la administración de datos que involucren a todo el sistema educativo. Esta propuesta requiere del involucramiento, planificación y articulación de todos los niveles de gestión educativa: nacional, jurisdiccional e institucional.

El fin es lograr el incremento progresivo de la cobertura escolar y la mejora en los niveles de escolarización, egreso y finalización de la educación obligatoria.

El proyecto de ley analizado podría abordarse como complemento del Programa Nacional Asistiré, cuya finalidad es garantizar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, a través de la prevención e intervención temprana frente al riesgo de interrupción de la escolaridad.

Desde esta perspectiva, se plantea un abordaje integral sobre la trayectoria escolar, que incluya no solamente las cuestiones relacionadas con su asistencia sino también con aquellas vinculadas a la vida escolar y extraescolar del niño, adolescente y joven.

Garantizar continuidad y coherencia en la información que se brinde, más allá de las posibles variables que sucedan en el recorrido de los estudiantes.

Con el fin de cumplir con los objetivos mencionados, se va a procederá a realizar un análisis de los costos que se vinculan con del desarrollo del software en el cual se llevará el cabo el Sistema del Legajo Único Escolar Electrónico. Se considerara únicamente este software, sin tener en cuenta la carga ni la producción de la documentación.

1.2. Contexto normativo

Ley Nacional 26.206

"Ley de Educación Nacional".

Ley Nacional 27.489

"Creación del Programa Cédula Escolar Nacional".

Ley Provincial 13.688

"Ley Provincial de Educación".

Decreto Provincial N° 2299/11

"Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires".

Comunicado N° 12/19

"Comunicado Dirección Escuelas Secundarias".

Comunicado N° 19/19

"Comunicado Dirección Escuelas Secundarias".

1.3. Situación actual y puesta en vigencia de la ley

El Proyecto aquí analizado busca establecer el Sistema de Legajo Único Escolar Electrónico donde se consignará la trayectoria escolar del alumno desde el nivel inicial hasta el máximo nivel educativo alcanzado.

Este proyecto tiene como objetivo poner a disposición personal de la Dirección General de Cultura y Educación, de los respectivos establecimientos educativos y de los padres de los alumnos, la siguiente información:

- | Registro e identificación unívoca de cada alumno que se encuentra dentro del Sistema Educativo Provincial.
- | Información social del alumno y de su entorno familiar que permita construir indicadores socio-educativos.
- | Trayectoria escolar del alumno para optimizar su rendimiento académico.

El proyecto tiene puntos de contacto con "Mis Alumnos", el Sistema de Gestión Educativa Provincial que actualmente funciona en la Provincia.

Éste es un registro nominalizado por alumno, en el cual los datos de cada uno de éstos están relacionados con la web servicio de RENAPER. Es un sistema de uso interno, por lo cual, solo tiene acceso el equipo directivo de cada escuela y la parte administrativa de la Dirección General de Cultura y Educación.

A diferencia de "Mis Alumnos", el Sistema de Legajo Único Escolar Electrónico plantea dar acceso de los datos a los padres y a directivos del establecimiento y en relación al desempeño académico a los docentes.

2. Costos y beneficios asociados a la aprobación del proyecto de ley

2.1. Consideraciones preliminares

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos se desarrollará un software destinado a la Dirección General de Cultura y Educación, todos los establecimientos educativos de la provincia de Buenos Aires y los padres de todos los alumnos.

En este sentido, este software contara con diferentes usuarios en función de la confidencialidad requerida por el nivel de acceso.

El Administrador de datos:

es un usuario que utiliza la plataforma web con clave, pudiendo modificar todos los datos de los legajos circunscriptos a los colegios donde desarrolla sus actividades (secretarias).

Esta persona debe:

● Cargar los datos del legajo con la información detallada, en formato digital (datos a completar vía web) y mediante el escaneo de la documentación respaldatoria que se adjunta a continuación en formato pdf o imagen al legajo.

Los datos a cargar son:

■ Ficha del alumno: nombre completo, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, domicilio actualizado.

■ Copia del Documento Nacional de Identidad.

■ Establecimiento escolar al que asiste.

■ Ficha de salud: régimen de vacunación, copia de libreta sanitaria, certificado de salud.

■ Informes Pedagógicos: Nivel Inicial: un informe al finalizar cada Sala. Nivel Primario: un informe al finalizar cada Ciclo. Nivel Secundario: en aquellos estudiantes que tengan comprometida su trayectoria escolar.

- | Informe socio-ambiental.
- | Registro de ausentismo y sus causas.
- | Pases a otros establecimientos y sus causas.
- | Repitencia.
- | Becas, programas o planes sociales recibidos por el estudiante o por sus padres, tutores o responsables.
- | Datos personales de los padres, tutores o responsables.
- | Datos personales de los padres, tutores o responsables.
- Contar con un manual de usuario para el uso de la herramienta.
- Poder crear legajos y usuarios nuevos, con únicamente perfil de visualización (padres), no pudiendo crear otros similares al perfil administrador.
- Poder ver el histórico de los movimientos en los legajos de cada alumno, identificando el usuario que realizo cada movimiento.
- Consultar los datos del legajo con los siguientes filtros de búsqueda:
 - | Por nombre.
 - | Por fecha de nacimiento.
 - | Por DNI.
 - | Por establecimiento.
 - | Por nombre de los padres, tutores o responsables.
 - | Por número de legajo.

Las consultas de los legajos deben contemplar un volumen de 4.800.000 registros.

- Realizar el alta, modificación y consulta de los establecimientos docentes.
- Realizar consultas de los establecimientos por nombre o CUIT.
- Realizar el alta, modificación y consulta de las becas, programas o planes sociales.
- Realizar consultas de los establecimientos por nombre y fecha de vigencia.
- Realizar el alta, modificación y consulta de las causas de ausentismo con los siguientes datos nombre y estado (permite desactivar motivos de ausentismo).
- Realizar consultas de los motivos de ausentismo por nombre.
- Realizar el alta, modificación y consulta de las causas de pases a otros establecimientos con los siguientes datos nombre y estado (permite desactivar motivos de ausentismo).
- Realizar consultas de causa de pases a otros establecimientos por nombre.
- Realizar el alta, modificación y consulta de los usuarios del sistema con los siguientes datos nombre, apellido, tipo de usuario (administrador, padre, inspector) y su estado.
- Realizar consultas de usuarios definidos por nombre, apellido o tipo de usuario.

Los Padres/tutores o responsables:

usuarios que ingresan con una cuenta de mail asociada a algún legajo y pueden ver algunos datos asociados al legajo y no pueden modificar datos. Perfil de visualización únicamente.

Estas personas deben:

- Conectarse vía web al sistema realizando un login por mail y clave.
- Solicitar la clave ingresando a la cuenta de mail o DNI.
- Consultar los datos de los informes y ausentismo del legajo asociado a la cuenta de mail con la que se ingresó.

Los docentes:

pueden tener acceso parcial en todo lo referido a la cuestión académica.

Los inspectores de escuelas:

deben tener acceso a cada legajo para verificar que esté la información integrada en su totalidad y - en su caso - hacer notar si hubiese algún faltante de la misma. Es parte de las funciones que les competen como inspectores. Sujeto siempre a los colegios designados bajo su inspección.

Esta persona debe:

- Visualizar los legajos de los alumnos pertenecientes a los colegios inspeccionados.

2.2. Erogaciones relativas a la implementación del Legajo Electrónico

Los recursos humanos necesarios son:

n Analista de sistemas para realizar las siguientes tareas:

- | Definición del modelo de datos.
- | Detallar las historias de usuarios.
- | Definición de los casos de prueba.
- | Documentación del software.
- | Pruebas de casos.

Un Programador full stack para realizar las siguientes tareas:

- | Instalación del software base (servidor de aplicación, motor de base de datos).
- | Definición de base de datos.
- | Diseño de interfaz según estándares existentes.
- | Desarrollo de los módulos del software.
- | Implementación en los diferentes ambientes (desarrollo, test y producción).

El plan de trabajo a seguir es el siguiente:

• Incremento 1

definición del modelo de datos, instalación de software base para ambiente de desarrollo.

• Incremento 2

definición del modelo de datos y entrega inicial del sistema con login, menú y administración de datos establecimientos.

• **Incremento 3**

entrega de administración de datos causas de ausentismo, causas de pases a otros establecimientos.

• **Incremento 4**

entrega de administración de datos usuarios.

• **Incremento 5**

entrega de alta, modificación y consulta de legajos para administradores.

• **Incremento 6**

entrega de consultas de legajos para administradores.

• **Incremento 7**

entrega de acceso para padres.

• **Incremento 8**

entrega de consultas para padres.

• **Incremento 9**

entrega de acceso para inspectores.

• **Incremento 10**

entrega de consultas para inspectores.

• **Incremento 11**

entrega de consultas de histórico de movimientos de los legajos.

• **Incremento 12**

manual de usuario.

En el incremento 1 se deben detallar todas las historias de usuario para ser incorporadas en el incremento 2 y así sucesivamente para el resto de los incrementos. Siempre deben estar detalladas las históricas de usuario antes del incremento.

El proyecto tiene una duración de 6 meses considerando los 2 perfiles mencionados y no incluye el trabajo operativo de carga de datos.

	COSTO MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	TOTAL
Programador	35.000,00	6	210.000,00
Analista	25.000,00	6	150.000,00
Total	60.000,00	6	360.000,00

3. Beneficios

1) Mejorar la Gestión de los Legajos pasando del soporte papel al soporte digital, traen aparejados ahorros tanto en las cantidades físicas de insumos (tintas, carpetas, hojas de papel, espacio físico de almacenamiento, etc.) como lograr la eficiencia bajando las posibilidades de extravió de los legajos físicos.

	CANTIDADES	HOJAS NECESARIAS	RESMAS NECESARIAS	VALOR UNITARIO DE CADA RESMA	COSTO TOTAL
HOJAS DE PAPEL POR RESMA	500	48.000.000	96.000	\$200	\$19.200.000
	CANTIDADES	RESMAS NECESARIAS	CARTUCHOS NECESARIOS	VALOR UNITARIO DE CADA CARTUCHO	COSTO TOTAL
CANTIDAD DE HOJAS POR CARTUCHO	1500	96.000	32.000	\$1.130	\$36.160.000

Teniendo en cuenta que hay 4.800.000 de alumnos y suponiendo que se estiman que por legajo se utilizan 10 hojas por alumnos podemos deducir que se irían a dejar de utilizar 48.000.000 de hojas. Como cada resma de papel trae 500 hojas, se van a necesitar 96000 resmas, la cuales tienen un precio unitario de \$200, por lo que en total se ahorrarían **\$19.200.000**. Por otro lado, hay un ahorro en cuanto al gasto en tinta. Considerando que cada cartucho imprime 1500 hojas (es decir 3 resmas), se utilizarían 32000 cartuchos, a un valor unitario de \$1130, se ahorrarían **\$36.160.000**.

En conclusión, el ahorro total sería de **\$55.360.000**, que se va a ver reflejado a lo largo de los próximos 15 años (se estima que egresará en dicho plazo la mayoría de los alumnos que hoy tiene legajo en papel).

2) Brindar un sistema de gestión eficiente en el ámbito educativo, beneficiando directamente a los alumnos, docentes y autoridades.

3) Los Padres y tutores van a disponer de un sistema eficiente donde consultar la situación académica de los hijos con información completa y así poder tomar mejores decisiones para el acompañamiento en el proceso escolar.

4. Análisis del impacto social, ambiental y de género

4.1. Análisis del impacto ambiental

En el siguiente apartado se clasificará las fábricas de pulpa de celulosa de la Argentina según el proceso de obtención de pulpa utilizado, se describirá brevemente la etapa de pulpado químico y blanqueado y se caracterizará el efluente líquido de este tipo de industria.

En el país se producen 952.000 toneladas²⁷ de pulpa celulósica para

27 Dato extraído del Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020 - Informe Nacional Argentina, elaborado en 2004 por Gustavo Braier. Disponible en línea en: <http://www.fao.org/3/j1901s/j1901s00.htm> Consultado el 17/08/2019

distintos usos a partir de diversas materias primas. En el proceso de fabricación de papel no se utilizan especies nativas de árboles sino especies plantadas de rápido crecimiento. En nuestro país se emplean pinos, eucaliptos, salicáceas, así como también fibras alternativas provenientes de caña de azúcar. En el siguiente cuadro se muestran las empresas dedicadas a la producción de pulpa celulósica, el tipo de proceso de pulpado y la existencia de la etapa de blanqueado.

EMPRESA	PROVINCIA	PROCESO	BLANQUEO	OBSERVACIONES
Alto Parana S.A	Misiones	Kraft	Si	-
Benfide S.A	Misiones	Bisulfito de Calcio	Si	-
Celulosa Argentina S.A	Santa Fe	Kraft	Si	Papetes de impresión/escritura
Ledesma S.A	Jujuy	Soda	Si	Papetes de impresión/escritura
Massuh	Buenos Aires	Sulfito neutro	Si	Papetes de impresión/escritura
Papel Misionero SAICYF	Misiones	Kraft	No	-
Papelera de NOA	Jujuy	Kraft	No	-
Papel del Tucuman S.A	Tucumán	Soda - Antraquinona	Si	Papetes de impresión/escritura
Papel Prensa S.A	Buenos Aires	Quimimecánica o soda-sulfito	Si	-
Productos Pulpa Moldeada	Río Negro	Sulfito neutro	Si	-

Una de las etapas de este proceso de fabricación es el "pulpado", cuya finalidad la liberación de las fibras de la madera. Se utilizan mayormente dos métodos: el pulpado químico o Kraft y el pulpado mecánico.

La industria de fabricación de papel se caracteriza por su elevado consumo de agua, que para fábricas con un proceso Kraft es de 10 a 30 m³/tonelada de pulpa.

Por otro lado, el proceso de blanqueado de la pulpa es la etapa que genera la mayor cantidad de efluentes líquidos. Para lograr el blanqueo de la pasta obtenida luego del proceso Kraft se utilizan dos tecnologías, ECF (Elementary chlorine free) o TCF (total chlorine free). En el primero de los métodos se utiliza dióxido de cloro mientras que el segundo peróxido de hidrógeno.

Los compuestos de cloro utilizados en la primer tecnología genera compuestos organoclorados, los cuales tienen un efecto persistente, tóxico y bioacumulativo, afectando el ecosistema acuático²⁸ en el que se realiza la descarga del efluente.

28. Dato extraído del estudio Toxicity of conventional, elemental chlorinefree, and totally chlorinefree kraftpulp bleaching effluents assessed by short term lethal and sublethal bioassays, publicado en 2009 por The Society of Environmental Toxicology and Chemistry. Disponible en línea en: <https://setac.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/etc.5620181115> Consultado el 17/08/2019

4.1. Análisis de la perspectiva de género

La creación de un Sistema de Legajo Único Escolar Electrónico no tiene un impacto directo en la perspectiva analizada. Aunque el relevamiento de datos que se consignarían al registrar la trayectoria escolar de los alumnos y las alumnas, podría llegar a visualizar las inequidades basadas en el género, en la educación provincial.

Dentro de los objetivos del proyecto se encuentra permitir la construcción de indicadores socio-educativos, como también optimizar el rendimiento académico. Ambos ejes podrían atravesarse estratégicamente desde un enfoque de género que sirvan de base al diseño y desarrollo de políticas públicas direccionadas a la equidad.

En esta línea- la iniciativa permitirá relacionar las desigualdades de género a través de los informes pedagógicos, el seguimiento en cada nivel educativo y las causas de ausentismo.

Además de poder contextualizar de acuerdo al núcleo familiar ya que prevé la recopilación de datos de los padres, tutores o responsables.

5. Fuentes consultadas

ENTREVISTAS

| Director Provincial de Sistemas Informáticos. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Mariano Pérez Alfaro

| Director de Desarrollo en Dirección General De Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Mauro Pisano

| Dirección General de Cultura y Educación
Licenciada Marina Trabie

| Empresa OPTONIS

Chief Technology Officer, Fernando García

BIBLIOGRAFÍA

<http://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/>

Informe de Experto - Ing. Mateo Gómez Ortega

1. Introducción

El proyecto tiene por objetivo lograr la implementación de un sistema informático que gestione y provea en forma digital y unificada la información integral de los alumnos, su familia y su entorno, bajo la denominación de Legajo Único Escolar Electrónico.

El proyecto genera impacto en los siguientes aspectos:

| **Calidad de la información.** La gestión unificada de la información maximiza la validación, precisión y consistencia de los datos en el tiempo.

| **Mejora en la gestión escolar.** Las prácticas y procesos necesarios para implementar la iniciativa contribuirán en sí mismo con la mejora de la gestión escolar.

| **Monitoreo del alumno.** La dirección de la escuela, los maestros y los padres contarán con información en tiempo real sobre el desempeño escolar y/o la situación del alumno, posibilitando la detección temprana de situaciones contingentes.

| **Información para el sostén de políticas públicas.** La información prevista contribuirá a la evaluación y/o el monitoreo de políticas pedagógicas y demás políticas públicas en el ámbito del sistema educativo.

Evaluación general

A los efectos del diseño de la arquitectura informática es necesario diferenciar dos enfoques posibles del proyecto en relación con sus objetivos, a saber, el de proveer información de tipo estadística o el de proveer información operacional en tiempo real que refiera a la situación de un cierto alumno en su contexto.

| **ESTADÍSTICO:** Proveer información estadística que consolide la información de la población estudiantil y que pudiera servir de insumo para la toma de decisiones de políticas públicas, tal como lo sugiere el Artículo 2do, inciso b. Su implementación requiere la provisión periódica de las novedades respecto del alumno por parte de la institución educativa.

| **OPERACIONAL:** Proveer información que pudiera servir para intervenir sobre la situación de cierto alumno en un contexto y en un tiempo determinado, tal como lo sugiere el Artículo 2do, inciso c, lo cual demanda que exista un sistema inserto en la operatoria diaria de la escuela, y en condiciones de capturar datos, indicios, y eventos en tiempo real y generar las alertas correspondientes.

La información necesaria para implementar el Legajo Escolar Único, especialmente la de carácter OPERACIONAL depende de la capacidad administrativa que tengan las escuelas, como así también del nivel de

informatización de sus procesos de gestión y la disponibilidad de banda ancha para su conectividad.

El costo, esfuerzo y tiempo para el desarrollo de la aplicación informática que provea la base de datos que gestione el tipo de información previsto por el SLEU es despreciable frente al tiempo y esfuerzo de despliegue y adopción de dicha aplicación en todas las escuelas a lo largo de toda la geografía de la provincia.

Por este motivo fue necesario indagar respecto de los programas de trabajo vigentes para la mejora de la gestión educativa, en el sentido de si las escuelas ya cuentan (o proyectan tener en el corto/mediano plazo) con sistemas de gestión que integre toda la operativa escolar y evaluar si dichas iniciativas ya generan la información sumaria que requiere el proyecto.

Elevadas las consultas correspondientes, surge que se encuentra en fase incipiente de implementación en la Provincia de Buenos Aires, en el marco de la Dirección General de Cultura y Educación, el Programa 'Mis Alumnos'.

Para que esta iniciativa se ajuste a los objetivos del proyecto de ley se requiere que su diseño se conciba como un espacio de interacción entre alumnos, familia, docentes, escuela, supervisión territorial, y dirección general de escuelas.

Sobre el proyecto de ley

I En su inserción en el ámbito de la información ciudadana

El proyecto de ley tiene aspectos en común con otras iniciativas relacionadas.

Desde el ámbito de Salud, se intenta lograr que los ciudadanos cuenten con una historia clínica única de modo que siempre esté disponible cuando requiera atención médica, sin importar el hospital o institución donde esté realizando la consulta.

Desde el ámbito de Desarrollo Social, se intenta tener información consolidada para poder intervenir con eficacia y eficiencia en la atención de las poblaciones vulnerables.

El proyecto de ley indica como objetivo en el Artículo 2.b "conocer la información social del alumno y de su entorno familiar" y el interés por registrar "Becas, programas o planes sociales recibidos por el estudiante o sus padres" (Artículo 5.j). También indica la vocación por contar con la "Ficha de Salud" (Artículo 5.d).

Connota, entonces, que el proyecto de ley fija su interés en integrar toda la información disponible de aquel que cumpla la condición de 'ALUMNO'.

A criterio de esta CONSULTORÍA y en lo que respecta a la arquitectura informática del proyecto, no se trata de crear una nueva base de datos que genere datos de educación, salud, y del contexto social, sino de crear las condiciones para consolidar la información que desde los respectivos ámbitos, Educación, Salud y Desarrollo Social, se genere de modo de componer una visión integral sobre el sujeto, en este caso un Alumno, bajo los lineamientos que se conocen como BIG DATA.

En torno al uso de algoritmos y big data

El uso de BIG-DATA se justifica especialmente si los considerados mencionados en este documento son válidos en el sentido de articular los datos de Educación, Salud y Desarrollo Social.

El sistema de información BIG-DATA se alimenta con las novedades que los sistemas de educación, salud y desarrollo social le provean en torno al alumno y su entorno familiar. Por su parte, los algoritmos aplican los criterios de análisis necesarios para generar tableros de control ajustados a las necesidades de los distintos actores interesados, tanto a nivel estadístico como operacional.

Las líneas de trabajo que serían necesarias para llevar a cabo la iniciativa comprenden:

Establecer bases sólidas para la construcción del padrón de personas (por ejemplo, en torno al CUIL) de modo que sea articulable las novedades que surjan desde las distintas fuentes.

Analizar e implementar el modo y oportunidad en que las fuentes de información sincronizan su información con la base BIG-DATA.

Geolocalizar la mayor cantidad de información posible, de modo de poder hacer correlaciones territoriales y planificar con la mayor efectividad las acciones locales.

Retribuir a la institución (a la escuela o a la región educativa) con tableros de control que sirvan para la mejora de sus respectivas gestiones.

Desarrollar las estrategias necesarias para el cuidado de datos personales, estableciendo capas de abstracción con un gradiente que va desde los datos estadísticos completamente anónimos a los accesos locales para la intervención efectiva sobre cierta persona o colectivo.

Establecer mecanismos de mediación automatizados para la validación y ponderación de los datos obtenidos como condición necesaria para que se genere información de calidad.

Conclusiones

El cumplimiento de los objetivos del proyecto de ley debería apalancarse en los datos y en la gestión del sistema Mis Alumnos, de modo de capitalizar el esfuerzo de implementación de dicho sistema en las escuelas de la Provincia.

La autoridad de aplicación que vele por los objetivos del proyecto de ley podría determinar la necesidad de adecuar o revisar la hoja de ruta prevista para el desarrollo y crecimiento de la aplicación Mis Alumnos, a partir del nuevo estatuto que adquiere la noción del Legajo Escolar del alumno.

La articulación del Legajo Escolar con información proveniente de otros ámbitos bajo el modelo de datos conocido como BIG-DATA debe ser considerado como una posible evolución del proyecto. Es importante, no obstante, que en el diseño actual de la iniciativa Mis Alumnos se implementen los conectores informáticos necesarios para no clausurar dicha posibilidad. Al considerar al Legajo Escolar como un sistema abierto, disponible para potenciar -y ser potenciado con- otras iniciativas se maximiza el valor del proyecto de ley.

INFORME

Proyecto de ley

"Estableciendo en la Provincia de Buenos Aires el servicio de huertas escolares"

Expte. E-101/19-20

Agosto 2019
Versión final

PROYECTO DE LEY E-101 /19-20



4.800.000

son los alumnos que se benefician directamente



20.751

son los Establecimientos Educativos en Provincia de Buenos Aires .



6

son las huertas a implementar en cada institución

**El INTA facilita el acceso
a las semillas de manera gratuita**

Informe Ejecutivo

El artículo 89 de la ley 26206 -Ley de Educación Nacional- establece como contenido prioritario en la currícula escolar la educación ambiental en todos los niveles educativos, con fines de protección ambiental, preservación de los recursos naturales, y mejoras en la calidad de vida de la población.

En esta línea, nace el proyecto de Ley E-101/19-20 ("Estableciendo en la Provincia de Buenos Aires el servicio de Huertas escolares"). El presente informe analiza la relación costo-beneficio que surge de su posible aprobación y reglamentación, como así también los efectos de su puesta en vigor.

El proyecto analizado plantea la disposición de huertas escolares manejadas por alumnos y supervisadas por personal docente especializado, utilizando para ello técnicas didácticas específicas, basadas en el modelo de conocer - hacer - ser.

En este sentido, son muchos los beneficios que surgen de la puesta en marcha del proyecto, vinculados en primera instancia con la educación de los alumnos y en segunda instancia, con el impacto positivo en las comunidades aledañas a los establecimientos educativos.

Los costos a analizar surgen fundamentalmente de los elementos requeridos para implementar seis (6) huertas estándar por institución educativa, más un docente especializado en el tema, abocado al control de las huertas y el seguimiento de los contenidos curriculares.

Considerando que el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA) prevé de manera gratuita semillas de distintos cultivos y en función del proveedor seleccionado para la adquisición de las herramientas, los costos del proyecto pueden ser \$6.078.161.274,36 o \$6.112.034.778,36.

CONCEPTO	CANTIDADES	COSTO PROVEEDOR 1	COSTO PROVEEDOR 2
Herramientas para huerta (cajón - pala - rastrillo - regadera)		\$2.656,00	\$2.960,00
Semillas	Provisitas por INTA		
Cantidad de huertas por institución	6		
Subtotal herramientas por institución		\$15.936,00	\$17.760,00
Sueldo docente (un año)		\$311.357,16	\$311.357,16
Subtotal por institución		\$327.293,16	\$329.117,16
Cantidad de instituciones	18.571		
Costos totales del Proyecto		\$6.078.161.274,36	\$6.112.034.778,36

Los expertos en el tema han remarcado la importancia del proyecto en cuanto a que combina diferentes aristas en materia de educación, cuidado del medio ambiente, valores humanos, y soberanía alimentaria, a la vez que generan nuevos empleos para los docentes.

1. Enfoque general

1.1. Introducción y planteo de la situación

La agroecología, entendida como un modo particular de hacer agricultura, pone el foco en el vínculo que se genera entre las personas y la naturaleza. En este enfoque, lo ecológico no solo es considerado en el proceso de cultivo sino que se extiende a la concientización sobre la sustentabilidad de la tierra y a la soberanía alimentaria.

Esta disciplina nace para cambiar paradigmas en dimensiones socioculturales, económicas, productivas y ambientales, basada en una serie de principios vinculados con:

- mejorar y diversificar la alimentación de la comunidad;
- promover la participación social en la producción de alimentos;
- incentivar la formación en producción de cultivos;
- respetar los procesos orgánicos, sin caer en la utilización de pesticidas y agrotóxicos;
- crear conciencia sobre la sustentabilidad del medio ambiente.

Inspirado en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a los que Argentina suscribió en el 2015 -específicamente en el objetivo N°11 de "Ciudades y comunidades sostenibles"- nace el concepto de "Educación Alimentaria" y con él, nuevas estrategias de enseñanza y aprendizaje para incorporar sus contenidos.

En esta línea, surgen las huertas escolares como un medio para capacitar a los niños y jóvenes adultos dentro de las instituciones de enseñanza públicas y privadas, formando así ciudadanos ambientalmente responsables, críticos acerca de los hábitos alimenticios y capaces de generar cambios culturales.

Complementariamente, surgen también los establecimientos terciarios con recursos pedagógicos tanto para docentes y auxiliares de educación como para interesados en el tema, los que año tras año recobran mayor significancia. Estos centros de educación superior permiten incrementar el alcance del programa ya que los mismos funcionan como generadores de agentes multiplicadores, que trasladan los contenidos a distintos sectores de la comunidad.

En Argentina existen múltiples programas vinculados con huertas escolares, promovidos por el Estado nacional, provincial y municipal, y por distintas ONGs dedicadas al desarrollo sustentable.

En esta línea, algunos de los programas que se encuentran funcionando actualmente son:

- El Programa "Pro Huerta", llevado a cabo por el INTA (Instituto Nacional

de Tecnología Agropecuaria) en coordinación con las autoridades educativas nacionales, provinciales y municipales, y otras instituciones, que desde hace años brinda asesoramiento a alrededor de 10 mil huertas.

- El Programa de "Escuelas Verdes" de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que estableció centenares de huertas orgánicas escolares, capacitando a docentes y alumnos.

- El Proyecto "Cultivar Vidas", llevado a cabo por el Gobierno de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario, que tuvo inicio en el 2015 y logró el desarrollo de huertas agroecológicas en 150 establecimientos educativos de los niveles inicial, primario y modalidad especial de la ciudad de Rosario.

- El "Programa Provincial de "Huertas Escolares" sancionado en el 2018 por la provincia de Misiones.

1.2. Contexto normativo

Los proyectos en la legislatura bonaerense relacionados con el Expte. E-101/19-20 son:

Expte. D-3600/18-19

"Sobre distintos aspectos relacionados con el servicio alimentario escolar".

Autora del proyecto: Saintout Florencia Juana (Unidad Ciudadana-FPV-PJ)

Expte. D-56/18-19

Reproducción del D-1065/16-17. "Estableciendo requisitos para la venta, expendio o comercialización de alimentos saludables en establecimientos escolares que cuenten con kioscos".

Autor del proyecto: Lissalde Ricardo (Frente Renovador).

Expte. D-15/18-19

Reproducción D-3328/16-17." Estableciendo el derecho a la alimentación de niñas, niños y adolescentes que asisten a establecimientos educativos de gestión estatal a través del servicio alimentario escolar".

Autora del proyecto: Giaccone Rocío Soledad (Peronismo Kirchnerista).

Expte. D-3501/18-19

"Sobre distintos aspectos vinculados al programa servicio alimentario escolar de la provincia".

Autora del proyecto: Larroque Mariana (Unidad Ciudadana-FPV-PJ).

1.3. Situación actual y puesta en vigencia de la ley

La propuesta de ley abordada supone establecer en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires el servicio de huertas escolares, implementado en todos los establecimientos escolares de los distintos niveles, de gestión pública y privada, de zonas rurales y urbanas, con la activa participación de los alumnos y bajo la supervisión de personal docente capacitado al efecto.

Las huertas escolares representan un recurso didáctico que permite la enseñanza de múltiples contenidos curriculares de manera práctica y vivencial. Impulsan acciones tendientes a la preservación del ambiente y la sensibilización con la tierra a través de la creación y revalorización de los espacios verdes escolares. También colaboran en el desarrollo de una educación alimentaria y nutricional adecuada, con el foco en la sustentabilidad y el autoabastecimiento.

La escuela tiene el gran desafío de formar ciudadanos interesados en las problemáticas ambientales, comprometidos con liderar cambios profundos que aporten a la construcción de un futuro con mejor calidad de vida a nivel local y global. En este sentido, resulta fundamental la incorporación de habilidades para producir alimentos a temprana edad, mediante técnicas de juego y aprendizaje, que deriven en conductas responsables respecto del medio ambiente y estimulen la capacidad de soberanía alimentaria.

Asimismo, la huerta actúa como un recurso educativo que permite a los maestros facilitar aprendizajes significativos en cuanto planifican, organizan y orientan contenidos conceptuales, de procedimientos y actitudinales, a la vez que transmiten valores éticos y sociales.

El trabajo en la huerta tiene un carácter colaborativo y cooperativo que propicia la producción grupal, priorizando su extensión a las comunidades cercanas a cada institución. Así, el proyecto contempla el otorgamiento de los alimentos producidos a los sectores más vulnerables de la sociedad cuando estos superen las expectativas de autoconsumo previstas. Este hecho favorece la integración de cada establecimiento con las poblaciones vecinas, creando vínculos de colaboración y funcionando como disparador de nuevas actividades.

2. Costos asociados a la aprobación del proyecto de ley

2.1. Cálculo del universo estimado

En función de la información dispuesta por la Dirección Provincial de Evaluación y Planeamiento²⁹ podemos concluir que las instituciones de enseñanza públicas y privadas donde deberían funcionar las huertas ascienden a 20.751.

Adicionalmente, la cantidad de alumnos en etapa escolar de nivel inicial, primario y secundario escala a 4.800.000. Asumiendo un promedio entre alumnos e instituciones, tenemos que cada institución cuenta con aproximadamente 230 alumnos.

Sin embargo, según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA), existen en la actualidad 2.180 huertas funcionando en escuelas de la Provincia de Buenos Aires, con lo cual el universo contemplado en el presente informe es de **18.571 instituciones**.

Basados en las recomendaciones de los distintos especialistas³⁰ en huertas orgánicas consultados a tal efecto, resultaría prudente establecer una huerta cada 35-40 chicos, con las características detalladas en la sección 2.2.

En esta línea, se procede a realizar el cálculo de seis (6) huertas ecológicas por cada establecimiento educativo, al mero efecto de su cuantificación y exposición, y asumiendo que en la práctica cada institución recibirá los insumos y materiales necesarios para la cantidad de huertas requeridas en función de los alumnos contenidos.

2.2. Erogaciones relativas a la puesta en marcha

Para arribar al costo total del proyecto se convino armar un conjunto básico de materiales que permitan poner en marcha una huerta escolar estándar y luego proyectar su proporción en función de las cantidades predefinidas.

En este sentido, se detallan a continuación los requisitos necesarios para una única huerta, con las especificaciones recomendadas por los especialistas en huertas orgánicas consultados:

- Un (1) cajón de madera de 1 metro de largo x 60 centímetros de ancho y 40 centímetros de alto.
- Tres (3) bolsas de tierra de 80 litros cada una.
- Tres (3) paquetes de semillas, con variedad de cultivos seleccionados (en función de la ubicación geográfica y el clima, se recomiendan unos u otros).
- Una regadera.
- Una pala jardinera.

29. <http://abc.gob.ar/planeamiento/informacion-y-estadistica/mapa-escolar>

30. Profesores de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales - UNLP

- Un rastrillo.
- Recipientes cerrados para preparar compost.
- También es necesario contar con un docente especializado en el tema por institución educativa, dedicado al exclusivo control y funcionamiento de las huertas, y al seguimiento de los contenidos curriculares dictados por los docentes habituales.

Los cultivos recomendados para cada institución dependen de la ubicación geográfica, el clima y las condiciones específicas del establecimiento, teniendo en cuenta que no todos los cultivos resultan adecuados bajo ciertas condiciones. Además, se recomiendan cultivos de ciclos productivos cortos, lo que permite a los alumnos participar de todo el proceso tres veces por año escolar, y consumir los alimentos derivados de la huerta con la misma frecuencia.

Cabe destacar en esta instancia, que no todos los establecimientos educativos cuentan con el espacio físico para disponer las seis (6) huertas escolares otorgadas, para lo cual consideramos que con los elementos entregados cada institución podrá adaptar las huertas a sus condicionamientos, utilizando por ejemplo almácigos reciclados con botellas u otros elementos, y entregando a cada alumno el cultivo para que lo continúe en su casa.

2.3. Cálculo de los costos del proyecto

Para determinar los costos del proyecto, se presupuestaron los elementos definidos en la sección 1.1. con dos proveedores utilizados por la Facultad de Agronomía de La Plata.

Asimismo, se convino con el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA) la provisión gratuita de las semillas necesarias en cada establecimiento, motivo por el cual no se computan costos de semillas. Elementos a adquirir, por huerta:

ITEMS	CANTIDADES	COSTO PROVEEDOR 1	COSTO PROVEEDOR 2
Cajón	1	\$36.00	\$40.00
Bolsas de tierra por cajón	3	\$1.620.00	\$1.920.00
Cultivos	Provisos por INTA	\$0.00	\$0.00
Pala jardinera	1	\$300.00	\$300.00
Regadera	1	\$300.00	\$300.00
Rastrillo	1	\$400.00	\$400.00
Subtotal herramientas por huerta		\$2.656.00	\$2.960.00
Huertas por institución	6		
Subtotal herramientas por institución		\$15.936.00	\$17.760.00
Sueldo docente (un año)		\$311.357,16	\$311.357,16
Total por institución		\$327.293,16	\$329.117,16
Costos totales del proyecto	Instituciones 18.571	\$6.078.161.274,36	\$6.112.034.778,36

Con respecto al docente especializado utilizado por establecimiento educativo, utilizamos la escala vigente a julio 2019³¹ para un sueldo de maestra de grado con una antigüedad de 4 años y aportes incluidos. El mismo, asciende a \$25.946,43 mensuales.

En lo que respecta al compostaje, consideramos que a efectos de promover y concientizar sobre la necesidad de reciclar los materiales plásticos, los alumnos podrán utilizar botellas u otros recipientes donde depositar residuos orgánicos que permitan elaborar el sustrato con el que nutrirán la tierra.

Esta idea se complementa con la utilización de agua de lluvia para lo que respecta al riego de los cultivos, empleando métodos de recolección de precipitaciones y capacitando sobre el uso responsable del agua corriente. Si adecuamos los presupuestos mencionados anteriormente, a las huertas definidas en el universo de la sección 2.1. tenemos que:

ITEMS	CANTIDADES	COSTO PROVEEDOR 1	COSTO PROVEEDOR 2
Cajon de medidas 0,60m x 1m x 0,40m	1	\$ 36,00	\$ 40,00
Bolsas de tierra por cajón	3	\$ 1.620,00	\$ 1.920,00
Pala jardinera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Regadera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Rastrillo	1	\$ 400,00	\$ 400,00
Semillas		\$ 0,00	\$ 0,00

El costo total del proyecto puede ser \$6.078.161.274,36 o \$6.112.034.778,36 en función del proveedor seleccionado.

Como se puede observar, para la concreción eficaz de los objetivos propuestos por el proyecto legislativo es necesaria la creación de 18.571 nuevos cargos docentes lo cual implica un incremento del presupuesto educativo similar al total del presupuesto de ARBA para el año 2019³².

3. Beneficios

3.1. Beneficios directos

Los beneficios asociados al proyecto de ley bajo estudio pueden segmentarse en beneficios educativos y beneficios sociales.

Beneficios educativos

Entendiendo a las huertas escolares como una plataforma de aprendizaje innovadora, donde a partir de la experiencia los alumnos adquieren competencias y desarrollan habilidades, tenemos que los niños y jóvenes adultos:

- Obtienen conocimientos sobre alimentación saludable y bienestar

31. <http://www.acidepba.org.ar/grilla-salarial-sueldo-docentes-de-la-provincias-de-bs-as.html>

32. El presupuesto de este organismo descentralizado para el año 2019 es de 6.030.867.000

corporal mediante la experiencia y prueba de los diferentes cultivos, aprendiendo en su paso distintas formas de prepararlos y comerlos.

- Incorporan una responsabilidad frente al cultivo, que luego se convierte en el propio alimento, lo que fomenta el valor al trabajo y al esfuerzo como medio para obtener resultados.
- Experimentan valores tales como el trabajo en equipo, la solidaridad y colaboración para con el resto de sus compañeros y maestros, respeto por la naturaleza, entre otros.
- Acceden desde edades muy tempranas a la concientización sobre el cuidado del medioambiente, técnicas de reciclado y separación de residuos y reciclaje de material orgánico.
 - Forjan un vínculo con la comunidad, tejiendo redes solidarias y haciendo partícipe de las mismas a familiares y amigos, trascendiendo la frontera de lo meramente escolar.
- Se ven estimulados en el proceso de enseñanza-aprendizaje, favoreciendo a aquellos que presentan dificultades de atención, conducta, integración y comunicación.

Beneficios sociales

Existe un beneficio social derivado de la utilización de huertas escolares y definido principalmente por el acceso a los bienes producidos por dichas huertas.

En ese sentido, tenemos que 18571 establecimientos de la provincia de Buenos Aires estarán accediendo a alimentos para el autoconsumo a un valor sumamente menor que el derivado de su compra, según detallamos a continuación:

CULTIVO	PRECIO VERDULERÍA	PRECIO PRODUCCIÓN HUERTA	BENEFICIOS EN PESOS
Remolacha	\$60.00	\$45.00	\$15.00
Lechuga	\$60.00	\$40.00	\$20.00
Acelga	\$70.00	\$25.00	\$45.00
Beneficio promedio			\$26.67
Alumnos por institución -promedio	230		
Beneficio Total	\$6.133.33		

El beneficio en pesos mide el ahorro de las escuelas al producir el alimento en lugar de adquirirlo en una verdulería, lo que multiplicado por la cantidad de alumnos promedio, representa un ahorro de \$6.133,33 cada vez que la institución cultiva la huerta.

Asimismo, si suponemos que el alimento producido es otorgado a los alumnos y por tanto, consumido por las familias, el beneficio entonces estaría constituido por el ahorro que hace esa familia del precio en verdulería, calculado con el beneficio mencionado.

También podrían considerarse los casos donde la producción en las escuelas sea superior al consumo y por tanto, decidan donar los alimentos dentro de las comunidades carenciadas cercanas al establecimiento. El beneficio en estos casos estaría representado por el ahorro que representa para dicha comunidad el evitar la compra en la verdulería.

Paralelamente, existe otro beneficio social derivado de la contratación de 18.500 nuevos docentes, especializados en educación ambiental y mantenimiento de huertas. Es decir, la empleabilidad de estos nuevos profesionales genera un beneficio en cada una de esas familias y el hecho de fomentar las capacitaciones en materia ambiental, genera valor agregado en la enseñanza.

3.2. Beneficios directos

Existen una serie de beneficios indirectos para el Estado, relacionados con la implementación del proyecto de ley, a saber:

- La calidad educativa se ve fortalecida por el uso de nuevas técnicas y herramientas pedagógicas, así como por los conceptos incluidos en la currícula docente relacionados con la sustentabilidad y el cuidado ambiental.
- La soberanía alimentaria supone una mejor elección de alimentos por parte de las generaciones venideras y por lo tanto un buen estado de salud. Esto repercute directamente en la provisión de salud estatal, que deberá invertir una menor cantidad de recursos por encontrar menos casos de enfermedades originadas en una mala alimentación.
- Las prácticas previstas son inclusivas y pueden replicarse en instituciones con alumnos de capacidades diversas o en condiciones de vulnerabilidad, generando oportunidades en distintos ámbitos.
- Se articulan nuevas redes entre las escuelas y las organizaciones de la comunidad, lo cual facilita la comunicación, cooperación y resolución de problemas.
- Las familias carenciadas se apropian de las técnicas de cultivo desarrolladas y obtienen así sus propios alimentos.
- Se genera un beneficio económico social indirecto, explicado en el punto 3.1.

4. Análisis del impacto social, ambiental y de género

4.1. Análisis perspectiva de género

El proyecto analizado no plantea de forma directa un análisis de perspectiva de género. Sin embargo, y a partir del contexto de inequidad laboral de género y la situación de la mayoría de los hogares monoparentales, los conocimientos en la producción de la huerta impactan de forma indirecta al otorgar a las mujeres una herramienta para el autoabastecimiento y el incremento de su ingreso real.

4.2. Análisis del impacto ambiental

La educación es uno de los principales instrumentos para promover el cambio cultural que la solución a los problemas ambientales requiere, teniendo en cuenta que las soluciones de tipo legal, correctivo, coercitivo o disuasorio no son eficaces por sí mismas³³. El aspecto pedagógico del proyecto constituye en sí mismo un beneficio ambiental.

Adicionalmente, puede vincularse con el ciclo de separación de residuos en origen y técnicas de compostaje orgánico.

En la provincia de Buenos Aires se generan 22.797 toneladas de residuos sólidos urbanos (RSU) por día, se estima que alrededor del 40% de ellos está conformado por material potencialmente compostable.

De lo anterior se infiere en que los esfuerzos en la difusión de técnicas de valorización de residuos se traducirán en una reducción del volumen de residuos destinados a rellenos sanitarios.

5. Fuentes consultadas

ENTREVISTAS

- | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
Ing. Agrónoma Cintia Rodríguez
- | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
Lic. en Trabajo Social Fabiana García
- | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
Lic. en Comunicación Social Claudia Ischia
- | Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales
Universidad Nacional de La Plata.
Ingeniera agrónoma Mariana Del Pino

33 Cuello Gijón, A. (2003). Problemas ambientales y educación ambiental en la escuela. Centro Nacional de Educación Ambiental. Documento de trabajo para la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental. Pag 3 Disponible en línea en: https://www.miteco.gob.es/ca/ceneam/articulos-de-opinion/2003_03cuello_tcm34-163448.pdf Consultado el 12/07/2019

Anexo 1

Cálculos auxiliares

PROVEEDORES	Cant. Semillas Promedio por gramo .	Semillera "Tres hermanos":	RPA insumos hortícolas :
Semillas		\$/gramo	\$/gramo
Lechuga: \$2400 los 100 gramos.	800	24	21
Acelga: \$600 el kilo.	75	0.6	1
Perejil: \$1000 el kilo.	500	1	1.2
Cebolla de verdeo: la lata de medio kilo \$2199	250	4.4	2.8
Remolacha: \$1200 el kilo.	60	1.2	1.2
Insumos			
Tierra: 1 bolsa de 80 L		540	640
Bandejas: cada una		36	4078.36

ITEMS	CANTIDADES	COSTO PROVEEDOR 1	COSTO PROVEEDOR 2
Cajón	1	\$36.00	\$40.00
Bolsas de tierra por cajon	3	\$1.620.00	\$1.920.00
Cultivos	Provistos por INTA	\$0.00	\$0.00
Pala jardinera	1	\$300.00	\$300.00
Regadera	1	\$300.00	\$300.00
Rastrillo	1	\$400.00	\$400.00
Subtotal herramientas por huerta		\$2.656.00	\$2.960.00
Huerta por institución	6		
Subtotal Herramientas por institución		\$15.936.00	\$17.760.00
Sueldo docente (un año)		\$311.357.16	\$311.357.16
Total por institución		\$327.293.16	\$329.117.16
Costos totales del proyecto	instituciones 18571	\$6,078,161,274.36	\$6,112,034,778.36

Informe de Experto - Ing. Felipe Lobert

Introducción

Los programas y actividades escolares relacionados con la salud pueden ayudar a los niños y adolescentes a alcanzar su pleno potencial en la educación, proporcionándoles las habilidades, el apoyo social, el ambiente y el refuerzo que necesitan para adoptar conductas saludables de vida a largo plazo. De hecho, la escuela es uno de los ambientes más importantes para la promoción de la salud y de prácticas alimentarias saludables, pues los individuos pasan mucho tiempo allí. En la etapa escolar, el entorno social de los niños y niñas se diversifica y extrapola el entorno familiar. Las influencias extra familiares, como colegas, maestros, personal de la escuela, se convierten progresivamente en referencias importantes. La escuela se convierte en fuente fundamental de información, además de permitir la interacción y el intercambio de experiencias con otras personas y la práctica de los mensajes aprendidos en la clase (1996) (FAO).

Educación por medio de huertas escolares pedagógicas:

Para desarrollar acciones de educación alimentaria, nutricional, medioambiental y construcción de valores es importante que las escuelas hagan uso de estrategias metodológicas adecuadas. La huerta escolar pedagógica es considerada como una estrategia efectiva para involucrar a los padres, madres de familia, los estudiantes y sobre todo los profesores, directores, y supervisores. Para alcanzar este componente, es necesario desarrollar capacitaciones a la comunidad escolar, especialmente a los maestros y gestores locales.

Este tipo de enfoque en las escuelas ayuda a preparar a los estudiantes para la vida en sociedad, promoviendo una educación de calidad a las poblaciones estudiantiles. Cuando los estudiantes adquieren una sólida formación alimenticia y nutricional, es más probable que tengan las habilidades para tomar decisiones informadas sobre nutrición, salud, medio ambiente y su desarrollo en la comunidad. La escuela y los docentes tienen un rol clave en la formación de hábitos de vida saludable por ello se debe ofrecer una herramienta de promoción, análisis, reflexión y práctica para los estudiantes y para toda la comunidad educativa. De esta manera, se puede comprender el enfoque de la educación basada en huertas escolares como un campo de acción multidisciplinario que objetiva la formación integral del individuo. La posible implementación a nivel provincial favorecerá una baja en los niveles de malnutrición generando una población adulta saludable y mejorando la efectividad de las políticas públicas con futuros adultos sanos, conscientes de sus derechos y obligaciones

Como ejemplo, el Programa integral y federal de Fundación Huerta Niño ha probado que la geografía, clima, cultura, docentes a cargo (ya sean del

equipo existente o docentes especiales en la materia) y/o contexto social no son un limitante para su implementación efectiva.

Las escuelas son el espacio oportuno para llevar adelante el Programa:

▮ Los niños, niñas y jóvenes permanecen en la escuela cada día por muchos años, en edad temprana garantizando la adquisición de hábitos, conocimientos, valores y actitudes.

▮ Pueden contar con personal calificado para enseñar y guiar a los niños y jóvenes.

▮ Tienen el potencial de ofrecer oportunidades para practicar una alimentación saludable y hábitos de higiene en los programas de alimentación escolar y en la venta de alimentos dentro y fuera de las escuelas.

▮ Sus estudiantes son potenciales consumidores actuales y futuros y necesitan información y educación relevantes para formar hábitos alimentarios saludables para toda la vida.

▮ Promueven la importante relación entre la escuela, las familias y con la comunidad como un todo.

▮ Cuentan con el poder de difundir conocimientos a las familias por medio de los estudiantes.

En muchos de los países se ha incorporado la educación alimentaria y nutricional con temas relacionados con la alimentación, salud, agricultura y la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en los programas escolares, la implementación de huertos escolares y la vinculación con los programas escolares.

El proyecto Fortalecimiento de este tipo de Programas se inició en 2009 en cinco países. Sus acciones se ampliaron a lo largo de los años de ejecución alcanzando 17 países. Actualmente, se llevan a cabo actividades en 13 países de la región: Belice, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Saint Vicente y Granadinas.

Durante los años 2012-2015, por medio del Programa de Cooperación Brasil-FAO, se ha implementado la iniciativa de Escuelas Sostenibles en ocho países, con la participación de 55.202 niños y niñas en 226 centros escolares.

Desafíos presentados

Elementos indispensables para la sostenibilidad del proyecto:

1. Articulación interinstitucional e intersectorial, se requerirá de una mayor coordinación con otros programas desarrollados en los ámbitos nacional, provincial y municipal y con la sociedad civil organizada;
2. Participación social y construcción de sistemas presenciales y virtuales de acompañamiento;
3. Educación alimentaria y nutricional;
4. Mejoramiento/adaptación de la infraestructura escolar;
5. Capacitación docente, se requiere una amplia formación de los profesionales de la educación para hacer frente a los desafíos diarios del programa. Existen

variados ejemplos de capacitación presencial y en línea con puntaje docente;

6. Seguimiento y evaluación de la adopción del programa, se requerirán más sistemas virtuales de control técnico-administrativo del programa.

El seguimiento se puede hacer al azar. La evaluación se podrá obtener a través del análisis de la información recopilada con el seguimiento con el fin de verificar el avance del Programa;

8. Recursos, el programa debe disponer de un presupuesto asegurado, con transferencia de recursos financieros de manera complementaria.

9. Aspecto curricular y orientación del proyecto, se debe desarrollar como proyecto institucionalizado con sus respectivos objetivos, orientación programática posible y material didáctico y técnico.

Contenidos del programa, se debe tener en cuenta el material didáctico y técnico de las temáticas a abordar: Seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo social, agricultura, salud y medio ambiente y valores, entre otros posibles.

10. La elección de las escuelas, la propia postulación de las escuelas en las primeras etapas de implementación motoriza proyectos exitosos y fomenta la réplica de buenas prácticas.

Conclusiones

Para estimar un costo de implementación efectivo se debería tener en cuenta: El fortalecimiento de las capacidades del equipo docente y la elección del docente a cargo: es posible llevar adelante un proyecto de huerta de las dimensiones mencionadas capacitando al equipo institucional existente y designado un docente a cargo. Si se establece la incorporación de un docente exclusivo para atender esta nueva demanda, no necesariamente tenga que hacerlo con dedicación completa, hay sobrados ejemplos en todo el país de maestros de huerta con dedicación de hasta 8 horas semanales. Las escuelas que poseen jornada extendida (artículo N° 28, Ley Nacional de Educación N° 26206/2006) tienen contemplada la elección de distintos talleres, por lo que no necesitan partida presupuestaria para un docente extraordinario. También se puede recurrir a estrategias de intercambio donde estudiantes de los últimos años de carreras asociadas a la temática puedan realizar sus pasantías, generando un círculo virtuoso de saberes, aprendizajes y recursos eficientes.

El diseño de las estrategias de preservación del proyecto: un proyecto de huerta es capaz de ser autosustentable si está bien concebido técnica e institucionalmente. Un proyecto exitoso provee compost, semillas y provisión de agua. No necesita asistencia financiera de manera constante, si para la renovación de recursos por desgaste, para el material didáctico por actualización y capacitación docente por recambio

El cálculo de retorno de inversión: el devenir del Programa favorecerá el presupuesto público futuro: mejor rendimiento escolar, bajos índices de deserción escolar, adultos sanos, mejor empleabilidad. Estudios sostienen

que los adultos que no han tenido una niñez cuidada pierden un cuarto de ingresos a lo largo de su vida activa.

Ante lo expuesto, se evalúa como un proyecto positivo y de implementación viable, reforzando la consideración de los aspectos vinculados al material didáctico para validar la estrategia educativa y la de material técnico para la orientación al equipo docente ya que del texto de la Ley se desprende una fuerte tendencia educativa.

Se considera una política efectiva al servicio del cuidado de la salud integral. La mejor inversión en el desarrollo social es la protección integral a la niñez partiendo de la alimentación y la educación. Lo que sucede en las escuelas sucederá en la sociedad.

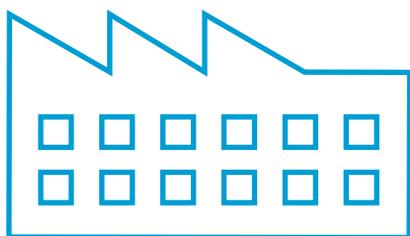
INFORME

Proyecto de ley

"Reproducción. declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación inmuebles ubicados en el partido de Quilmes como también maquinarias e instalaciones que se encuentren en el mismo, con destino a la cooperativa de trabajo Evaquil limitada"

Expte. D-924/19-20

Agosto 2019
Versión final



COOPERATIVA EVAQUIL

PROYECTO DE LEY D-924 / 19-20

La cooperativa produce todo tipo de evaporadores .
(congelador), para heladeras

Calle Lisandro de la Torre N° 2020, partido de Oulmes

\$ 14.057.945

Costo del inmueble



\$ 4.083.914,54

Última facturación de la cooperativa (2017)

14 ASOCIADOS



\$ 14.000

Retiros (sueldos Promedios)

Informe Ejecutivo

En el presente informe se analiza la relación costo/beneficio que devendría de la aprobación del proyecto D-924/19-20 ("Declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación inmueble ubicados en el partido de Quilmes como también maquinarias e instalaciones que se encuentren en el mismo, con el destino a la "cooperativa de trabajo Evaquil limitada") y aquellas consecuencias que esta ley pueda producir con su puesta en vigencia.

El proyecto examinado tiene como finalidad evitar el cierre del establecimiento y, consecuentemente, la pérdida de las fuentes de trabajo. Para ello, se busca declarar la utilidad pública y convertir en sujeto de expropiación el inmueble, muebles, herramientas, maquinarias e insumos de la fallida planta industrial Alsicon S.A. que pasará a posesión de la Cooperativa Evaquil.

Lo que se analiza a lo largo de este informe son los costos que tal operación involucra.

En el plano jurídico a la quiebra se la considera como un procedimiento de salvataje para aquellas empresas que se encuentren en cesación de pagos, tendiente a liquidar los bienes del deudor para lograr el pago a los acreedores.

La expropiación consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada de su titular al Estado, mediante una correspondiente indemnización. El expediente expropiatorio es llevado adelante por la administración pública, es decir, que el proceso expropiatorio y la quiebra van por dos vías distintas.

COSTO DE LA EXPROPIACIÓN	
Valuación del inmueble	14.057.945,00
Valuación inventario	3.338.158,20
Costo total	17.396.103,20

1. Enfoque general

1.1. Introducción y planteo de la situación

La planta industrial, maquinaria, bienes muebles e inmuebles y cartera comercial en este momento está a cargo de la cooperativa que proviene de la fallida Alsicon S.A. Esta empresa -que llegó a disponer de hasta 40 empleados en su plantilla- se dedicaba a:

- Proveer a la industria local de condensadores para equipos de refrigeración (ya sean de línea blanca o industriales)
- Proveer servicios de terminado de piezas con pintura en polvo electrostática y presurizados.

En el año 2001, y en el marco de la crisis generalizada que atravesaba el país, se abre el expediente donde la empresa Alsicon S.A. se la decreta, en primer lugar, concursada y luego la quiebra correspondiente, y es así como pierde la administración y disposición del bien que quedó en manos del síndico, aquellas deudas que fueron contraídas por la empresa quedaron absorbidas por la quiebra.

Ante esta situación 16 trabajadores se asociaron en la "Cooperativa de Trabajo Evaquil Limitada". Hoy en día hay 14 cooperativistas que continúan con la actividad a fin de preservar su única fuente de trabajo.

En el año 2003 la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, atenta a la situación acuciante que atravesaban los trabajadores, sanciona la ley 13.097/03 declarando de utilidad pública el inmueble junto a las maquinarias existente en la planta industrial de la fallida Alicon S.A.

Esta ley declaró la utilidad pública del inmueble y todas aquellas cosas muebles que hay dentro de ella y habilita la expropiación. Y permitió que la empresa siga funcionando más allá del concurso y de la quiebra, al menos hasta que la expropiación esté resuelta.

Para el análisis de este proyecto es importante que se tenga en cuenta dos artículos de la ley de concursos y quiebras:

- El primero es el 189 que habla de la continuación inmediata. Establece que el síndico puede continuar de inmediato con la explotación de la empresa o alguno de sus establecimientos, si de la interrupción resulta un daño grave al interés de los acreedores y a la conservación del patrimonio, si se interrumpe un ciclo de producción que puede concluirse o entiendo que el emprendimiento resulta económicamente viable.
- Por otro lado, el artículo 213 que refiere a la venta directa, establece que el juez puede disponer la venta directa de bienes, previa vista al síndico, a la cooperativa de trabajo.

Se deben considerar algunos aspectos en relación a la expropiación:

- 1) La empresa Alsicon S.A es declarada en concurso preventivo el día 7 de julio del año 2000 y declarada en quiebra el 24 de agosto del 2001. Según datos oficiales obtenidos desde Fiscalía de Estado, actualmente, conforme al PJN (Poder Judicial de la Nación), se encuentra el expediente en movimiento.
- 2) El juicio de expropiación aún no tiene ningún avance. Por eso es necesario la puesta en vigencia de la ley para que la cooperativa funcione de manera regular.
- 3) No se verifica el trámite de expropiación inversa³⁴.
- 4) La "Cooperativa Evaquil" mantiene operativa la fábrica. Del análisis comparativo de los balances del año 2015 al 2018 surgen los siguientes datos:
 - En el 2015 la Cooperativa facturó \$5.591.649,65 y en el año 2018 su facturación fue de \$ 5.233.009,66.
 - En el 2015 el resultado del ejercicio fue de \$1.418.134,69 y en el año 2018 \$1.025.217,02.

Teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas del año 2019, donde inclusive el CEPAL prevé una caída del 1,8 % del PBI para Argentina para el año 2019 y la creciente inflación persistente en la economía doméstica a fin de realizar la proyección de la situación económica de la Cooperativa Evaquil para el año 2019 se prevé el mismo nivel de ventas (que en caso de una caída en las cantidades, podría ser compensada en los valores nominales producto del aumento en los precios). Por otro lado, se estima que todos los factores del costo sufrirían como mínimo una variación del 25%. Por lo tanto, el resultado del ejercicio 2019 estaría alrededor de los \$ 1.051.696,27.

ESTADOS DE RESULTADOS COMPARADOS 2015-2019					PROYECTADO
	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2018
Ingreso x explotación					
Ventas	4.591.649,65	5.478.199,51	4.083.914,54	5.233.009,66	5.233.009,66
(-) Costos mercadería vendida	-2.358.022,92	-3.038.431,69	-2.195.553,27	-2.411.138,43	-3.013.923,04
Margen explotación (utilidad bruta)	2.233.626,73	2.439.767,82	1.888.361,27	2.821.871,23	2.219.086,62
(-) Gastos operativos	-439.056,36	-299.051,95	-311.754,47	-403.951,26	-504.939,08
(-) Gastos de administración	-142.037,79	-286.275,91	-328.850,99	-276.226,56	-345.283,20
(-) Gastos de comercialización	-122.807,50	-138.069,10	-68.586,54	-253.734,46	-317.168,08
Resultados operacionales (3-4)	1.529.725,08	1.716.370,86	1.179.169,27	1.887.958,95	1.051.696,27
(-) Resultados financieros					
Amortización crédito	-111.590,39	-160.843,88	-128.227,10	-60.452,64	0,00
Rdos por tenencia y RECPAM				-802.289,29	0,00
Resultado antes impuestos	1.418.134,69	1.555.526,98	1.050.942,17	1.025.217,02	1.051.696,27
Resultado ejercicio	1.418.134,69	1.555.526,98	1.050.942,17	1.025.217,02	1.051.696,27

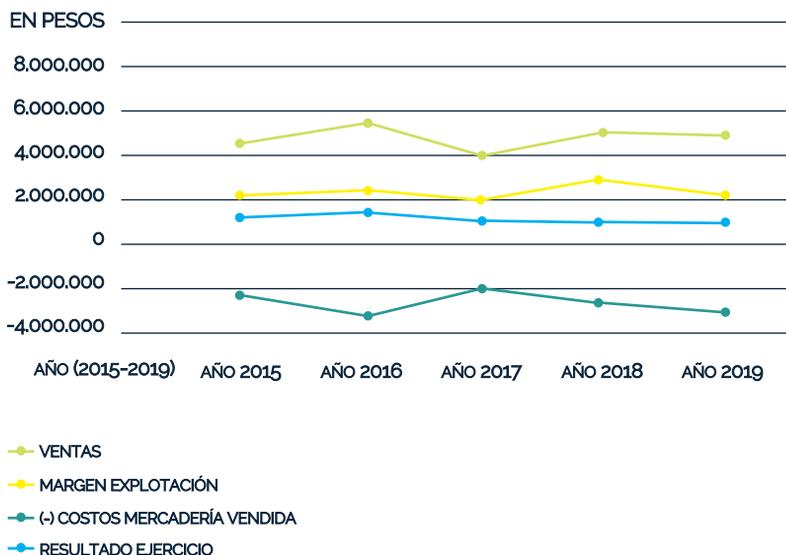
³⁴ Se denomina expropiación inversa, al procedimiento en el cual el expropiado es quien demanda al expropiante.

Con estos datos se puede hacer el análisis de la capacidad de repago de la expropiación por parte de la cooperativa.

La Ley 13.097/03 -que originalmente declara la utilidad pública el inmueble y el inventario donde funciona la Cooperativa Evaquil- en su Artículo 4° establece el plazo mínimo y máximo de 10 y 15 años para el repago del costo de expropiación por parte de la beneficiaria.

Entonces si el costo de la expropiación fuera de \$ 17.396.103,22 la cooperativa necesitaría de resultados netos para el plazo de 15 años por encima de los \$ 1.159.740,21 y para el plazo mínimo de 10 años \$ 1.739.610,20 con la estricta condición de que no se realice reinversiones o distribución de resultados.

Y como última observación, puede señalarse que con los resultados de los ejercicios de los años 2017, 2018 y proyectado para el 2019 la Cooperativa Evaquil ha generado resultados menores a los mínimos necesarios para hacer frente al hipotético caso del repago del costo de expropiación.



Dada la situación explicada, resulta poco probable el repago de la expropiación por parte de la cooperativa Evaquil en un plazo de 15 años.

1.2. Contexto normativo

A nivel Nacional el antecedente más importante es la **ley 21.499** "Declaración de Utilidad Pública y Expropiación".

La Constitución de Buenos Aires en su artículo 31 expresa " La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada". Esto mismo está reglamentada por la **ley 5.708**, dando lugar al régimen de expropiaciones, fue ordenado por el **Decreto 8.523/86**.

Por su parte, la **ley provincial 13.828**, -en consideración de la situación jurídica de las fábricas con ley la de expropiación-, vino a suspender procesos judiciales a fábricas recuperadas expropiadas y además crea el fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires.

Existen proyectos de las cámaras que están relacionados al expediente D-924/19-20, que es una reproducción del D-3361/16-17, existen otros también relacionados al proyecto analizado, D-353/17-18:

"Reproduccion-Declarando de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles, instalaciones y maquinarias, ubicadas en la localidad de Isidro Casanova , partido de la Matanza, con destino a la Cooperativa de trabajo la matanza limitada".

D-983/17-18: "Reproducción. Declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación inmuebles ubicados en la localidad en la localidad de Munro, partido de Vicente López, con destino a la cooperativa de trabajo FADIP LTDA.

D-2019/17-18: "Declarando de utilidad pública y sujeto y sujeto a expropiación el inmueble ubicado en el partido de Merlo, con destino a la cooperativa de trabajo acoplados del oeste limitada".

1.3. Situación actual y puesta en vigencia de la ley

La cooperativa de trabajo "Evaquil limitada" se encuentra regularmente constituida con el número de matrícula nacional 24.394 y con el respectivo registro provincial 5.187 que al día de hoy está conformada por los trabajadores de la ex empresa Alsicon S.A cuya quiebra está declarada en el 2001.

El objetivo social que tiene la cooperativa al día de hoy es asumir por su propia cuenta, valiéndose del trabajo personal de sus asociados, las actividades inherentes a la fabricación y comercialización de evaporadores para heladeras, como también todas aquellas tareas realizada de manera autogestionada, sin ningún tipo de subordinación, ya sea técnica, económica o jurídica.

Su gestión se realiza a partir de resoluciones que son tomada por la Asamblea y ejecutadas por el Consejo de Administración.

En caso de que la ley entre en vigencia, el cambio principal y más importante radica en la titularidad del inmueble, es decir, que pasa a estar en manos de la "Cooperativa Evaquil".

2. Costos asociados a la aprobación del proyecto de ley

Los costos asociados a la puesta en vigencia del presente proyecto de ley remiten al costo del inmueble, sus instalaciones y el costo de las máquinas que se encuentran inventariadas en el Anexo 1, del proyecto.

- Para la determinación del costo del inmueble se utiliza el valor de mercado al mes de Julio 2018 según tasación de Corredor Público Independiente, Julio J. Carzoglio (se adjunta tasación).

- La determinación de los costos de las máquinas y herramientas detallados en el inventario de acuerdo a la valuación contable (valor residual), es cero. A pesar de ello, cada uno de estos bienes tiene un valor de mercado que fue asignado de acuerdo a los obtenidos por páginas web, considerando tales bienes como usados.

Para aquellos casos donde no existe valor de tales bienes usados, y se encontraron valores de bienes nuevos, se le aplicó a este último importe un porcentaje de depreciación que se encuentra consignado en el inventario.

- No se tomarán como costos los gastos provenientes de los honorarios de los peritos y abogados ya que se encuentran en relación de dependencia con el Estado (Fiscalía de Estado).

La estimación de Costos se realiza a fin de proyectar la aplicación de recursos y la obtención del beneficio, tanto económico como de carácter social, que trae aparejado la puesta en vigencia del presente proyecto.

2.1. Cálculo del universo estimado

Los bienes de uso aquí valuados están conformados por el inmueble (planta productiva), sus instalaciones y maquinarias y bienes muebles existente dentro del mismo.

Planta productiva

Se denominará planta productiva al inmueble ubicado en la calle Lisandro de la Torre N° 2020, localidad de Quilmes. Esta fue tasada por

el perito Tasador Julio J. Carzoglio a pedido de la "Cooperativa de Trabajo Evaquil Limitada" en el mes de Julio de 2018.

De dicha tasación surge que:

- El inmueble cuenta con 1.147,72 metros cuadrados de superficie cubierta.
- Tiene una antigüedad de 50 años.
- Precio por metro cuadrado es de \$8.400

El valor total del inmueble asciende a \$96.408.848,00

Se detecta en el cálculo vertido en la tasación un error que surge de la multiplicación de los metros cuadrados de la planta por el precio unitario de los mismos. Siendo el cálculo correcto \$ 9.640.848 (pesos: nueve millones seiscientos cuarenta mil ochocientos cuarenta y ocho).

Tomándose éste último como valor base a julio de 2018.

A efectos de actualizar este valor se consideró este índice de crecimiento de costo de construcción.

Índice Junio 2019	699,3
Índice Julio 2018	479,5
Variación	1,458
Valor actualizado al 30-6-2019	\$14.057.945,-

El inventario

Conformado por las máquinas, herramientas, muebles y útiles aplicados en el desarrollo de las actividades productivas y de administración en la "Cooperativa de Trabajo Evaquil Limitada".

- Cuenta con 66 bienes identificados.

De la tasación realizada en el mes de Julio de 2019, se desprende que estas maquinarias y herramientas carecen de valor residual contable; por ello, a fin de asignar un valor se optó por obtener el valor de reventa de equipos similares en las condiciones en las que se encuentran; para ello se indaga en un sitio de reventa online y se consultó con proveedores industriales para reflejar razonablemente los valores de los artículos.

Para aquellos artículos que se encontraron valores de costo nuevo, se calculó un porcentaje del 60% de su precio, identificados en cada caso en Anexo de Inventario

- La valuación fue realizada en el mes de Julio de 2019 a valores de mercado para estos tipos de bienes y asciende a \$3.338.158,20

2.2. Beneficios

Con la declaración de utilidad pública y la posterior expropiación se pueden encontrar una serie de beneficios.

Primero: la Administración Provincial adquiere la propiedad de un bien productivo, en este caso un inmueble y sus instalaciones. El inmueble ingresa al patrimonio del Estado a su valor de mercado, que refleja fielmente su valor económico; por lo tanto, el costo del inmueble es recuperable, siendo que la transmisión de dominio a favor de la "Cooperativa de Trabajo Evaquil Limitada" es a título oneroso.

Segundo: se obtiene el beneficio económico al mantener la fuente de ingresos de los asociados que en los últimos meses ha sido en promedio de \$14.000 mensuales. Teniendo en cuenta las características de la cooperativa es un dato de vital importancia debido a que para la creación de este tipo de puestos de trabajos (que agregan valor genuino) son necesarias inversiones que rondan los U\$30.000³⁵ por cada puesto y para la creación de 14 puestos serían necesarias unos U\$420.000³⁶ (\$18.900.000,00 Aproximadamente).

Por último, existe un beneficio no cuantificable, dado por el impacto social positivo, generado por el mantenimiento de la fuente de trabajo del personal de la empresa originaria transformada hoy en cooperativa.

2.3. Erogaciones relativas a la puesta en marcha

Para determinar los costos del proyecto, se presupuestaron los elementos definidos en la sección 1.1. con dos proveedores utilizados por la Facultad de Agronomía de La Plata.

Asimismo, se convino con el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA) la provisión gratuita de las semillas necesarias en cada establecimiento, motivo por el cual no se computan costos de semillas.

3. Especificaciones en materia de género

El objeto expropiatorio del proyecto no apunta a legislar cuestiones en materia de equidad de género. Pero desde esta perspectiva, en el proceso de recuperación de la fábrica se puede analizar que, antes del cierre de la fábrica había tres empleadas (7%) que tenían un rol administrativo, de las cuales dos se retiraron previo al proceso de creación de la cooperativa.

³⁵ <https://blogs.worldbank.org/es/voices/cuanto-cuesta-crear-un-puesto-de-trabajo>

³⁶ 1U\$5-\$45 (terero de Agosto)

Solamente una pudo sostener el empleo, la cual luego de unos años de socia de la cooperativa se jubiló. En este sentido, lo ocurrido en la cooperativa es una muestra de desigualdad de la inserción en el mercado por parte de las mujeres de trabajo.

3.1. Análisis del impacto ambiental

En el presente apartado se describirán las etapas del proceso de fabricación de evaporadores considerados relevantes por su potencial impacto ambiental.

El proceso de pintado electrostático requiere como paso previo la adecuación de las piezas para lograr la correcta adherencia de la capa de pintura. Dicha adecuación consiste en someter las piezas a un proceso de decapado químico en cubas.

Esta etapa consiste en sumergir las piezas en una solución para remover óxidos metálicos y partículas metálicas de la superficie del metal base.

La elección del agente de decapado dependerá del metal a tratar, siendo las soluciones de ácido sulfúrico y de soluciones de ácido clorhídrico las más utilizadas. Adicionalmente, se suele incorporar aditivos para prolongar la vida útil de la solución de decapado. Posteriormente, las piezas deberán lavarse para remover restos de la solución decapante.

Cuando esta solución pierde su actividad, deberá ser renovada y los efluentes líquidos generados deberán ser tratados in situ o por terceros para adecuarse a los parámetros tolerables de vuelco que la norma establece. Por otra parte, también se generarán emisiones gaseosas ácidas producto de la temperatura de trabajo del baño de decapado.

El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) emitió una intimación³⁷ a la Cooperativa Evaquil en el año 2012. En la disposición se la intima a cumplir la normativa ambiental vigente y a realizar un estudio de impacto ambiental, obtener del permiso de descarga de efluentes gaseosos, inscribirse como generador de residuos especiales, obtener el permiso de vuelco y contratar un seguro de caución ambiental.

Se está esperando la confirmación si la Cooperativa Evaquil cuenta actualmente con el certificado de Aptitud Ambiental.

³⁷ Dato extraído del portal web del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, disposición 780/12. Disponible en línea en: <http://sistemas.opds.gba.gov.ar/intra/Clausuras/ConsultasWeb.php> Consultado el 16/08/2019

Anexo 1

Valorización del inventario

Descripción	Valor Unitario	Unidades	Total
Soldadora eléctrica trifásica de 300 AMP marca RENZA	12,000.00	1	12,000.00
Serrucho mecánico	9,000.00	1	9,000.00
Cortadora de disco abrasivo incompleto de 35 mm. Marca MEX	25,000.00	1	25,000.00
Amoladora trifásica de mesa	3,000.00	2	6,000.00
Banco con morsa	11,000.00	1	11,000.00
Agujereadora de pie	13,000.00	1	13,000.00
Armario de chapa	4,500.00	1	4,500.00
Caja fuerte ignífuga	29,000.00	1	29,000.00
Estantería de chapa	1,000.00	4	4,000.00
Maquinas soldadoras de aluminio Tic una marca Nertal am-250	33,800.00	1	33,800.00
Maquinas soldadoras de aluminio sin marca	29,900.00	1	29,900.00
Soportes de paneles de chapas	120,000.00	2	240,000.00
Escritorios de madera	2,500.00	2	5,000.00
Punzadoras de abocardar paneles, incompleta	4,945.00	1	4,945.00
Tomo "a revolver" sin marca	6,500.00	1	6,500.00
Enderezadora de caño de 3 rodillos	180,000.00	1	180,000.00
Desbobinador	40,000.00	1	40,000.00
Abocardadora de caño de mano	950.00	2	1,900.00
Rababadora con motor trifásico	2,500.00	1	2,500.00
Línea para cortar caños capitales	550,000.00	1	550,000.00
Horno para soldadura brazin de ladrillos refractario	20,000.00	1	20,000.00
Balancin de 60 toneladas marca hidran	150,000.00	1	150,000.00
Balancin de 20 toneladas sin marca	69,000.00	1	69,000.00
Balancin de 12 toneladas marca Lucas	65,000.00	1	65,000.00
Balancin de 12 toneladas marca camarones	65,000.00	1	65,000.00
Balancin de 6 toneladas sin marca	28,000.00	1	28,000.00
Balancin de 3 toneladas	15,600.00	1	15,600.00
Balancin de 1 tonelada: Al ser de menor La valuación obtenida corresponde a Balancin con capacidad de 3 toneladas, siendo ésta de mayor capacidad al existe en inventario. Por lo tanto se estima que el valor razonable para este tipo de equipos representa el 40% del valor obtenido para el equipo similar pero de mayor capacidad.	0.40	1	6,240.00
Guillotina eléctrica de 1.20 metros de hoja marca alisa (nueva)	105,626.00	1	105,626.00
Guillotina eléctrica de 1.20 metros: El valor obtenido corresponde al precio de una máquina nueva con capacidad similar. Por lo tanto; para valuar el bien, se estima que el valor de recuper para este tipo de equipos representa el 60% del precio de adquisición de similares características.	0.60	1	63,375.60
Plegadora de 2 metros	60,000.00	2	120,000.00
Dobladora de chapa sin marca de 2 metros de largo	60,000.00	1	60,000.00
Fichero para carpetas colgantes de chapa con 4 cajones	6,500.00	3	19,500.00
Fichero para carpetas colgantes de chapa con 3 cajones	4,800.00	1	4,800.00
Escritorio de metal	1,800.00	3	5,400.00
Silla de chapa tapizada	400.00	3	1,200.00
Sillón tapizado de cuero	5,000.00	3	15,000.00
Mesas de computación	1,800.00	3	5,400.00
Armario tipo biblioteca de madera	2,000.00	2	4,000.00
Equipo de aire acondicionado de 3800 frigorías marca conqueror (no funciona)	15,000.00	1	15,000.00
Cocina a gas marca simplex	3,800.00	1	3,800.00
Heladera marca kingline	5,000.00	1	5,000.00
Heladera marca marshal	10,000.00	1	10,000.00
Heladera marca cindy	5,800.00	1	5,800.00
Heladera sin marca	2,500.00	1	2,500.00
Modular de madera completo fijo que ocupa una pared	15,000.00	1	15,000.00
Modular de madera completo fijo que ocupa en forma parcial una pared	10,000.00	1	10,000.00
Horno de secado previo a pintura, desarmado	500,000.00	1	500,000.00
Cabina de pintura en polvo, con sus accesorios, marca tribomatic norson	200,000.00	1	200,000.00
Reciprocadora	40,000.00	1	80,000.00

Horno de recocido de pintura de 15 metros de largo (Nuevo)	6.826,00	2	4.095,60
Horno de recocido de pintura de 15 metros de largo (Usado): El valor obtenido corresponde al precio de una máquina nueva con capacidad similar. Por lo tanto para valuar el bien, se estima que el valor de recupero para este tipo de equipos representa el 60% del precio de adquisición de similares características.	0,60	1	
Grafadora neumática de contratapas sin marca	2.000,00	1	2.000,00
Remachadora de pie para evaporadores	20.000,00	1	20.000,00
Dobladora hidráulica de paneles	12.500,00	1	12.500,00
Carros de Plataforma Equus 150 Kg (1)(Nuevas)	2.690,00	1	4.842,00
Carros de distintas medidas (Usado): El valor obtenido corresponde al precio de una máquina nueva con capacidad de 150 kg. Por la el tipo de actividad industrial realizada, se infiere que las máquinas inventariadas son de similares características. En virtud de ello, se estima que el valor de recupero para este tipo de equipos representa el 60% del precio de adquisición de similares características.	0,60	3	
Carro para colgar serpentina (Nuevo)	1.600,00	3	
Carro para colgar serpentina (Usado): El valor obtenido corresponde al precio de una máquina nueva con capacidad similar. Por lo tanto para valuar el bien, se estima que el valor de recupero para este tipo de equipos representa el 60% del precio de adquisición de similares características.	0,60	1	960,00
Pileta de decapado	58.000,00	1	174.000,00
Aparejo eléctrico	5.000,00	3	5.000,00
Pileta de probado de vidrio con iluminación	65.400,00	1	130.800,00
Mesa de chapa	2.500,00	2	10.000,00
Compresor de 10 hp marca broom wade serie d092/2648	11.000,00	4	11.000,00
Compresor de 10 hp marca broom wade serie s092/2643	11.000,00	1	11.000,00
Desbobinador de maquina de serpentina	46.000,00	1	46.000,00
Maquina de hacer 10 serpentinas simultáneas sin marca	69.000,00	1	69.000,00
Desbobinador chico	20.000,00	1	40.000,00
Sierra circular	5.500,00	2	11.000,00
Mesa larga para fabricar serpentinas	18.000,00	2	18.000,00
Prensa bulbo hidráulico de 12 toneladas sin base	10.900,00	1	10.900,00
		1	3.338.158,20

3)
https://equustech.com.ar/producto/carro-plataforma-equus150kg/?adTribesID=235a2801574c4c4651f0cc0a104cafa8%7Cadribes%7C6b34&utm_source=Google%20Shopping&utm_campaign=EquusTech%20Feed&utm_medium=cpc&utm_term=603a&gclid=CjwKCAjwmmqBIBBjEiwAwWjGf-QL0HmNHcEiIhyPS0e1aZNIk0KbZ7v4Z0H04ZixJLjxJPPr6HwqoCda4DAvD_BwE

De la tasación realizada en el mes de Julio de 2019, se desprende que estas maquinarias y herramientas carecen de valor residual contable; por ello, a fin de asignar un valor se optó por obtener el valor de reventa de equipos similares en las condiciones en las que se encuentran; para ello se indaga en un sitio de reventa online y se consultó con proveedores industriales para reflejar razonablemente los valores de los artículos.

Inmueble (planta productiva):

Se adjunta la tasación realizada por el Perito Julio J. Carzoglio en el mes de Julio de 2018.

VALOR
M. 150

Sres.
Cooperativa de Trabajo Evaquil Limitada
Lisandro de la Torre N° 2.020
Quilmes Oeste

En la ciudad de Quilmes, a los 18 días del mes de Julio de 2018, habiéndome convalidado en el domicilio de calle Lisandro de la Torre N° 2020, de Quilmes Oeste, procedo a la valuación del inmueble que se detalla a continuación, conforme al valor de plaza a la fecha.

Datos del inmueble. Datos Catastrales:

1. Circunscripción: III; Sección: F; Manzana: 48; Parcela: 9. Inscrito su dominio en la Matrícula 70.468, a nombre de Daniel Alberto Poste y/o quines resultasen ser sus legítimos propietarios.
2. Circunscripción: III, Sección: F; Manzana: 48; Parcela: 10. Inscrito su dominio en la Matrícula 70.469, a nombre de Daniel Alberto Poste y/o quines resultasen ser sus legítimos propietarios.
3. Circunscripción: III. Sección: F; Manzana: 48; Parcela: 11. Inscrito su dominio en la Matrícula 69.095, a nombre de Daniel Alberto Poste y/o quines resultasen ser sus legítimos propietarios.
4. Circunscripción: III; Sección: F; Manzana: 48; Parcela: 12. Inscrito su dominio en el Folio 549/1959, a nombre de Andrés Semmio Caparelli y/o quien o quienes resultasen ser sus legítimos propietarios.
5. Circunscripción: III; Sección: F; Manzana: 48; Parcela: 13a. Inscrito su dominio en la Matrícula 104.096, a nombre de Daniel Alberto Poste y/o quien o quienes resultasen ser sus legítimos Propietarios.
6. Circunscripción: III; Sección: F; Manzana: 48; Parcela: 13c. Inscrito en su dominio en la Matrícula 104.493, a nombre de Alsicon Sociedad Anónima y/o quien o quienes resultasen ser sus legítimos Propietarios.

Superficie cubierta: 1.147,72 metros cubiertos.

VALOR

Antigüedad: 50 años.

Las maquinarias y herramientas carecen de valor residual.

Tasación.

Precio por metro cuadrado: \$ 8.400.- (Ocho mil cuatrocientos pesos)

Total metros cuadrados: 1.147,72.-

Total \$ 96.408,848,00.- (Noventa y seis millones, cuatrocientos ocho mil, ochocientos cuarenta y ocho pesos)

JULIO J. CARZOGGIO
CORRECTOR PÚBLICO
C.O. N° 311 (2010) (P. 17) - 950

Declaro que la firma que precede, puede ser utilizada en cualquier caso correspondiente.
Carzoglio Julio J.
col. 973 QUILMES, 20-07-2018

Informe de Experta - Mg. María Silvina Green Asteazarán

Introducción

Los proyectos de declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación sobre fábricas y empresas -en casi todos los casos, de similares características al analizado en el presente informe- se denominan habitualmente como "empresas recuperadas".

Estos proyectos cumplen la finalidad de salvaguardar las fuentes de empleo, fomentar el trabajo autogestionado y el asociativismo y dar respuestas a una contingencia negativa en las que se ven inmersos los trabajadores ante la discontinuidad de su lugar de trabajo.

Prueba de lo expuesto, es el desarrollo normativo en el cual se encuadraron estas situaciones y más aún, la normativa que fue surgiendo a medida que proliferaron los distintos casos de empresas recuperadas.

Habitualmente, los proyectos como el estudiado se dan a consecuencia de que la empresa en la cual prestan servicios los trabajadores se ve inmersa en un proceso de concurso preventivo o quiebra, razón por la cual la cadena de pagos de la mismas no está vigente, y los pagos y deudas se enmarcan en un trámite judicial, no teniendo el titular la plena disposición de los mismos.

Por otro lado, los mayores acreedores en estos procesos suelen ser los trabajadores, sin desatender que tanto el estado provincial y nacional son asimismo acreedores importantes.

En cuanto al patrimonio que integra la empresa, ya mencione que arrastra un proceso de declive económico financiero, con lo cual es dable esperar que las maquinarias y materias primas fundamentales en sus procesos, no se encuentren en estado óptimo, por lo que los bienes inmuebles habitúan ser, en términos económicos, los de mayor relevancia.

Los procesos de cesación de pagos que devinieron en un concurso preventivo, y posteriormente en quiebra, llevan indefectiblemente a la búsqueda de la liquidación de los bienes con el objeto de afrontar el pago a los acreedores.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires la sanción-renovación de las leyes expropiatorias resultan la herramienta que se utiliza con el objetivo de suspender los procesos de quiebra, a los fines de salvaguardar el empleo de los trabajadores y, fundamentalmente suspender la ejecución de los bienes que se utilizan para el desarrollo comercial.

En el ámbito nacional se dictó la Ley N° 26684, modificatoria de la Ley de Concursos y Quiebras, otorgando una multiplicidad de soluciones

a la problemática en cuestión, que desde mi punto de vista mejora las posibilidades de acciones en relación a las planteadas por la normativa provincial. Principalmente se puede desatacar que se prevé la continuidad de la actividad comercial por parte de los trabajadores, mediante la compensación de sus deudas en relación a la empresa.

Análisis del proyecto

El proyecto de ley tiene por objetivo la declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación una serie de bienes muebles e inmuebles, propiedad de Poste, Daniel Alberto y/o de quien resulten ser sus legítimos propietarios, para ser adjudicados, a título oneroso, a la Cooperativa de Trabajo Evaquil Limitada (Matricula N° 24.394, Registro N° 5.187) con cargo de ser destinados los mismos a la consecución de los fines cooperativos.

Inicialmente, se dictó la Ley N° 13097, que declaraba sujeto a expropiación los bienes similares a los incluidos en el proyecto sujeto a análisis. Posteriormente, la Ley N° 14269, con la idéntica finalidad que la anterior, es decir declarar sujeto a expropiación los bienes incluidos en el anexo de dicha ley, que son similares a los incluidos en el actual proyecto. Dichas leyes preveían un plazo de 5 años para llevar a cabo la expropiación por parte del Estado Provincial.

La finalidad última de dichas leyes, a los fines prácticos, es la suspensión de los juicios de quiebra y concurso de la empresa, a los fines de que los trabajadores continúen con la explotación del emprendimiento productivo y manteniendo su trabajo.

Cabe destacar que no se encuentra en trámite juicio de expropiación inversa alguno¹.

Conclusiones

Por todo lo expuesto en el presente informe, resultaría auspicioso e innovador, que la Cooperativa logre un acuerdo en la quiebra de la empresa fallida, conforme la normativa actual de la Ley de Concursos y Quiebras.

La actual normativa otorga la posibilidad de un acuerdo por parte de los trabajadores con la empresa, el juez y el síndico ¿En qué podría consistir este acuerdo? Como la deuda que tiene la empresa fallida es en buena medida con el Estado y los trabajadores, el aporte de ambos es clave para la posibilidad de continuar con el emprendimiento productivo.

En este sentido cabe acotar que una eventual quita/financiamiento de la deuda con el Estado no es el único rol que debe cumplir la administración;

1. Sintéticamente podemos decir que la expropiación inversa, se da cuando el titular del bien que se pretende expropiar entiende que se ha hecho efectiva la misma y no se ha abonado la indemnización que prevé la ley de expropiación. Uno de los datos esenciales para determinar si se ha hecho efectiva expropiación es la toma de posesión de los bienes, circunstancia que en este tipo de casos se suele dar, ya que los trabajadores habitualmente se encuentran tomando la planta de producción si la hubiera y principalmente haciendo uso de las maquinarias y materias primas

desde las oficinas públicas correspondientes es imprescindible que se le brinde la asistencia técnica necesaria para seguir adelante con el giro de los negocios a la Cooperativa

Entiendo que este deberá ser el curso a seguir por parte de la Administración Pública, independientemente que se trate de un caso de quiebra o concurso.

Ello, en un todo de acuerdo con los fines que debe velar el Estado en cuanto es garante del interés público y bien común, sin poder desentenderse de una realidad social imperante y que requiere su intervención. A pesar de eso, el accionar del Estado, debe ser eficiente y eficaz en la aplicación de los recursos y en consonancia con el bloque de juridicidad existente al contexto histórico, social y económico.

El actual esquema normativo abre un abanico de posibilidades para los trabajadores en relación de dependencia con empresas fallidas, el cual implica:

- | un asesoramiento por parte del Estado para el logro de un proceso de autogestión eficiente, eficaz y que garantice las fuentes de trabajo,
- | una participación activa de los trabajadores en la quiebra/concurso,
- | un cabal entendimiento y aplicación por parte del Poder Judicial de las reformas normativas realizadas en los procesos judiciales de este estilo, y
- | el debido control y realización de sus funciones por parte del sindico.

Solamente con el cumplimiento de todos los actores de las responsabilidades que les cabe, se podrá lograr una solución eficiente, efectiva y permanente de la problemática analizada en el informe.

INFORME

Proyecto de ley

"Creando el registro provincial de cámaras
de video y vigilancia"

Expte. E-314/18-19.

Noviembre 2019
Versión final

PROYECTO DE LEY E-314 / 18-19



80.000 | **900.000**
cámaras públicas | cámaras privadas



5
provincias tienen legislación regulatoria
aprobada y en vigencia



20 | **500**
empresas de monitoreo habilitadas | empresas de seguridad
en la Provincia
17
por habilitar

Informe Ejecutivo

Este informe analiza la relación costo-beneficio que surgirá de la posible aprobación del proyecto de ley E-314/19-20 ("Creando el Registro Provincial de Cámaras de Video y Vigilancia"), y los efectos que éste pueda producir con su puesta en vigencia.

El proyecto plantea la creación de un Registro de los sistemas de video vigilancia considerado como una herramienta tecnológica cada vez más utilizada con varias finalidades: prevención del delito, detección y atención de emergencias, resguardo de los bienes públicos, procuración de justicia, entre otras.

Lo que se va a tener en cuenta a la hora de analizar los costos del proyecto es una estructura de seis (6) personas capaces de gestionar el sistema las 24 horas, de lunes a domingos.

El otro elemento a considerar tiene que ver con un hardware y software. Van a estar registrados los dispositivos del sistema de video vigilancia públicos y privados y su alcance y esto requiere de geo localización, lo que hace necesario servidores de gran capacidad de acceso y rapidez para poder resolver de inmediato diferentes casos.

COSTO ANUAL DEL PROYECTO	
CONCEPTOS	AÑO 1
Costo de inicio EQUIPOS INFORMÁTICOS	232.680
Costo de funcionamiento RR.HH. (1)	4.127.760
TOTALES	4.360.440
1) Con escalafón de la Policia de la Provincia de Buenos Aires.	
CONCEPTOS	AÑO 1
Costo de inicio EQUIPOS INFORMÁTICOS	232.680
Costo de funcionamiento RR.HH. (2)	3.441.204
TOTALES	3.673.884
2) Con escalafón de la Ley 10.430 de la Provincia de Buenos Aires.	

1. Enfoque general

1.1. Introducción y planteo de la situación

El proyecto tiene como objeto crear un Registro Provincial de Cámaras de Video Vigilancia, que tendrá como función el relevamiento, registro y georreferenciación de los sistemas destinados tanto a proteger la seguridad de las personas y sus bienes como a facilitar la investigación de delitos y/o contravenciones.

El mismo tiene media sanción en el Senado provincial y aún no tuvo tratamiento en la Cámara de Diputados.

Este sistema incluirá tanto los dispositivos de video y vigilancia públicos como los privados que registran imágenes en la vía pública o que se encuentren en el interior de lugares con acceso público. De esta manera, se asegurará la protección de las personas, el cuidado de los bienes en espacios públicos y la adopción de medidas del gobierno relacionadas con seguridad y resguardo de la intimidad.

La normativa y el registro que se propone guarda similitud con el aprobado por la Ley N°13.164 de la Provincia de Santa Fe. Esta norma regula la instalación y el uso de los sistemas de captación de imágenes obtenidas en espacios públicos o privados de acceso público, ya sean abiertos o cerrados.

La norma antes mencionada también crea un registro donde deberán estar inscriptos todos los responsables de estos sistemas para poder funcionar, la información e imágenes que se recabe en las respectivas cámaras es confidencial y su difusión indebida será penada.

Igualmente, establece que los sujetos particulares que soliciten la instalación de sistemas de captación de imágenes en lugares privados de acceso público, sólo lo podrán capturar imágenes de espacios públicos con visión panorámica o en espacios mínimos. En ningún caso podrá exceder la propiedad que es poseedor el solicitante.

Actualmente dentro del territorio argentino hay diez provincias que cuentan con normativas que regulan la utilización de cámaras de vigilancia en espacios públicos y privados, nueve crearon registros específicos por ley. Cuatro de ellas tiene su respectiva reglamentación, (Entre Ríos, Santa Fe, CABA y Córdoba). Las cinco restantes (Mendoza, Tierra del Fuego, San Juan, Neuquén y Corrientes) tienen ley pero hasta el día de hoy no está reglamentada.

En el caso La Pampa solo existe un decreto.

1.2. Contexto normativo

La Carta Magna de nuestro país en la reforma de 1994 incorporó en su artículo 43 el Habeas Data que es la acción que cada persona tiene para tomar conocimiento de aquellos datos referidos a ella ya sea en banco de datos públicos y privados.

El proyecto E-314/18-19 tiene como antecedente la Ley 11.922 (código procesal penal de la Provincia de Buenos Aires) en su artículo 265 bis establece que el fiscal puede requerir las filmaciones siempre y cuando sea en el marco de investigación de organismos públicos o privados.

Además, no podemos dejar de lado a la Ley Nacional 25.326 referida a la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre.

El Decreto 368/16 instituye que el "Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados", destinados a la inversión en Sistemas de Cámaras de Video Vigilancia entre otras políticas de seguridad. En esta misma norma se establece que para que el Ministerio de Economía desembolse los pagos del el municipio deberá presentar ante el Ministerio de Seguridad la rendición y avance de los planes, programas y proyectos financiados por el Fondo, refrendados por el Intendente.

Varias provincias de nuestro país tienen leyes que regulan las cámaras de video vigilancia como lo son Entre Ríos con su ley 10.175, la Ciudad de Buenos Aires bajo la ley 2.602, Provincia de Córdoba ley 9.380, Mendoza la ley 8.741 y Santa fe la ley 13.164.

El proyecto bajo análisis tiene un antecedente legislativo: el expediente 47/15-16 de la Cámara de Senadores "Creando el fondo especial para la seguridad pública (F.E.S.P) en el ámbito de la provincia de Buenos Aires".

La OACBL realizó un análisis comparativo entre aquellas provincias que cuentan con leyes debidamente reglamentadas sobre la creación de un registro provincial de cámaras y vigilancia.

Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

	SANTA FE	ENTRE RÍOS
Ley	13164	10175
Año de Sanción	2010	2012
Reglamentación	Decreto 2980/14	Decreto 2554/18
Objeto	Instalación y utilización de videocámaras y/o sistemas de captación de imágenes, para tomar y grabar imágenes	Instalación y utilización de videocámaras y/o sistemas de captación de imágenes.
Alcance	Lugares públicos o de acceso público	Lugares públicos o de acceso público
Utilización	Para el mantenimiento y preservación de la seguridad ciudadana, para asegurar la convivencia y utilización pacífica de los espacios públicos, y para la elaboración de políticas públicas de planificación urbana o de protección de bienes públicos.	Garantizar la convivencia ciudadana, la utilización pacífica, de los espacios públicos y la prevención de delitos, y faltas de cualquier naturaleza, sin poner en riesgo las garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.
Límites	Las videocámaras instaladas en la vía pública no podrán captar sonidos	Autorización previa de la autoridad de aplicación y se observen los principios establecidos por la presente ley, la Ley N° 25.326 y en las reglamentaciones
Excepción	Autorización judicial expresa	Pedido por magistrados, fiscales o defensores, que se encuentren avocados a la investigación o al juzgamiento de causas contravencionales o penales.
Destrucción	En ningún caso puede superar el año ni ser menor de los 30 días hábiles contados desde su captación	6 meses a partir de la fecha de su captación, vencido el cual serán borradas o destruidas.
Creación de Registro	Localización, características y acto de autorización de todos los sistemas de captación que se hayan instalado en todo el territorio provincial, especificando su estado operativo y otros datos que puedan resultar de interés	Localización, características y acto de autorización de todos los sistemas de captación que se hayan instalado en todo el territorio provincial, especificando su estado operativo y otros datos que puedan resultar de interés
Obligación privados	Facilitar y permitir su colocación y mantenimiento	Facilitar y permitir su colocación y mantenimiento
Tasa del Registro		Gratuita

	CABA	CÓRDOBA
Ley	2602	9380
Año de Sanción	2007	2007
Reglamentación	Decreto 721/09	Decreto 1159/07
Objeto	Utilización por parte del Poder Ejecutivo de videocámaras para grabar imágenes y su posterior tratamiento	Instalación y uso de sistema de captación de imágenes y sonidos de personas físicas
Alcance	Lugares públicos	Lugares públicos o privados de acceso público
Utilización	Para adoptar eventuales medidas de gobierno y a pedido de Poder Judicial	Garantizar la convivencia ciudadana, la utilización pacífica de los espacios públicos y la prevención de los delitos y faltas sin poner en riesgo las garantías individuales
Límites	Videocámaras para tomar imágenes del interior de propiedades privadas	En todo lugar donde se pueda afectar la intimidad y privacidad de las personas
Excepción	Autorización judicial expresa	Autorización judicial expresa
Destrucción	60 días corridos desde su captación	En ningún caso puede superar el año ni ser menor de los 30 días hábiles contados desde su captación
Creación de Registro	Todas las videocámaras que se hayan instalado, especificando su estado operativo y otros datos	Localización, características y acto de autorización de todos los sistemas de captación que se hayan instalado en todo el territorio provincial, especificando su estado operativo y otros datos que puedan resultar de interés
Obligación privados	Espacios de acceso público: guardar las imágenes por el mínimo de 30 días	Facilitar y permitir su colocación y mantenimiento
Tasa del Registro	Gratuita	

1.3. Situación actual y puesta en vigencia de la ley

La Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (PDP) reglamentó el uso de las cámaras de video vigilancia en lo referido al tratamiento de datos personales obtenidos mediante el uso de estos dispositivos.

La PDP depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación. Es el órgano de control creado en el ámbito Nacional, para la efectiva protección de los datos personales.

Tiene a su cargo el Registro de las Bases de Datos, instrumento organizado a fin de conocer y controlar las bases de datos.

Asesora y asiste a los titulares de datos personales recibiendo las denuncias y reclamos efectuados contra los responsables de los

registros, archivos, bancos o bases de datos por violar los derechos de información, acceso, rectificación, actualización, supresión y confidencialidad en el tratamiento de los datos.

La Disposición establece que la recolección de imágenes digitales de las personas a través de cámaras de seguridad debe ser consentida previamente por el titular de los datos, es decir, por el retratado, con excepción de los siguientes supuestos:

- Cuando las imágenes se graban con motivo de la realización de un evento privado.
- Cuando las imágenes la realice el Estado en el ejercicio de sus funciones.
- Cuando los datos se recolectan dentro de un predio de uso propio y/o perímetro sin invadir el espacio de uso público o de terceros, salvo que ello sea inevitable; en ese caso, se deberá restringir al mínimo necesario la captación de imágenes.

Además se debe informar al público mediante carteles que en forma clara indiquen la existencia de los dispositivos de video vigilancia, los fines de la captación, y los datos del responsable de la filmación.

Las imágenes captadas deben ser eliminadas por el propio responsable en el plazo estipulado por la norma.

Por otro lado, los registros provinciales, según la reglamentación también contempla la creación del Registro Provincial de Sistemas de Captación (Re.Pro.Si.C.), que tendrá a su cargo la recepción, registración y procesamiento de las declaraciones juradas presentadas por los solicitantes a fin de ser incorporados al mismo.

Quienes quieran instalar –o ya tengan instalado– un sistema de captación deberán estar inscriptos en el Re.Pro.Si.C., donde consta una serie de datos tales como nombre y apellido, razón social, domicilio, motivos que justifican la instalación del sistema, qué tipo de registro se hará, equipamiento técnico a emplear, almacenamiento de datos, entre otros.

Además deberán presentar una declaración jurada e informar cualquier tipo de cambio en la información aportada.

A partir de la puesta en vigencia de la ley:

- Se busca prevenir el delito, detección y atención de emergencias, resguardar los bienes públicos y brindar colaboración a justicia.
- Es posible el permanente diálogo con los municipios brindándoles ayuda desde la Provincia, teniendo en cuenta la integración de la legislación mencionada y a partir de la estructura desarrollada
- Se cuenta con mayor material de prueba, a la hora de resolver casos judiciales.

- Se alcanza una mayor regularización e instalación de cámaras en las empresas privadas. Con respecto a este último dato, se hace notar que al día de hoy solo hay habilitadas 20 empresas de monitoreo en la provincia (hay otras 17 en trámite de habilitación), mientras solo en La Plata hay 40 empresas sin habilitación.

2. Costos asociados a la aprobación del proyecto

Los costos del proyecto de Ley analizado están constituidos por dos elementos:

- 1) la conformación de una oficina específica que nucleee los requerimientos previstos en la norma en relación a los Recursos Humanos, y
- 2) la instalación de un servidor propio donde volcar la información de georreferenciamiento, conectado a 3 computadoras (PC).

En este sentido se implementará bajo una estructura pequeña dentro del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los recursos humanos, la misma contará con un Oficial Superior a cargo, encuadrado en el escalafón de la Policía de Buenos Aires y 6 empleados administrativos con dos alternativas de remuneraciones, a) administrativos con escalafón de la Policía de la Provincia de Buenos Aires o b) administrativos con escalafón de la Ley 10.430.

El objetivo de esta estructura es el apropiado para realizar las tareas operativas, distribuidos en turnos para completar una vigilancia ininterrumpida durante las 24 horas del día.

La información obtenida sobre los sueldos correspondientes al mes de octubre de 2019 (año base) para el escalafón de empleados administrativos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires es de \$52.920², mientras que los sueldos administrativos del escalafón de la Ley 10.430 es de \$44.118³.

En cuanto a la remuneración del Oficial Superior a cargo de la oficina, no se debe considerar en el costo, dado que el funcionario existe, y extenderá sus funciones a la coordinación de esta oficina.

Cuadro I – Remuneración mensual (Incluye cargas sociales)

ADMINISTRATIVO	MENSUAL AÑO 1
Escalafón Policía	\$52.920
Escalafón Ley 10.430	\$44.118

Multiplicados los valores obtenidos en el Cuadro I por la estructura administrativa prevista, tenemos que:

Cuadro II – Costo mensual de RR.HH.

ADMINISTRATIVO (6 personas)	MENSUAL AÑO 1
Escalafón Policia	\$317,520
Escalafón Ley 10.430	\$264,708

La oficina cuenta con 6 cargos:

- Un director, responsable y coordinador del equipo (costo hundido)
- Dos personas que atienden en el horario administrativo, de 8 a 16 horas, las cuales registran a las empresas y controlen la disposición de cámaras en los municipios de la provincia.
- Una guardia permanente a contra turno cada 8 horas, la cual va a contar con dos personas.
- Un franquero los fines de semana con régimen de 48 horas.

Por otro lado, el proyecto tiene un costo de Inicio, vinculado a la instalación de un servidor con las especificaciones T140 Xeon E-2124-4C 16GB 4TB indicadas por los expertos consultados en las diferentes entrevistas conectado a 3 computadoras PC con las siguientes características Intel Amd 8 Gb 120 Gb Ssd Led 20

Equipo servidor con memoria	\$153.700
Equipos para la oficina (3 unidades)	\$78.980
Total inversión inicial en equipos:	\$232.680

No se va a tener en cuenta costos vinculados con software, capacitación y mantenimiento, debido a que estas serán realizadas por el personal estable del Ministerio de Seguridad.

El costo total del proyecto asciende a \$4.360.440 para el primer año de implementación con sueldos de acuerdo al escalafón de la Policía o bien a \$3.673.884 con sueldos del escalafón de la Ley 10.430. La serie de los siguientes 4 años se refiere exclusivamente a los RR.HH y se expone en el Cuadro III.

Cuadro III – Costos totales del Proyecto o

COSTO ANUAL DEL PROYECTO	
CONCEPTOS	AÑO 1
Costo de inicio EQUIPOS INFORMÁTICOS	232.680
Costo de funcionamiento RR.HH. (1)	4.127.760
TOTALES	4.360.440
1) Con escalafón de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.	
CONCEPTOS	AÑO 1
Costo de inicio EQUIPOS INFORMÁTICOS	232.680
Costo de funcionamiento RR.HH. (2)	3.441.204
TOTALES	3.673.884
2) Con escalafón de la Ley 10.430 de la Provincia de Buenos Aires.	

3. Beneficios

Los beneficios asociados al proyecto de ley analizado pueden abordarse desde diferentes aristas:

En primer lugar como complemento de la ley 25.326 de protección de datos personales, la norma bajo análisis ayuda a regular la afectación de derechos individuales directamente relacionados con los principios mencionados en la primera. En este sentido, podemos identificar un refuerzo al tratamiento legítimo y respetuoso de los datos contenidos en los registros, priorizando a los titulares de los mismos.

En segundo lugar y desde el ámbito judicial podemos suponer que un alto porcentaje de los hechos ocurridos en la vía pública harán uso de las imágenes contenidas en las cámaras y por tanto del registro donde las mismas se encuentran inscriptas. Esto genera por un lado un aceleramiento en los procesos administrativos del proceso judicial en sí mismo y por otro, una reducción de los costos que dichos procesos generan como consecuencia de la reducción de los plazos.

En tercer lugar y vinculado estrictamente a los niveles delictivos de la Provincia de Buenos Aires, si bien no existen registros de una disminución de los mismos como consecuencia directa de la colocación de las cámaras sí puede observarse una disuasión de tales hechos y su migración hacia lugares donde no hay cámaras de video vigilancia colocadas.

En cuarto lugar es de esperar que como consecuencia de la geo localización de las cámaras en el registro, el Ministerio de Seguridad realice un análisis del mismo antes de invertir y colocar nuevos dispositivos en la vía pública, favoreciendo a los lugares donde se registren menor cantidad de ellas. Esta logística de cámaras puede traducirse en menores costos para la Provincia.

4. Análisis del impacto social, ambiental y de género

4.1. Análisis perspectiva de género

Si bien el proyecto no expresa en su finalidad alguna cuestión que se direcciona en el objetivo de la equiparación de derechos, su implementación puede tener consecuencias desde la perspectiva analizada. Es decir que con el establecimiento de un Sistema de Video Vigilancia dentro de los delitos disuadidos estarían aquellos vinculados a la violencia de género. Además permitiría llevar delante de manera más acabada el seguimiento de los casos de violencia de género ocurridos.

4.2. Análisis perspectiva ambiental

El actual Proyecto de Ley no tiene como finalidad legislar sobre objetivos de Desarrollo Sostenible. De la misma manera, no se infiere del mismo, acciones que causen un impacto sobre los distintos factores ambientales.

5. Fuentes consultadas

ENTREVISTAS

| Emisión de cartas a "Honorable Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires". Vocalías Municipales "A y B".

| Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Lic. Rodrigo González.

| Secretario de Seguridad Municipalidad de La Plata, Darío Ganduglia.

| Director Comisario General, Fabián Omar Altamirano - via Skype.

| Dirección Ayudantía General | División Informática. Entre Ríos

| Subsecretario Legal, técnica y administrativa Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Dr. Ignacio Greco

| CAESBA Walter Smith

| CAESBA Cintia Saino

BIBLIOGRAFÍA

<https://www.marval.com/publicacion/regulacion-sobre-video-vigilancia-12624>

<http://44jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/sid174-184.pdf>

Anexo 1

Relevamiento

Se solicitó información sobre cantidad de cámaras instaladas a todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, habiendo enviado los datos requeridos los que se detallan.

Municipios	Número de Cámaras (Fondo Municipal)	Número de Cámaras (Fondo de seguridad provincial)	TOTAL de cámaras por municipio	Población por municipio (cantidad de habitantes)	Cantidad de habitantes por cámara
Campana	445	65	510	86.860	170
Tandil	200	40	240	116.917	487
Berazategui	200	50	250	167.488	670
Laprida		44	44	11.323	257
Malvinas Argentinas	298	218	516	321.833	624
Coronel Suarez	180	112	292	38.320	131
Azul	44	42	86	62.996	733
San Miguel	300	146	446	236.861	631
San Cayetano		36	36	5.424	151
Magdalena		80	80	19.301	241
Castelli		50	50	6.859	137
Vicente López			1381	274.082	198
Chascomús	100	128	228	36.647	161
Moreno	500	274	774	516.093	667
A. González Chávez	17	89	106	12.047	114
Morón	624	0	624	309.380	496
Tapalqué	0	24	24	10.000	417
Monte	170	72	242	21.034	87
Pilar	364	168	532	298.191	561

Informe de Experta - Dra. Vanesa Lio

Introducción

El uso de videocámaras y otras tecnologías complementarias para vigilancia y monitoreo de espacios públicos y privados se expandió notablemente en las últimas décadas. A nivel internacional, el nacimiento de la videovigilancia como política pública se vinculó a las primeras estrategias de prevención extrapenal focalizadas en el rediseño urbano y la creación de espacios seguros (Crawford y Evans, 2016), que surgió como respuesta a una crisis del sistema de justicia penal en el contexto británico y estadounidense de los años '80. Aunque utilizada inicialmente en Europa y en América del Norte, la videovigilancia se fue expandiendo a los cinco continentes, convirtiéndose en una de las herramientas más recurrentes al servicio de la seguridad ciudadana.

Diversos trabajos han dado cuenta de que es una tendencia que se manifestó globalmente (Lyon, 2004; Ball, Haggerty y Lyon, 2012; Galdon-Clavell, 2015), cuyo crecimiento suele observarse en cuatro etapas: una difusión inicial en el sector privado; su colocación en el transporte y la infraestructura pública; una utilización limitada en espacios públicos; y, por último, un uso que tiende a la ubicuidad, con sistemas a gran escala que cubren ciudades enteras y que integran cámaras de seguridad del sector público y privado (Norris et al, 2004).

Este pasaje desde el ámbito privado hacia el uso público de las cámaras de seguridad se profundizó durante la década del '90 en algunos países europeos y comenzó lentamente en Argentina a mediados de los 2000.

En el marco de un crecimiento exponencial en el desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías en diversos ámbitos de la vida, la globalización de la vigilancia expresa la emergencia de un nuevo escenario respecto del diseño de políticas de seguridad, generando debates sobre su finalidad, la evaluación de sus resultados y la reglamentación de su uso.

En Argentina, por un lado, la videovigilancia se ha consolidado como una herramienta recurrente en las políticas de seguridad orientadas a la prevención del delito. Por otro, en el marco de procesos de mercantilización de la vigilancia y la protección (Lorenc Valcarce, 2014), es uno de los rubros del mercado de la seguridad que más creció en los últimos diez años.

Esta extensión de la videovigilancia se viene manifestado en términos cuantitativos y cualitativos, aumentando tanto su alcance como su sofisticación. Cualitativamente, se expresa en la incorporación de otros dispositivos que se fueron sumando a las cámaras de vigilancia, como drones, sistemas de posicionamiento global, software de reconocimiento automático, técnicas de etiquetamiento electrónico y

botones de pánico. En términos cuantitativos, el número de cámaras que registran los espacios públicos y privados de acceso público aumentó exponencialmente en los últimos años.

En la Provincia de Buenos Aires, entre 2007 y 2015 los 135 municipios colocaron cámaras de seguridad en el espacio público y montaron sus centros de monitoreo (Lio, 2019). Esta apuesta por la videovigilancia surgió en el marco de la consolidación de la inseguridad como uno de los principales problemas públicos (Kessler, 2009) y se manifestó como resultado de la articulación de dos procesos simultáneos. Por un lado, la incorporación de los municipios como actores relevantes en el gobierno de la seguridad (Rodríguez Games et al, 2016; Schleider y Carrasco, 2016). Por otro, el diseño de programas supralocales (ya sea de nivel provincial o nacional) orientados a girar recursos a los municipios para la incorporación de tecnología en materia de seguridad.

La implementación del Plan Integral de Protección Ciudadana (PIPC) en 2009 marcó un hito respecto del uso de cámaras de seguridad para monitoreo urbano.

En un acuerdo que involucró a los gobiernos nacional, provincial y locales, el PIPC distribuyó 400 millones de pesos entre los municipios del conurbano bonaerense para la incorporación de tecnología, de los cuales 203 millones se destinaron a la compra de cámaras de video.

En 2010 se anunció la extensión del programa a más de 90 distritos del interior de la Provincia y en 2016 el gobierno provincial creó el "Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad", a través del cual se destinaron 3 mil millones de pesos a la compra de cámaras de seguridad y a la creación o remodelación de centros de monitoreo.

Estado de la normativa

La incorporación de nuevas tecnologías a la tarea de vigilancia en los espacios públicos y de circulación pública tuvo como consecuencia inmediata, en muchos contextos nacionales, la generación de lagunas normativas, dado que la emergencia de leyes o regulaciones suele ser un proceso posterior a la creación de estos sistemas. Más aún, esta novedad comenzó a generar inconsistencias o conflictos con leyes preexistentes, no necesariamente vinculadas a la seguridad pública, pero que requieren de una adaptación en alguno de los dos sentidos: o la videovigilancia se adapta a lo que establece la normativa previa, o las normas deben modificarse en función de la videovigilancia.

Desde los primeros casos de utilización de estos sistemas de monitoreo, una de las principales preocupaciones a nivel internacional estuvo centrada, justamente, en la tensión entre las demandas de seguridad

y la defensa de la privacidad. Estos debates que se han dado en términos de una disputa entre derechos emergieron también como una controversia en torno a la videovigilancia en el ámbito nacional y, más específicamente, de la Provincia de Buenos Aires (Lio, 2018).

La "Carta para el uso democrático de la vigilancia por video", elaborada por el Foro Europeo de Seguridad Urbana, recomienda una serie de herramientas que apuntan a trabajar desde una concepción democrática de la seguridad, que privilegie el respeto irrestricto a los derechos humanos: la realización de diagnósticos previos a la colocación de cámaras de seguridad, la realización de evaluaciones periódicas sobre el funcionamiento de los sistemas, la formación de los operadores y la definición de una autoridad de control independiente. Asimismo, en la misma carta se establecen siete principios sobre los cuales definir modalidades de acción: legalidad, necesidad, proporcionalidad, transparencia, responsabilidad, supervisión independiente y participación de los ciudadanos.

En Argentina, más de una década después de haberse instalado la primera cámara de seguridad en la vía pública, todavía no existe una ley nacional que regule integralmente la videovigilancia urbana. A medida que estos dispositivos fueron diseminándose por las ciudades, surgieron algunas reglamentaciones de características, origen y alcances diversos que de algún modo regulan su funcionamiento.

A nivel nacional, existen actualmente tres normativas que refieren a la temática. La primera de ellas es la resolución 71/2012 del Ministerio de Seguridad de la Nación que se refiere a los sistemas de videovigilancia en instituciones deportivas y especifica sus requisitos técnicos. La segunda es otra resolución del mismo Ministerio, la número 238/2012, por medio de la cual se aprobó el "Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos". Si bien esta norma es la más específica, se aplica únicamente a los centros de monitoreo y videovigilancia que se implementen en el ámbito de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Finalmente, en 2015 la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) emitió la disposición 10/2015, que establece las "condiciones de licitud" para todo sistema de videovigilancia. Se trata de una serie de recomendaciones que apuntan a adecuar el uso de cámaras de seguridad a la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales. En tanto la videovigilancia es definida como "el conjunto organizado de material fotográfico o filmico que permite identificar o hacer identificable a una persona", las imágenes digitales captadas por los sistemas de monitoreo son consideradas datos personales. Estos principios incluyen: consentimiento previo e informado del titular del dato, respeto de la finalidad, calidad del dato, seguridad y confidencialidad, ejercicio de los derechos del titular, inscripción y registro de las bases de datos, manual de tratamiento de datos personales y privacidad.

Algunas provincias, por su parte, fueron definiendo sus propios regímenes a través de leyes o decretos provinciales. Once jurisdicciones cuentan con una normativa que regula la videovigilancia en sus territorios, diez de ellas a través de leyes (CABA, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego) y una a través de un decreto (La Pampa). De estas once, seis incluyen la creación de registros específicos, que apuntan a conocer los sistemas de video vigilancia que operan en los territorios provinciales y así regular su utilización y funcionamiento.

En la Provincia de Buenos Aires, si bien no existe una ley que regule de manera integral y específica la videovigilancia, hubo varios intentos de regulación en los últimos años. Entre 2007 y 2017 se presentaron en el ámbito del Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires diez proyectos destinados a regular integral o parcialmente la videovigilancia pública y/o privada, cinco de ellos iniciados en la cámara de Diputados y otros cinco en la de Senadores. A estos se sumaron otros cuatro proyectos que buscaban establecer la obligatoriedad de colocar cámaras en boliches bailables, peajes y bancos; tres que pretendían autorizar la instalación de cámaras en jardines de infantes, jardines maternos y escuelas infantiles y en taxis y remises; y dos que intentaban prohibir la utilización de cámaras de vigilancia para el control de los trabajadores en sus puestos de trabajo.

De todos estos proyectos, sólo uno logró superar la instancia de debate en comisiones, fue tratado en el plenario y aprobado por la Honorable Cámara de Senadores (HCS). Luego, fue remitido a Diputados, pero allí se detuvo: no tuvo en el plazo de dos años un dictamen de comisión, por lo que volvió a la HCS sin pasar por el recinto para ser archivado por caducidad en marzo de 2017.

En este marco, el Proyecto de Ley sobre creación del "Registro Provincial de Cámaras de Video Vigilancia" (Expte. N° E-314/18-19), cuyo contenido se analiza a continuación, representa una posibilidad de regular, al menos parcialmente, la videovigilancia en espacios públicos y de acceso público. Este tipo de regulaciones se consideran centrales para minimizar la afectación del derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales, resguardados en Argentina por el artículo 19 de la Constitución Nacional y la Ley 25.326 del 2000.

Acerca del proyecto de ley

De acuerdo con los antecedentes internacionales y nacionales expuestos hasta aquí, la regulación de la video vigilancia en la Provincia de Buenos Aires se presenta como una tarea pendiente y necesaria, a los fines de reglamentar la utilización de estos dispositivos en el espacio público y resguardar los derechos fundamentales que puedan verse afectados por su uso, así como evaluar su funcionamiento y aportar datos significativos para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad.

A continuación, se detallan algunas observaciones particulares sobre el proyecto en cuestión:

| A los sistemas de video vigilancia se suelen atribuir dos funciones principales: la prevención, por un lado, y la investigación judicial del delito, por otro. Sin embargo, no existen datos oficiales y públicos que permitan evaluar su efectividad en la reducción de los índices delictivos ni en qué medida contribuyen las imágenes registradas a la identificación de los hechos y los actores involucrados en los delitos. En este sentido, la existencia de un registro de las videocámaras instaladas en el territorio de la Provincia de Buenos Aires puede contribuir a la realización de estudios que aporten datos sobre la efectividad de la videovigilancia en una y otra función.

| En relación con la utilización registros audiovisuales en las investigaciones criminales, si bien no es un fenómeno del todo reciente, la disponibilidad de grabaciones de video en la vía pública hizo de este recurso una rutina: constatar si hay imágenes suele ser el primer paso de toda investigación sobre un delito ocurrido en la vía pública. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en 2010 fue sancionada la ley 14.172 que modifica el Código Procesal Penal y otorga validez como elemento de prueba a las filmaciones obtenidas por cámaras de seguridad. El texto de la ley es imperativo: el fiscal deberá requerir las imágenes. Con lo cual, la existencia de un registro georreferenciado de las cámaras colocadas en territorio provincial y la disponibilidad de información actualizada sobre su estado operativo, contribuiría a acelerar y simplificar los procesos de localización y solicitud de imágenes por parte de las fiscalías.

| Respecto de la inscripción, se enfatiza la necesidad de que la reglamentación de la ley establezca los mecanismos específicos mediante los cuales se procederá al registro de los dispositivos de videovigilancia, especialmente aquellos de establecimientos privados y domiciliarios. Asimismo, que se explicita la incorporación o no de los dispositivos móviles y la utilización de otras tecnologías complementarias, como reconocimiento facial, sistemas de detección automática, lectura de patentes y drones.

| Por otro lado, la existencia de un registro permitiría al Estado provincial contar con información precisa acerca del número de dispositivos que controlan el espacio público, así como su ubicación exacta, las empresas que ofrecen estos servicios y otras características de funcionamiento que permitan verificar el cumplimiento tanto de las recomendaciones nacionales e internacionales sobre legalidad, finalidad, razonabilidad y proporcionalidad, como de los principios de licitud establecidos por la Disposición 10/2015 de la DNPDP en materia de protección de datos personales.

| Específicamente el proyecto establece que los dispositivos de video vigilancia deben ser utilizados como medio preventivo y disuasivo (aunque suelen tener otras funciones también vinculadas a la regulación

del tránsito, la asistencia de emergencias y la investigación judicial de delitos) y que no se debe poner en riesgo las garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. Respecto de la protección de datos personales, se recomienda la incorporación de información específica acerca de cómo se procederá a garantizar el derecho a la autodeterminación informativa (en caso de solicitudes de acceso y cancelación de grabaciones que contengan imágenes propias).

| Respecto del uso de las imágenes, el proyecto establece que las grabaciones serán sólo utilizadas a los fines perseguidos por la ley. Asimismo, impone límites a la utilización de estas imágenes, cuya cesión o copia el proyecto prohíbe, estableciendo los principios de reserva y confidencialidad. Sin embargo, no se especifica si el registro será puesto, total o parcialmente, a disposición de la ciudadanía y, en todo caso, a través de qué vía.

| La posibilidad o no de captación de sonidos es otro aspecto fundamental en tanto implica una posible afectación al derecho a la intimidad.

| En tanto el Ministerio de Seguridad oficiará de autoridad de aplicación de la ley, se entiende que se creará en el marco de su estructura un área específica que se ocupe de la implementación y del funcionamiento del registro provincial de cámaras de videovigilancia. Sin embargo, sería importante considerar, en vínculo con las recomendaciones internacionales, la creación de un órgano de control independiente que pueda actuar de contralor y realice al mismo tiempo evaluaciones periódicas sobre la utilización de los sistemas de videovigilancia y el funcionamiento del registro.

| El proyecto establece que los responsables de estos sistemas deberán almacenar las imágenes por un término mínimo de 30 días corridos, vencido el cual deberán ser destruidas. Este punto puede generar ciertas modificaciones importantes sobre el estado actual de la videovigilancia y posiblemente costos para los poseedores de sistemas de monitoreo, en tanto en caso de requerirse un aumento de los tiempos de almacenamiento esto puede suponer también una necesidad de adecuación del equipamiento. Asimismo, se plantea la duda respecto de cómo procederá la autoridad de aplicación para evitar tiempos de guarda superiores a lo estipulado.

| Por último, en caso de aprobación del proyecto de ley, se considera de suma importancia contemplar la capacitación del personal a cargo del registro y del área específica.

Conclusiones

La colocación de cámaras de vigilancia y la creación de centros de monitoreo se convirtió en los últimos años en una respuesta frecuente de los municipios ante las demandas de seguridad, que se suma a la extensión de la utilización de dispositivos tecnológicos en el ámbito privado. En este

contexto, la regulación de la videovigilancia se presenta como una cuestión fundamental para atender a los desafíos que supone la utilización de estas tecnologías en el marco de políticas de seguridad democráticas.

En cuanto al proyecto en particular, se evalúa positivamente que el Estado provincial pueda tener información detallada de la localización de las cámaras que monitorean espacios públicos y las condiciones de tratamiento, almacenamiento y conservación de las imágenes. En este sentido, la regulación permitiría a la Provincia controlar la licitud de los sistemas de videovigilancia y la confidencialidad respecto de las imágenes que se capten, resguardando los derechos fundamentales.

El registro de los sistemas y sus responsables facilita, además, el control del cumplimiento de lo previsto por la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales y la Disposición 10/2015 respecto de la licitud de los sistemas de videovigilancia. Sin embargo, se enfatiza en la necesidad de que la reglamentación detalle los mecanismos mediante los cuales se dará cumplimiento a la normativa y los procesos específicos mediante los cuales se resguardarán dichos derechos.

Por otro lado, se destaca la utilidad práctica de un registro de estas características en las investigaciones judiciales, que simplificaría los procesos de búsqueda, optimizando el tiempo y los recursos. Asimismo, se considera que el registro podría contribuir al diseño de herramientas de evaluación del funcionamiento y la efectividad de la videovigilancia, que conduzcan a procesos de toma de decisiones debidamente informados y que prioricen el principio de transparencia.

Referencias bibliográficas

Ball, K., Haggerty, K., y Lyon, D. (2012). *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. Nueva York: Routledge.

Crawford, A., y Evans, K. (2016). *Crime Prevention and Community Safety*. En Leibling, A, Maruna, S and McAra, L, (eds.) *Oxford Handbook of Criminology* (sixth edition). Oxford: Oxford University Press.

Galdon-Clavell, G. (2015). Si la videovigilancia es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas. *Eure*, 41(123), 81-101.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Paidós.

Lio, V. (2018). *Gobernar la mirada. Controversias en torno al uso de la videovigilancia del espacio público en la Provincia de Buenos Aires (2007-2015)*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Lio, V. (2019). La extensión de la videovigilancia en el territorio bonaerense. *Geograficando*, 15 (1).

Lorenc Valcarce, F. (2014). Seguridad privada. La mercantilización de la vigilancia y la protección en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Lyon, D. (2004). Globalizing Surveillance: Comparative and Sociological Perspectives. *International Sociology*, 19(2), 135–149.

Rodríguez Games, N., Fernández, S., y Sain, M. (2016). Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UMET.

Schleider, T., y Carrasco, M. E. (2016). Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

IDENTIDAD VISUAL

El proceso de la construcción de la identidad de la OACBL se inició con la creación del icono. La base de este proceso fue la búsqueda del equilibrio, con una construcción que denotara la participación fundamental de cada una de las partes integrantes, con la intención de mostrar la totalidad.

La razón de esto es la idea de que el funcionamiento de la oficina, en conjunto con los poderes con los que interactúa, representa finalmente una estructura que beneficia a la población. Por dicho motivo se eligieron las tres partes que sostienen el centro y en el conjunto puede verse el atisbo de una forma final (el triángulo). Ésta surge de la superposición de distintas partes con una transparencia, que refleja también uno de los objetivos de la oficina, otorgar transparencia a los procesos legislativos, que forman en su centro una figura final. La elección del color se basa en encontrar aquello que nos represente, sin distinción partidaria, por eso es que fueron elegidos los colores de la bandera.



Oficina de Análisis
Costo Beneficio de Legislación

PROYECTO PNUD ARG/18/P03



OACBL

LA TIPOGRAFÍA

La elección tipográfica se centró en la búsqueda de facilidad de lectura y fluidez. A la carga de información conviene acompañarla con una tipografía sin serif, en este caso redondeada y moderna, formal pero con una característica distinta, más movimiento.

Raleway

Regular

Aa Bb Cc Dd Ee Ff Gg Hh Ii Jj Kk Ll Mm Nn Ññ Oo Pp Qq Rr Ss Tt Uu Vv
Ww Xx Yy Zz

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Bold

Aa Bb Cc Dd Ee Ff Gg Hh Ii Jj Kk Ll Mm Nn Ññ Oo Pp Qq Rr Ss Tt Uu Vv
Ww Xx Yy Zz

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Black

Aa Bb Cc Dd Ee Ff Gg Hh Ii Jj Kk Ll Mm Nn Ññ Oo Pp Qq Rr Ss Tt Uu Vv
Ww Xx Yy Zz

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

EXPERIMENTACIÓN VISUAL





Oficina de Análisis Costo Beneficio de Legislación

PNUD PROYECTO ARG P03



Oficina de Análisis Costo Beneficio de Legislación

PNUD PROYECTO ARG P03



Oficina de Análisis Costo Beneficio de Legislación

PNUD PROYECTO ARG P03



Oficina de Análisis Costo Beneficio de Legislación

PNUD PROYECTO ARG P03



Oficina de Análisis
Costo Beneficio de Legislación

PROYECTO PNUD ARG/18/P03