



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



**Instituto de Investigaciones en Administración,
Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión
(IADCOM)**

Directora: Profesora Emérita Dra. María Teresa Casparri

**REVISTA DE INVESTIGACIÓN
INTERDISCIPLINARIA EN MÉTODOS
EXPERIMENTALES**

Año 6. Volumen 1

2017

La Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires es una publicación anual que se propone como un espacio de articulación entre los investigadores de diversas disciplinas aplicando metodologías experimentales. Esta publicación tiene un comité científico integrado por reconocidos académicos nacionales e internacionales, que le otorga un claro perfil global y un alto nivel de calidad científica.

Esta revista forma parte del directorio de publicaciones científicas Latindex – CONICET.

Derechos de autor

Todos los derechos reservados. Ningún artículo o parte de esta obra puede ser publicada, reproducida, traducida, adaptada en cualquier forma total o parcial, por medios electrónicos, mecánicos o cualquier sistema de almacenamiento de información.

All rights reserved. No part of this journal may be published, reproduced, translated or adapted in any form or by any means.

Propietario de la Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales:

Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/iadcom/

Editor responsable: María Teresa Casparri.

Lugar de edición: Facultad de Ciencias Económicas – UBA

Av. Córdoba 2122-C1120AAQ-Ciudad de Buenos Aires-Argentina

e-mail: iadcom@fce.uba.ar

**Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos
Experimentales.**

Año 6 - Vol. 1 (2017)

Directora

María Teresa Casparri

Comité Científico

María Teresa Casparri

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

Adriana Norma Fassio

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

Javier Ignacio García Fronti

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

Julio César Tiberio

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

María Gabriela Ruty

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

Comité Editorial

Emmanuel Oliverio

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

Silvana María Curcio

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina

Marcela Isabel Jabbaz

Universidad de Valencia. España

Stella Maris Nigro

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Argentina

Alejandra Myriam Dezi

Municipio de Morón. Argentina

Flavio Ismael Lowenrosen

Universidad Maimónides. Argentina

Editor responsable:

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

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

Av. Córdoba 2122-C1120AAQ

Ciudad de Buenos Aires-Argentina

Contacto: jadcom@fce.uba.ar

Índice

- 7 **Prefacio**
- 9 **Acerca de los autores**
- 11 **Impacto del turismo en el crecimiento sostenible de destinos playa en México**
Miriam Cavazos Hernández; Anet Amparo Mendoza Coronado; Sarahí Zárate Vargas; Hugo Daniel Rimada González
- 35 **Percepción del error en centros de salud argentinos: la influencia de una acreditación internacional en calidad**
Julián Torreblanca
- 59 **Gestión del conocimiento y el Estado**
María Alejandra Aguirre, Carlos Alejandro Pacho
- 87 **La reforma policial como problema de investigación. Una revisión bibliográfica crítica y multidisciplinaria para el estudio del fenómeno en la provincia de Buenos Aires**
Andrés H. Escudero
- 119 **Información para los autores**

PREFACIO

En este nuevo número de la revista presentamos trabajos orientados a mostrar y reflexionar sobre los procesos y resultados de diversos proyectos innovadores.

En primer lugar Hernández, Mendoza Coronado, Zárate Vargas y Rimada Gonzalez hacen un análisis del impacto del turismo en el crecimiento sostenible de destinos playa en México a partir del método de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (FGLS) y concluyen que solo el trabajo empleado por la actividad turística genera impactos positivos en el crecimiento económico de los destinos de playa analizados.

El segundo artículo de Julián Torreblanca trata el tema de la mejora de la calidad y la seguridad de los pacientes en centros de salud a partir de la implementación de normas internacionales de calidad y su debida acreditación, a partir de un estudio de caso comparado. Se concluye que el proceso de acreditación es parte e inicio de un recorrido de cambio y mejora organizacionales de mayor alcance.

Por su parte, María Alejandra Aguirre, y Carlos Alejandro Pacho evalúan la importancia que el Estado argentino asigna a la gestión del conocimiento como insumo estratégico en la generación de valor transferible a los actores sociales. Para ello identifican los principales organismos nacionales que gestionan conocimiento y su estructura de financiamiento.

Finalmente, Andrés Escudero problematiza la reforma policial en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, con el objetivo de aportar una visión de conjunto acerca de la literatura disponible a fin de mostrar en el marco de las políticas de seguridad de la PBA el proceso de construcción de nuevos problemas, objetos e hipótesis para la investigación.

Agradecemos a los autores y a los pares revisores de los artículos, que con sus recomendaciones los enriquecieron, y esperamos que esta nueva publicación sea de utilidad para la comunidad académica interesada en la temática de la innovación responsable.

*Prof. Emérita Dra. María Teresa Casparri
Directora del Instituto IADCOM*

ACERCA DE LOS AUTORES

María Alejandra Aguirre

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ingeniería. Investigadora Independiente (CONICET), Grupo de Medios Porosos (GMP). Profesora Adjunta, Departamento de Física de la Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires.

Andrés H. Escudero

Licenciado en Ciencia Política (UB) y Magíster en Administración Pública (ECON-UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Docente de planta de Ciencia Política en la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE-DABA). Investigador y docente en la Universidad del Salvador (Facultad de Ciencias Jurídicas) y la Universidad de Palermo (UP). Miembro del Programa de Innovación y Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (IADCOM, FCE-UBA).

Miriam Cavazos Hernández

Graduada del ITESM Campus Monterrey (2017) como Licenciada en Economía. Durante su carrera, obtuvo experiencia como practicante en el área de Gestión Sostenible de Recursos Hídricos en Fundación FEMSA, en FEMSA, donde realizó actividades de planeación estratégica. Actualmente se encuentra trabajando como Analista de Conservación de Cuencas, en el área de Gestión Sostenible de Recursos Hídricos, igualmente en Fundación FEMSA, donde realiza actividades de innovación e inteligencia de negocios.

Anet Amparo Mendoza Coronado

Licenciada en Economía por el ITESM Campus Monterrey (2017). Durante su carrera, obtuvo diferentes pasantías en México y Estados Unidos. Durante el semestre ene-jun 2016 trabajó como practicante del Dpto. de Análisis Económico y Financiero dentro de Grupo Financiero Banco BASE, donde realizó pronósticos del tipo de cambio, precios del petróleo y PIB. En junio de ese mismo año, obtuvo una pasantía internacional en Investar Financial (Texas, EEUU) donde se desempeñó como Analista de Capital de Riesgo. En enero 2017, regresó a México y obtuvo su última pasantía en BanRegio Grupo Financiero, donde actualmente se encuentra trabajando como Analista de Banca de Inversión especializada en la pequeña y mediana empresa (PYME).

Carlos Alejandro Pacho

Contador Público Nacional, Magíster, MBA. Doctorando de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE). Profesor Adscripto Interino, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Morón.

Hugo Daniel Rimada González

Licenciado en Economía por el ITESM, Campus Monterrey (2017). Ha participado en numerosos proyectos de desarrollo económico y vinculación con entidades en Estados Unidos, Europa y el Caribe como asistente de investigación y consultoría del Instituto para el Desarrollo Regional (ITESM). En noviembre de 2016 se integró al equipo de Equity Analytics en la empresa estadounidense MSCI, como pasante de productividad laboral y accesibilidad.

Julián Xavier Torreblanca

Licenciado en Administración, Contador Público y MBA. Ha realizado estudios complementarios en mercado de capitales y comercio electrónico. Actualmente es Becario Doctoral CONICET en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, en la orientación de Administración. Es Profesor Titular de la Universidad Adventista del Plata, Entre Ríos, en las asignaturas Simulación de Negocios; Liderazgo y Motivación; y Principios de la Administración. Es Profesor Adjunto en las asignaturas de Comercio Electrónico; Administración Financiera; e Introducción a la Contabilidad.

Sarahi Zarate Vargas

Licenciada en Economía por el ITESM, Campus Monterrey (2017). Durante su carrera como economista en el Tecnológico de Monterrey participo en el programa de doble titulación con University of Essex en Reino Unido donde fue acreedora a una maestría en International Economics con la distinción de mérito académico. Participante en el programa de Verano de Excelencia Académica con Yale University en EUA. Actualmente se encuentra trabajando como Analista de Precios de Transferencia en la consultora fiscal Chevez, Ruiz, Zamarripa y Cía.

IMPACTO DEL TURISMO EN EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE DE DESTINOS PLAYA EN MÉXICO

Miriam Cavazos Hernández; Anet Amparo Mendoza Coronado; Sarahí Zárate Vargas; Hugo Daniel Rimada González

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Grupo de investigación del Seminario de Economía Mexicana. Monterrey, México.

A01195323@itesm.mx, A00814122@itesm.mx, A01195818@itesm.mx, hugodanielri12@gmail.com

Recibido el 3 de mayo de 2017. Aceptado el 17 de noviembre de 2017

Resumen

El propósito de este estudio es comprobar el impacto de la actividad turística en el crecimiento económico sostenible de los destinos playa de México. Utilizando técnicas estadísticas de datos tipo panel, datos de 15 destinos playa de México fueron recopilados para los años del 2004, 2009 y 2014. Se encontró por medio del método de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (FGLS) que el capital y el trabajo empleado por la actividad turística son significativos al 1%, 5% y 10%. A pesar de esto, sólo el trabajo empleado por la actividad turística genera impactos positivos en el crecimiento económico de los destinos playa.

Palabras Clave: Turismo, Crecimiento económico sostenible, Destinos playa.

Abstract

The purpose of this study is to verify the impact of tourism, as an economic activity, on the sustainable economic growth of beach destinations districts in Mexico. Using panel-type statistical techniques, data for 15 beach destinations in Mexico was collected for the years of 2004, 2009 and 2014. Through the use of the Feasible Generalized Least Squares (FGLS) method, it was found that the capital and labor used by the economic activity of tourism are significant at 1%, 5% and 10%. Despite this, only the labor employed by the tourism activity generates positive impacts on the economic growth of beach destinations.

Keywords: Tourism, Sustainable economic growth, Beach destinations

Introducción

El propósito de este estudio es comprobar el impacto de la actividad turística en el crecimiento económico sostenible de destinos playa¹ de México. Para diversas economías, a lo largo de las últimas décadas, el turismo se ha convertido en uno de los sectores de la economía que muestra mayor dinamismo (Kester, 2005). Por esta razón, resulta importante que los estrategas de política pública identifiquen cuál es la relación entre el crecimiento económico y el turismo, así como el impacto del medio ambiente sobre éste.

La motivación para realizar este estudio surgió al observar la importancia que la actividad turística ha adquirido durante las últimas administraciones federales y la participación² en el Producto Nacional Bruto para el 2014 de cada destino playa al total nacional, puesto que a través de los últimos años ha demostrado ser una fuente importante de generación de empleos, exportación de servicios y de atracción de inversión extranjera directa (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

A inicios de su gobierno, y con el fin de aprovechar el potencial turístico del país (Poder Ejecutivo Federal, 2013), el presidente Enrique Peña Nieto integró en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 cuatro estrategias clave para el desarrollo del sector turístico, las cuales incluían principalmente el ordenamiento y la transformación del sector, la innovación y la competitividad, el fomento de mayor inversión y la promoción eficaz de destinos turísticos, así como la sustentabilidad y el beneficio social. De acuerdo a la Organización Mundial de Turismo, México pasó del lugar 15° al 9° de 2013 a 2015 en la escala de países más visitados a nivel mundial (INEGI, 2015).

Asimismo, según el titular de la Secretaría de Turismo, Enrique de la Madrid Cordero, durante los primeros cuatro años del gobierno de Enrique Peña Nieto, el sector turístico incrementó en 11 millones el número de turistas extranjeros que visitaron el país; además, las actividades turísticas lograron recaudar un ingreso total de 19

¹ Casos de interés para Fitch Ratings México, expresados en la sesión inicial del Seminario de Economía Mexicana, por la Lic. Natalia Etienne Lambretón del área de calificación de deuda pública de Fitch Ratings México.

² Playas de Rosarito: 0.03%; La Paz: 0.12%; Los Cabos: 0.18%; Acapulco: 0.20%; Puerto Vallarta: 0.13%; Bahía de Banderas: 0.07%; Benito Juárez: 0.44%; Cozumel: 0.06%; Chetumal: 0.06%; Playa del Carmen: 0.20%; Culiacán: 0.49%; Mazatlán: 0.26%; Guaymas: 0.09%; Boca del Río: 0.13%; y, Xalapa: 0.13%.

mil 500 millones de dólares, lo que generó cerca de 9 millones de empleos directos e indirectos (Secretaría de Turismo, 2017).

Dado que el turismo de sol y playa se sustenta principalmente del aprovechamiento de los recursos naturales, las nuevas políticas públicas enfrentan el desafío de establecer un equilibrio entre la expansión de la oferta turística y la sustentabilidad del crecimiento (Brida, Lanzilotta, Pereyra y Pizzolon, 2013). Con el propósito de garantizar la competitividad de la mayoría de los destinos turísticos, se ha reconocido la importancia de gestionar las externalidades que el incremento en la actividad de este sector puede causar (Mihalic, 2000) y facilitar la sostenibilidad de estos en el largo plazo.

La hipótesis que este estudio busca comprobar es que existe un impacto del turismo en el crecimiento económico sostenible en destinos playa en México. Para realizar esta investigación, se utilizaron los datos del Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) para las variables de producción total, recursos naturales, capital y trabajo empleados por la actividad turística. El SAIC recaba los datos obtenidos a través de los Censos Económicos 2004, 2009 y 2014 que corresponden a la actividad económica que realizó la estructura productiva de México en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de los años 2003, 2008 y 2013 (SAIC, 2014). Cabe notar que la cobertura de los Censos Económicos llega a los 32 estados del país. Para el caso de la tecnología, la información se obtuvo del Sistema de Cuentas Nacionales (en adelante, SCN), igualmente, de INEGI. Por último, los datos de la superficie de tierra por destino playa se obtuvieron a partir de la información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (en adelante, INAFED) y de diversos portales oficiales de los estados en los que se localizan los destinos playa bajo análisis.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el primer apartado se presenta el marco teórico donde se muestra la teoría detrás de la relación entre crecimiento económico y turismo, y el impacto de esta actividad en el medio ambiente. En el segundo apartado se revisan algunas de las principales contribuciones que la literatura ha realizado a este tema. En el tercer apartado, se presenta el modelo de Romer (2006) como la metodología a utilizada y las bases de datos que se utilizaron para desarrollar las estimaciones econométricas para datos de panel. Finalmente, se presentan los resultados obtenidos y conclusiones.

1. El turismo como factor de crecimiento sostenible

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, el turismo³ sostenible es un motor para la creación de empleo y una fuerza impulsora del crecimiento económico (OIT, 2016).

El turismo per se tiene que ver con las actividades que lo conforman e implican un gasto turístico, denominándose así como una actividad de consumo. Como tal, tiene efectos en la economía, en el entorno natural, las zonas edificadas y en la población local de los lugares visitados, ya sea a nivel nacional o internacional. El medio ambiente cuenta con recursos esenciales para el segmento turístico de sol y playa. No obstante, una alteración en los patrones del clima en los destinos playa puede ocasionar afectaciones en el confort de los turistas y en sus decisiones de viaje futuras (OMT, 2017).

Modelos de crecimiento económico con recursos naturales y objetivos de medio ambiente

Solow (1974) y Stiglitz (1974) muestran que el crecimiento económico es posible siempre y cuando el factor reproducible de producción pueda ser sustituido por recursos naturales a lo largo del crecimiento equilibrado de la economía⁴.

La resolución de la restricción en la disponibilidad de recursos fue abordada por la curva ambiental invertida de Kuznets, donde la relación entre el nivel de ingreso y la contaminación per cápita se toman en cuenta como factores que desaceleraron el

³ El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un periodo inferior a un año, con fines de ocio, negocios o por otros motivos (OMT, 2017).

⁴ La inclusión de los recursos naturales en el proceso de desarrollo de la teoría económica permite suponer su importancia para las posibilidades de crecimiento sostenible en el tiempo. No obstante, los modelos de crecimiento económico no han incluido los recursos naturales y otros aspectos relacionados con el medio ambiente como variables determinantes de crecimiento posiblemente debido a la presunción de rendimientos marginales decrecientes (Sánchez, 2011).

crecimiento económico de un área⁵. La curva ambiental invertida de Kuznets⁶, presenta la relación entre diferentes indicadores de degradación ambiental (principalmente de la calidad del agua y el aire) y el ingreso per cápita. Derivada de esta teoría, Nordhaus (1974, 1977) estudia la curva ambiental de Kuznets al analizar la relación entre el crecimiento y medio ambiente. En su modelo, Nordhaus (1992) caracteriza una economía cerrada a través de una función de producción del tipo Cobb-Douglas la cual incluye los recursos naturales y la tierra como variables determinantes del crecimiento económico.

La relación entre recursos naturales y crecimiento económico tiene como principal fuente la investigación de Sachs y Warner (1995), quienes determinan que las economías que cuentan con una mayor cantidad de recursos naturales tienden a registrar un crecimiento más lento en comparación con las economías que presentan una menor disponibilidad de recursos naturales. A través de un análisis que explica el crecimiento económico en relación a los recursos naturales, Warner y Sachs (1995) concluyen que el crecimiento económico de un país revela una relación inversa con la disponibilidad de recursos naturales.

Por otra parte, y tomando en cuenta el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales, otros estudios han abordado también la relación que existe entre el ingreso y la degradación ambiental. De acuerdo a Stern (2003), en etapas tempranas del crecimiento económico, la degradación ambiental y la contaminación incrementan. No obstante, después de alcanzar cierto nivel de ingreso per cápita, se prueba que dicha tendencia se invierte con niveles altos de ingreso, por lo que el crecimiento económico genera una mejora medioambiental. Aunque usualmente el crecimiento económico llega a una degradación ambiental en etapas tempranas de su proceso, al final, lo mejor para alcanzar un situación ambiental decente es convertirse en un país rico.

⁵ Como menciona Chambers y Guo (2009) ignorar el impacto que tiene la actividad económica sobre el medio ambiente genera un pensamiento restrictivo sobre la disponibilidad de recursos.

⁶ De acuerdo a Báez y Smer (2012), desde 1991, la hipótesis planteada por Simon Kuznets en 1941, es utilizada para representar la relación existente entre la contaminación per cápita y el ingreso per cápita.

El modelo de Romer (2006) se presenta como una extensión del modelo de Solow (1956)⁷⁸. En su modelo, Romer discute los efectos de las limitaciones de la tierra y de los recursos naturales en el crecimiento económico y argumenta que, aunque las restricciones impuestas por la tierra y los recursos no renovables no obstaculizan el crecimiento económico, sus efectos pueden ser compensados por el progreso tecnológico y el proceso de sustituciones de factores de producción. El modelo está representado por la siguiente ecuación:

$$Y(t) = K(t)^\alpha R(t)^\beta T(t)^\gamma [A(t)L(t)]^{1-\alpha-\beta-\gamma} \quad (1)$$

Donde,

$$\begin{aligned} \alpha, \beta, \gamma &> 0 \\ \alpha + \beta + \gamma &< 1 \end{aligned}$$

R(t): Recursos naturales empleados en el proceso productivo

Y(t): Producción

K(t): Capital

L(t): Trabajo

A(t): Tecnología o eficacia del trabajo

T(t): Superficie de Tierra

t : Año

Tal como lo presenta Romer (2006) y dado que se mantienen los supuestos establecidos en el modelo teórico de crecimiento de Solow (1956), el capital, el trabajo y la tecnología pueden expresarse por las siguientes ecuaciones:

⁷ El modelo teórico de crecimiento de Solow, presentado en 1956, estudia el crecimiento económico a través de una función neoclásica de producción Cobb-Douglas, a través de la cual explica el crecimiento a largo plazo mediante la acumulación de capital, trabajo y crecimiento poblacional, así como por incrementos en la productividad (referido como progreso tecnológico). Entre sus conclusiones establece que los países más ricos mantienen una tasa de ahorro más alta, mientras que los países pobres tienen una tasa de crecimiento poblacional mayor.

⁸ Aunque los recursos naturales y la contaminación se encuentran ausentes en el modelo teórico de Solow, ambas variables se han vuelto importantes debido a que los modelos de crecimiento económico no han incluido el impacto de los recursos naturales y otros aspectos medioambientales como variables determinantes de crecimiento (Sánchez, 2011).

$$K(t) = sY(t)R - \delta K(t) \quad (2)$$

$$L(t) = nL(t) \quad (3)$$

$$A(t) = gA(t) \quad (4)$$

Donde:

n: Tasa de crecimiento de la población

g: Tasa de crecimiento de la tecnología o eficacia del trabajo

s: Tasa de ahorro

δ : Depreciación de capital

Entre sus conclusiones, Romer (2006) enfatiza que en el largo plazo una oferta fija de recursos naturales conducirá a una caída sostenida del nivel de renta, y por ende, la economía deberá responder a esta situación dirigiendo acciones productivas que emplean los recursos naturales de una forma menos intensiva, o mediante la aplicación de instrumentos económicos que garanticen el crecimiento y aseguren un cese del agotamiento de los recursos. De acuerdo con Romer (2006), el modelo de Nordhaus (1992) permite concluir que la presencia de una oferta fija de tierra, una dotación de otros recursos naturales escasa y una producción en continuo crecimiento pueden generar un nivel de contaminación y de destrucción del medioambiente que ponga fin al proceso de crecimiento de la economía en cuestión.

2. El impacto del turismo en el crecimiento sostenible

Diversos autores han contribuido al estudio de la relación teórica y empírica entre la actividad turística y el crecimiento económico. Por una parte, Braw, Lanza y Pigliaru (2003) estiman una ecuación de regresión por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), donde muestran que el turismo puede estar correlacionado con el capital humano, características geográficas o culturales, y no puede ser éste un determinante independiente del crecimiento económico. Por otro lado, Eugenio-Martín, Martín y Scarpa (2004) utilizan un modelo de datos panel y el estimador de Arellano-Bond para paneles dinámicos para proveer evidencia de que un incremento en el número de turistas per cápita causa mayor crecimiento económico en países de bajo y mediano ingreso en Latinoamérica, pero no en los países de ingreso alto.

Con relación al impacto del turismo en el crecimiento económico sostenible de una región, Giannoni (2008) presenta un modelo teórico donde muestra la relación entre el turismo y el crecimiento económico sostenible. Utilizando la población y el desarrollo tecnológico como variables exógenas, y bajo el supuesto que el turismo es productor de contaminación, y son los turistas adversos a la contaminación. Giannoni (2008) concluye que el turismo en masa sólo está asociado con tasas de crecimiento altas, y en general, dicha relación no es sostenible, debido a la explotación y deterioro del medio ambiente que este crecimiento conlleva.

En la revisión de literatura sobre la relación entre crecimiento económico sostenible y la actividad turística no se encontró evidencia de estudios empíricos para el caso de México. Ramírez (2006) analiza el impacto del sector turístico en la actividad económica de México, al igual que su tendencia y cointegración, y logra concluir que en este caso, la actividad turística y la producción económica mexicana no muestran una tendencia estocástica común.

A pesar de que existe un considerable número de investigaciones académicas que tienen como objeto de estudio la relación entre crecimiento económico y la actividad turística, hay muy poca literatura que aborda el análisis de la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente en zonas turísticas (Sánchez, 2011). Para el caso mexicano, Barrón, Gómez y Meza (2011) encuentran mediante un análisis econométrico de MCO que en todos los estados de la República Mexicana existe una relación inversa entre el crecimiento económico y los recursos naturales, con excepción de los estados de México, Zacatecas y Quintana Roo, que mostraron la existencia de una relación directa entre ambas variables. Debido a esto, en la presente investigación, se pretende incluir los recursos naturales como determinante de crecimiento sostenible en destinos playa en México para observar el impacto en el proceso de crecimiento de dichos destinos. Es pertinente aclarar que la motivación detrás de este estudio es de coadyuvar en la mejor construcción de calificaciones crediticias para los destinos antes mencionados.

3. Metodología

Con la finalidad de explicar el impacto que el turismo tiene en el crecimiento económico sostenible de los destino playa en México, se utiliza la extensión del modelo de Romer (2006) con recursos naturales, la cual muestra que el crecimiento

del producto por trabajador puede ser positivo o negativo, dependiendo de si la escasez de recursos naturales lo disminuye y si el progreso tecnológico lo aumenta (Sánchez, 2011).

Por lo tanto, para el caso de estudio de las playas mexicanas se utiliza la ecuación (5) en su forma linealizada:

$$\ln Y(t) = \alpha \ln K(t) + \beta \ln R(t) + \gamma \ln T(t) + (1 - \alpha - \beta - \gamma)[\ln A(t) + \ln L(t)] \quad (5)$$

Donde $Y(t)$ es la producción total; $K(t)$ es el capital; $R(t)$ corresponde a los recursos naturales empleados por la actividad turística; $T(t)$ es la superficie de tierra; $A(t)$ es la tecnología y $L(t)$ representa el trabajo empleado por la actividad turística.

Una de las limitaciones principales del modelo es que, al derivarse de una función de producción del tipo Cobb Douglas, una variación en el nivel de progreso tecnológico genera un cambio idéntico del nivel de producción independientemente de los recursos naturales o la extensión de tierra utilizada en el proceso productivo (Sánchez, 2011). Por lo tanto, y de acuerdo a Romer (2006), utilizar algún otro tipo de función en dicho modelo, por ejemplo, utilizar una función Leontief, provocaría que los factores más escasos tuvieran mayor importancia en la producción, por lo que la participación de estos factores sobre la producción tendería a aumentar con el paso del tiempo.

Datos

Con la finalidad de realizar el estudio, se obtuvieron las variables descritas en el Cuadro 1 para los 15 destinos playa de México para los años 2004, 2009 y 2014.

La relación entre la productividad de los factores y el progreso tecnológico ha sido estudiada empíricamente para diversas economías. En el caso de los países miembros de la OCDE, Kato (2016) y Madsen (2007), prueban una convergencia existente entre la PTF de los países miembros de la OCDE y la importación del conocimiento tecnológico entre los mismos por medio del uso más eficiente de los factores de producción; ambos concluyen que la convergencia de la PTF se debe principalmente por la importación de procesos tecnológicos entre economías abiertas.

Por otra parte, para referirse a los recursos naturales, Gylfason (2001) y Sachs y Warner (1995), utilizan las exportaciones o la producción de las actividades del sector primario de la economía, que incluye agricultura, pesca, silvicultura, minería y ganadería.

Dada la limitada disponibilidad de datos que existen a nivel municipal para el caso de México, se utilizó la producción bruta total del sector 11 de Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, debido a que este es uno de los sectores cuya producción proviene principalmente del uso de los recursos naturales disponibles en una región.

Para analizar la tecnología, diversos autores han optado por utilizar el concepto de progreso tecnológico como la acumulación de ideas y conocimiento en una economía (Kato, 2016; Madsen, 2007; López-Pueyo, Villarroja y Visús, 2006). La tecnología, bajo el modelo de Solow (1957), está presente en el crecimiento a largo plazo como un factor proveniente del uso de mano de obra y capital. Por lo tanto, la productividad del uso de los factores de producción trae consigo el residual de productividad, conocido como la productividad total de los factores (PTF).

Es importante notar que la PTF tiene limitaciones como proxy de tecnología. De acuerdo a López-Pueyo et al. (2006), esta medida omite disrupciones por economías de escala, ciclos económicos e incluso posibles errores de medición.

Cuadro 1: Variables utilizadas en el estudio

| Variable | Unidad y temporalidad | Fuente | Construcción para el estudio |
|---|--|--|---|
| Yt : Producción Total, representada con el Producto Bruto Total (PBT). | Millones de pesos. Anual. | Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) de INEGI. | Logaritmo natural de la variable del total municipal. Representa el ingreso por destino playa total del año. |
| Rt : Recursos naturales empleados por la actividad turística representada por Producción Bruta Total del sector 11. | Millones de pesos. Anual. | Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) de INEGI. | Logaritmo natural de la variable para el sector 11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza. |
| Kt : Capital, representada por el Acervo Total de Activos Fijos. | Millones de pesos. Anual. | Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) de INEGI. | Logaritmo natural de variable perteneciente en el sector 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. |
| Lt : Trabajo empleado por la actividad turística representada por Personal Ocupado Total. | Personas. Anual. | Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) de INEGI. | Logaritmo natural de variable perteneciente en el sector 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. |
| At : Tecnología, representada por la Producción Total de Factores (PTF). | Anual. | Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de México de INEGI. | Logaritmo natural de PTF a nivel nacional por año. |
| Tt : Superficie de tierra representada por extensión territorial de los destinos playa. | Kilómetros cuadrados. Constante por año. | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y otras fuentes. | Logaritmo natural de variable. |

Fuente: Elaboración propia

Estimación estática para datos de panel

Con el objetivo de evaluar el impacto del turismo en el crecimiento económico sostenible en los 15 destinos playa⁹ de México, se utilizó la técnica de estimación estática para datos tipo panel para el modelo determinado por la ecuación (6):

$$\ln Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \ln K_{i,t} + \beta_2 \ln R_{i,t} + \beta_3 \ln T_{i,t} + \beta_4 \ln A_{i,t} + \beta_5 \ln L_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (6)$$

Donde $Y_{i,t}$ es la producción total; $K_{i,t}$ es el capital; $R_{i,t}$ es corresponde a los recursos naturales empleados por la actividad turística; $T_{i,t}$ es la superficie de tierra; $A_{i,t}$ es la tecnología; $L_{i,t}$ es el trabajo empleado por la actividad turística, todas en su versión linealizada; y, $\varepsilon_{i,t}$ es el error aleatorio.

La hipótesis nula que se busca comprobar es si, de acuerdo a la ecuación (5), las variables $K_{i,t}$, $R_{i,t}$, $T_{i,t}$, $A_{i,t}$ y $L_{i,t}$ explican el crecimiento de la producción de los 15 destinos playa de México.

En primera instancia se revisó si dada la naturaleza de los datos, estos se ven influenciados por efectos individuales con variaciones en el tiempo (Labra y Torrecillas, 2014). Es decir, si los efectos de $Y_{i,t}$ son inexistentes a través del tiempo, entonces cualquier cambio en esta variable debe ser por influencia de otras características que de efectos fijos (Stock y Watson, 2003). Además, al existir el efecto específico en el destino playa y exentarse el efecto específico del tiempo se debe utilizar la técnica de efectos fijos; sin embargo, si no existe el efecto específico entre ambas (destino playa y tiempo), entonces se caracteriza como un término de error aleatorio, por lo que se usa el modelo de efectos aleatorios (Cano, Winterman y Cantú, 2015).

Para determinar si la estimación de la ecuación (6) se debe realizar mediante el modelo de efectos fijos o el de efectos aleatorios, se realizó la prueba de Hausman, donde la hipótesis nula es que el modelo preferido es el de efectos aleatorios contra la hipótesis alternativa, que indica una preferencia por el modelo de efectos fijos (Greene, 2008). Para esto, es necesario agregar al modelo el efecto específico del

⁹ Casos de interés para Fitch Ratings México. Estos destinos son: Los Cabos, Acapulco, Puerto Vallarta, Bahía de Banderas, Benito Juárez, Cozumel, Chetumal, Playa del Carmen, Culiacán, Mazatlán, Guaymas, Boca del Río y Xalapa.

destino playa así como el efecto específico del tiempo, de tal manera que la ecuación (6) se transforma de la siguiente forma:

$$\ln Y_{i,t} = \gamma_i + \mu_t + \beta_0 + \beta_1 \ln K_{i,t} + \beta_2 \ln R_{i,t} + \beta_3 \ln T_{i,t} + \beta_4 \ln A_{i,t} + \beta_5 \ln L_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (7)$$

Donde γ_i representa el efecto específico del destino playa y μ_t es el efecto específico del tiempo. La prueba de Hausman para comparar si los β obtenidas por los modelos de efectos fijos y aleatorios muestran o no diferencias significativas.

Posteriormente, se probó presencia de heterocedasticidad mediante una prueba modificada de Wald, por lo que los errores estándar de los estimadores están sesgados. Para corregir este sesgo, se estimó la estructura de la heterocedasticidad a través del método de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (FGLS)¹⁰, por medio de los siguientes tres pasos, con el objetivo de ajustar los errores estándar del modelo ya establecido:

1. Estimación de la ecuación (7) usando el modelo de mínimos cuadrados ordinarios para obtener el valor de los residuales determinados como \widehat{u}_t .
2. Estimación del cuadrado de los residuales usando también mínimos cuadrados ordinarios para calcular la siguiente ecuación

$$\widehat{u}_{i,t}^2 = g(z_{i,t}) + \epsilon_{i,t} \quad (8)$$

donde z_i es una matriz que puede incluir algunas de las variables consideradas dentro de la ecuación 7.

3. Estimación de la ecuación (7), minimizando la suma ponderada del cuadrado de los residuales, donde el ponderador es igual a $\frac{1}{\widehat{u}_{i,t}^2}$.

Así entonces, bajo esta metodología propuesta será posible visualizar el impacto del turismo en el crecimiento sostenible de 15 destinos playa de México.

4. Resultados

¹⁰ El método de FGLS lleva a estimadores consistentes que son asintóticamente eficientes de los coeficientes obtenidos en la ecuación (7).

Para determinar los resultados del modelo, en primer lugar, la técnica de efectos fijos mostró que la única variable significativa a los niveles de 1%, 5% y 10% era la de capital (ver cuadro 2).

Posteriormente se evaluó el método de efectos aleatorios, en donde los parámetros de la constante y el capital fueron significativos al 1%, 5% y 10%, además los signos coincidieron con los esperados (ver cuadro 2)¹¹.

En el Modelo de FGLS se encuentra que el capital y el trabajo empleados por la actividad turística son significativos al 1%, 5% y 10% (ver cuadro 2), a pesar de esto, sólo el trabajo empleado por la actividad turística genera impactos positivos en el crecimiento económico. De acuerdo a la estimación, un aumento de 10% en el trabajo empleado por la actividad turística, se reflejará como incrementos en la Producción Total (Producto Bruto Total) de 16.37%. Sin embargo, un aumento en 10% en el capital empleado en el sector 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, generará una disminución de 5.95% en la Producción Total.

¹¹ Con la prueba de Hausman se descartó el uso del modelo de efectos aleatorios al rechazarse la hipótesis nula que sugiere efectos aleatorios como la técnica apropiada.

Cuadro 2: Resultados de las estimaciones estáticas de datos tipo panel
Variable dependiente: Ln Y

| Variab | FGLS | Efectos fijos | Efectos Aleatorios |
|---------------|--------------|----------------------|---------------------------|
| Ln K | -0.595072*** | 0.5503*** | 0.506922*** |
| Ln L | 1.637455*** | 0.244614 | -0.08956 |
| Ln R | 0.024713 | 0.01472 | 0.012642 |
| Ln A | 0.259491 | 0.0905403 | 0.143001 |
| Ln T | 0.063187 | Omitida | 0.079627 |
| Constante | -1.994786 | 3.3612 | 5.7799*** |

Nota: ***significativa al 1%, **significativa al 5% y *significativa al 10% ¹²

Fuente: Elaboración propia

Al definir el aumento en las variables de capital y trabajo como una respuesta del mercado ante un cambio en la actividad turística de los destinos estudiados, los resultados derivados del modelo FGLS indican que el trabajo posee un impacto positivo en el crecimiento de la economía de cada uno de los municipios en donde se localizan los diferentes destinos playa, mientras que el capital resulta tener un efecto inverso.

¹² Para realizar el cálculo correspondiente de las ecuaciones econométricas establecidas en este documento, se utilizó el software estadístico STATA 13 (2013).

Por otro lado, los recursos naturales, el progreso tecnológico y la extensión de tierra poseen un efecto positivo aunque estadísticamente no significativo sobre el crecimiento económico de los destinos playa.

Conclusiones

El presente estudio muestra que el crecimiento económico de los principales destinos playa en México está relacionado principalmente con los insumos de capital y trabajo utilizados por la actividad turística y no con el aprovechamiento de los recursos naturales.

De acuerdo a Romer (2006), en el largo plazo una oferta fija de recursos naturales conducirá a una caída sostenida del nivel de renta. Sin embargo, para este caso no se comprueba esta relación debido a la variable R_t de Recursos empleados por la actividad turística resultó ser no significativa.

De acuerdo a Archer y Fletcher (Briassoulis, 1991), el sector turístico en México es intensivo en el uso de mano de obra, por lo que es probable que el capital se muestre en una relación negativa con respecto al crecimiento económico. Al existir un aumento aislado del capital en el sector turístico, sin el acompañamiento del factor trabajo, se experimenta un decrecimiento económico general en dichas localidades turísticas. Por lo tanto, la correlación destacada por Braw, Lanza y Pigliaru (2003) entre la producción y el capital humano turístico es congruente con los resultados expuestos.

De la misma forma, es posible esperar que la actividad turística mexicana sea un alto generador de empleos, por lo que la variable trabajo resulta ser la más adecuada para visualizar la influencia del turismo en el crecimiento económico. Sin embargo, Arroyo y Gutiérrez (2006) concluyen que en el caso mexicano, el sector turismo sí contribuye a crear empleos, aunque no debe ser sobrevalorado directamente en el crecimiento económico, sino que también aporta al mejoramiento de la calidad de vida, el crecimiento tecnológico-científico, cultural y educativo, y a la disminución de la pobreza y marginación.

Tal como como señalan Alavalapati y Adamowicz (2000), los efectos negativos del desgaste de los recursos naturales sobre el crecimiento son perceptibles en el largo

plazo, por lo que pudiera no ser tan evidente en dicho análisis. Ya que la contribución de At y Rt al crecimiento es bastante pequeña, esto pudiera ser indicio de que el desgaste de los recursos naturales y la contaminación han comenzado a tener un detrimento en la economía de las localidades turísticas, como fue especificado por Nordhaus (1992). Sin embargo, dadas las limitaciones del análisis, sólo puede concluirse que estos factores no son suficientemente relevantes para describir el crecimiento económico general de la economía en dichos destinos playa.

Las limitaciones del trabajo están relacionadas principalmente con la poca disponibilidad de observaciones, puesto que únicamente se incluyeron tres años, así como por la falta de información económica desagregada a nivel municipal. Con datos suficientes, valdría la pena realizar un análisis de crecimiento económico sostenido de corte regional (por estados o países) para poder observar cuales son las regiones en las que la cantidad de recursos naturales disponible puede determinar o conducir al crecimiento económico.

Referencias Bibliográficas

Alavalapati, J. R., y Adamowicz, W. L. (2000). Tourism impact modeling for resource extraction regions. *Annals of Tourism Research*. Volumen 27(1). 188-202.

Arroyo, L., y Gutiérrez, E. M. (2006). Turismo y empleo. *Teoría y Praxis*. Volumen (2). 137-146. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4561/456145113008.pdf>

Báez, E. y Smer, Y. (2012) Sustentabilidad del medio ambiente. *Revista Estudiantil de Economía*. Volumen (4). 104- 126.

Braw, R., Lanza, A. y Pigliaru, F. (2003) How Fast are small countries growing? The 1980-2003 evidence. *Social Science Research Network Electronic Paper Collection*. Disponible en: <http://www.feem.it/userfiles/attach/Publication/NDL2003/NDL2003-085.pdf>

Briassoulis, H. (1991). Methodological issues: Tourism Input-Output Analysis . *Annals of Tourism Research*, Volumen (18), 485-495. Disponible en: doi:doi:10.1016/0160-7383(91)90054-F

Brida, J., Lanzilotta, B., Pereyra, J. y Pizzolon, F. (2013). El turismo como factor del crecimiento económico: Un estudio comparativo de los países del MERCOSUR. *Revista de Economía Mundial*. Volumen (34), 75-96.

Cano, H., Winterman, D. y Cantú, T. (2015) El turismo como determinante del crecimiento económico en las entidades federativas de México. *Revista Estudiantil de Economía*.

Chambers, D. y Guo, J. (2009) Natural Resources and Economic Growth: Some Theory and Evidence. *Annuals of Economics and Finance*. Volumen (10). 367-389.

Etienne, N. (2017) Casos de interés para Fitch Ratings México. Calificación de deuda pública de *Fitch Ratings México*.

Eugenio-Martin, J, Martín, N. y Scarpa, R. (2004). Tourism and economic growth in Latin American countries: A panel data approach. *Fondazione Eni Enrico Mattei*. Working Paper No.26. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.504482>.

Giannoni, S. (2008). Tourism, growth and residents 'welfare with pollution. *Tourism and Hospitality Research*. Volumen (9). 50-60.

Granger, C. (1969). Investigating causal relations by econometric models and cross-spectral methods. *Econometrica*. Volumen (37). 424-438.

Greene, W. (2008) Econometric Analysis. Sexta Edición. *Upper Saddle River: Editorial Prentice Hall*.

Gylfason, T. (2001) Natural resources and economic growth: What is the connection? *Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research. Working Paper No. 530*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=279679

Ibáñez Pérez, R. (2011). Crecimiento económico, desarrollo sustentable y turismo: Una aproximación del posicionamiento de Baja California Sur (BCS) en el barómetro de sustentabilidad. *El periplo sustentable*. Volumen (20). 75-118.

INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2009-2014). Disponible en: <http://www.gob.mx/inafed>

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Estadísticas a propósito del... día mundial del turismo (27 de septiembre). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/turismo0.pdf>

INEGI (2004-2014) Censos económicos. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/>

Kato, H. (2016). An Empirical Analysis of Population and Technological Progress. *Population Studies of Japan*, DOI 10.1007/978-4-431-54959-8_2

Kester, J. (2005). International Tourism receipts, expenditure and balance. *Tourism Economics*. Volumen 11 (2), 275-293.

Labra, Romilia y Torrecillas, Celia (2016). Guía Cero para datos de panel. Un enfoque práctico. *Universidad Autónoma de Madrid – Accenture Working papers*. Disponible en: <http://www.um.es/cpaum/files/recursos/1-F4cc9345d11288254557-rec-2-1.pdf>

López-Pueyo, C., Villarroya, J., y Visús, S (2006). Productividad total de los factores y capital tecnológico: un análisis comparado. *Información Comercial Española*. Volumen (829). 145-163.

Madsen, J. (2007). Technology spillover through trade and TFP convergence: 135 years of evidence for the OECD countries. *Journal of International Economics*. Volumen (72). 464-480.

Meza, J., Barrón, K., y Gómez, C. (2011) Crecimiento económico y recursos naturales. El caso de los Estados de la República Mexicana. *Revista Fuente*. Volumen (9). 8-14.

Mihalic, T. (2000). Environmental management of a tourist destination. A factor of tourism competitiveness. *Tourism Management*. Volumen (21). 65-78.

Nordhaus, W. (1992). An Optimal Transition Path for Controlling Greenhouse Gases. Volumen (19). 1315.

Nordhaus, W. (1977). Economic growth and climate: the carbon dioxide problem. *The American Economic Review*. Volumen (67). 341–346.

Nordhaus, W. (1974). Resources as a Constraint on Growth. *The American Economic Review*. Volumen (64). 22–26.

OIT. (2016). El turismo sostenible: un motor para la creación de empleo, el crecimiento económico y el desarrollo. *Organización Internacional del Trabajo*. Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_480998/lang--es/index.htm

Organización Mundial del Turismo (2017). Entender el turismo. Disponible en: <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

Poder Ejecutivo Federal (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>

Ramírez, J. J. (2006). Actividad económica del sector turístico mexicano: situación actual, tendencias y cointegración. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía BUAP*. (11). 89-106.

Romer, D. (2006) *Advanced Macroeconomics*. Cuarta Edición. Editorial McGraw-Hill. 38.

Romer, P. (1994) The Origins of Endogenous Growth. *The Journal of Economic Perspectives*. Volumen (8) 3-22.

Sachs, J., y Warner, A. (1995) Natural resource abundance and economic growth. *Center for International Development and Harvard Institute for International Development*. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5398.pdf>

Sistema Automatizado de Información Censal, SAIC. (2014). Censos económicos 2014. *INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en:

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/app/saic/saic_metodo.pdf

Sistema de Cuentas Nacionales, SCN. (2012). Banco de Información Económica. INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Sánchez, M. (2011) ¿Condicionan los recursos naturales el crecimiento económico? *Semestre Económico*. Volumen (14). 117-128. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v14nspe29/v14nspe29a7.pdf>

Secretaría de Turismo. (2017). México cuenta con ventajas comparativas y competitivas para enfrentar los retos actuales. *Secretaría de Turismo*. Disponible en: <http://www.gob.mx/sectur/prensa/mexico-cuenta-con-ventajas-comparativas-y-competitivas-para-enfrentar-los-retos-actuales>

Solow, R. (1974) The Economics of Resources or the Resources of Economics. *The American Economic Review*. Volumen (64). 1-14. Disponible en: http://aida.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/documents/Solow_Resources_001.pdf

Solow, R. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Volumen (70) 65-94.

StataCorp. (2013). *Stata Statistical Software: Release 13*. College Station, TX: StataCorp LP.

Stern, D. (2003) The Environmental Kuznets Curve. *International Society for Ecological Economics*. Disponible en: <http://isecoeco.org/pdf/stern.pdf>

Stiglitz, J. (1974). Growth with Exhaustible Natural Resources: Efficient and Optimal Growth Paths. *Review of Economic Studies* Volumen (41), 123-137.

Stock, J. y Watson, M. (2003) *Introduction to Econometrics*. Segunda Edición. EUA. Boston: Editorial Pearson Addison Wesley.

Tang, C. y Abosedra, S. (2014). The impacts of tourism, energy consumption and political instability on economic growth in the MENA countries. *Energy Policy*. Volumen (68). 458-464.

PERCEPCIÓN DEL ERROR EN CENTROS DE SALUD ARGENTINOS: LA INFLUENCIA DE UNA ACREDITACIÓN INTERNACIONAL EN CALIDAD

Julián Torreblanca

Instituto de Medicina Preventiva, Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad
Adventista del Plata, Entre Ríos, Argentina.

juliantorreblanca@doc.uap.edu.ar

Recibido el 27 de septiembre de 2017. Aceptado el 17 de noviembre de 2017

Resumen

Tanto la Agenda 2030 de la ONU, como los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE impulsan a la medicina a mejorar la calidad y seguridad de los pacientes. Esto se logra, en parte, mediante una mejora en la cultura organizacional impulsada por acreditaciones internacionales. Un aspecto clave, es entender al error como proceso sistémico.

Para contrarrestar fallos latentes y la creencia tradicional del error personal se debe trabajar con acciones en conjunto con otras profesiones para mejorar la cultura de seguridad mediante programas de concientización y refuerzo. La acreditación internacional en calidad de la *Joint Commission International* (JCI) ayuda a impulsar el movimiento que debe ser medido regularmente mediante cuestionarios validados, como el *Hospital Survey on Patient Safety Culture* (HSOPSC) y el *Safety Attitudes Questionnaire* (SAQ).

El estudio es mixto, no experimental, comparativo, transversal, de carácter descriptivo, entre las dos organizaciones acreditadas en la Argentina y un centro de salud no acreditado. Los datos cuantitativos fueron recolectados mediante el cuestionario HSOPSC en las tres dimensiones relacionadas con la percepción del error. Luego se comparó el resultado con el cuestionario SAQ que utiliza uno de los centros acreditados. Los datos fueron respaldados por entrevistas al personal encargado de las acreditaciones en los centros de salud.

Los resultados reflejan que la acreditación es parte de un proceso mayor y sirve como impulso inicial. A su vez, no implica necesariamente una mejora en las

respuestas obtenidas en las dimensiones estudiadas durante los primeros años, debido al aumento en la concientización del personal. Si se destaca un aumento en la detección del apoyo de la dirección y de la frecuencia con que se reportan errores, basados en una mejora considerable en la dimensión que mide la respuesta no punitiva a los errores.

Palabras Clave: Error sistémico, JCI, Argentina, Cultura de Seguridad

Abstract

UN 2030 Agenda and OECD Principles of Corporate Governance encourage medicine to improve the quality and safety of patients. This is achieved, in part, through an improvement in the organizational culture driven by international accreditations. A key aspect is to understand error as a systemic process.

To counteract latent failures and the traditional belief of personal error should be working with actions in conjunction with other professions to improve the safety culture through awareness and reinforcement programs. International accreditation as the Joint Commission International (JCI) helps boost the movement that must be measured regularly through validated questionnaires, such as the Hospital Survey on Patient Safety Culture (HSOPSC) and the Safety Attitudes Questionnaire (SAQ).

The study is mixed, not experimental, comparative, transversal and descriptive, between the two organizations accredited in Argentina and a non-accredited health center. The quantitative data were collected through the HSOPSC questionnaire in the three dimensions related to the perception of error. The result was then compared with the SAQ questionnaire used by one of the accredited centers. The data was supported by interviews with personnel in charge of accreditations in health centers.

The results reflect that accreditation is part of a larger process and serves as an initial impulse. At the same time, it does not necessarily imply an improvement in the answers obtained in the dimensions studied during the first years, due to the increase in the awareness of the personnel. There is an increase in the detection of the upper management support and the frequency with which errors are reported, based on a considerable improvement in the dimension that measures the non-punitive response to errors.

Keywords: Systemic error, JCI, Argentina, Safety Culture

Introducción

El Objetivo 3.8 de la Agenda Global 2030 explicita "Lograr la cobertura sanitaria universal incluido (...) el acceso a servicios de salud esenciales de calidad" (Naciones Unidas, 2015, p. 19, 31). Complementariamente, el Objetivo 17.19 menciona "Aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2015, p. 19, 31).

Aunque los desafíos de seguridad se observan en muchos tipos de actividades, son especialmente importantes en el ámbito de la salud. Un conocido trabajo de Amalberti y otros (2005) sostiene que el cuidado de los pacientes es una actividad de alto riesgo, comparable con otras actividades como la industria química, la aviación aerocomercial, los trenes y la industria nuclear. Sin embargo, es esencial para la humanidad. A través de nuevas instituciones internacionales de acreditación se intenta que los pacientes sean atendidos bajo parámetros internacionales de calidad.

Los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE (2016) establecen pautas para el crecimiento sostenido de todos los *stakeholders*. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los '90 que se impulsó un movimiento en Estados Unidos, que luego se expandiría globalmente, para desarrollar estrategias de mejora en la seguridad de los pacientes. Esto dio lugar a la creación de diversos organismos, tanto públicos como privados, cuyos objetivos abarcaron la investigación, la formación y la intervención en esta temática. Los números más recientes de la OCDE (Slawomirski, Auraaen y Klazinga, 2017) ponen el daño al paciente como la 14^{ta} causa principal de enfermedad, en puestos similares a la malaria y la tuberculosis. Se consideran daños al paciente las infecciones hospitalarias, caídas, errores y retrasos diagnósticos, reingresos, errores en la prescripción, en la historia clínica, sobreutilización de tratamientos, deficiencias en la contención física de los pacientes y sus familias, litigios y todo evento que impida o retrase la solución del problema del paciente.

El informe *To err is human* (Kohn, Corrigan y Donaldson, 2000), cuyo título adelanta la idea de que el ser humano es el eslabón más débil en la larga cadena de accidentes médicos, recomienda que la cultura organizacional de las instituciones médicas, debe transformarse en una cultura de seguridad para generar cambios que reduzcan los errores médicos. En la Argentina, si bien según datos oficiales en cuidados críticos, el 32% de las internados en 2016 sufrieron infecciones hospitalarias y, un 10% en

las áreas no críticas (Programa VIHDA, 2017), los intentos por aplicar políticas nacionales similares a la de países desarrollados han sido aislados y se han visto truncadas por la federalización del sistema de salud, la falta de recursos y los diferentes momentos políticos.

La cultura de seguridad refleja las actitudes, creencias, percepciones y valores que los empleados comparten en relación a la seguridad (Cox y Cox, 1991). En el ámbito de la salud los valores, creencias y presunciones suelen ser muy diversos, y se diferencian claramente en tanto provengan de enfermeros, médicos, directivos o anestesiastas, entre otros grupos de profesionales (Vincent y Amalberti, 2015). La cultura de seguridad es importante porque condiciona el comportamiento de los diversos grupos de profesionales que trabajan en una organización de salud, en relación al cuidado de los pacientes y la prevención del error.

La acreditación internacional de calidad en salud es brindada, entre otras, por la *Joint Commission International* (en adelante JCI). En la Argentina, dos centros de salud cuentan con este certificado en la máxima categoría, Hospital Académico. Un requisito para la obtención del galardón es contar con evaluaciones periódicas sobre la cultura de seguridad del paciente. Como concepto interno a la cultura de seguridad las evaluaciones miden la conceptualización organizacional del error médico y su punitividad. Pasados los primeros años luego de recibir la acreditación, en este trabajo se plantea el interrogante de conocer el efecto de la misma sobre la cultura de seguridad del paciente, identificar lineamientos organizacionales comunes entre los dos centros debido a la adecuación a las normas internacionales, y destacar las diferencias culturales más notables con un centro de salud que no organiza sus actividades con el objetivo de alcanzar metas y acreditaciones internacionales.

El presente estudio da respuesta a dichos interrogantes mediante una comparación cuantitativa, surgida de la evaluación periódica a los empleados, sobre las dimensiones que miden la percepción del error en las organizaciones acreditadas internacionalmente en calidad y seguridad del paciente con una organización no acreditada. Posteriormente, se identifica y justifica las diferencias mediante un análisis de las directrices, lineamientos y acciones tomadas por los centros acreditados para mejorar la cultura de seguridad del paciente, que incluye una adecuación a las normas internacionales de la JCI.

1. La cultura organizacional de las instituciones médicas

La percepción del Error en Medicina y la Seguridad en los pacientes

El daño es ocasionado por un error. A su vez existen aquellas equivocaciones que no se convierten en daño, los cuasierrores.

La Academia Nacional de Medicina adopta la definición conceptual de error de Reason (1990) como la falla para completar una acción tal como fue planeada (un error de ejecución) o el uso de un plan equivocado para lograr un objetivo (error de omisión). También identifica que no todos los errores producen un daño o lesión.

El error humano puede concebirse de dos modos diferentes, uno centrado en la persona, el otro centrado en el sistema donde el error se produce. Estos dos enfoques tienen implicancias en el tratamiento de los errores y en las medidas necesarias para prevenirlos (Reason, 1990).

El enfoque personal es el de más extensa tradición y se concentra en los actos inseguros (errores y violaciones de procedimientos) de los profesionales que están en contacto con los pacientes (enfermeras, médicos clínicos, cirujanos, anestelistas y farmacéuticos, entre otros). Supone que estos actos surgen de procesos mentales desviados tales como el olvido, la falta de atención, los descuidos, la negligencia y la imprudencia. Estos problemas se solucionan con medidas tales como campañas que apelan al miedo de las personas, la escritura de nuevos procedimientos, medidas disciplinarias, amenazas de juicios, cursos de reentrenamiento, identificación y culpabilización de los responsables.

El enfoque sistémico parte del supuesto que los seres humanos son falibles y que los errores ocurrirán, inclusive en las mejores organizaciones. Según esta mirada, los errores son consecuencias antes que causas, originándose no tanto en la perversidad humana como en los factores sistémicos más alejados de la atención del paciente, tales como la situación del trabajo y los procesos organizacionales. Las medidas para contrarrestar estos errores se asientan en la idea de que no se puede modificar la condición humana y que, por lo tanto, es necesario actuar sobre las condiciones que propician el error. Se pasa entonces de la determinación del culpable para castigarlo al análisis de las fallas del sistema de prevención del error.

Reason también señala que los accidentes organizacionales suceden porque existen dos tipos de fallos: los fallos activos, cometidos por los operadores, en este caso médicos, enfermeras y anestelistas, y los fallos latentes, circunstancias fuera del

control de los individuos en contacto con los pacientes. Cuando ambos tipos de fallos se sincronizan y logran pasar las barreras defensivas instaladas para prevenirlos ocurren los accidentes. Este autor considera que la cultura organizacional es una de las primeras y más importantes precursoras en el encadenamiento de hechos que originan un evento adverso (Reason, 1990).

En el mismo sentido de lo mencionado arriba, un artículo seminal de Leape, padre de la idea del error en medicina y la seguridad de los pacientes, sostiene que el error más próximo a un accidente es, de hecho humano, pero las causas del error están más allá del control de los individuos. Todos los seres humanos cometen errores, por lo que los sistemas que confían en que éstos no ocurrirán, tienden a fallar (Leape, 1994).

También sostiene que las soluciones a los problemas de los errores en medicina no se encuentran en la propia disciplina, sino en otras disciplinas tales como la psicología y las ciencias sociales. En el mismo trabajo propone medidas para la reducción de los errores causados por la limitación y falibilidad de los individuos, que basa principalmente en cambios de las condiciones de trabajo (Vincent y Amalberti, 2015).

El cambio de enfoque desde un modelo de error centrado en la persona a un enfoque sistémico, no puede realizarse sin un cambio cultural, consistente en dejar de concebir el error personal como un fracaso individual para convertirlo en una oportunidad de mejora del sistema, evitando así la repetición del mismo (Nieva, 2003).

En síntesis, siendo el objetivo evitar que los errores se transformen en daños, entendiendo a los mismos como fallas sistémicas que sobrepasan a la persona y cuya solución excede a la medicina e ingresa en áreas de las ciencias sociales, toma gran importancia el establecimiento de una cultura organizacional de seguridad del paciente. La obtención de una acreditación internacional en el área brinda el impulso necesario para abandonar el *statu quo*.

2. El impacto de la evaluación periódica de la cultura de seguridad

La calidad de la atención al público en instituciones de salud

La *Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations* (JC) tiene la misión de mejorar continuamente la seguridad y calidad de la atención al público en instituciones de salud a través de la provisión de acreditación a los hospitales y sus servicios complementarios (Brown, 2008). Una subsidiaria de esta organización sin fines de lucro es la *Joint Commission International* (JCI), diseñada para responder a la creciente demanda de evaluaciones estandarizadas por parte de las instituciones de salud en el mundo (Joint Commission International, 2010). La evaluación periódica de la cultura de seguridad de los pacientes es un requisito obligatorio para aquellos centros de salud que quieran ser acreditados.

En el último decenio los beneficios de la obtención de una acreditación, en sus distintas modalidades, comenzaron a ser estudiados, medidos y analizados. Paccioni, Sicotte y Champagne (2008) encontraron que alentaban al personal médico a utilizar mecanismos de interconsulta que mejoraban la satisfacción del paciente. El-Jardali, Jamal, Dimassi, Ammar y Tchaghchaghian (2008) mencionan que las enfermeras del Líbano percibían una mejora en la calidad durante y después del período de acreditación, especialmente en las áreas relacionadas con el compromiso y apoyo del directorio, el uso de los datos y la participación de todo el personal. McFadden, Stock y Gowen (2006) enfatizan el rol crucial de un directorio comprometido en implementar la calidad y seguridad del paciente en hospitales de EE.UU. para que esto realmente suceda. De manera similar, Ruiz y Simon (2004) encontraron que las acreditaciones traían consigo una mejora en los recursos humanos de los hospitales españoles gracias a los programas de entrenamiento.

Estudios que vinculan directamente a la acreditación de la JCI con mejoras en centros de salud incluyen a Audet, Raju, Jacobs, Schick y Aviles (2008), quienes comentan que promover la transparencia es considerado un pilar de la calidad y la seguridad del paciente en los hospitales que deseen ser acreditados; a Halasa, Zeng, Chappy y Shepard (2015), quienes encontraron que el sistema de salud de Jordania ahorró US\$593.000 durante los últimos tres años en instituciones acreditadas; y Al Attal (2009) quién trajo a la luz importantes desigualdades entre individuos nacionales y extranjeros en relación a entrenamiento, compensación y escala organizacional en los hospitales de los Emiratos Árabes Unidos.

En Porto Alegre, Abrantes (2007) relacionó la acreditación de la JCI con un aumento en la calificación de los profesionales, en el desempeño y reconocimiento de la organización, en la atención al paciente y en la ampliación del acceso a la organización.

3. Metodología

Se ha elegido utilizar una metodología mixta¹, comparativa, transversal.

Encuestas internacionales

La evaluación de la cultura de seguridad de un centro de salud se realiza, por lo general, mediante una de dos encuestas ampliamente validadas y utilizadas a nivel mundial: la **Safety Attitudes Questionnaire** (SAQ) de la Universidad de Texas² y la **Hospital Survey on Patient Safety Culture** (HSOPSC) de la *Agency for Healthcare Research and Quality*³ (para saber más sobre validez y características ver Etchegaray y Thomas, 2012; Fleming, 2005).

El cuestionario SAQ

En su formato corto, cuenta con 6 dimensiones:

1. Clima del equipo de trabajo
2. Clima de seguridad
3. Satisfacción laboral
4. Reconocimiento del estrés
5. Percepción de la administración
6. Condiciones de trabajo

¹ Los estudios mixtos, que utilizan tanto metodologías cualitativas como cuantitativas, implican distintos beneficios. Primero, aumentan la validez de los resultados al generar la triangulación de distintos tipos de datos que permite "lograr un conocimiento más profundo de un fenómeno dado a partir de una economía de recursos" (Fassio y Pascual, 2016).

² <https://med.uth.edu/chqs/surveys/safety-attitudes-and-safety-climate-questionnaire/>

³ La organización creadora y distribuidora del cuestionario pone a disposición de aquellos que lo deseen y requieran los datos brindados por otras instituciones de salud que ejecutaron el cuestionario.

<https://www.ahrq.gov/sops/quality-patient-safety/patientsafetyculture/hospital/index.html>

La Encuesta HSOPSC

Evalúa 12 dimensiones de la cultura de seguridad:

1. Trabajo en equipo intradepartamental
2. Expectativas y acciones del supervisor con respecto a la seguridad del paciente
3. Mejora continua organizacional
4. Apoyo de la dirección para la seguridad del paciente
5. Percepción general de seguridad del paciente
6. Trabajo en equipo interdepartamental
7. Personal
8. Transiciones
9. Grado de apertura de la comunicación
10. *Feedback* y comunicación sobre errores
11. Frecuencia de eventos notificados
12. Respuesta no punitiva a los errores

Las encuestas HSOPSC y SAQ en Centros de Salud argentinos

La percepción del error a partir de la encuesta HSOPSC en dos centros de salud argentinos: acreditado por JCI⁴ y no acreditado por JCI

Se analizan los indicadores referentes a las tres dimensiones que tienen que ver con la percepción del error en la HSOPSC, en su versión en español, en un hospital acreditado por JCI y otro que no la posee. Se comparan las respuestas de los indicadores de las tres últimas dimensiones de la HSOPSC para saber si descriptivamente existe relación entre la percepción del error y la acreditación internacional.

El cuestionario de la encuesta HSOPSC fue aplicado por el hospital acreditado a 535 miembros del personal con contacto directo con el paciente en formato electrónico.

⁴ Si bien existen otras agencias acreditadoras internacionales, el trabajo se centra en la JCI por su escala mundial, la cantidad de investigaciones realizadas en hospitales acreditados y por ser la única presente en la Argentina.

Por su parte, el hospital no acreditado lo hizo con 155 de los miembros del personal, en formato papel.

La diferencia en tamaño se debe a las extensiones de las instituciones y los departamentos que las componen llegando en ambos casos a relevar a más del 75% de los empleados en relación directa con los pacientes.

Los datos fueron previamente procesados por los centros de salud, utilizando la metodología del creador del cuestionario, logrando recabar en este estudio, datos ya agrupados y organizados.

El cuestionario, en las dimensiones estudiadas, utiliza la escala de Likert de cinco posibles respuestas, desde en fuerte desacuerdo a totalmente de acuerdo. En la dimensión de frecuencias de eventos notificados la escala cambia a 7 opciones dependiendo del número de eventos notificados, desde 0 a más de 21 eventos notificados en el año.

La diferencia en tamaño no permite la correcta comparación de los resultados mediante pruebas de estadística inferencial, como la prueba T para muestras independientes, para revelar si las diferencias encontradas son significativas. Por esto, se procederá a analizar los resultados mediante estadística descriptiva.

La percepción del error a partir del cuestionario SAQ en un centro de salud argentino acreditado por JCI

Una vez concluida esta fase se procederá a comparar los resultados con los de la organización acreditada que releva el estado de cultura de seguridad mediante el cuestionario SAQ. El mismo fue realizado a 500 personas, en formato papel.

Etchegaray y Thomas (2012) encontraron que ambas encuestas tenían buena confiabilidad y existía evidencia de su validez para medir la cultura de seguridad, especialmente a nivel de individuo. Sin embargo, al tratar de convertir las puntuaciones de uno a otro, el porcentaje de varianza que se explicaba era moderado. Por esto, no se intenta realizar una comparación punto a punto sino global sobre la comprensión del error. Al escoger la herramienta se deben pesar otras variables además de la confiabilidad y la validez como la sencillez del SAQ, la comparabilidad del HSOPSC y que éste mide más dimensiones.

Entrevistas

Dos centros de salud acreditados JCI

Entrevistas a directores de los departamentos de calidad

Las respuestas a las encuestas fueron corroboradas con entrevistas a los directores de los departamentos de calidad de los dos centros acreditados, realizadas en el año 2017, para determinar razones que expliquen los resultados. Ambos directores son médicos, de larga trayectoria dentro del liderazgo de los centros y de la calidad y seguridad en los mismos.

Las preguntas realizadas fueron abiertas, dejándose el suficiente espacio para que los entrevistados pudieran elaborar el recorrido de los centros de salud en lo respectivo a la calidad:

1. problemas iniciales,
2. grupos más y menos reacios a aplicar los cambios recomendados,
3. importancia de la calidad para el directorio,
4. programas de concientización y participación creados,
5. mejoras físicas y sistémicas realizadas,
6. percepción del cambio en la cultura organizacional con respecto a la seguridad en los empleados,
7. medición de resultados obtenidos.

Estadísticas globales

A modo de guía se exponen los resultados agregados encontrados en 680 centros de salud de todo el mundo durante 2016 que realizaron la encuesta HSOPSC. Esta información carece de valor comparativo con los casos seleccionados debido a que no reconoce si el centro estudiado está acreditado, el tamaño de la muestra, la inclusión de todos o algún departamento del centro de salud y características demográficas y culturales que influyan sobre las respuestas pero sirve de guía para conocer el estado mundial de dicho ítem y el camino a la mejora.

4. Resultados

Los resultados de la comparación entre el hospital acreditado que realizó la encuesta HSOPSC y el hospital no acreditado muestran similitudes dentro de cada dimensión.

La dimensión HSOPSC 9.

Feedback y comunicación sobre errores

La dimensión feedback y comunicación sobre errores está compuesta por tres ítems:

C1. La Dirección nos informa sobre los cambios realizados que se basan en informes de incidentes.

C3. Se nos informa sobre los errores que se cometen en esta unidad.

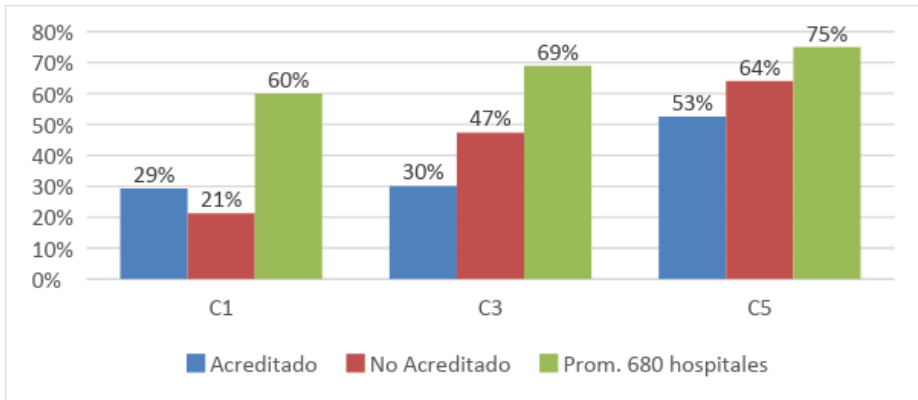
C5. En esta unidad, hablamos sobre formas de prevenir los errores para que no se vuelvan a cometer.

En la Figura 1, se comparan los resultados. Muestran una mayoría de respuestas positivas en el centro no acreditado (44%) comparada al acreditado (37%), especialmente en la segunda (47% contra 30%) y tercera pregunta (64% contra 53%). A su vez, la primera pregunta reconoce el involucramiento de la alta dirección en el reconocimiento de los errores y los procesos que se disparan con el reporte. En este ítem, el centro acreditado (29%) supera al no acreditado (21%).

Ambas instituciones se encuentran a una distancia considerable del promedio mundial para esta dimensión de 68% de respuestas positivas.

La segunda institución acreditada, encuentra ítems similares en otras dimensiones debido al cuestionario SAQ utilizado. El 43% dice ser alentado por sus colegas a comunicar cualquier duda o preocupación sobre la seguridad, conocen los métodos apropiados para enviar preguntas con respecto a la seguridad de los pacientes y se hacen responsables por mantenerla. Por otro lado, 35% reconoce que la dirección los conduce a ser una institución centrada en la seguridad, que sus sugerencias son tomadas en cuenta si se las comunican a las autoridades de la institución y que se está haciendo más sobre la seguridad de los pacientes en el ahora que hace un año.

Figura 1: Dimensión feedback y comunicación sobre errores – Respuestas positivas



Fuente: Elaboración Propia

La dimensión HSOPSC 10

Frecuencia de eventos notificados

Por su parte, la dimensión frecuencia de eventos notificados se compone de los ítems:

D1. Cuando se comete un error, pero es descubierto y corregido antes de afectar al paciente, ¿qué tan a menudo es reportado?

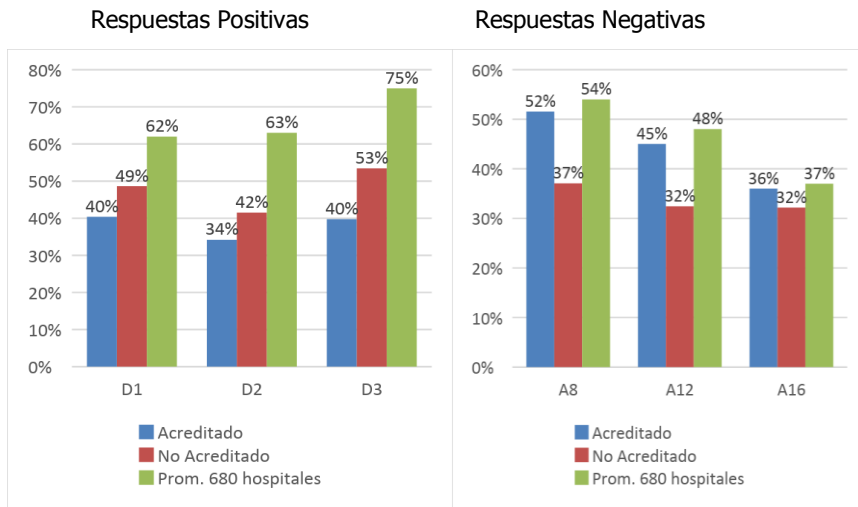
D2. Cuando se comete un error, pero no tiene el potencial de dañar al paciente, ¿qué tan frecuentemente es reportado?

D3. Cuando se comete un error que pudiese dañar al paciente, pero no lo hace, ¿qué tan a menudo es reportado?

Siguiendo a la Figura 2, la tendencia de la dimensión anterior continúa con más respuestas positivas por parte del centro de salud no acreditado (promedio 48%) que el acreditado (38%). La mayor distancia se aprecia en el ítem D3 y la menor en el D2. La diferencia con el promedio global sigue siendo considerable (67%). A su vez, en la Figura 3, al cuestionar sobre la cantidad de reportes realizados por año el promedio de los centros acreditados para más de 2 respuestas por año es de 26%,

superior al promedio del centro no acreditado (15%) que a su vez es similar al promedio mundial (18%).

Figura 2: Dimensión frecuencia de eventos notificados y Dimensión respuesta no punitiva a los errores



Fuente: Elaboración Propia

La dimensión HSOPSC 11

Respuesta no punitiva a los errores

La tercera dimensión estudiada, respuesta no punitiva a los errores, también se compone de tres ítems:

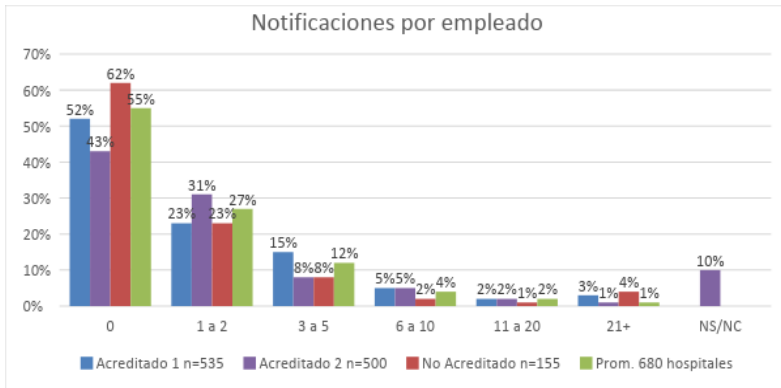
A8. El personal siente que sus errores son considerados en su contra

A12. Cuando se informa de un incidente, se siente que la persona está siendo reportada y no el problema

A16. El personal se preocupa de que los errores que cometen sean guardados en sus expedientes.

Dado que las preguntas fueron formuladas en negativo, el resultado óptimo a esta pregunta será el negativo. La Figura 2 revela resultados opuestos a las anteriores, con porcentajes de respuesta mucho más cercanos a la media global y con amplia superioridad del centro acreditado. En promedio el 48% entiende que los errores no llevan castigos personales sino sistémicos, mientras que solo el 34% lo hace en el centro no acreditado. Además, el porcentaje de respuestas negativas del centro acreditado es superior al promedio global (46%). En el segundo centro de salud acreditado, el 39% cree que la mayoría de los eventos adversos ocurren como resultado de una falla múltiple en el sistema y que no son atribuibles a la acción de un solo individuo.

Figura 3: Notificaciones por empleado por año



Fuente: Elaboración Propia

Estudio cualitativo

La Tabla 1 muestra los principales programas y condiciones que los centros acreditados realizan para mejorar la comprensión del error y la cultura de seguridad, recabados en las entrevistas. Las similitudes se pueden apreciar en el apoyo de la dirección, filosofía de trabajo seguro, composición del departamento encargado de seguridad de los pacientes y su extensión a las unidades de trabajo, ateneos realizados, sistemas de reportes utilizados, programas de refuerzo, evaluaciones permanentes, reconocimientos por actitudes favorables, enseñanza de la cultura de seguridad desde el pregrado. Ambos entrevistados mencionaron la importancia de la acreditación como proceso impulsivo al cambio dentro de una estrategia mayor de mejora en la cultura de seguridad de los pacientes. En ambos centros, la calidad fue una prioridad, inclusive antes de que existieran los movimientos internacionales modernos de énfasis en errores y seguridad. Otro punto en común fueron los resultados descendentes en los indicadores al comienzo del proceso. El reconocimiento de lo que podría significar un error creció e hizo disminuir los indicadores en un principio, sin embargo, con las subsecuentes muestras se logra superar los resultados iniciales en la tercera o cuarta muestra, cuando la institución se prepara para la reacreditación.

5. Discusión

Las dimensiones de *feedback* y comunicación sobre errores y frecuencia de eventos notificados muestran que los centros acreditados necesitan de un proceso largo en el tiempo para mostrar mejorías. Las herramientas utilizadas para la mejora de la calidad en los centros de salud acreditados, brindadas en la entrevista realizada, dan cuenta de una desmejora en los resultados entre las tomas posteriores del cuestionario, relacionadas con la primera toma. Esto se explica por una mayor concientización sobre lo que representa un error que lleva a que el personal reconozca una mayor cantidad de situaciones no tratadas que podrían ser causal de errores (Vincent y Amalberti, 2015). La inclusión en el currículum de enseñanza de especialidades de salud podría ayudar a evitar esta situación (Jansma, Wagner, Kate y Bijnen, 2011) siempre y cuando el paso de la intención a la acción del reporte sea ayudada por la alta dirección y el gobierno nacional (Kousgaard, Joensen y Thorsen, 2012; Moumtzoglou, 2010).

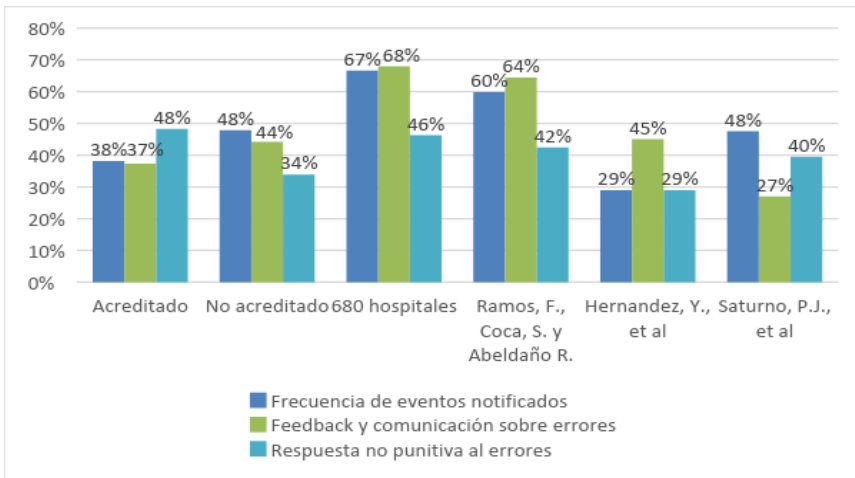
Tabla 1. Acciones tomadas para mejorar la cultura de seguridad

| Acreditado 1 | Acreditado 2 |
|--|---|
| Calidad es parte del primer párrafo de la Misión de la institución. | Trabajando con indicadores de calidad desde 1998. |
| Se apuntó a acreditación internacional desde su fundación. | Se trabajó sobre la base de acreditación ISO en cada unidad. |
| Ateneos mensuales de seguridad del paciente. | Ateneos mensuales de seguridad del paciente. |
| Reporte de incidentes de creación propia, voluntario, electrónico desde 2006. | Reporte de incidentes propio, electrónico desde 2011. |
| Se realizaron pasantías de jefes de departamento en instituciones acreditadas extranjeras. | Reunión semanal de la Comisión de Reporte de Incidentes, con revisión diaria para detección de eventos centinela. |
| El Consejo Directivo se abocó a derribar barreras que atenten contra la seguridad de los pacientes. | La acreditación es parte de la estrategia mayor de mejora de la calidad. |
| Se organizan programas para lograr acreditaciones específicas para cada unidad. | Cada unidad se enfoca en solucionar un problema que afecta a una de las cinco áreas preseleccionadas de interés. |
| Departamento de Seguridad del Paciente con coordinadores por unidad. | Delegado de calidad por unidad integrado a la unidad superior de Coordinación de Seguridad. |
| Refuerzo constante al personal del orgullo de tener la acreditación. | Reconocimiento constante a aquellas personas que se adhieren al programa. |
| Creación de un sistema ampliado de búsqueda de errores. Global Trigger Tool como gatillo. El sistema de reportes recibe información de 8 a 10 fuentes diferentes, automáticas, semiautomáticas y manuales. | Sistema de reportes interno con Global Trigger Tool, externo con sistema de quejas y reclamos llevado hasta nivel individual con indicadores de satisfacción por persona. |
| 200 reportes de incidentes por mes. | 350 reportes de incidentes por mes. |
| Trabajo profundo con detección de eventos centinela. | Intención de acreditar programas asistenciales con JCI para facilitar el proceso de reacreditación. |
| Solo se asienta en el legajo personal si existe falta grave /negligencia. | Confección de videos para estudios casos de detección de errores. |
| Evaluación constante de la cultura de seguridad mediante HSPOC. | Programa "Dakar de la Seguridad". Participaron 30 sectores en cuatro competencias de detección de errores con metodología "tracer". |
| | Programa "Olimpiadas 2017" con la participación de 64 sectores. |
| | Evaluación constante de la cultura de seguridad mediante SAQ. |

La Figura 4 resume las experiencias de centros de salud que realizaron el mismo cuestionario. En la primera dimensión, la iniciativa por parte de la alta dirección es

percibida por el personal de ambos centros acreditados y, en contraposición, es de los resultados más bajos del centro no acreditado. El promedio de la dimensión es similar al encontrado por Hernández (2013) y Ramos, Coca y Abeldaño (2017) en los centros médicos de Andalucía y la Argentina. El fomentar el reconocimiento de errores entre pares y la concientización hacen que, en un principio, se reconozcan muchos más problemas de los que se pueden resolver.

Figura 4: Comparación de respuestas – Centros de Salud que utilizan HSOPSC



Fuente: Elaboración Propia

La segunda dimensión, frecuencia de eventos notificados, presenta una diferencia y explicación similar a la anterior. El personal reconoce una mayor cantidad de eventos adversos que podrían convertirse en errores y aunque hay un mayor porcentaje de personal que reporta más de 2 errores por año en los centros acreditados (25% contra 15% en no acreditados) entienden que el porcentaje del no reporte es mayor que en los centros no acreditados. Esto lleva a explicar que a mayor nivel de cultura de seguridad, más se percibirá que se dejan de reportar eventos que podrían ser adversos. Así lo prueban Saturno (2009), Ramos (2017) en España y la Argentina

en centros no acreditados y Hernández (2013) en Andalucía, donde el gobierno local tiene un programa de calidad reconocido internacionalmente.

El mayor efecto de la acreditación se percibe en la dimensión respuesta no punitiva a errores. Se observa una tendencia clara, en los hospitales acreditados argentinos, a reconocer al error como sistémico y no personal. Su promedio es superior a otros trabajos similares (Hernández, 2013; Ramos et al., 2017; Saturno, 2009), inclusive al promedio mundial donde el miedo a que el error quede asentado en el legajo personal es muy superior al de los centros acreditados de la Argentina. El promedio del centro no acreditado para esta dimensión está en sintonía con el de los demás centros no acreditados mencionados anteriormente.

Conclusión

El análisis descriptivo realizado entre los centros de salud acreditados y el centro no acreditado revela que la acreditación no implica necesariamente una mejora en las respuestas obtenidas en los cuestionarios que miden la percepción del error y la cultura de seguridad de la organización en las dimensiones estudiadas. Sin embargo, las diferencias se deben, según mencionan los encargados de seguridad de los centros acreditados, a la ampliación del conocimiento del personal sobre lo que representa un error. Esta mayor concientización lleva al personal a detectar un mayor número de estos hechos, tanto así, que durante los primeros años la organización no alcanza a solucionarlos todos. Será trabajo de estudios futuros establecer si en el largo plazo los centros acreditados recuperan el tramo perdido y superan el nivel de respuestas inicial.

Es destacable la mejora en la percepción del compromiso de la alta dirección con la cultura de seguridad por parte del personal de los centros acreditados. La diferencia en los años pasados desde la adquisición de la acreditación también parece influir sobre la cantidad de respuestas positivas en este aspecto.

Se detectó también que el promedio de reporte de errores confeccionados por el personal de los centros acreditados es mayor al de los centros no acreditados del país y al promedio global. Esto a pesar de que la percepción de reportar estas situaciones es menor que los centros no acreditados.

La percepción del error como sistémico y no personal es un aspecto destacable alcanzado por los centros acreditados. Las políticas y procedimientos adoptados por los gobiernos corporativos de los centros de salud acreditados han logrado una mejora notable y un cambio en el paradigma de la cultura de la culpa que invade a la medicina, pasando a una nueva cultura segura de la medicina (Waring, 2005). Estudios anteriores (Stavropoulou, Doherty y Tosey, 2015) demuestran que los sistemas de reportes no son efectivos en soledad sino inmersos en un programa mayor, holístico, de mejora de la calidad, con coordinación departamental, variables que son tenidas en cuenta por los centros acreditados.

En miras a cumplimentar los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre cobertura de salud de calidad e indicadores que midan el progreso, se necesita de un compromiso de las autoridades nacionales para establecer parámetros comparables, guías e incentivos para que los centros de salud adopten normas internacionales de seguridad de los pacientes. Hasta este momento, las iniciativas en la Argentina han sido tomadas por prestadores e investigadores particulares sin otro fin que el prestigio que las mismas brindan y el compromiso con la mejor atención posible. La acreditación ha probado que, con los datos analizados, mejora la percepción del error y favorece la mejora del sistema, beneficiando a los pacientes a través de una atención de mayor calidad

Referencias bibliográficas

- Abrantes, S. (2007). *Acreditação em Organizações Hospitalares: (tesis de posgrado)*. Porto Alegre, BR.
- Al Attal, Z. Z. (2009). *Factors Affecting the Implementation of Joint Commission International Standards in United Arab Emirates Hospitals: (tesis de doctoral)*. Salford, UK.
- Amalberti, R., Auroy, Y., Berwick, D. y Barach, P. (2005). Five System Barriers to Achieving Ultrasafe Health Care. *Annals of Internal Medicine*, 142(9), 756. <https://doi.org/10.7326/0003-4819-142-9-200505030-00012>
- Audet, A.-M., Raju, R., Jacobs, C. M., Schick, J. F. y Aviles, A. D. (2008). Transparency as a Pillar of a Quality and Safety Culture: The Experience of the New York City Health and Hospitals Corporation. *The Joint Commission Journal on Quality*

and Patient Safety, 34(12), 707–712. [https://doi.org/10.1016/S1553-7250\(08\)34093-8](https://doi.org/10.1016/S1553-7250(08)34093-8)

Brown, J. A. (2008). *The healthcare quality handbook: A professional resource and study guide* (23rd annual ed.). Pasadena, CA: J.B. Quality Solutions.

Cox, S. y Cox, T. (1991). The structure of employee attitudes to safety: A European example. *Work & Stress*, 5(2), 93–106. <https://doi.org/10.1080/02678379108257007>

El-Jardali, F., Jamal, D., Dimassi, H., Ammar, W. y Tchaghchaghian, V. (2008). The impact of hospital accreditation on quality of care: Perception of Lebanese nurses. *International journal for quality in health care : journal of the International Society for Quality in Health Care*, 20(5), 363–371. <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzn023>

Etchegaray, J. M. y Thomas, E. J. (2012). Comparing two safety culture surveys: Safety attitudes questionnaire and hospital survey on patient safety. *BMJ quality & safety*, 21(6), 490–498. <https://doi.org/10.1136/bmjqs-2011-000449>

Fassio, A. y Pascual, L. (2016). *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la Administración y el análisis organizacional* (1ra). Buenos Aires: Eudeba.

Fleming, M. (2005). Patient safety culture measurement and improvement: A "how to" guide. *Healthcare quarterly (Toronto, Ont.)*, 8 Spec No, 14–19.

Halasa, Y. A., Zeng, W., Chappy, E. y Shepard, D. S. (2015). Value and impact of international hospital accreditation: a case study from Jordan. *Eastern Mediterranean health journal = La revue de sante de la Mediterranee orientale = al-Majallah al-sihhiyah li-sharq al-mutawassit*, 21(2), 90–99.

Hernández, Y. M. (2013). Cultura de seguridad del paciente en el servicio de urgencias del Sistema Andaluz de Salud. *CONAMED*, 18(4), 148–156.

Jansma, J. D., Wagner, C., Kate, R. W. ten y Bijnen, A. B. (2011). Effects on incident reporting after educating residents in patient safety: A controlled study. *BMC health services research*, 11, 335. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-11-335>

Joint Commission International. (2010). *Joint Commission International accreditation standards for hospitals* (4th ed.). Oakbrook Terrace, IL: Joint Commission Resources.

Kohn, L. T., Corrigan, J. y Donaldson, M. S. (2000). *To err is human: Building a safer health system* / Linda T. Kohn, Janet M. Corrigan, and Molla S. Donaldson, editors. Washington, D.C., Great Britain: National Academy Press.

Kousgaard, M. B., Joensen, A. S. y Thorsen, T. (2012). Reasons for not reporting patient safety incidents in general practice: A qualitative study. *Scandinavian journal of primary health care*, 30(4), 199–205. <https://doi.org/10.3109/02813432.2012.732469>

Leape, L. (1994). Error in Medicine. *JAMA*, 272(23), 1851–1857.

McFadden, K. L., Stock, G. N. y Gowen, C. R. (2006). Implementation of patient safety initiatives in US hospitals. *International Journal of Operations & Production Management*, 26(3), 326–347. <https://doi.org/10.1108/01443570610651052>

Moumtzoglou, A. (2010). Factors impeding nurses from reporting adverse events. *Journal of nursing management*, 18(5), 542–547. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2834.2010.01049.x>

Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Nieva, V. F. (2003). Safety culture assessment: A tool for improving patient safety in healthcare organizations. *Quality and Safety in Health Care*, 12(90002), 17ii-23. https://doi.org/10.1136/qhc.12.suppl_2.ii17

OCDE. (2016). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20. <https://doi.org/10.1787/9789264259171-es>

Paccioni, A., Sicotte, C. y Champagne, F. (2008). Accreditation: A cultural control strategy. *International journal of health care quality assurance*, 21(2), 146–158. <https://doi.org/10.1108/09526860810859012>

Programa VIDHA (2017). *Estudio Nacional de Diagnóstico Institucional y Prevalencia de Infecciones Asociadas al Cuidado de la Salud de Hospitales de Argentina. Edición 2016.* Disponible en: <http://siswep.anlis.gov.ar/archivos/informesconsolidados/Informe-Estudio-Nacional-de-Prevalencia-de-IACS-de-Hospitales-de-Argentina-2016.pdf>

Ramos, F., Coca, S. M. y Abeldaño, R. A. (2017). Percepción de la cultura de seguridad de pacientes en profesionales de una institución argentina. *Enfermería Universitaria*, 14(1), 47–53. <https://doi.org/10.1016/j.reu.2016.12.004>

Reason, J. T. (1990). *Human error*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruiz, U. y Simon, J. (2004). Quality management in health care: A 20-year journey. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 17(6), 323–333. <https://doi.org/10.1108/09526860410557570>

Saturno, P. J. (2009). *Análisis de la cultura sobre seguridad del paciente en el ámbito hospitalario del Sistema Nacional de Salud Español: Saturno, P. J., Gama, Z. A., Sousa, S. L., Oliveira, A. C., Miranda, Y. F., & Ferreira, M. S.* Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.

Slawomirski, L., Auraaen, A. y Klazinga, N. (2017). *The Economics of Patient Safety: Strengthening a value-based approach to reducing patient harm at national level*. OCDE.

Stavropoulou, C., Doherty, C. y Tosey, P. (2015). How Effective Are Incident-Reporting Systems for Improving Patient Safety? A Systematic Literature Review. *The Milbank quarterly*, 93(4), 826–866. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.12166>

Vincent, C. y Amalberti, R. (2015). *Seguridad del Paciente: Estrategias para una asistencia sanitaria más segura* (1ra). Madrid: Modus Laborandi.

Waring, J. J. (2005). Beyond blame: Cultural barriers to medical incident reporting. *Social science & medicine* (1982), 60(9), 1927–1935. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2004.08.055>

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y EL ESTADO

María Alejandra Aguirre, Carlos Alejandro Pacho

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ingeniería. Grupo de Medios Porosos (GMP). Buenos Aires, Argentina.

Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE). Buenos Aires, Argentina.

maaguir@fi.uba.ar, carlos331@live.com.ar

Recibido el 1 de noviembre de 2017. Aceptado el 15 de diciembre de 2017

Resumen

El presente trabajo evalúa la importancia que el Estado argentino le asigna a la gestión del conocimiento, siendo este último un importante recurso estratégico poco comprendido ya que este conocimiento se pone a disposición de la sociedad y las empresas en busca de mejoras competitivas y de creación de valor. En particular, se identifican algunas organizaciones, instituciones u organismos nacionales que participan de la gestión del conocimiento: el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y se analiza el financiamiento que reciben por parte del Estado argentino.

Palabras clave: Gestión del conocimiento - Estado y conocimiento - Ciencia y tecnología

Abstract

This paper evaluates the importance that the Argentine State assigns to knowledge management, the latter being an important strategic resource that is little understood since this knowledge is made available to society and companies in search of competitive improvements and the creation of value. In particular, we identify some organizations, institutions or argentine national agencies that participate in knowledge management: the Argentine National Institute of Industrial Technology (acronym in Spanish: INTI), the Argentine National Agency for Scientific and Technological Promotion (acronym in Spanish: ANPCyT) and the Argentine National Council of Scientific and Technical Research (acronym in Spanish: CONICET) and the funding they receive from the Argentine State is analyzed.

Keywords: Knowledge Management - State and knowledge - Science and technology

Introducción

*El conocimiento aplicado al trabajo es productividad.
El conocimiento aplicado al conocimiento es innovación.
P. F. Drucker*

Este trabajo evalúa la importancia que el Estado argentino le asigna a la gestión del conocimiento, siendo este último un importante recurso estratégico poco comprendido ya que este conocimiento se pone a disposición de la sociedad y las empresas en busca de mejoras competitivas y de creación de valor. En particular, se pretende entender cuál es el valor de la gestión del conocimiento, si el Estado argentino realiza gestión de conocimiento y si está comprendiendo su importancia.

A continuación, se explica el valor de la gestión del conocimiento y la importancia del rol del Estado en dicha gestión. Posteriormente, en la sección Metodología, se presenta tanto la metodología que se empleará para identificar los gestores estatales de conocimiento, así como también la metodología para determinar la importancia que el Estado asigna a estos gestores, lo que se analiza en términos de la inversión/financiación que el Estado argentino asigna a dichos actores. En la sección Desarrollo, se identifican los organismos estatales que gestionan el conocimiento y se releva y analiza la financiación que estos reciben. Finalmente, en la sección Conclusiones se realiza una síntesis de las observaciones realizadas y se expresan las conclusiones a las que se llegan.

1 El valor de la gestión del conocimiento

Con el avance de la tecnología se produce una mayor facilidad en la transferencia del conocimiento que se capitaliza cíclicamente en nuevos avances por lo que surge un gran interés en realizar un análisis exhaustivo de la gestión de dicho conocimiento, por lo tanto:

La aparición y creciente importancia del conocimiento como un nuevo factor de producción hace que el desarrollo de tecnologías, metodologías y estrategias para su medición, creación y difusión se convierta en una de las

principales prioridades de las organizaciones en la sociedad del conocimiento. Sin embargo, también podemos considerar que ha sido precisamente el desarrollo de esas tecnologías y metodologías para la medición y difusión del conocimiento las que han convertido el conocimiento en un elemento indispensable para el desarrollo económico y social. (Rodríguez Gómez, 2006: 27)

Alonso Arévalo (2007) sostiene que los sistemas de producción incorporaron un mayor interés por la gestión del conocimiento, en virtud de que, si existe una buena administración del capital intelectual en una organización, constituye una ventaja competitiva, ya que las personas son las que generan este activo, y por lo tanto son un componente primordial en la gestión del conocimiento.

Por otro lado, se observa que el avance de la tecnología y conocimiento está produciendo una mayor reconversión empresarial. Al respecto, Sastre (2011) menciona que es un proceso continuo, asociado al concepto de destrucción creativa, considerándola una oportunidad desde el punto de vista de Biasca & Paladino (1991), internalizando los cambios, promoviendo un cambio de cultura organizacional y de los valores de las personas que están dentro de una compañía. Por lo que, según Sastre, en este proceso de reconversión las empresas tendrán que lidiar con el hecho de pasar a asumir la condición de "virtualidad de las compañías", con la aparición de nuevos roles, con la gestión del conocimiento y la competitividad basada en la innovación. En particular Sastre menciona:

Muchos estudiosos han afirmado que la esencia del management estratégico de la tecnología consiste en detectar cuando se ha sobrepasado el punto de la curva S de tecnología en la que se encuentra la empresa en ese momento, e identificar y desarrollar cualquier tecnología posterior que este surgiendo desde abajo y, eventualmente, suplante a la presente (...) el desafío consiste en cambiar con éxito precisamente en el punto donde se cruzan las curvas S de ambas tecnologías, en el universo de valor de tamaño más reducido. (Sastre R. 2011:87)

Por último, teniendo en cuenta que la innovación es el disparador de gestión del conocimiento, para Sastre (2011) es importante introducirse en el desarrollo de la teoría de creación del conocimiento, teniendo en cuenta la dimensión ontológica y

epistemológica de la misma. A su vez, desde la interacción de los conocimientos tácito y explícito (Nonaka & Takeuchi 1996), aparecen cuatro formas de conversión o motor del proceso de creación del conocimiento (socialización, exteriorización, combinación, e interiorización). Por lo tanto, dentro del enfoque constructivo que debe tenerse a la hora de crear una empresa, a base de comunicación y de responsabilidad individual, Bower (1998) señala que como toda empresa se compone de individuos, la misma tiene distintos conocimientos y habilidades, por lo que cada miembro debe asegurarse de que los demás sepan y entiendan que se pretende de ellos y que quiere se lograr.

1.1 La importancia de la Gestión del Conocimiento por parte del Estado

La gestión de conocimiento constituye un disparador del crecimiento y de la innovación de las empresas, proponiendo continuamente, tanto para académicos como para profesionales, nuevos desafíos en su aplicación.

Primeramente, podríamos decir que para un Estado orientar ciertos aportes a la gestión del conocimiento es estratégico.

Se puede agregar que el estado argentino ha venido teniendo una gestión estratégica del conocimiento en cierta forma similar a la que los autores Gilli y Tartabini describen para las empresas. En particular, en Gilli J. & Tartabini A. (2013) se menciona que un proceso que formule una estrategia debe contener:

- la fijación de objetivos propios,
- la identificación del lugar que ocupa uno mismo, mirando lo que lo rodea,
- un análisis SWOT, ideado por Humphrey, A.S. (2005) que por sus siglas en inglés significa fortalezas (*strengths*), debilidades (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) y amenazas (*threats*),
- y finalmente, la selección de un curso de acción.

Los estados, al estar inmersos en una era denominada "de globalización de los mercados", tienen sus estrategias, en la que incluirían su estrategia de gestión del conocimiento, dentro de una estrategia global impulsando estas últimas. Es en ese marco que autores como Gilli y Tartabini tratan de explicar la importancia que tiene

el rol del estado en ser un impulsor gubernamental de estrategias globales. Según sus palabras,

La presencia o ausencia de políticas comerciales favorables, las normas técnicas, las políticas y regulaciones también afectan a los restantes elementos de una estrategia global y, por lo tanto, son importantes para delinear el entorno competitivo global de una industria determinada. (Gilli J. & Tartabini A. 2013:142)

Por otro lado, llegado el caso, que el estado argentino decida orientar su desarrollo, mediante una política industrial en vez de agraria, deberá considerarse el aporte de Albors Garrigosa & Hidalgo Nucherab (2012), donde expresan que:

Desde el punto de vista de política industrial, hay que subrayar que el acento de las políticas públicas no sólo debe centrarse en promover la innovación industrial, sino también en el enfoque estratégico y el apoyo al desarrollo de competencias y estrategias en las empresas que contribuyan a la sostenibilidad de los sectores, especialmente los más tradicionales. (Albors Garrigosa J. & Hidalgo Nucherab A. 2012:214).

Es decir, que un estado debe hacer que la innovación se promueva pero que lo haga de tal manera para que sirva o sea de la mejor manera estratégica para las empresas, ya que la innovación sostenible dispara la gestión del conocimiento.

Es en ese sentido que Sastre (2011) opina que, de ese sostenimiento de la innovación, el hecho de hacerla de manera constante genera ventajas competitivas y que:

Durante las etapas difíciles acumulan el conocimiento externo y, luego es diseminado por toda la organización; ese conocimiento es acumulado como parte de la base de conocimiento de la compañía y es utilizado por los que se encargan de desarrollar nuevas tecnologías y nuevos productos. (Sastre R. 2011:94)

Siguiendo, entonces, con lo expresado por Gilli J. & Tartabini (2013), estos autores también hacen una cierta prospectiva que concierne a un nuevo escenario de la estrategia al que mencionan como 'la brecha del trabajo relacionado al

conocimiento', en referencia a la separación entre los trabajos físicos de aquellos que son los relacionados estrictamente al conocimiento: "El conocimiento se ha constituido en el principal recurso económico. Los "trabajadores del saber", ejecutivos, profesionales y empleados que saben aplicar su conocimiento para usos productivos, serán el factor crítico para la riqueza."(Gilli J. & Tartabini A. 2013:20).

La forma en que el conocimiento se comporta como recurso económico aún no es comprendida totalmente, pero los recursos tradicionales (suelo, capital y mano de obra) van teniendo, cada vez más, un menor retorno (...). Los principales productores de riqueza pasan a estar relacionados con la información y el saber. (Gilli J. 2011:29)

En particular es importante mencionar las ideas de Espert (2017) donde propone como modelo de propuesta al cambio para la Argentina actual, basado en los escritos de Acemoglu, Johnson y Robinson sobre las instituciones económicas. En ese sentido:

Las instituciones económicas incluyen la estructura de derechos de propiedad y la presencia y perfeccionamiento de los mercados donde se realizan los intercambios comerciales de cualquier economía de mercado (...). Las instituciones económicas importan porque modelan los incentivos económicos de una sociedad...(....)El segundo punto importante de las instituciones económicas es que ayudan a distribuir los recursos de manera más eficiente al determinar qué actividades generan beneficios y cuales no...las sociedades cuyas instituciones económicas faciliten y alienten la acumulación de los factores, la innovación y la colocación eficiente de recursos serán más prosperas en el largo plazo que aquellas que no lo hacen. (Espert 2017:438)

En ese sentido, lo que el estado debe garantizar a la ciudadanía, es que de lo que le cobre de impuestos, se les sea devuelto a través de bienes públicos de alta calidad, como seguridad, defensa, justicia, educación, ciencia y tecnología, y salud.

Entonces, desde un análisis con mirada positiva, es que, por esa exigencia de la ciudadanía o contribuyentes, parte de la recaudación se destine a ciencia y tecnología, haciendo que el estado accione a través de la gestión del conocimiento, y desde un punto de vista más estratégico, hacer que esas instituciones económicas

funcionen, generando crecimiento económico para lograr que impacten positivamente a la hora de atraer inversiones en negocios innovadores en la Argentina.

2 Metodología

*El hombre necesita conocimiento para sobrevivir,
y sólo la razón puede lograrlo.
Ayn Rand.*

Varios autores han realizado estudios sobre gestión del conocimiento y analizando diversas fuentes llegan a una conclusión semejante de que se entiende por gestión de conocimiento, en particular:

- Davenport, De Long y Beers (1997) lo definen como el proceso de captura, distribución y utilización eficaz de los conocimientos.
- Ongallo (2005) lo define como un sistema que debe permitir que el conocimiento pueda ser captado, almacenado, distribuido, compartido y usado.
- Rodriguez Gomez (2006) lo define como el siguiente conjunto de procesos sistemáticos: identificación y captación del capital intelectual, tratamiento del conocimiento, desarrollo y compartimiento del conocimiento y finalmente la utilización del mismo, que, orientados al desarrollo organizacional y/o personal, permiten la generación de una ventaja competitiva para la organización y/o el individuo.
- Tarí Guilló y García Fernández (2009), indican que está constituido de dimensiones de creación, transferencia y almacenamiento, aplicación y uso.
- Cantón Mayo y Ferrero de Luca (2016) también analizan a los autores antes mencionados y lo sintetizan como una disciplina cuyo objetivo se centra en desarrollar el conocimiento mediante la adquisición, el almacenamiento, la transformación, la distribución y la utilización, con la finalidad de lograr ventajas competitivas.

En particular, aunque estos trabajos identifican procesos similares, preferimos la clasificación de procesos propuesta por Rodríguez Gomez (2006) o Tarí Guilló y García Fernández (2009) ya que los restantes pasan por alto un proceso que consideramos importante que es la creación o desarrollo del conocimiento como parte de la gestión. Por otro lado, la síntesis de Rodríguez Gomez (2006) resulta aún más completa ya que considera no solo la creación o desarrollo de conocimiento sino también la identificación y captura de conocimiento ya existente.

En este trabajo se analizará como el Estado argentino, como otros Estados, aporta no solo en la etapa de distribución del conocimiento, sino que ha instrumentado la creación y/o subvención de diversos organismos e instituciones tendientes a la aplicación de los procesos que definen a la gestión del conocimiento. Por las razones antes mencionadas, utilizaremos la clasificación de procesos propuesta por Rodríguez Gomez (2006).

Cabe aclarar que entendemos por cada uno de estos procesos:

| | |
|------------------|--|
| Proceso 1 | Identificación y captación del capital intelectual Adquisición de conocimiento preexistente ya sea en formato digital y/o escrito y de expertos, especialistas y recursos humanos formados en diferentes disciplinas |
| Proceso 2 | Tratamiento del conocimiento Almacenamiento, promoción y financiamiento de recursos materiales, humanos y estructurales abocados al desarrollo de conocimiento. Este proceso incluye además el resguardo de los recursos mencionados |
| Proceso 3 | Desarrollo y compartimiento del conocimiento Creación de conocimiento, evolución del mismo orientada a profundizar y aclarar conocimiento preexistente y clasificación del mismo |
| Proceso 4 | Utilización del conocimiento Transferencia del conocimiento tanto en la formación de recursos humanos como en su aplicación a la resolución de problemas productivos, socioeconómicos y tecnológicos |

Por otro lado, se analizará la importancia que el Estado argentino asigna a la gestión de conocimiento para ello se analiza:

- 1) la evolución del financiamiento de gestión del conocimiento desde 2009
- 2) donde está parada la Argentina en esta materia en relación con otros Estados, para lo que se evalúa:
 - a- el GII para 2017 que mide la eficiencia de la gestión del conocimiento en el sentido de facilitar nuevo conocimiento, desarrollo de tecnologías y creativo,
 - b- la inversión en investigación científica realizada en virtud de la riqueza que produce cada país (producto bruto interno-PBI).

En relación al punto 1: se compararán las asignaciones presupuestarias, relevadas del Presupuesto Abierto perteneciente al Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina (<https://presupuestoabierto.gob.ar>), que durante el período 2009 a 2017 se realizaron a varios organismos nacionales que gestionan el conocimiento. En particular se estudiará la eficiencia en la ejecución presupuestaria mediante el análisis de los datos del crédito y el gasto para cada año fiscal, para ello se relevará el crédito vigente y el crédito devengado respectivamente. Por un lado, el crédito vigente representa el crédito inicial, asignado por ley a principio del año fiscal, que a lo largo del año se refuerza con asignaciones presupuestarias o compensaciones. Por otro lado, el crédito devengado indicaría una forma de perfeccionamiento del crédito vigente.

A fin de poder comparar la asignación presupuestaria en el período mencionado, los valores históricos del crédito vigente y del crédito devengado se expresarán en dólares estadounidenses. Para ello se utiliza la cotización del Banco Central de la República Argentina, a fines de diciembre de cada año fiscal que corresponde al cierre del devengado (cierre del ejercicio presupuestario). Cabe aclarar, que para el crédito vigente se utiliza la misma cotización del dólar para el crédito devengado ya que se pretende evaluar la brecha entre ellos. En particular, para este análisis no se tomará en cuenta la incidencia de la inflación.

En cuanto al punto 2a: se determinará el impacto que tiene, la inversión que el Estado argentino realiza en ciencia y tecnología, sobre el crecimiento económico y como incentivo para atraer inversiones en negocios innovadores en la Argentina, mediante el análisis del GII (por sus siglas en inglés significa *Global Innovation Index*) desarrollado por Dutta, Gurry & Lanvin (2017). Siendo este un estudio

mundial, muy exhaustivo, que compara la capacidad y resultados de innovación de 128 países, con el fin de asistir en el desarrollo de políticas públicas, promover los *outputs* (que indica los resultados obtenidos por cada nación en términos de nuevo conocimiento, desarrollo de tecnologías y los desarrollos creativos: diseños industriales, servicios culturales, entre otros) en el largo plazo y mejorar la productividad y creación de empleos.

Finalmente, el punto 2b, inspirado en el trabajo de Stefani (Stefani 2016), complementa el estudio ya que se tomará en cuenta información de Banco Mundial respecto del porcentaje del producto bruto interno (PBI) que los siguientes países destinan a ciencia y tecnología:

-Brasil: ya que es el principal socio comercial de la Argentina

-Chile: por ser un país vecino considerado de altos ingresos

-China: por ser una economía de mercado emergente y en desarrollo (FMI 2018)

-Japón: por tener una de las economías más avanzadas del mundo (FMI 2018).

-Estados Unidos: para considerar un país con una de las economías más avanzadas y dolarizada (FMI 2018), una moneda que constituye una de las más reconocidas reservas de valor de la economía mundial.

-Alemania: para tomar de ejemplo de un país en la zona euro con de las economías más avanzadas del mundo (FMI 2018).

Las metodologías que se explicitan en esta sección se utilizarán en la próxima sección.

3 Desarrollo: aportes del Estado a la gestión de conocimiento.

En un sistema capitalista, el capital es el recurso de producción crítico, y está totalmente separado, y aún en oposición, con el trabajo. En la sociedad hacia la cual nos estamos encaminando rápidamente, el recurso clave es el saber. No puede ser comprado con dinero ni creado con capital de inversión. El saber reside en la persona, en el trabajador del conocimiento.
P. F. Drucker

3.1. ¿Qué hace el Estado argentino con la gestión del conocimiento?

Como bien lo expresa Alonso Arevalo (2007) los estados cumplen un rol importante en el tendido de redes de información que permite a la sociedad utilizarla en la resolución de diversos problemas:

La sociedad de la información es aquella que basa su estructura de relaciones económicas, políticas, sociales y de ocio en los sistemas y redes de telecomunicaciones; estos cambios que en un principio afectaban a aquellos sectores más implicados directamente en el campo de la información, hoy por hoy se han hecho extensibles a cualquiera de las actividades profesionales sin ninguna excepción. La envergadura de esta nueva dimensión ha llevado a una implicación de los gobiernos de todos los países y a todas las escalas a promover y propiciar la constitución de redes de información que garanticen el acceso efectivo de los ciudadanos a las mismas. Esta nueva situación está propiciando un cambio desde una sociedad que basaba su riqueza en la producción de bienes de consumo a otra cuya base de riqueza es la gestión de la información y el conocimiento; todo esto conlleva la utilización de nuevos enfoques en la solución de problemas y procesos que servirán para mejorar nuestra vida cotidiana. Se trataría fundamentalmente de un nuevo paradigma de desarrollo cuya base de riqueza en el conocimiento. Alonso Arévalo (2007:2)

Sin embargo, el Estado argentino, como otros Estados, aporta no solo en la etapa de distribución del conocimiento, sino que ha instrumentado la creación y/o subvención de diversos organismos e instituciones tendientes a la aplicación de los mencionados procesos mencionados en la Sec. 2 que constituyen lo que se conoce como gestión del conocimiento. Entre estas instituciones podemos mencionar algunas: el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Como se verá, todas ellas tienen en sus objetivos y estructuras institucionales la necesidad de realizar los cuatro procesos mencionados para una buena gestión del conocimiento.

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

El INTI fue creado mediante el Decreto Ley 17.138 del 27 de diciembre de 1957, en el marco del surgimiento de un conjunto de instituciones nacionales destinadas a poner en movimiento, de manera planificada, la inversión pública, la ciencia y la tecnología (INTI 2017).

Respecto de los cuatro procesos para una buena gestión del conocimiento (INTI 2017):

Proceso 1 (Identificación y captación del capital intelectual): el INTI emplea recursos humanos especializados en diversos Centros Regionales y Multipropósito en todo el país; en particular, sus capacidades actuales abarcan a casi todas las áreas de la industria con profesionales altamente especializados y laboratorios provistos de instrumental y equipamiento adecuado -en algunos casos, único en la región-.

Procesos 2 y 3 (Tratamiento, desarrollo y compartimiento del conocimiento): el INTI genera investigación y desarrollo en red que le permite cubrir una amplia gama de especialidades industriales, en articulación con universidades, laboratorios estatales, empresas públicas, cámaras empresarias y otras organizaciones –del país y del exterior– vinculadas con la actividad tecnológica. A su vez, la vinculación de las empresas a los centros, ha tenido por objeto facilitar el desarrollo de innovaciones que, por su envergadura, escapen a las posibilidades de una sola empresa.

Proceso 4 (Utilización del conocimiento): utilizan el conocimiento para acompañar e impulsar el crecimiento industrial de cada provincia; desde sus orígenes, el INTI tuvo la particularidad de integrar a cámaras e industrias en el esquema de conducción de sus centros para asegurar que las actividades que se desarrollaran estuvieran conectadas a las necesidades y demandas concretas del ámbito industrial.

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica es un organismo nacional dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Fue creada a fines del año 1996, mediante el Decreto PEN N° 1660/96, como marco de una reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología (C&T) en el país (ANPCyT 2017).

Respecto de los cuatro procesos para una buena gestión del conocimiento (ANPCyT 2017):

Proceso 1 (Identificación y captación del capital intelectual): en particular, el FONARSEC, apuntó a sectores estratégicos de políticas públicas delineadas por el Estado nacional, a saber: la Biotecnología, la Nanotecnología, las TICs, la Energía, la salud, la Agroindustria, el Desarrollo Social, el Medio Ambiente y el Cambio Climático.

Proceso 2 (Tratamiento del conocimiento): la Agencia buscó una sinergia a través de sus distintos fondos, como el FONTAR, el FONCyT y el FONARSEC, en pos de la creación de valor para la gestión del conocimiento.

Proceso 3 (Desarrollo y compartimiento del conocimiento): en particular la Agencia ha entablado relación, en referencia a lo antes mencionado, con el Banco de Reconstrucción y Fomento para financiar proyectos de inversión como ser el Empretecno 2016, siendo su objetivo el de apoyar el desarrollo de emprendimientos de intensidad tecnológica, promoviendo la creación de nuevas Empresas de Base Tecnológica (EBT) que generen el crecimiento sostenido por medio de la diversificación de las exportaciones y el aumento del valor agregado de la producción.

Proceso 4 (Utilización del conocimiento): promueve el financiamiento de proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en la Argentina y tiene como objetivo promover la investigación científica tecnológica y la innovación con el fin de mejorar los sistemas productivos y servicios del país.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) fue creado por Decreto Ley N° 1291 del 5 de febrero de 1958.

Instituido como organismo autárquico bajo dependencia de la Presidencia de la Nación, se lo dotó entonces de una amplia gama de instrumentos que se juzgaban adecuados para elevar el nivel de la ciencia y de la tecnología en la Argentina al promediar el siglo y que aún hoy constituyen el eje de sus acciones: las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación, el otorgamiento de becas para

estudios doctorales y posdoctorales, el financiamiento de proyectos y de unidades ejecutoras de investigación y el establecimiento de vínculos con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de similares características. (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), 2017, Buenos Aires. Argentina: Recuperado de <http://www.conicet.gov.ar/historia/>)

Respecto de los cuatro procesos para una buena gestión del conocimiento (CONICET 2017):

| |
|--|
| <p><u>Proceso 1 (Identificación y captación del capital intelectual)</u>: administra las Carreras del Investigador Científico y del Personal de Apoyo a la Investigación y al Desarrollo. También organiza y financia institutos, laboratorios y centros de investigación que funcionen en universidades y en instituciones oficiales o privadas, o bajo la dependencia directa del Conicet.</p> |
|--|

| |
|---|
| <p><u>Procesos 2 y 3 (Tratamiento, desarrollo y compartimiento del conocimiento)</u>: fomenta y financia la investigación científica y tecnológica y las actividades de apoyo que apunten al avance científico y tecnológico en el país, al desarrollo de la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida, considerando los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional. También otorga subsidios a proyectos de investigación y fomentar el intercambio y la cooperación científico-tecnológica dentro del país y con el extranjero.</p> |
|---|

| |
|--|
| <p><u>Proceso 4 (Utilización del conocimiento)</u>: brinda asesoramiento a entidades públicas y privadas en el ámbito de su competencia.</p> |
|--|

En síntesis, el CONICET es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina y como tal cumple un rol fundamental en la gestión del conocimiento desde el Estado.

3.2. Importancia que el Estado argentino asigna a la gestión del conocimiento

En esta sección mostraremos indicadores descriptos en la sección 3 para analizar la importancia que el Estado argentino asigna a la gestión del conocimiento.

3.2.I. Asignación presupuestaria histórica realizada a varios organismos nacionales.

Se presentan los datos (Figura 1) correspondientes a la asignación presupuestaria (crédito vigente y crédito devengado) realizada entre 2009 a 2017 a los siguientes organismos estatales: INTI, ANPCyT y CONICET, que en la sección 4.1, fueron identificados como gestores de conocimiento.

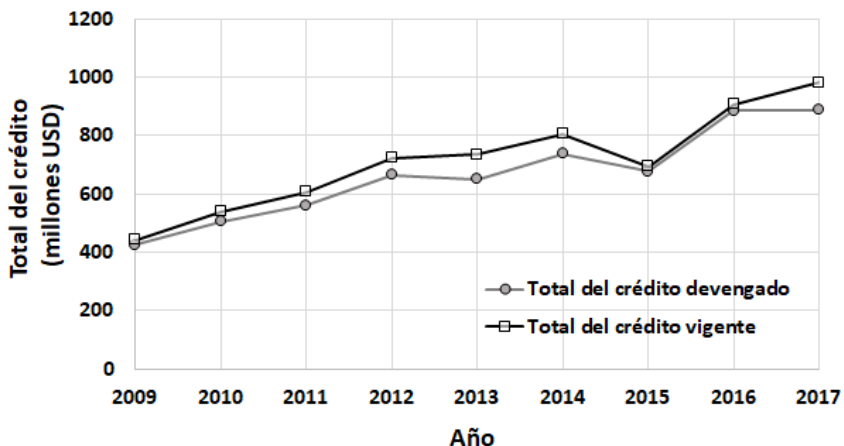
De la figura 1 pueden extraerse las siguientes observaciones:

- una asignación creciente del crédito presupuestario de 2009 al 2014,
- una caída abrupta en el año electoral 2015, que lleva el crédito presupuestario a valores por debajo de los de 2012,
- con la nueva administración estatal desde 2016 se da un repunte significativo ya que se supera el máximo alcanzado con la gestión anterior en el periodo analizado (en 2014).

Cabe recordar, que los datos presentados no han sido corregidos por inflación.

Por otro lado, en 2017, con la nueva administración gubernamental, la ejecución se lentifica a pesar del aumento considerable de la asignación presupuestaria.

Figura 1. Evolución del total del crédito vigente y del crédito devengado asignados y devengados respectivamente a INTI, CONICET y ANPCyT.



Fuente: elaboración propia con datos de Presupuesto Abierto. <https://presupuestoabierto.gob.ar>

A fin de poder cuantificar el uso de los fondos en el periodo analizado, en la Figura 2 se presenta la evolución de la diferencia relativa porcentual entre el total del crédito vigente y del crédito devengado en relación al crédito vigente asignado a los organismos seleccionados para este estudio (INTI, CONICET y ANPCyT). Es decir que se muestra:

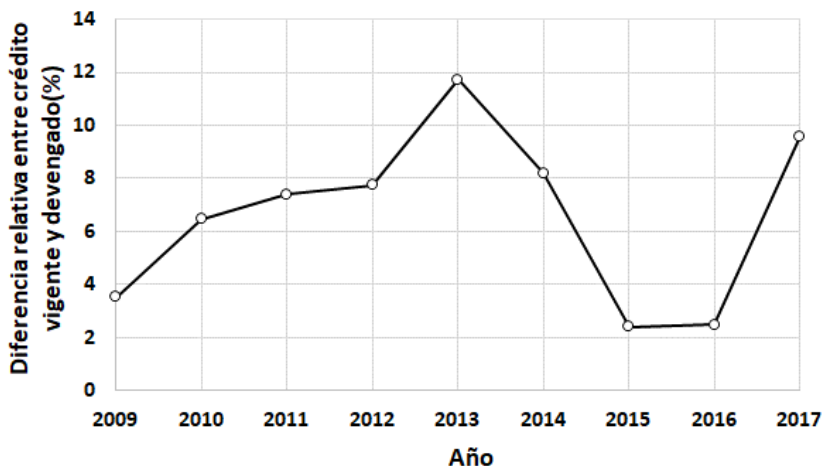
$$(\text{crédito vigente} - \text{crédito devengado}) \times 100\% / \text{crédito vigente}$$

Esta cantidad será positiva siempre que se gaste menos de lo que se asigne en el crédito vigente, es decir que se está subejecutando el presupuesto.

La Figura 2 muestra que siempre esta diferencia es positiva y aumenta hasta alcanzar la máxima subejecución en 2013, donde la parte no ejecutada llega a casi

el 12% del crédito vigente presupuestado para ese año. Luego, a partir de 2014, se observa una disminución de la brecha, es decir una mayor ejecución de la asignación presupuestaria. Este decrecimiento llega, en 2015, a que la parte no ejecutada es de solo un 2,4% del crédito vigente presupuestado, siendo este valor el mínimo para el periodo analizado (2009-2017). La brecha comienza a abrirse nuevamente con el cambio de gobierno en 2016 alcanzando, en 2017, una amplia diferencia entre el crédito vigente y el devengado. Esta diferencia es del 9,6% del crédito vigente y, aunque importante, no llega a casi el 12% que alcanzó en 2013.

Figura 2. Evolución de la diferencia relativa porcentual entre el total del crédito vigente y del crédito devengado en relación al crédito vigente correspondiente a INTI, CONICET y ANPCyT.



Fuente: elaboración propia con datos de Presupuesto Abierto. <https://presupuestoabierto.gob.ar>

En síntesis, se observa que el Estado nacional ha ido incrementando las asignaciones a las partidas destinadas a los organismos seleccionados (INTI, CONICET y ANPCyT),

a pesar de que siempre hubo una subejecución del crédito vigente. Esto indica que el Estado nacional apoya la gestión de conocimiento.

3.2.II. Importancia que Argentina asigna a la gestión del conocimiento en comparación con otros países.

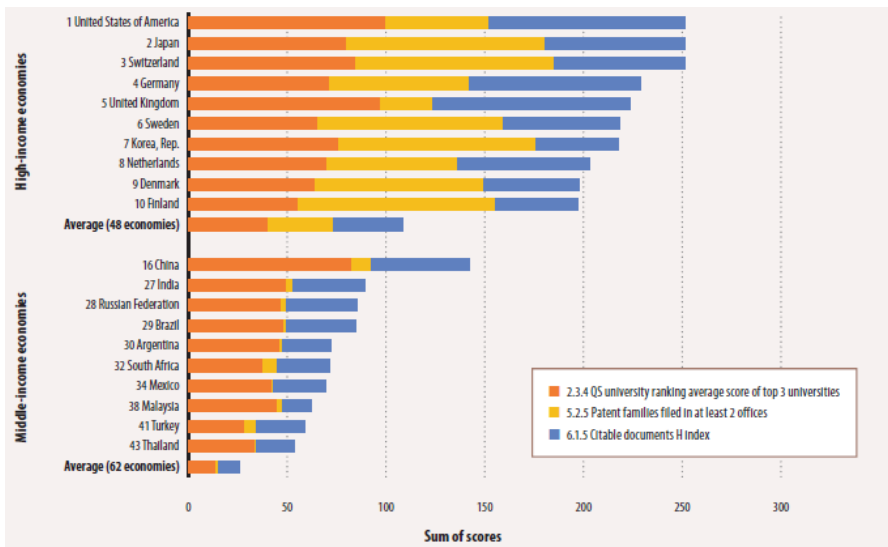
a-Presentación del Global Innovation Index 2017 (GII-2017)

El GII 2017, permite identificar las 10 principales y más altas economías de ingresos medios (Figura 3).

En particular, el estudio que releva el GII 2017 menciona que, gracias a la acción de políticas públicas orientadas a la innovación, en estos últimos años, la Argentina se ha vuelto a unir a las 10 principales economías de ingresos medios, y por ello se puede apreciar en la siguiente figura comparativa la posición de la Argentina.

Por lo que es dable mostrar, que la Argentina, se encuentra en el 5to lugar de entre las economías de ingresos medios y la 30 va posición en general, mostrando menores puntuaciones en los rankings universitarios y en los grupos de patentes presentadas y una mejora marginal el número de citas a los documentos de investigación local en el extranjero, pero su puntaje general lo sitúa por delante de Sudáfrica (sexto entre medianos y 32º) México (7º y 34º).

Figura 3. Métricas para la calidad de la innovación: las 10 principales y más altas economías de ingresos medios.



Fuente: Cornell University, Insead, and Wipo (2017:20). The Global Innovation Index 2017. http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf

Aparte, del análisis del GII 2017 surge que Argentina logró el lugar 76, con una suba de la posición 81 (2016). Por lo que paso de estar en el puesto 10 al 9 (2017) en este índice en innovación para Latinoamérica.

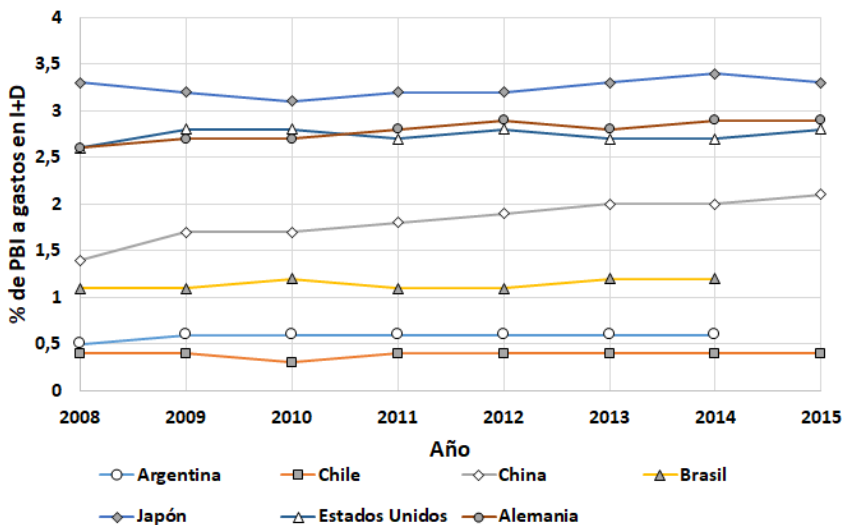
El GII mide principalmente dos cosas: el *input* de innovación (posición 72), es decir, las condiciones y capacidades de un país que facilitan que la innovación ocurra y el *output* de innovación (posición 81), que indica los resultados obtenidos por cada nación en términos de nuevo conocimiento, desarrollo de tecnologías y los desarrollos creativos (diseños industriales, servicios culturales, entre otros). Además, el GII mide la relación de eficiencia entre el input de innovación y el output de innovación donde Argentina queda en el lugar 94 (siendo que para el 2016 era el

lugar 98). Esto indica que dada la inversión y capacidades disponibles para generar innovaciones estaría mejorando respecto al 2016.

b- Porcentaje del PBI asignado a investigación científica para varios países.

En la siguiente figura, elaborada con datos del Grupo Banco Mundial, se presenta la evolución del porcentaje del producto bruto interno (PBI) que varios países destinan a investigación científica entre 2008 y 2015, ya que para años posteriores la información no está disponible. En particular, no hay datos de Argentina y Brasil para 2015.

Figura 4. Gastos de investigación y desarrollo en % del PBI.



Fuente: elaboración propia con datos del Grupo Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=EU>

De la gráfica anterior, se puede observar que Brasil destina a investigación y desarrollo el doble del PBI de lo que destina Argentina, mientras que Chile

sorprendentemente destina un 33% menos que Argentina. Además, los países con economías avanzadas invierten entre 4 y 6 veces más que Argentina.

También se observa, que todos los países seleccionados, excepto China, mantienen casi constante el porcentaje de PBI que asignan a investigación y desarrollo. China, por su parte, desde 2008 a 2015 aumenta un 50% su aporte a investigación y desarrollo.

Conclusiones

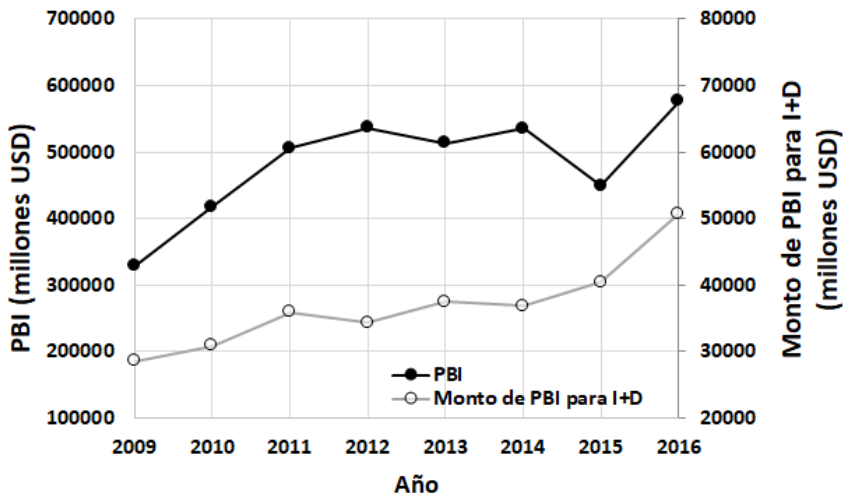
*El mundo está lleno de buenas máximas;
sólo falta aplicarlas.
Blaise Pascal*

Este trabajo muestra que el Estado argentino realiza gestión del conocimiento a través del financiamiento de varias instituciones y hemos identificado varias de ellas (INTI; CONICET y ANPCyT). Estas últimas hacen a la gestión del conocimiento, colaboran en la distribución de conocimiento a la sociedad y en el acercamiento de dicho conocimiento a las empresas, lo que facilita la propia gestión de conocimiento de las empresas nacionales. Cabe aclarar que esta lista no es exhaustiva ya que por ejemplo también podría haberse considerado otros organismos (CONAE, INTA, etc) y todas las Universidades Nacionales lo que excede el análisis de este trabajo.

También se analizó la importancia que, el Estado argentino, da a la gestión de conocimiento analizando la evolución de su financiamiento desde 2009 y evaluando donde está parada la Argentina en relación con otros países. Se puede observar que el Estado argentino casi no ha variado en los últimos años el porcentaje de PBI que destina a investigación científica (Figura 4) pero, como se muestra en la Figura 5, dado que el PBI no ha sufrido bajas significativas, excepto en el año electoral 2015 (INDEC 2017), los montos en dólares destinados a investigación aumentan año a año, tendencia que se traslada al crédito vigente presupuestado (Figura 1) para las instituciones seleccionadas (INTI, CONICET y ANPCyT). Por lo tanto, parece haber interés por parte del Estado, independientemente de la gestión, de invertir en

gestión del conocimiento lo que debería tener, a largo plazo, una incidencia socioeconómica positiva.

Figura 5. PBI y monto del PBI asignado a I+D.



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.
https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_12_17.pdf

Además, gracias a las políticas públicas orientadas a la innovación, que menciona el GII, Argentina está dentro de las 10 economías de ingresos medios.

Queda pendiente saber si los esfuerzos de Argentina son suficientes en relación a la gestión del conocimiento, para ello habría que hacer un estudio de prospectiva, posible en una futura investigación, sobre las políticas públicas orientadas a la gestión del conocimiento, pero teniendo en cuenta que si bien estas son definiciones estratégicas del estado, como se mencionó al principio de este trabajo (Sec. 1.2), es difícil saber con certeza como se hará la imputación de gastos del presupuesto a

ciencia y tecnología para el futuro mediante. Lo que, si no cabe duda es que orientar parte del presupuesto a ciencia y tecnología, como se ve en el índice de innovación analizado, hace a nuestra integración en el libre mercado y lo hace interesante para la inversión extranjera directa (no golondrina).

Referencias bibliográficas

Albors Garrigosa, J. y Nucherab, A. H. (2012). *Relaciones de gobernanza e innovación en la cadena de valor: nuevos paradigmas de competitividad*. Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, (21), 205-214.

Alonso-Arévalo, J. (2007). *Gestión de la Información, gestión de contenidos y conocimiento*. II Jornadas de trabajo del Grupo SIOU, Salamanca (España). Recuperado de <http://eprints.rclis.org/11273/>

Álvarez de Mon, S. (2009). *Incertidumbre, hábitat natural del directivo*. IESE insight, (1), 13-21.

ANPCyT (2017). Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (2013-2017). Buenos Aires. Argentina. <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/post/556>

Bower, J. (1998). Oficio y arte de la gerencia. Editorial Norma, 25-43.

Bahoque, E., Gómez, O., & Pietrosevoli, L. (2007). *Gestión del Conocimiento en la Industria de la Construcción: Estudio de un caso*. Revista Venezolana de Gerencia, 12(39).

Biasca, R. & Paladino M. (1991) Competitividad, Atlántida, Buenos Aires.

Bueno, E. (2000). *La dirección del conocimiento en el proceso estratégico de la empresa: información, complejidad e imaginación en la espiral del conocimiento*. En *Perspectivas sobre dirección del conocimiento y capital intelectual*. Bueno Campos E. & Salmador M.P (eds), Euroforum Escorial, Madrid.

Cantón Mayo I. y Ferrero de Lucas E. (2016). *La gestión del conocimiento en revistas de educación*. Educar, vol. 52/2 401-422, ISSN 0211-819X (paper), ISSN 2014-8801. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5565/rev/educar.757>,

CONICET (2017). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Buenos Aires. Argentina. <http://www.conicet.gov.ar/historia/>

Davenport, T., De Long, D. y Beers, M. (1997). *Building successful knowledge management projects*. Center for Business Innovation. Worker Paper. Ernst & Young LLP. Recuperado de <[http://www.providersedge.com/docs/km_articles/Building_Successful_KM_Project s.pdf](http://www.providersedge.com/docs/km_articles/Building_Successful_KM_Project_s.pdf)>.

Davenport, T.H. y Prusak, L. (2000). *Working knowledge: how organizations manage what they know*. Harvard Business School Press. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Davenport2/publication/229099904_Working_Knowledge_How_Organizations_Manage_What_They_Know/links/53db939e0cf216e4210bf841/Working-Knowledge-How-Organizations-Manage-What-They-Know.pdf

Drucker, P. (1993). *La sociedad poscapitalista*, Sudamericana, Buenos Aires.

Espert, J. (2017) *La Argentina devorada*. Buenos Aires. Ed. Galerna.

Ettlie, J. E., Bridges, W. P. y O'Keefe, R. D. (1984). *Organization strategy and structural differences for radical versus incremental innovation*. Management Science, Vol. 30, No. 6, 682-695.

Euroforum (1998). *Medición del Capital Intelectual*. Modelo Intelect, IUEE, San Lorenzo del Escorial, Madrid.

Flores Caicedo, J. (2010). *La Gestión del conocimiento y las herramientas colaborativas: una alternativa de aplicación en Instituciones de educación superior*. Revista de Investigación, 34(71), 11-31. Recuperado de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1010-29142010000300002&lng=es&tlng=es.

FMI. Fondo Monetario Internacional (2018). *Perspectivas de la economía mundial: Actualización*. Recuperado de

<http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>

GII 2017. Cornell University, INSEAD, and WIPO (2017). *The Global Innovation Index 2017*. Innovation Feeding the World, Ithaca, Fontainebleau, and Geneva. Recuperado de http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf

Gilli, J.J. (2011) *Ética y empresa*. Buenos Aires: Ed. Garnica.

Gilli, J.J., Tartabini, A. (2013) *Dirección estratégica*. Buenos Aires: Ed. Atuel.

Harrington, J. (1993). *Mejoramiento de los procesos de la empresa*. Editorial Mc. Graw Hill Interamericana, S.A. México.

Humphrey, A.S. (2005) *SWOT Analysis*. Recuperado de <http://www.businessballs.com/swotanalysisfreetemplate.htm>.

INDEC. (2017). *Informes Técnicos*. Vol. 1, n° 232 ISSN 2545-6636. Cuentas nacionales. Vol. 1, n° 21. Informe de avance del nivel de actividad. Tercer trimestre de 2017. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_12_17.pdf

INTI (2017). Instituto Nacional de Tecnología Industrial (2017). Buenos Aires. Argentina. <http://www.inti.gov.ar/>

Martínez, S. I. (2005). *Comunicación: eje estratégico para la gestión del cambio educativo*. Revista Académica del Foro Iberoamericano sobre Estrategias de Comunicación.

Means, G. y Faulkner, M. (2001). *Innovación estratégica en la nueva economía*. Harvard. Deusto Business Review, No. 104, 22-27.

Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press, New York.

Ongallo, C. (2005). *La gestión del conocimiento y la normalización de sus buenas prácticas*. CLM Economía, 7, 183-208.

Pedersen, C. y Dalum, B. (2004). *Incremental versus radical change: the case of the Digital North Denmark program*. En 10th International Schumpeter Society Conference 2004, Bocconi University, Milano.

Polo Ahumada, A. (2016). *Pasos para la Gestión del Conocimiento*. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/pasos-la-gestion-del-conocimiento/>

Presupuesto Abierto. Ministerio de Hacienda (2017).
<https://presupuestoabierto.gob.ar>

Quinn, J. B.; Anerson, P.; Finkelstein, S. (2003). *La gestión del intelecto profesional: sacar el máximo de los mejores. Gestión del conocimiento*. Harvard Business Review. Bilbao: Ediciones Deusto, p. 203-230.

Rodríguez Gómez, D. (2006). Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica. *Educar*, (37) 25-39. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=342130826003>

Romer, P. (1986). *Increasing Returns and Long-Run Growth*. "Journal of Political Economy", Vol. 94, No 5.

Sastre, R. (2011). *La dirección de las organizaciones. Remando en dulce de leche*. Dunken, Buenos Aires.

Stefani F. (2016). *Informe Magnitud y consecuencias del recorte presupuestario del MINCYT en comparación con 2016*. Sitio web del grupo de nano física aplicada de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.nano.df.uba.ar/wordpress/wp-content/uploads/Magnitud-y-Consecuencias-del-recorte-al-MINCYT-con-respecto-a-2016.pdf>

Steward, T.A. (1997). *La Nueva Riqueza de las Organizaciones: EL Capital Intelectual*, Granica, Buenos Aires.

Tarí Guilló, J. y García Fernández, M. (2009). *Dimensiones de la gestión del conocimiento y de la gestión de la calidad: Una revisión de la literatura*. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, 15(3), 135-14.

Turriago, A. (1998). *Temas de innovación tecnológica*. Universidad de la Sabana, Colombia.

LA REFORMA POLICIAL COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN. UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA CRÍTICA Y MULTIDISCIPLINARIA PARA EL ESTUDIO DEL FENÓMENO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹

Andrés H. Escudero

Universidad Católica de Santiago del Estero. Universidad del Salvador

escudero_andres@hotmail.com

Recibido el 13 de noviembre de 2017. Aceptado el 15 de diciembre de 2017

Al querido profesor Néstor R. Legnani

Resumen

El artículo desarrolla una revisión bibliográfica, encarada con perspectiva crítica y multidisciplinaria, de la producción académica relacionada con el fenómeno de la reforma de la organización policial en la Provincia de Buenos Aires (PBA). Los principales hitos de la literatura existente son expuestos en torno a un doble eje temporal-disciplinar. De esta manera, el artículo repasa los aportes pioneros de la política criminal, el derecho y la ciencia política; hilvana las principales líneas de continuidad de los estudios politológicos, y presta particular atención a los desafíos planteados por los más reciente estudios sociológicos, históricos, antropológicos y comunicacionales en relación a las agencias policiales y las políticas de seguridad. El principal objetivo del artículo es aportar una visión de conjunto acerca de la literatura

¹ El contenido que se discute en el presente artículo ha sido producido, en buena medida, dentro del marco de un proyecto de investigación más amplio desarrollado bajo la dirección de la Dra. Adriana Fassio en el Programa de Innovación y Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (PIMEAGE, IADCOM, UBA-FCE). Resulta de plena justicia utilizar este espacio para agradecer el acompañamiento intelectual e institucional recibido por parte del programa y su directora. El autor agradece, asimismo, el apoyo recibido por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE-DABA) y la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador (USAL) para el desarrollo de investigaciones vinculadas a las políticas de seguridad en la Provincia de Bs. As.

disponible que ayude a los colegas interesados en las políticas de seguridad de la PBA en el proceso de construcción de nuevos problemas, objetos e hipótesis para la investigación.²

Palabras clave

Reforma policial - Políticas seguridad - Policía - Provincia de Buenos Aires

Abstract

This article holds a critical and multidisciplinary bibliography revision about the literature related to police reform phenomena in Buenos Aires Province. The most important highlights of the existent literature are analyzed from both temporal and disciplinary approaches. This article offers an overview of the foundational studies related to political science and criminal law and underpin the further contributions to this agenda of the most recent political science based investigations. It also sums up the most salient contributions made from the anthropological, historical, sociological and communicational approaches. The main objective is to offer a general view of the studies on public security policies in Buenos Aires, that can help colleagues in dealing with the elaboration of new questions, problems and hypothesis for their researches.

Keywords: Police Reform - Crime Policy - Police - Buenos Aires Province

² Dado que se trata de un artículo dirigido a proveer una revisión bibliográfica de un tema de gran interés público y académico, el peligro de caer en omisiones resulta inevitable. El autor se disculpa de antemano por aquellos desconocimientos en los que pudiera incurrir. Como se dice en el mundo del derecho, la revisión de textos que se ofrece constituye una "enumeración ilustrativa, no limitativa".

Introducción

La producción académica sobre las reformas policiales a nivel regional, nacional y provincial ha marchado al compás de las recurrentes crisis de las políticas de seguridad, la problematización de la inseguridad como cuestión pública y las violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) perpetradas en forma rutinaria y sistemática por agentes “encargados de hacer cumplir la ley”.³ En este marco, los investigadores han centrado alternativamente su interés sobre distintas dimensiones de análisis del fenómeno, tales como las características de las policías y los agentes policiales así como sus reacciones frente a las políticas de reforma, los actores del sistema político y sus dinámicas de interacción, los medios de comunicación y la sociedad civil.

La diversidad no sólo puede apreciarse en relación a los objetos de estudio, sino también en base a los distintos saberes teóricos y disciplinares que fueron puestos en juego. En relación al caso específico de la PBA, la revisión de antecedentes da cuenta de un fuerte predominio de estudios de corte politológico que se extiende desde los albores de la agenda de investigación en los tempranos años 1990 hasta nuestros días. La última década del siglo XX y –más claramente– los primeros años del siglo XXI, permiten circunscribir una primera etapa “fundacional” de producciones vinculadas a la ciencia política, la política criminal y el derecho. Pocos años después, se inició el recorte de un segundo momento signado por un incremento exponencial del interés en los temas de seguridad y su extensión hacia otros campos disciplinares.⁴ Así, emergieron una cantidad de investigaciones sociológicas, históricas, antropológicas y comunicacionales, que enriquecieron nuestro horizonte de comprensión del fenómeno, junto a una segunda tanda de estudios politológicos que refinaron y pusieron en tensión las hipótesis de los estudios antecedentes.

El presente artículo propone una revisión de la bibliografía más destacada siguiendo un eje cronológico-disciplinar. Esta revisión bibliográfica busca poner de manifiesto

³ Véase el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 34/169 de 1979.

⁴ Consideramos que uno de los indicadores más claros de este incremento del interés por las cuestiones policiales y de seguridad en el mundo académico es la gran cantidad de ponencias relativas al tema que son presentadas en congresos y jornadas por colegas e investigadores que incluyen desde estudiantes de grado hasta investigadores consagrados.

la riqueza contenida en los múltiples enfoques teóricos utilizados para el estudio de los asuntos policiales en la PBA. Nuestro objetivo principal es realizar una contribución tendiente a profundizar el incipiente diálogo entablado entre estos diversos abordajes. En ese diálogo anida un enorme potencial para el desarrollo de nuevas investigaciones que partan de una revisión crítica de aquello que hemos aprendido en los últimos años. A partir de una exposición de carácter general, pretendemos realizar una contribución al arduo proceso de construcción de problemas, objetos y preguntas que muchos colegas encaran al momento de realizar sus trabajos finales de carrera, sus tesis de maestría o doctorado, o sus proyectos de investigación.

La riqueza disciplinar que señalamos se encuentra atravesada por el hilo conductor que supone el abordaje de la policía en tanto burocracia administrativa. En tal sentido, veremos que muchos de los trabajos politológicos recuperan algunas de las preocupaciones centrales de la agenda de la sociología de las organizaciones públicas en su vertiente más weberiana, tales como la relación entre burocracia y poder, la tensión entre política y administración, los patrones de burocratización, el problema del particularismo y el principio de autoridad jerárquica. En contraste, las investigaciones histórico-antropológicas suelen problematizar la cuestión del poder al interior de la organización policial desde una perspectiva más foucaultiana.

Desde el punto de vista metodológico, para la selección de los textos analizados, nos inspiramos en las reflexiones de Sautu (2005) en relación a la construcción del marco teórico. Así, asumimos una estrategia de círculos concéntricos, abordando con mayor detenimiento aquellos estudios que tratan específicamente sobre la policía bonaerense (con particular énfasis en el fenómeno de la reforma policial, el núcleo duro de nuestro interés), para luego dar cuenta de otros estudios que –a pesar de no tener como principal objeto de estudio a la policía– versan acerca de la seguridad y la cuestión criminal. En cuanto a los criterios de búsqueda, la mayor parte de los trabajos fueron extraídos de la consulta a repositorios de tesis (UBA y UNLP, particularmente) y bases de datos relacionadas a publicaciones en revistas indexadas.⁵

⁵ Nos han resultado de particular utilidad los recursos de búsqueda de la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, FLACSO Andes, la Biblioteca Electrónica MINCyT, la Red de Bibliotecas Virtuales CLACSO y las bases de las revistas especializadas “Delito y Sociedad” y URVIO.

Los primeros dos apartados se concentran en un repaso de los estudios fundacionales y de corte politológico. En el tercero damos cuenta de los aportes realizados desde el campo de la antropología. La cuarta sección trata sobre la creciente complejización del abordaje a partir de los hallazgos propuestos por investigaciones históricas, sociológicas y comunicacionales. El quinto aborda la incipiente construcción de un campo de estudios sobre seguridad y gobiernos locales; y en el sexto se ofrecen algunas reflexiones finales.

1. Los estudios “fundacionales”: obstáculos policiales, metáfora pactista y voluntad política

En la literatura sobre políticas de seguridad resulta muy frecuente encontrarse con la “metáfora pactista”. Autores fundacionales de este campo, como Sain (1998; 2003), Ciafardini (2005) y Binder (2014) han referido la existencia de una suerte de dinámica contractual fáctica entre actores criminales, policiales y políticos. La institucionalización de esta dinámica en un “doble pacto” atentaría contra la gestión exitosa de las políticas de reforma. De acuerdo con Sain (2003), el vínculo entre los actores consiste en una suerte de pacto no escrito según el cual ambas partes aceptarían obligaciones de hacer y no hacer. En este marco, la policía asumiría el compromiso de gestionar la conflictividad derivada de las principales actividades delictivas desarrolladas en el territorio y de administrar (o repartir) la rentabilidad de los “nichos” delictuales.

Esta suerte de “gestión del delito” debía realizarse sin afectar hacia la baja el capital político de los líderes locales y provinciales, manteniendo niveles “tolerables” de tranquilidad pública. Los dirigentes políticos obtenían así una serie de ventajas: eludían el costo presupuestario de financiar una política de seguridad con ingresos públicos, en tanto que la policía cubría su propio déficit con la recaudación ilegal, y al mismo tiempo aportaba a la política recursos económicos y coercitivos siempre útiles para utilizarlos en luchas de poder. A cambio, la policía obtenía impunidad para sus actividades ilegales y autonomía para autogestionarse en base a criterios de “mano dura”.⁶ Se configuró de esta manera un “doble pacto” (Binder, 2014: 30): un primer arreglo entre políticos y policías seguido de otro entre policías y delincuentes.

⁶ Sain (2008, pp. 84-85) ha recurrido a los conceptos weberianos de *autonomía* y *heteronomía* para explicar este fenómeno. Según Weber (1992, p. 40), una asociación que goza de

El discurso experto construyó un diagnóstico basado en la existencia de una policía corrupta y autoritaria que funcionaba como límite a la implementación de modelos de seguridad democrática. La "terapia" necesaria consistía en un proceso de reforma que adaptara la agencia policial al nuevo espíritu democrático vigente desde 1983, para lo cual era necesaria la existencia de "voluntad política" y compromiso por parte de los gobernantes para abandonar la estrategia "delegacionista" y tomar en sus manos la conducción de la policía a través de la conformación de una estructura de mando de funcionarios civiles-profesionales.⁷ Idealmente, la receta de política debía incluir cambios en el sistema de formación y capacitación, los criterios de carrera, los principios de actuación y el sistema de control interno; fomento de la participación comunitaria; subordinación de los efectivos policiales a los criterios estratégicos fijados por las autoridades políticas democráticas; y descentralización y desconcentración de las estructuras organizacionales (Arslanián, 1998; Chillier, 1998; Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007; Rosúa, 1998; Sain, 1998).

Otra explicación habitual de los fracasos en las reformas policiales remite al concepto de "legado autoritario". Según Pereira y Ungar (2004) la transición a la democracia en los países del Cono Sur no trajo aparejado un cambio en los patrones de policiamiento. Así, lo que existe es un fenómeno de producción policial de prácticas autoritarias consolidadas a través de su repetición continua en ciclos históricos de largo alcance. El éxito o el fracaso de las reformas policiales son el resultado de la interacción entre estos patrones represivos, la confianza de la sociedad civil en la policía y el grado de centralización del sistema policial. Por su parte, Frühling (2009; 2012) escribió una serie de trabajos de gran influencia en el campo de expertos latinoamericanos en los cuales señaló un conjunto de aspectos propiamente policiales que funcionarían como resistencia a los procesos de reforma. De esta

autonomía es aquella en la cual el orden interno es configurado por sus propios miembros, en virtud, justamente, de su membresía al grupo. Al contrario, en las asociaciones heteronómicas, las pautas de ordenamiento emanan de personas ajenas y exteriores a ella. Así, la policía obtiene un margen muy amplio para mantener independencia en materia doctrinaria, orgánica y funcional, a raíz de lo cual se convierte en un actor político relevante en la disputa por la definición de la política de seguridad (Sain, 2008, p. 87).

⁷ Se aclara que la expresión de "civiles-profesionales" se utiliza simplemente para distinguir a estos funcionarios de los altos mandos policiales, dado que los policías son también "civiles" que se distinguen, desde el punto de vista jurídico, por tener la competencia legal de interrumpir transitoriamente la libertad ambulatoria de un ciudadano.

manera, la subcultura interna de la policía, las convicciones ideológicas del personal policial (Frühling, 2009: 29; 2012: 77 y 84) y las reacciones ante las “purgas” (Frühling, 2009: 25), serían factores asociados a los fracasos reformistas.

Las políticas reformistas derivadas de este conjunto de estudios se vieron ampliamente influidas por el enfoque weberiano de las organizaciones. En efecto, el conjunto de cambios que proponían implementar sobre la burocracia policial se dirigía a “solucionar” lo que Perrow (1990: 7) señalaba como “los pecados de la burocracia”, provenientes “del fracaso de burocratizar adecuadamente”. En tal sentido, la burocracia policial era definida como portadora de una serie de defectos derivados de su matriz organizacional castrense, los cuales podían afrontarse a partir de intervenciones inspiradas en enfoques gerenciales asociados a la segunda generación de reformas del estado (Salles Kobilansky, 2011: 36-39).

Uno de los aportes más significativos de los estudios fundacionales fue la problematización de la relación entre política y policía. Aunque sus planteos enfatizaron la cuestión policial, los autores promovieron una “despolicialización” de la seguridad al llamar la atención sobre la responsabilidad de la dirigencia política. La crítica de la autonomía policial era, en el fondo, una impugnación a su contracara: la delegación política. En este sentido, el proceso de responsabilización de los actores gubernamentales –y más ampliamente, el carácter eminentemente político de aquello que ocurre con la policía y el delito– perduró como un punto de encuentro en la producción académica de las ciencias sociales y logró permear el debate público. Otro aporte fundamental ha sido su contribución a la definición pública de la inseguridad como un problema asociado íntimamente a la corrupción policial, lo cual contribuyó a la emergencia de “ventanas de oportunidad” para la adopción de políticas contrarias a la “mano dura”.⁸

Como contracara, se ha señalado que el “discurso experto” tendió a distanciarse de las reglas del campo académico para convertirse en un instrumento ideológico utilizado en las luchas por posiciones de poder (Frederic, 2008). La adopción de políticas innovadoras y la creación de nuevas burocracias ministeriales para llevarlas a cabo generó una nueva arena de disputas en la que civiles expertos desplazaron a (o se ubicaron por encima de) los cuadros policiales de carrera. Así, los *discursos* expertos se constituyeron en una forma de legitimación de la posición que los *actores* expertos reclamaban para sí. Finalmente, consideramos que parte de los estudios

⁸ El concepto de “ventana de política” fue acuñado por Kingdom (1984).

iniciales se desarrollaron con un cierto tinte normativista en relación al deber ser de las lógicas políticas, presentando como “contradictorias” o “carentes de voluntad política” a ciertas conductas y estrategias gubernamentales que podrían comprenderse mejor desde una perspectiva menos axiológica basada en la interpretación de los costos políticos y los incentivos en juego al interior de los marcos institucionales vigentes (Escudero, 2017).

2. Otras variables en los estudios politológicos: federalismo, competencia electoral, sistemas de partidos, programas y procesos decisionales

Con posterioridad a los estudios reseñados en el apartado anterior, dentro del campo de la ciencia política surgieron algunas hipótesis y explicaciones que contribuyeron a complementar, complejizar, y en algunas casos, a poner en tensión las ideas vigentes sobre los procesos de reforma policial y las políticas de seguridad. Algunos de los autores fundacionales han ido ajustando y calibrando sus posiciones clásicas. Por ejemplo, en sus trabajos más recientes, Sain (2008; 2015) ha profundizado y explicitado aún más su argumento en relación a la acción política como variable explicativa de los procesos de reforma policial, matizando el supuesto rol obstaculizador de la policía: “... el factor determinante de los procesos institucionales de reforma o contrarreforma policial ha sido (...) las condiciones políticas (...) y no (...) los apoyos y/o resistencias policiales. La policía ha constituido, más bien, una instancia con una enorme capacidad de adaptación...” (Sain, 2015: 26).

Por su parte, Eaton (2008) argumentó que los ensayos reformistas argentinos naufragaron a causa de la combinación de tres grandes impedimentos: el federalismo, la competencia electoral y la consolidación en la agenda pública de “olas delictivas”. Cada uno de estos tres obstáculos engendra una paradoja. Primero, la existencia de tres niveles estatales genera conflictos de interés entre los liderazgos políticos que dificultan la consolidación de las reformas. Segundo, la competencia electoral empuja el ingreso en la agenda pública de la reforma policial pero al mismo tiempo obstruye la posibilidad de que se consolide una vez adoptada porque la política pública (*policy*) queda presa de la refriega política (*politics*).⁹ Tercero, la

⁹ Adoptamos los anglicismos porque nos permiten expresar matices que se pierden en idioma español. En este caso, la palabra “política” designa entre nosotros tanto a la contienda por el poder (*politics*) como a las políticas públicas (*policy*).

configuración de “olas delictivas” fortalece la posición relativa de los grupos conservadores refractarios a la reforma policial.

Föhrig y Pomares (2013), retomando la metáfora pactista, señalan que el acuerdo entre políticos, policías y criminales se ve facilitado por ciertas características del sistema de partidos. La combinación de baja competencia inter-partidaria y alta fragmentación interna en los partidos produce altas tasas de reelección en instancias provinciales y municipales que carecen de límites legales para la cantidad de mandatos, lo cual, a su vez, genera mayores oportunidades para la construcción de vínculos de confianza y reciprocidad entre los actores del pacto. Sumado a ello, la fragmentación política y la escasa cohesión de los partidos aumentan los incentivos para la resolución violenta de los diferendos políticos y jerarquiza el rol del dinero en la conducción de las estructuras territoriales ante la ausencia de otros incentivos organizacionales.

Otra variable presente en la literatura politológica son las percepciones de las elites políticas. Por ejemplo, Flom y Post (2013) han argumentado que el alto costo político potencial de emprender una reforma policial desalienta la toma de decisiones reformistas. Por el contrario, asumir posiciones duras ha demostrado ser una estrategia exitosa para evitar que las consecuencias de la inseguridad erosionen el capital político acumulado por los dirigentes. En una línea de razonamiento similar, Salles Kobilansky (2011) ha destacado la hipótesis de que los procesos de reforma policial tienen más chances de iniciarse cuando un hecho de gran impacto social modifica los cálculos de costo-beneficio de los decisores. El autor ha sugerido que en el origen de las reformas policiales de nivel provincial se combinan altas tasas de criminalidad, un contexto subnacional de características metropolitanas y un escándalo de alta trascendencia pública. Nuestro propio trabajo apunta en una línea similar: la reconstrucción detallada, día por día, del proceso de adopción de la reforma policial bonaerense en marzo-abril de 2004, sugiere que el caso Blumberg disparó una compleja dinámica social y política que terminó en la construcción de un consenso reformista entre los principales actores del sistema político (Escudero, 2017).

Otros estudios han incorporado el rol de los medios para enriquecer la comprensión de las dinámicas decisorias de las reformas policiales. Krause (2009) considera que hay mucha literatura dedicada a explicar la capacidad de los medios de comunicación para generar un sentimiento de temor exacerbado, pero se ha prestado menos

atención a la forma en que los medios formatean o encuadran (*frame*)¹⁰ en ciertas coyunturas el problema de la inseguridad, promoviendo la emergencia de una ventana de oportunidad para la defensa de políticas reformistas. La autora considera que ciertos eventos específicos, disruptivos, como los hechos graves de corrupción o violencia policial, pueden conducir a que los medios modifiquen el *framing* de la cuestión criminal, lo que genera incentivos para la aparición de voces reformistas.

Un estudio que se entrelaza con el anterior es el realizado por Bonner (2009) en relación al "caso Fuentealba".¹¹ El autor recupera el concepto de *accountability*¹² (O'Donnell, 2001) cuyo ejercicio impacta sobre las elites políticas a partir de la imposición de "costos reputacionales" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El argumento del autor es que los medios actúan como un mecanismo de control que responsabiliza a los dirigentes políticos por las consecuencias de sus acciones u omisiones, generando al mismo tiempo una arena de debate que puede ser aprovechada por una pluralidad de actores con distintas ideas sobre la seguridad. De esta manera, si en virtud del re-encuadre mediático de la inseguridad, la violencia institucional o la corrupción policial pasan a ser percibidos por la opinión pública como inaceptables, la estructura de incentivos detrás de la adopción de políticas de seguridad se trastoca, surgiendo una oportunidad para que una reforma de la policía ingrese al menú de opciones de las elites decisoras.

Los estudios de González (2007) sobre el caso de Santa Fe subrayan la importancia de un cierto espíritu de época y propone analizar la adopción de las políticas de reforma policial a partir de las características de los actores y el contexto. Asimismo, en relación a la pendularidad de las políticas de seguridad, Costantino (2014) ha argumentado que ésta se explica por el hecho de que el Gobernador tiende a adoptar

¹⁰ El concepto de *frame* es ampliamente utilizado en los estudios sobre políticas públicas. Se refiere al "encuadre" o "enmarque" cognitivo que los distintos actores implicados hacen sobre un tema presente en la agenda pública. El *frame* se construye a partir de las actitudes, ideas y convicciones que los actores ponen en juego a la hora de "definir" un problema público.

¹¹ Carlos Fuentealba fue un docente y militante sindical asesinado en abril de 2007 por la policía de la Provincia de Neuquén durante la represión de una protesta.

¹² El término *accountability* es intraducible al castellano sin costo semántico. Algunos autores han propuesto el neologismo de "responsabilidad", que combina la acción de "responder" con la de "hacerse responsable". El concepto de *accountable* supone que las autoridades estatales tienen la obligación de rendir cuentas públicas por sus acciones como administradores de los bienes públicos; lo que implica que deben responder ante el público y ante las instancias de control republicano por la forma en que han ejercido sus responsabilidades.

políticas de seguridad que coincidan con la opinión del Presidente o con la del votante medio de acuerdo a sus propios “planes de campaña” y a la densidad de los recursos de poder que tenga a su disposición. Por su parte, Gorgal (2015) ha señalado como causas de la interrupción de las reformas a sus propias fallas de diseño, las que no le permitieron movilizar los apoyos necesarios para su consolidación ni barrer con los “triángulos de hierro” que se le oponían. Por último, desde una mirada más centrada en la sociedad civil, Fuentes (2005) ha destacado el rol de las “advocacy networks”¹³ en el control de la violencia policial y la promoción de políticas de seguridad compatibles con los DDHH.

Esta segunda camada de estudios politológicos ha reafirmado el carácter eminentemente político de los asuntos policiales. No solo las relaciones que los agentes de policía establecen entre sí al interior de la organización, sino también aquellas que entablan con el ambiente político y social que los circunda, asumen frecuentemente un carácter particularista que pone en crisis los parámetros esperados para una burocratización de tipo racional-legal. Como indica Perrow (1990), el particularismo es una estrategia para controlar y usar el poder que generan las organizaciones; así, “resulta crucial un principio decididamente no burocrático: la fidelidad o lealtad al superior más bien que a la organización y sus metas” (1990: 14). Sin embargo, el desarrollo de la burocracia moderna conlleva la promesa de eliminar el particularismo, reemplazándola por el mérito y la especialización. Este contraste entre el ser y el deber ser de la organización es un factor crucial para entender las lógicas de funcionamiento reales de las policías, al tiempo que subyace a muchos de los problemas estructurales que exhiben las burocracias policiales latinoamericanas, tales como el alto nivel de desconfianza social y el déficit de profesionalización en torno a los subsistemas formativos y de carrera. Como veremos a continuación, los estudios de corte antropológico han permitido ingresar más profundamente en estas lógicas particularistas que se desarrollan al interior de las organizaciones policiales.

3. Los estudios antropológicos: las policías desde adentro, los “grupos expertos” y la crítica al concepto de “cultura policial”

¹³ La expresión se refiere a coaliciones de actores que abogan públicamente para promover una determinada definición del problema y lograr la adopción de políticas públicas coherentes con esa definición.

Tiscornia (2008) ha sido una de las primeras en interesarse por el mundo policial desde un enfoque de antropología político-jurídica y una mirada de sociología crítica en relación al rol social de las burocracias penales. Sus investigaciones se interesaron por la violencia policial en tanto “técnica de gobierno”, lo cual le permitió problematizar las violaciones a los derechos humanos como emergentes de lógicas estructurales más que como “excesos” policiales, “desvíos” o “abusos” de autoridad. Sus primeros trabajos datan de principios de la década del noventa y fueron producidos en estrecha relación con el trabajo militante de los organismos de DDHH que en aquellos años comenzaron a visibilizar en el debate público las prácticas rutinarias de corrupción y violencia policial, como la tortura, la extorsión, el armado de causas y el “gatillo fácil”.

En años más recientes, la antropología ha realizado aportes muy significativos tendientes a comprender mejor la vida interna de las policías, y más específicamente, la forma en que sus miembros vivenciaron las reformas policiales. Frederic (2008) ha criticado el concepto de “cultura policial” –tan caro a los autores relacionados con las primeras reformas– a partir del momento en que supone una separación tajante entre la policía y la sociedad a la que pertenece. En este sentido, los reformadores partieron de una perspectiva según la cual los valores propios de la cultura policial se encontraban en tensión con los valores de la sociedad: mientras la sociedad argentina habría consolidado sus valores democráticos durante la post-dictadura, los policías, portadores de una cultura intrínsecamente sectaria y herederos de una matriz ideológica y organizacional forjada durante los períodos dictatoriales, atenderían con sus prácticas y lógicas contra los valores generales. Según Frederic (2008), esta perspectiva oscurece el hecho de que la policía desarrolla sus tareas cotidianas en vinculación estrecha con otros actores sociales, y que sin detrimento de ser portadora de la misma opacidad que cualquier otra burocracia, también cuenta con vasos comunicantes y paredes porosas que permiten un continuo intercambio con el tejido social en que se inserta.

En un trabajo reciente, Galvani (2016) ha dado cuenta de los procesos de construcción de la subjetividad de los propios agentes policiales. Sus conclusiones fortalecen esta tendencia hacia una comprensión del fenómeno que borrona la supuesta frontera entre una sociedad democrática y una policía violenta y autoritaria. Los policías desarrollan sus funciones dentro de un tejido social que les exige protección a cualquier costo frente a la existencia de un “otro amenazante” al tiempo que los acusa de violentos. Los policías construyen una subjetividad donde

las ideas del sacrificio, la vocación y la muerte están muy presentes, y al mismo tiempo, desarrollan una relación contradictoria con las normas.

Las escuelas de policía emergen como espacios fundamentales para comprender el micro-funcionamiento de ciertas lógicas institucionales y la forma en que éstas operan sobre los sujetos. Sirimarco (2009; 2013) ha realizado aportes para comprender los mecanismos que operan durante el proceso de formación y capacitación de los policías. Concluye que, en los espacios formativos, los discursos producidos acerca del cuerpo y la corporalidad son centrales: uno de los principales objetivos de la "educación" policial es convertir el cuerpo de un civil en el cuerpo de un "verdadero" policía. Frederic (2014) también ha estudiado la forma en que se desarrolla la vida formativa de los agentes basándose en los mecanismos de transmisión del "saber hacer", donde confirma la existencia de un discurso que divorcia lo que transcurre en la academia del "verdadero" trabajo policial, el cual, por supuesto, no se aprende allí sino en la calle, desarrollando el "olfato policial".

La cuestión del "olfato" remite a un interesante eje de análisis en el estudio de los organismos de seguridad que es el tipo de vinculación que los agentes establecen con la ley y la autoridad. Galvani (2014) ha detectado entre suboficiales del Servicio Penitenciario Federal el criterio de "tener cintura", un saber que le indica al oficial cuándo y de qué manera cumplir con las órdenes del superior. Por su parte, Garriga (2014) argumenta que entre los oficiales de la policía bonaerense existe la idea del "correctivo", como una forma de ejercicio de la violencia sabidamente ilegal pero definida por ellos como legítima, en tanto mecanismo que permite restablecer el orden natural de las cosas ante una "falta de respeto" por parte del no policía. Por su parte, los trabajos de Lorenz (2014) y Bover (2014) también dan cuenta de la distancia que el policía percibe entre las prescripciones legales y la naturaleza de su trabajo: en última instancia, la tarea policial no es una cuestión de leyes sino de "criterio" (Bover, 2014) y "lo verdadero se aprende en la calle" (Lorenz, 2014). El divorcio con la legalidad alcanza una de sus máximas expresiones en la figura del "loco" (Galvani y Mouzo, 2014), alguien que ejerce una violencia que es percibida como legítima y necesaria por algunos de sus compañeros pero que no todos pueden llevar a cabo.

Calandrón se ha ocupado en diversos trabajos sobre la relación entre la cultura institucional y la cuestión de género durante la reforma policial (2008), el complejo vínculo que las mujeres policías entablan con la dimensión de la autoridad (2012) y el rol de la familia en el imaginario del agente policial (2013). Finalmente, Ugolini ha

producido estudios basados en etnografías realizadas al interior de comisarías de la policía bonaerense, interesándose en la forma en que el trabajo policial se estructura a partir de la disposición del tiempo de trabajo (2009) y en la manera en que los integrantes de un "grupo de calle" deliberan acerca de su función fáctica de administración de los delitos e ilegalidades más comunes y producen retóricas de legitimación de sus acciones (2014).

En suma, los trabajos de corte antropológico han abierto un mundo de nuevas preguntas y formas de abordaje acerca de la cuestión policial. Los grandes aportes de este conjunto de estudios han sido abrir la "caja negra" de la policía y exponer las lógicas internas que intervienen en la construcción del oficio policial. En términos de las teorías administrativas, este enfoque ha permitido problematizar la tensión existente entre el criterio burocrático de la reglamentación formal y las prácticas profesionales del campo policial. Desde nuestro punto de vista, un aspecto fundamental de estos planteos, en términos de su impacto sobre la formulación de políticas, es el desafío que plantea para los sectores reformistas y vinculados a los DDHH la deconstrucción de los propios prejuicios vinculados a cierta demonización de la policía. El rechazo visceral hacia el objeto de estudio inevitablemente oscurece su comprensión. La histórica rivalidad entre sectores intelectuales y policiales, forjada al calor de la represión del pensamiento, requiere ser puesta entre paréntesis por parte de los investigadores cuando aquello que se busca es entender mejor qué mecanismos intervienen para hacer de la policía lo que la policía es.

4. Estudios históricos, sociológicos y comunicacionales: la creciente complejización en el abordaje del fenómeno

A la hora de estudiar la reforma policial solemos remitirnos a un conjunto de trabajos que abordan el problema de la inseguridad. Diversos autores han señalado que la forma en que una cuestión se define públicamente permite comprender las acciones adoptadas por el estado para darle respuesta al problema (Aguilar Villanueva, 1992; Oszlak y O'Donnell, 1981; Subirats Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Por tal motivo, este tipo de estudios resultan fundamentales como punto de partida para nuevas investigaciones sobre asuntos propiamente policiales. Dentro de este grupo de estudios pueden ubicarse las reflexiones de Pegoraro (2000) sobre la inseguridad; los estudios de Sozzo (2000; 2009) en materia de criminología y políticas de prevención del delito; la investigación de Isla y Míguez (2010) sobre fragmentación

social, delito y temor; el influyente trabajo de Kessler (2009) sobre el "sentimiento de inseguridad"; el abordaje crítico propuesto por de Marinis (2002) relativo a las "técnicas de prevención comunitaria del delito" en que las comunidades son invitadas a participar en la producción de las condiciones de seguridad; y las múltiples investigaciones de Bergman (2006; 2009; y 2009, con Whitehead) sobre estado de derecho, crecimiento de la criminalidad, crimen organizado y capacidades estatales en América Latina.

Por su parte, los estudios históricos han realizado un gran aporte al brindarle carnadura temporal a la relación entre políticos, policías y delincuentes, ampliando el horizonte cronológico de la problematización. Los trabajos de Barreneche (2011) contribuyeron grandemente a que los estudiosos de las reformas policiales contemporáneas tomaran dimensión histórica de su objeto. La policía bonaerense ya había sido blanco de cambios profundos en las décadas de 1930 y 1940. Entre febrero de 1936 y marzo de 1940, el Gobernador Fresco, y su jefe de policía, Pedro Ganduglia, desplegaron una serie de acciones tendientes a disciplinar al conjunto de secciones policiales dispersas por el territorio provincial. El diagnóstico del gobierno era que los policías mantenían lazos de lealtad con los caudillos políticos locales de origen conservador y radical, y que su relativa autonomía del mando provincial les permitía intervenir en la regulación de los mercados del juego clandestino y la prostitución. Esta reforma, interrumpida con la intervención federal de principios de 1940 fue retomada en 1946 por el primer Gobernador peronista, Domingo Mercante, y el jefe de policía Adolfo Marsillac. Esta reforma se propuso imprimirle a la policía una impronta castrense: centralizó la estructura organizacional, militarizó las prácticas, limitó los contactos con la sociedad civil e incorporó la doctrina justicialista como parte de la formación. La militarización era percibida entonces como una estrategia de disciplinamiento político-militar sobre la díscola policía bonaerense.

Cuando el golpe militar de 1955 derrocó al gobierno del Presidente Perón, las autoridades bonaerenses intervinieron la policía e iniciaron su "desperonización". De acuerdo con Barreneche (2011: 183), desde ese momento, la policía bonaerense sería funcional a los núcleos cívico-militares que ejercían el poder fáctico. De esta manera, resulta sumamente interesante reflexionar acerca del contraste entre las "viejas" y las "nuevas" reformas policiales. Mientras que el denominador común entre ambas parece ser la tensa relación entre política y policía, las estrategias utilizadas por la primera para disciplinar a la segunda cambiaron de acuerdo con el

espíritu o “mainstream” (la expresión es de González, 2007)¹⁴ propio de la época: militarización en los 1930-1940 y democratización en los 1990-2000.

Por su parte, el estudio de Galeano (2011) presenta un rastreo histórico del proceso de conformación de la figura del policía-héroe, la que se asocia al carácter “misional” de la institución. Lo que resulta sumamente interesante en la historia de esta figura, latente desde 1870 y públicamente manifiesta a partir del punto de inflexión que significó el atentado letal contra el jefe de policía Ramón Falcón –el cruel represor de las huelgas patagónicas–, es su doble carácter: mientras que por un lado fue utilizado por las elites policiales como una estrategia para lograr en su tropa un “mayor arrojo”, por otro, resultó un vehículo para que esa tropa canalizara su frustración por vivir una vida de sinsabores familiares y peligros vitales por salarios de hambre (218-219).

El estudio de Caimari (2012) sobre la policía y el orden público entre las décadas de 1920 y 1940 ofrece un recorrido por las aventuras de policías, pistoleros y periodistas en una ciudad en pleno cambio. En este trabajo, construido a partir de la revisión de los archivos de la policía porteña, se hilvanan los nudos centrales del proceso de construcción cotidiana del orden urbano: la aparición del automóvil-patrullero, la radio y las armas a repetición, que prometieron extender el control de la ciudad en todo espacio y todo tiempo; la melancolía del contraste con un pasado tranquilo frente a la prepotencia de la modernidad; el nacimiento dentro de la policía de una sección especial para perseguir comunistas; la configuración del policía como “agente multigestor” de la circulación y la gobernabilidad; las vinculaciones entre la policía y los vecinos de los barrios porteños; y la emergencia de la figura del policía-héroe; entre otros. Por último, resultan dignos de mención los trabajos producidos a partir del análisis de los archivos de la Dirección de Inteligencia de la Policía de Buenos Aires (la DIPBA) (Funes, 2007; Kahan, 2010; Marengo, 2012), abiertos en 2003, los cuales revelan los pormenores de la manera en que los policías bonaerenses desarrollaban tareas de inteligencia por razones políticas, ideológicas y religiosas.

Desde la sociología también se han realizado contribuciones fundamentales para avanzar en la comprensión del funcionamiento de las policías y las políticas

¹⁴ Un “mainstream” es una suerte de “espíritu de época”, un conjunto de creencias que se instala con fuerza en la opinión pública o en determinados campos de lo social y que se relacionan con ciertos consensos generales o mayoritarios propios de un tiempo histórico.

destinadas a mejorar su desempeño. Destacamos aquí dos ejemplos que incluso valen como contraste metodológico. En primer lugar, en lo que podría considerarse como una "sociología desde arriba", Hathazy (2013) ha realizado una importante investigación comparativa Chile-Argentina en relación a las transformaciones sufridas por las burocracias del estado penal. Su trabajo se sostiene en una tradición de investigación de comparación de unidades macro-sociales.

En contraste, en una suerte de "sociología desde abajo", cercana a la etnografía antropológica, Dewey (2015) nos brinda un desafiante estudio acerca de la manera en que se produce poder estatal a partir de la inserción de sus agentes en entramados de mercados ilegales, tomando como referencias empíricas el caso de "La Salada" y del mercado de venta de auto-partes robadas. Según Dewey (2015), en ambos casos, lejos de constituirse un territorio anárquico producido por una supuesta "debilidad estatal", los mercados ilegales funcionan con reglas informales fuertemente institucionalizadas donde los actores estatales tienen una intervención fundamental, de tal modo que la regulación de esos mercados está dando cuenta de una forma específica de producción de poder estatal sostenida en la aplicación selectiva de la ley antes que de una falta de capacidad para mantener las dinámicas económicas de esos territorios dentro de los marcos legales.

Por su parte, también desde la sociología, y más específicamente desde la psicología social con orientación sociológica, Otamendi (2012; 2014) ha puesto en entredicho el supuesto "consenso punitivo" de la opinión pública argentina, lo que permitiría cuestionar, a su vez, las narraciones y los argumentos de ciertos medios de comunicación y de los actores políticos más punitivistas que fundamentan sus propuestas de endurecimiento de penas y más discrecionalidad policial en un supuesto "clamor popular" de castigo a los delincuentes.

Finalmente, la ocurrencia del caso Blumberg en marzo de 2004 y el impacto que produjo a nivel social e institucional incentivó el interés de la comunidad académica por estudiar determinados aspectos vinculados a la punitividad pública, los discursos mediáticos sobre la inseguridad y los procesos involucrados en la construcción de la figura de la víctima (Calzado 2011; 2015; Calzado y Van der Dooren, 2009; Martínez, 2005; Murillo, 2008; Ribke, 2015; Gandsman, 2012). En estos abordajes se destaca un entrelazamiento teórico entre la sociología, el estudio de medios y la comunicación social. El rol de la muerte violenta en los procesos políticos ha sido abordado por diferentes autores. Los trabajos de Schilaggi (2006; 2009) y Galar (2015) se han ocupado de estudiar la forma en que los homicidios resonantes

formatean las arenas públicas e impactan en la construcción de sentido; mientras que la compilación de Kessler y Gayol (2015) ofrece un conjunto de trabajos acerca del impacto de la muerte en los procesos políticos a lo largo de la historia argentina.

5. La seguridad vista desde abajo: estudios sobre descentralización policial, prevención del delito y gobiernos locales

Uno de los campos de conocimiento que promete emerger con fuerza en los próximos años es el que se dibuja en la intersección entre seguridad y gobiernos locales. La Argentina en general, y la PBA muy en particular, han sufrido un proceso de descentralización de la seguridad que se desarrolló tanto de *facto* como de *iure* (Escudero y Legnani, 2013; Escudero, 2014).¹⁵ Fácticamente, los municipios han desarrollado una serie de iniciativas en materia de seguridad y prevención del delito entre las cuales se destacan la instalación de cámaras de videovigilancia en el espacio público, la creación de cuerpos de patrullaje cuasipoliciales, la transferencia de recursos presupuestarios, logísticos e infraestructurales a la policía provincial, la instalación de alarmas vecinales, la creación de programas tipo “neighborhood watch”, y en algunos casos, ciertas políticas focalizadas de prevención social de delito. Desde el punto de vista jurídico, la PBA exhibe dos hitos en los cuales el gobierno provincial impulsó cambios en el marco jurídico tendientes a delegar funciones policiales que hasta entonces le correspondían de manera exclusiva: la creación de las Policías Comunes en 2004 y de las Policías Locales en 2014. En este contexto, consideramos importante ofrecer un breve repaso de los estudios que recientemente han procurado realizar aportes en clave local.

En la literatura politológica más clásica, los intendentes municipales –en particular los del conurbano– eran descriptos como actores refractarios a las reformas policiales, conservadores en relación a su definición del problema delictual y fuertemente entrelazados con actores policiales, judiciales y criminales en tramas oscuras ligadas a la explotación y regulación de mercados ilegales. No obstante, a medida que los intendentes fueron involucrándose cada vez con mayor intensidad en las políticas de seguridad, presumiblemente empujados por la demanda de sus comunidades, una incipiente literatura comenzó a interesarse por el rol que jugaban

¹⁵ Sobre los conceptos de descentralización de *facto* y de *iure* en Latinoamérica se recomienda ver Montero y Samuels (2004).

las instancias locales en la prevención y conjuración del delito. Los municipios aparecen así como centros de concentración de la demanda pública de seguridad y espacios gubernamentales de los cuales se esperan nuevas respuestas.

Sozzo (2009) ha propuesto una clasificación de las políticas emprendidas por los municipios en estrategias de prevención "situacional-ambiental", "social" y "comunitaria" del delito, ubicando a las policías comunales, las "guardias urbanas" y los cuerpos de vigilancia municipal dentro de las primeras. Asimismo, Sain (2007) ha realizado aportes desde la óptica de un análisis crítico del déficit de las capacidades estatales de los gobiernos locales para hacer frente a las situaciones de violencia, delito y pequeños desórdenes urbanos que ocurren en sus jurisdicciones. Más cerca en el tiempo, se destaca la compilación de Schleider y Carrasco (2016) en la cual abordan aspectos vinculados a la gestión de la información y la prevención de la violencia desde el nivel municipal. Por su parte, Galvani, Ríos y Cañaverl (2015) analizaron desde la perspectiva de la gubernamentalidad la experiencia del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) impulsado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en 2009.

Desde un enfoque politológico, el reciente documento de trabajo de Rodríguez Gámez, Fernández y Sain (2016) también resulta de interés. Los autores dan cuenta del proceso de concentración de la demanda ciudadana de mayor seguridad sobre los intendentes municipales cuyas competencias sobre la materia son "prácticamente nulas desde lo formal" (Rodríguez Gámez *et al* 2016: 17). Asimismo, sostienen que los gobernantes locales han oscilado entre estrategias "exculpatorias" y "policialistas" para responder a la demanda vecinal: "la mayoría de los intendentes opta por continuar con el enfoque tradicional de delegación de estos asuntos a funcionarios policiales o, en el mejor de los casos, apelan al asesoramiento de policías o militares retirados y los ponen al frente del área en el gobierno municipal" (Rodríguez Gámez *et al*, 2016: 24).

Otros artículos han trabajado sobre los debates legislativos y los proyectos de ley previos a la creación de las Policías Locales en 2014. Por ejemplo, en el trabajo citado en el párrafo anterior, Sain (2016) sostiene que el fracaso en la sanción del proyecto de ley de policías municipales se debió a la intervención de la "cúpula de la bonaerense" y del "peronismo conservador". Escudero y Legnani (2013) analizaron en conjunto el proceso de descentralización de la seguridad que ha tenido lugar en el territorio bonaerense a lo largo de los últimos años y el contenido de los distintos proyectos legislativos tendientes a crear policías a cargo de los intendentes.

Con la misma preocupación, aunque desde una perspectiva teórica diferente, Stortoni (2014) ha propuesto una lectura de los proyectos de ley desde la emergente perspectiva de la "gubernamentalidad". Finalmente, Pugliese y Suárez Calvo (2014) proponen un análisis de la creación de las policías locales en base a la literatura sobre modelos policiales y policiamiento comunitario, y se interesan por las disputas semánticas desarrolladas entre los actores en torno a al significado de esta nueva fuerza como entidad "novedosa" o como "continuidad de la bonaerense".

Por último, es posible identificar un conjunto de artículos y ponencias sobre políticas, planes y programas de seguridad puntuales en municipios argentinos, por ejemplo: el Programa Integral de Protección Ciudadana en Avellaneda (Suarez Calvo y Pugliese, 2013); la articulación público-privada en Hurlingham (García Ortiz, 2000); la experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en La Plata (Sarmiento, Segura y Tello, 2007); el estudio de caso de Palazzolo (2008) sobre la política local de seguridad en Olavarría; el estudio de Ceirano, Sarmiento y Segura (2010) sobre la participación comunitaria en los foros vecinales de 20 localidades bonaerenses; los trabajos de Cuoghi (2012; 2016) sobre el rol de los municipios del Gran Mendoza en la seguridad ciudadana; el artículo de Appiolaza y Ávila (2016) sobre la experiencia de prevención de la violencia armada en Rosario; y el trabajo de Vaurant (2014) sobre el Plan de Seguridad Democrática en barrios rosarinos.

En suma, el interés por las políticas de seguridad vistas desde la instancia municipal es todavía reciente, y se refleja en un conjunto incipiente y diverso de trabajos de investigación, lo que sugiere fuertemente que el terreno para la construcción de interrogantes y el desarrollo de tareas empíricas es todavía muy fértil y relativamente inexplorado. Sumado a ello, aun cuando la literatura politológica ha producido avances importantes en el campo de las políticas de seguridad en la PBA, el rol de los gobiernos locales, y particularmente la dimensión política de los procesos de descentralización policial, aparece como un tema con antecedentes más bien escasos que demanda una mayor investigación sistemática.

Consideraciones finales

El presente artículo se propone como una revisión de la literatura relacionada al estudio de la reforma policial en la PBA, exponiendo su evolución a partir de un doble eje cronológico-disciplinar. Este itinerario bibliográfico nos ha permitido dar cuenta de la forma en que las ciencias sociales han abordado, desde una diversidad de

enfoques, los problemas derivados del estudio de las organizaciones policiales en tanto burocracias administrativas.

Los estudios fundacionales muestran un fuerte predominio del derecho, la política criminal y la ciencia política. En un momento signado por la emergencia de la inseguridad como problema público, sus aportes fueron fundamentales para promover la despolicialización de la seguridad y el involucramiento de la política en el abordaje del tema. Las primeras reformas policiales estuvieron en buena medida basadas en los aportes realizados por este conjunto de autores tanto en el campo académico como en el de la gestión pública. Como contracara, se desarrolló también una suerte de "discurso experto" que en algún punto obtuvo la posibilidad de lograr una comprensión más amplia y desprejuiciada de las dinámicas policiales. Así, la narrativa de estos grupos se convirtió también en una herramienta de legitimación de sus posiciones y oscureció la percepción de los vasos comunicantes existentes entre policía y sociedad.

Los estudios politológicos subsecuentes complejizaron e inclusive pusieron en tensión algunas de las hipótesis de los primeros estudios. Asimismo, los estudios antropológicos permitieron abrir la "caja negra" de la policía, ofreciendo un acercamiento etnográfico a las lógicas de producción de valores y marcos cognitivos en torno a la formación y el oficio policiales. Los estudios históricos, por su parte, permitieron ubicar en un marco temporal mucho más amplio la problemática relación entre la dirigencia política y la policía bonaerense, y comparar la forma en que ese problema fue abordado en las décadas de 1930 y 1940 por los gobiernos conservadores y justicialistas, con el abordaje de las reformas en los años 1990 y 2000.

Por su parte, las producciones sobre la cuestión de la inseguridad resultan materiales de gran interés a fin de formular nuevas preguntas, problemas y objetos de investigación. Algunos estudios sociológicos, asimismo, han permitido poner en cuestión ciertas asunciones propias del sentido común, tales como la tan mentada demanda de castigo de la sociedad, y la ocurrencia de delitos complejos a causa de una supuesta "ausencia" o "debilidad" del estado. Finalmente, otros estudios afincados en la comunicación social y en la sociología de medios han permitido comprender los mecanismos que intervienen en la construcción social de la figura de la víctima, la estigmatización de grupos vulnerables y el *framing* del debate público.

En suma, esperamos que este artículo pueda ser utilizado como un aporte por los colegas que en forma constante, desde las diferentes disciplinas del saber acerca de lo social, se acercan a este campo de estudios interesados por las múltiples preguntas y problemas de investigación que surgen del estudio de las políticas de seguridad, las policías y las dinámicas delictuales.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas* (pp. 15-87), México D. F., México: Porrúa.

Appiolaza y Ávila (2016). "¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para prevenir la violencia armada? Lo que Rosario nos enseñó", en Schleider, J. y Carrasco, M. (eds) *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, BID, ILSED.

Arslanián, L. (1998). "Violencia, seguridad ciudadana y orden democrático", *Revista IIDH*, Vol 28.

Arslanián, L. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Argentina: Edhasa.

Barreneche, O. (2011). Construyendo la "Casa de Piedra". La policía de la Provincia de Buenos Aires durante la primera mitad de Siglo XX. En *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp.153-184), Bs. As., Argentina: Del Zorzal UNRN.

Bergman, M. (2006). "Crime and citizen security in Latin America: the challenges for new scholarship", en: *Latin American Research Review*, Vol. 41, bro. 2, pp. 213-227.

Bergman, M. y Whitehead, L. (eds.) (2009). *The challenges of rising criminality to democracy and rule of law in Latin America*", Notre Dame University Press.

Bergman, M. (2009). "El crecimiento del delito en Latinoamérica: delincuencia organizada, mercados ilegales y estados fallidos", en: *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, nro. 9.

Binder, A. (agosto, 2014). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 24, nro. 29, pp. 8-33.

Bonner, M. (julio, 2009). Media as Social Accountability. The Case of Police Violence in Argentina. *The International Journal of Press/Politics*, pp. 296-312.

Bover, T. (2013). "Una cuestión de criterio: sobre los saberes policiales", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 327-354.

Caimari (2012). Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1940, Siglo XXI, Bs. As., Argentina.

Calandrón, J. (2008). Cultura institucional y problemáticas de género en la reforma de la Policía de Buenos Aires, 2004-2007. Tesis de Licenciatura, UNLP.

Calandrón, S. (2012). "Amor y autoridad. Ejercicios legítimos del poder de las policías mujeres en su trabajo", en: Revista del Museo de Antropología.

Calandrón, S. (2013). "La sagrada familia y el oficio policial. Sentidos del parentesco en trayectorias y prácticas profesionales cotidianas", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 57-88.

Calzado, M. (2011). Cartografías del dolor. Gestión política de la inseguridad, consagración periodística del miedo y nuevas subjetividades victimizantes. Tesis de Doctorado. UBA, FSOC, Bs.As., Argentina.

Calzado, M. (2015). Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg a hoy. Bs. As., Argentina: Aguilar.

Calzado, M. y Van Den Dooren, S. (2009) "¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reforma penales", *Revista Delito y Sociedad*, (27), pp. 97-113.

Ceirano, Sarmiento y Segura (2010). "La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. El caso de los foros vecinales de seguridad de la Provincia de Bs As.", *Seguranza Urbana e Juventude, Araraquara*, v3, n1, 2010.

Chillier, G. (1998). "La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", En:

"Las reformas policiales en Argentina", Seminario CELS, Bs. As., 1 y 2 de diciembre de 1998.

Cuoghi, L. (2012). Participación de los municipios del Gran Mendoza en la seguridad ciudadana, Ponencia.

Cuoghi, L. (2016). Participación de los municipios en la seguridad ciudadana, Ponencia en V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales.

Constantino, G. (2014). Las políticas de seguridad en Argentina. Los límites de la autonomía policial. En: Aposta. Revista de Ciencias Sociales, nro. 63.

De Marinis, P. (2002). "Ciudad, cuestión criminal y gobierno de poblaciones", en: Política y Sociedad, Vol. 39, Nro 2, Madrid, España, pp. 319-338.

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Katz.

Eaton, K. (2008). Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis. *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3, pp. 5-32.

Escudero, A. (2016). "Los actores políticos de las políticas de seguridad. De la reforma policial a la municipalización de la policía". XI Congreso Nacional y IC Congreso Internacional sobre Democracia, 8-11 septiembre 2014, UNRE, Rosario, Argentina.

Escudero, A. (2017). Crisis política y cambio policial. Cuestiones públicas, sociedad civil y dinámicas políticas en torno a la reforma de la policía bonaerense, marzo-abril 2004. Tesis de Maestría. ECON-UBA.

Escudero, A. y Legnani, N. (2013). "La descentralización policial en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis de los proyectos legislativos en agenda. Ponencia presentada en el XI Congreso nacional de Ciencia Política, SAAP, UNER, Paraná, Entre Ríos.

Flom, H. y Post, A. (2013). Blame avoidance and public stability: the politics of public security in Buenos Aires. Ponencia presentada en el 31º Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C., USA.

Föhrig, A. y Pomares, J. (2004). Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de reforma de la policía de la Provincia de Buenos Aires.

En Frühling, H. y Azún Candina (eds.) *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo. Recuperado en www.scielo.org.ar

Frederic, S. (2008). Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia. Bs. As., Argentina: UNGS.

Frederic, S. (coord.) (2016). De la desmilitarización a la profesionalización. Un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Prov. de Bs. As., Argentina.

Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J. y Renoldi, B. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Frederic, S. (2013). "La formación policial en cuestión: impugnación, valoración y transmisión de los 'saber hacer' policiales", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 271-303.

Frühling, H., (sept.-dic., 2009). Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana, *Revista Análisis Político*, Año 3, No. 2, Fundación Konrad Adenauer, pp. 23-44. Recuperado en <http://www.kas.de>

Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American Community policing programmes. *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, 22:1, pp. 76-88.

Fuentes, C. (2005). Contesting the Iron First: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile. Psychology Press.

Funes, P. (2007). "Ingenieros del alma. Los informes sobre canción popular, ensayo y ciencias sociales de los servicios de inteligencia de la dictadura militar argentina sobre América Latina, en: *Varia Historia*, Vol. 23, num 38, jul-dic 2007, pp. 418-437.

Galeano, D. (2011). "Caídos en cumplimiento del deber. Notas sobre la construcción del heroísmo policial", en: Galeano, D. y Kaminsky, G. (coords.) *Mirada (de) uniforme*. Historia y crítica de la razón policial, Teseo, Bs. As., Argentina, pp. 185-219.

Galar, S. (2013). Contextos locales, inseguridad y muertes violentas: el procesamiento del Caso Píparo, Ciudad de La Plata, Buenos Aires, 2010, Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., Argentina.

Galar, D. (2015). Espacios públicos locales e inseguridad: reconfiguraciones a partir de casos conmocionantes en capitales provinciales (La Plata y Medoza, 2005-2013). Tesis de Doctorado, Universidad de La Plata.

Galvani, M. y Mouzo, K. (2013). "Locos y mártires. Un análisis comparativo entre dos fuerzas de seguridad argentinas", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 89-114.

Galvani, I. (2013). "Cuestión de 'cintura'. Formas de obedecer y desobedecer en el personal subalterno del Servicio Penitenciario Bonaerense", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 115-146.

Galvani, M. (2016). Cómo se construye un policía. La federal desde adentro. Bs.As., Argentina: Siglo XXI.

Galvani, M., Ríos, A. y Cañaverl, L. (2015) Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana, CLACSO.

Gandsman, A. (2012). The Axel Blumberg Crusade for The Lives of Our Children: The Cultural Politics of Fear and The Moral Authority of Grief in Argentina, Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol 37, No 73 (2012): 67-96.

García Ortiz, G. (2000). "Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el Municipio de Hurlingham", Tesis de Maestría, Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, Univ. Carlos III de Madrid.

Garriga Zucal, J. (2013). "Un correctivo. Violencia y respeto en el mundo policial", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 147-171.

González, G. (2007). Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad, *Urvio, Revista*

Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 2, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador, pp. 154-163

González, G. (2005). Los intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de las provincias de Santa Fé y Buenos Aires. En Dammert, L. y Bailey, J. (comps.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafío*, Siglo XXI.

Gorgal, D. (2015). "Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de las reforma y contra-reformas en la Provincia de Buenos Aires, 1997-2013", junio 2015.

Hathazy, P. (2013). Democratizing Leviathan: Bureaucrats, Experts and Politics in the Transformation of the Penal State in Argentina and Chile. Tesis de Doctorado. University of Californi, Berkeley.

Isla, A. y Míguez, D. (2010). *Entre la inseguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual*, Bs. As., Argentina: Paidós.

Kahan, E. (2010). "Unos pocos peligros sensatos: la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires frente a las instituciones judías de la ciudad de La Plata", *Revista Aletheia*, 2010, 1(1).

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Kessler, G. y Gayol, S. (2015). Muerte, política y sociedad en la Argentina, Edhasa, Bs. As., Argentina.

Krause, K. (junio, 2009). Iron Fist Politics in Latin America: Politicians, Public Opinion, and Crime Control. Ponencia presentada en XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brazil.

Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown, Boston Mass, EEUU.

Lorenz, M. (2013). "Enseñar a tirar. Aprender a morir", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 173-208.

Marengo, M. (2012). Lo aparente como real: un análisis del sujeto "comunista" en la creación y consolidación del servicio de inteligencia de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata.

Martínez, F. (2005). Ciudadanía episódica y exclusión: de la alteridad política a la comunidad emotiva. Análisis del caso Blumberg, *Revista Topos y Tropos*, Nro. 3., Córdoba.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MINSEG) (2007). Plan de reformas de las policías. Resultados de Gestión 2004-2007.

Montero, A. y Samuels, D. (2004). "The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences". En: Montero, A. y Samuels, D. (comps.) *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Murillo, A. (2008). "Colonizar el dolor: la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón", CLACSO.

O'donnell, G. (mayo, 2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PosData7*, 2011, pp.11-34.

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, CEDES, Bs. As., Argentina, pp. 98-128.

Otamendi, A. (2012). Demandas de 'mano dura': punitividad pública de los residentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010) (Tesis de Doctorado), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires y l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Otamendi, A. (2014). ¿Demandas de seguridad o demandas de mano dura? El 'consenso punitivo' en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). En *Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, Año XI, Número 21, VII, pp. 115-174.

Palazzolo, P. (2008). "Gobiernos locales y seguridad pública en Olavarría, un caso práctico en Argentina", pp. 121-134., *Revista URVIO*, mayo 2008, Nro. 4.

Pegoraro, J. (2000). Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana. En: *Nueva Sociedad*, nro 167, mayo-junio 2000.

Pereira, A. y Ungar, M. (octubre, 2004). The persistence of the "Mano Dura". Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone, LASA Congress, Las Vegas.

Perrow, C. (1990). *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw Hill.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Temas.

Suárez Calvo, M. C. y Pugliese, O. (2013). "Inseguridad y políticas de gobierno. El Programa Integral de Protección Ciudadana en el Municipio de Avellaneda", ponencia en VII Jornada de Jóvenes Investigadores, Instituto Gino Germani, 6, 7 y 8 de nov de 2013.

Pugliese, O. y Suárez Calvo, M.C. (2014) "Policía y discurso político: disputas en torno al nuevo cuerpo de policías locales", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3-5 dic 2014.

Ribke N. (2015) Juan Carlos Blumberg and the Populism of Fear Politics in Argentina: Converting Mediatic Crimes into Political Capital. In: A Genre Approach to Celebrity Politics. Palgrave Macmillan, London

Rodríguez Gámez, Fernández y Sain (2016). Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Serie Documentos de Trabajo, 3. UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo).

Rosúa, F. (1998). "La reforma policial en la Provincia de Santa Fe", En: "Las reformas policiales en Argentina", Seminario CELS, Bs. As., 1 y 2 de diciembre de 1998.

Sain, M. (1998). "Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires", En: "Las reformas policiales en Argentina", Seminario CELS, Bs. As., 1 y 2 de diciembre de 1998.

Sain, M. (2003). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Sain, M. (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Sain, M. (2007) "Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)", en: Caravacuore, D. e Israel, R. (coords.) Procesos políticos

comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005, UNQUI, Bernal, Argentina y Univ. Autónoma de Chile.

Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*, Bs. As., Argentina: Octubre.

Salles Kobilansky, F. (2011). La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política. En *Cuadernos de Seguridad*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Ministerio de Seguridad de la Nación.

Sarmiento, J., Segura, R. y Tello, C. (2007). Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en el Municipio de La Plata, *Revista Katal*, v 10, n 2, pp 187-196.

Sautu, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Bs. As., Argentina: Lumiere.

Schilagi, C. (2006). La obsesión excluyente. Las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la inseguridad en la Argentina durante el año 2004. En: *Temas y debates*. Nro. 12.

Schillagi, C. (2009). "Inseguridad, reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina (2004-2006)". En Delamata, G. (coord.). *Movilizaciones sociales, ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Bs. As., Argentina: Biblos.

Schleider, J. y Carrasco, M. (eds) (2016). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, BID, ILSED

Sirimarco, M. (2009). *De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Bs.As., Argentina: Teseo.

Sirimarco, M. (2013). "Reformas policiales y narrativas institucionales en Argentina: renombrando escuelas de policía" *Dados*, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 56, nro 3, pp. 605-633, Rio de Janeiro, Brasil.

Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En: *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*. Nro 10.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. En: *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad*. Nro. 6, Quito.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Modelos de análisis de políticas públicas. Barcelona, España: Ariel.

Tiscornia, S. (2008) Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio, Editores del Puerto, CELS, Bs. As., Argentina.

Ugolini, A. (2009). "La policía no es una fábrica". Usos y representaciones del tiempo en la configuración del oficio policial. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata.

Ugolini, A. (2013). "Reuniendo cómplices: sociabilidad cotidiana y lazos de complicidad entre policías", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 379-408.

Vaurant, S. (2014). ¿Una política contra el narcotráfico? Hacia un análisis de la articulación política del Plan de Seguridad Democrática, en los barrios de la ciudad de Rosario (Santa Fe, Argentina). El caso del Barrio Ludueña y Las Flores durante el primer semestre del año 2013", Tesina de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, UNR.

Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*, Bs. As., Argentina: Fondo de Cultura Económica.

INFORMACIÓN PARA LOS AUTORES

Los artículos enviados deberán ser originales y no haber sido publicados ni estar sometidos a consideración para serlo en otra revista. Al presentar un texto a la Revista, los autores ceden al Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir el artículo. Los autores obtendrán los permisos pertinentes para reproducir textos o ilustraciones amparados por derechos de autor que utilizarán en los escritos.

Cuando un artículo se recibe, los editores lo leerán y decidirán si enviarlo a los árbitros contactados. Habitualmente esta decisión no toma más de dos semanas. Los evaluadores son, preferentemente, profesionales académicos externos a la institución editora. Se recibe un reporte del árbitro por cada artículo y la decisión final es tomada por el comité editorial. Todo el proceso dura no más de tres meses.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Los interesados en presentar trabajos en la Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales deberán seguir las siguientes normas, a manera de facilitar la organización del material que será publicado.

La recepción de los trabajos se realizará de febrero a diciembre de cada año.

- El resumen y el trabajo final deben enviarse por correo electrónico a: **pimeage@fce.uba.ar**

RESUMEN DE ARTÍCULOS (en castellano y en inglés)

• Datos a Consignar:

- Título del Trabajo
- Autor/a/es
- Institución de Procedencia

- Currículum Vitae sintético del/a/s autor/a/es, que contenga el mayor título alcanzado, cargos docentes y otra información que considere relevante (extensión máxima de cinco líneas)

- Correo electrónico del/a/s autor/a/es

- Palabras Clave (en castellano y en inglés)

- Área Temática en la cual se encuadra el trabajo (Código JEL)

• **Características:**

Extensión máxima: 300 palabras

- **Formato de la página:**

Margen Superior: 1 cm

Margen Inferior: 1,5 cm

Margen derecho: 1,8 cm

Margen Izquierdo: 1,2 cm

-**Tamaño del Papel**

Ancho: 14,7 y Alto: 19,5 cm

Tipografía: Tahoma 9

Interlineado: sencillo

- Título del trabajo: negrita, centrado y en mayúsculas. Tipografía: Tahoma 10

- Autor/a/es: debajo del título, justificado en el margen derecho, en cursiva. Debajo del nombre, se deberá colocar la dirección de correo electrónico. Tipografía: Tahoma 9

TRABAJO FINAL (VERSIÓN COMPLETA):

• **Datos a Consignar:**

- Título del Trabajo

- Autor/a/es
- Institución de procedencia
- Palabras Clave (en castellano y en inglés)
- Área Temática en la cual se encuadra el trabajo (Código JEL)

• **Características:**

Extensión: entre 5.000 y 10.000 palabras

- **Formato de la página:**

Margen Superior: 1 cm

Margen Inferior: 1,5 cm

Margen derecho: 1,8 cm

Margen Izquierdo: 1,2 cm

Tamaño del Papel:

Ancho 14,7 y Alto 19,5 cm

Tipografía: Tahoma 9

Interlineado: sencillo

- Título del Trabajo: negrita, centrado y en mayúsculas. Tipografía: Tahoma 10
- Autor/a/es: debajo del título, justificado en el margen derecho, en cursiva. Debajo del nombre, se deberá colocar la dirección de correo electrónico. Tipografía: Tahoma 9

Para todo el trabajo, incluyendo sistema de referencia autor–fecha y referencias bibliográficas, se utilizarán las normas APA 6ta. Edición.