

CUINAP | Argentina

Año 2 • **2021** | Cuadernos del INAP

Legislación y políticas públicas

Horacio Cao

57

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Legislación y políticas públicas

Horacio Cao

57

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Director Institucional del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Introducción	10
2. La problemática del Costo/Beneficio en las políticas públicas	13
3. Elementos para la determinación de costos y beneficios	21
4. El diseño inicial de la OACBL y el trabajo realizado	30
Bibliografía	42
Anexo I – Manual de Procedimientos para elaboración de Informes Costo Beneficio de Proyectos de Ley	43
Anexo II – Diferentes proyectos de estructuras orgánico/funcionales	59
Anexo III – Los informes realizados	71
Informe	73

Prólogo

Los vínculos y relaciones entre los poderes que conforman el Estado son a menudo objeto de controversias. El ideal de un equilibrio entre ellos no es fácil de lograr y sostener, como observó Carlos Nino al calificar al sistema político argentino como *hiperpresidencialista*¹. El presente artículo, elaborado por Horacio Cao, ofrece una propuesta muy relevante para esta cuestión: la creación de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación (OACBL).

El texto consiste en un informe acerca de los resultados de una prueba piloto para un organismo de este tipo, realizada en la Provincia de Buenos Aires entre 2018 y 2019. En ese período, Cao trabajó junto con un equipo de funcionarios en el estudio de nueve proyectos de leyes provinciales, en base a los cuales se desarrollaron sendos documentos. A partir de ello, se construyó un Manual de Procedimientos y se ideó una potencial estructura para la OACBL.

En la primera sección del texto, el autor presenta algunas cuestiones acerca del rol de la legislación en el desarrollo de políticas públicas, así como el rol que puede cumplir el análisis costo/beneficio en la toma de decisiones, al proveer un marco conceptual e información empírica. Es importante destacar que la propuesta se orienta hacia una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía, articulando la eficiencia interna del sector público con la concepción de un estado presente, que busca la equidad social.

1 Nino, C. (1996). Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina. Liphart, A. y Waisman, C. (eds.). *Institutional Design in New Democracies*. Westview Press.

El segundo apartado está dedicado al análisis costo/beneficio. El autor desarrolla en forma clara y rigurosa esta cuestión; parte, para ello, de la «Ecuación General de Costo» empleada en la empresa privada, y se ocupa de las principales modificaciones que se precisan para su aplicación en la Administración Pública. Los beneficios deben ser considerados desde una perspectiva distinta a la de la mera ganancia empresarial.

En la cuarta parte del artículo, se hace hincapié en el propósito de la OACBL: transformar el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de modo que ambos se beneficien; el primero, por contar con mejores instrumentos de gestión pública; el segundo, preservando su autonomía. De esta manera, se busca generar un círculo virtuoso en el Estado, que redunde en una menor conflictividad entre los poderes y, en consecuencia, en políticas públicas de mejor calidad. Cao presenta con gran atención a detalles el trabajo de la prueba piloto, que consistió en sucesivos replanteos de la metodología aplicada, hasta lograr finalmente el desarrollo de un Manual de Procedimientos.

El artículo concluye con tres anexos, que resultan de gran interés, debido a que permiten un acercamiento al complejo trabajo realizado en las pruebas piloto. En estos apartados finales, se incluyen el Manual elaborado, las estructuras propuestas para la OACBL y un informe testigo de una de las 9 leyes analizadas. De este modo, es posible comprobar la alta relevancia de este proyecto para la Administración Pública Nacional, que Cao justifica en forma convincente y con gran rigor académico.

Dr. Juan Ignacio Doberti
Director de Gestión del Conocimiento,
Investigación y Publicaciones del INAP

Legislación y políticas públicas



**Horacio
Cao**

Horacio Cao articula en sus textos los tres universos en que los que trabaja: profesional estatal, militancia política e investigador académico.

En el primer caso, como Administrador Gubernamental, se desempeñó en programas cogestionados entre el Gobierno Nacional y las Provincias, además de participar en comisiones como las de Coparticipación Federal, Gabinete Fiscal, Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática, Observatorio de Políticas Públicas, entre otras.

Ha estado a cargo de procesos de reforma estatal en las provincias de Santiago del Estero (2004), San Juan (2007/13) y Tierra del Fuego (2015/7). Durante el año 2014 fue Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

En lo académico, hace más veinte años que investiga sobre temas relacionados con el desarrollo desigual, el federalismo y la política y la Administración Pública de las provincias. En el desarrollo de esta tarea, ha sido docente

de grado y postgrado en una decena de Universidades, ha publicado catorce libros y más de un centenar de artículos en revistas científicas y medios periodísticos.

Objetivo del trabajo

Una experiencia de aplicación de metodologías de cálculo costo/beneficio a proyectos de leyes, en línea con configurar una oficina *ad hoc*.

1

Introducción

El presente texto tiene por objetivo describir los resultados de una prueba piloto relativa a la organización de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación (OACBL). El proyecto se desarrolló entre los años 2018/9 en la órbita del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y contó con un subsidio del PNUD —a través del Proyecto PNUD 18/PO3— que permitió la contratación de un equipo técnico de la Universidad Nacional de San Martín.

El piloto consistió en el desarrollo de nueve informes relativos a otros tantos proyectos de ley y, a partir de esta experiencia, la realización de un Manual de Procedimientos y una propuesta de estructura orgánico funcional de una eventual Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación OACBL.

El tema tiene su complejidad, pues busca desarrollar una agenda de trabajo articulado entre dos de los Poderes del Estado, a los que, por encima de cualquier consideración, hay que resguardar en sus potestades y autonomías. Asimismo, también presenta importantes desafíos técnicos y temporales, pues la información que hay que recopilar es extremadamente diversa —el Estado tiene múltiples funciones e incumbencias— y tiene que llegar en tiempo y forma a las comisiones legislativas, diputadas y senadores.

La perspectiva que privilegiaron las autoridades provinciales fue la dirigida al análisis del impacto de la legislación en las actividades del gobierno provincial. Dicho de manera más puntual, cómo mejorar las leyes que fijan objetivos, procedimientos y estructuras a las diferentes políticas públicas.

Para analizar la tarea realizada, el presente texto se divide en tres secciones y otros tantos anexos.

En la primera sección, hacemos un análisis general de la problemática a tratar: la situación de la Provincia de Buenos Aires, la problemática de la relación entre poderes y el lugar de la legislación dentro del proceso de despliegue de una política pública.

En la sección que sigue hacemos un sucinto repaso de los principales elementos del cálculo de costos y avanzamos en la descripción de las especificidades que tales elementos tienen en el caso estatal. Asimismo, describimos algunas pautas generales de costos y beneficios que se asumieron para la realización de la tarea.

En la tercera y última sección se describen lo actuado y las estrategias de gestión desplegadas, tanto en el primer año —etapa de diseño y de gestión del subsidio PNUD— como en el segundo, en el que, con el concurso de un equipo de profesionales de la UNSAM se desarrollaron nueve informes costo/beneficio sobre otros tantos proyectos de ley.

A continuación, se presentan tres anexos.

En el primero de ellos, se transcriben los principales elementos del Manual de Procedimientos para la elaboración de Informes Costo Beneficio de Proyectos de Ley, herramienta para normalizar prácticas y procedimientos,

clave en la idea de ganar productividad y garantizar que los informes no serán distorsionados por intereses sectoriales.

En el Anexo II se presentan diferentes estrategias de estructuras orgánico-funcionales y los ámbitos de inserción institucional que se prevén como posibles para una eventual OACBL.

Por último, en el Anexo III se presenta el listado de informes de análisis costo beneficio realizados, y se transcribe íntegramente uno de ellos, el dirigido a instalar en todos los establecimientos educativos de la provincia un servicio de Huertas Escolares.

Los elementos que venimos detallando fueron descritos y volcados in extenso en el informe final presentado ante el PNUD (PNUD, 2019), que es base para el presente escrito (en muchos casos, una transcripción textual). Nuestro texto, si bien no agrega información adicional, tiene la ventaja de la síntesis, además de permitirse algún análisis crítico que no tiene cabida en un informe final de proyecto.

Una copia electrónica del informe —que además de los temas que aquí tratamos, contiene seis informes costo/beneficio de otros tantos proyectos de ley, una evaluación del trabajo realizado, pautas de identidad visual para la OACBL, el circuito de trabajo de la OACBL y la planificación ejecutada (desplegada en Microsoft Project)— puede consultarse en las bibliotecas del INAP y del Ministerio de Economía, en las cuales se dejó copia electrónica de esta documentación.

La problemática del Costo/Beneficio en las políticas públicas

2.1 Legislación y accionar estatal en la Provincia de Buenos Aires

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

En el caso argentino, los procesos descentralizadores que adjudicaron al nivel provincial (estadual/regional) el grueso de la gestión estatal, han hecho que, consecuentemente, una parte muy importante de la tarea legislativa relativa a las políticas públicas recaiga en las legislaturas provinciales.

Un caso testigo de esta situación ocurre en la Provincia de Buenos Aires, la jurisdicción de mayor presupuesto y plantel de empleados estatales, que tiene bajo su responsabilidad unos 15,4 millones de habitantes en una

superficie de más de 300 mil km². Al igual que en el resto de las provincias, el llamado «primer estado argentino», cuenta con tres poderes del Estado que desarrollan las funciones de gobierno en el área de incumbencia fijada por la Constitución Nacional y Provincial.

El Poder Legislativo bonaerense es ejercido por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, cuyos legisladores son electos por el voto popular. Como en todos los casos, este poder tiene amplias atribuciones para el dictado de leyes; entre otras, aquellas dirigidas a organizar, reformular o ampliar políticas públicas a llevar adelante por el Estado provincial.

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

Ahora bien, este proceso de aprobación de una ley se desenvuelve —como ocurre en todo lo referido al accionar estatal a lo largo y ancho del mundo— en un escenario en el cual los diferentes actores involucrados entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan. Es decir, la aprobación —o rechazo— de una ley, es producto de la conciliación de los intereses que participan, en un contexto institucional y en el marco de una sociedad plural¹.

La avenencia que se ve plasmada en una ley expresa un equilibrio alcanzado en el Poder Legislativo, el que no necesariamente es idéntico a los intereses, expectativas y necesidades del Poder Ejecutivo provincial. Esto es así porque

1 El rol de las leyes en las políticas públicas y el análisis de las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se desarrolla en extenso en Cao y Budassi (2021).

sus respectivas agendas tienen puntos de encuentro y colisión, a partir de su diferente configuración, los distintos recortes geográficos que representan, su distinta responsabilidad frente a los votantes, etcétera.

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

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

2.2 ¿Por qué una oficina de costo beneficio de legislación?

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

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

Sin sostener, ni mucho menos, que es la única perspectiva posible —ni siquiera la más importante—, se considera que el análisis costo/beneficio de la legislación brinda un marco conceptual fecundo, capaz de ordenar y procesar una dimensión de información relevante para la toma de decisión. Con informes de costo/beneficio se estima que se facilitará la elección entre medidas alternativas que persiguen los mismos objetivos, se podrán cuantificar los pros (beneficios) y los contras (costos) de un proyecto de ley, identificar beneficiarios y afectados, estimar efectos redistributivos, entre otros elementos.

La experiencia internacional muestra varios ejemplos de circuitos institucionales dirigidos al análisis del costo fiscal de las iniciativas de ley. Algunos de ellos se citan a continuación:

1. La República de Perú ha incorporado el análisis costo/beneficio como requisito en los proyectos de ley, con «la finalidad de debatir con más información y fundamento las futuras leyes».
2. El Senado de España, cuyo reglamento establece que las proposiciones de ley sean acompañadas de una memoria en la que se evalúe el costo económico de la propuesta.
3. La Cámara de Diputados de Chile, cuyo reglamento prevé que los mensajes deberán adjuntar —cuando corresponda— un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de la norma. Además, se ha creado una oficina de análisis ex post de las leyes para analizar en qué medida se confirmaron los supuestos sobre los que la ley se aprobó.
4. Los Estados Unidos Mexicanos, en donde existe una evaluación legislativa ex post realizada accesoriamente a la evaluación de

programas sociales realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

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

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

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

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

Cuadro N.º 1

Árbol de Problemas: Creación de la OACBL

Intervención	Creación de la OACBL		
Objetivo	Mejorar la coordinación entre el PEP y el PLP	Mejorar la calidad del debate	Lograr textos normativos y funcionales
Desafíos de desarrollo	Fijar abordajes y pautas de trabajo comunes → costo / beneficio		Poder fijar, por consenso algunas perspectivas prioritarias: ambiente, género, social
Efectos	Acciones contradictorias entre PEP y PLP	Carencia de información y de metodología de análisis	
		Baja calidad del debate y de textos normativos	
Diagnóstico	Agendas diferentes PEP - PLP	Falta de pautas de análisis consensuads	Legislación como fruto de equilibrios legislativos

Fuente: PNUD (2019, p. 10)

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

En una dimensión operativa, se espera tener impacto en:

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

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

Para concluir el presente capítulo, queremos resaltar que en todos los diseños, planificaciones y documentos del programa se tuvo especial cuidado en eliminar cualquier vestigio de perspectiva tecnocrática que pudiera filtrarse. O sea: ninguna de las instancias desarrolladas por la OACBL debe reducir, limitar o condicionar la libre decisión de los legisladores.

Dicho por la negativa: el programa no buscó establecer algún artilugio técnico o algoritmo que permitiera establecer —total o parcialmente— la bondad o defectos de los proyectos. No hacía nada más —y nada menos— que establecer los costos que se deducían lógicamente de su articulado; su

consideración, valoración y análisis quedaba en manos de los representantes democráticos del pueblo.

Elementos para la determinación de costos y beneficios

A efectos de determinar la metodología para la determinación de costos en los proyectos legislativos y su relación con el beneficio que de ellos se desprende, haremos primero un repaso de los cálculos de costos en la gestión empresarial y veremos luego las diferencias y particularidades que tiene este cálculo en el Estado.

En la empresa privada, la determinación de costos surge de vincular tres situaciones, a saber:

1. Factores de producción —bienes y servicios— que se utilizan.
2. Las acciones necesarias que transforman o procesan los factores de producción.
3. Los objetivos productivos que se quieren alcanzar (bienes o servicios).

Estos tres elementos se vinculan a partir de la Ecuación General del Costo

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

Donde:

- C_a : es el costo total del objetivo «a»
- $QX(i)$: es la cantidad necesaria de cada uno de los factores para la producción del objetivo «a»
- $PX(i)$: es el precio de cada uno de los factores

La sumatoria \sum de todos los factores (desde 1 a n) en cantidades necesarias por su respectivo precio, dan como resultado el costo total del objetivo buscado (producto o servicio).

Se puede analizar los costos desde la perspectiva del *Objeto* a producir o desde la perspectiva del *Nivel de Actividad*. Desde la perspectiva del Objeto, es relevante diferenciar los costos directos de los indirectos; desde el Nivel de Actividad, los costos fijos de los variables.

En cuanto al *Beneficio*, lo definiremos como la diferencia entre el *Precio de Venta* y los *Costos Totales*.

3.1 Costos en la Gestión del Estado

El análisis y la determinación de los costos en el Sector Público presenta notables discrepancias con respecto a lo que ocurre en la gestión empresarial. De las múltiples diferencias resaltaremos tres:

- El principal objetivo de la actividad estatal remite a garantizar la reproducción del orden social, categoría inasible desde la lógica unívoca de los costos.

- El objetivo cardinal de la empresa capitalista es la obtención de ganancia; el accionar estatal está sujeto a múltiples objetivos, muchas veces parte de la disputa ideológica y no siempre explícitos o claros.
- La gestión del sector público está sujeta a un orden específico, reglado por una rama especial del derecho (el derecho administrativo) que le implica ciertas restricciones y potencias en comparación con la situación del sector privado.
 - ◊ En lo referente a los factores de producción, estos se rigen por disposiciones legales o normativas que determinan tres mecanismos básicos: compra directa, concurso de precios y licitación pública. Los recursos para acceder son asignados a partir de un presupuesto que ha sido aprobado por ley.
 - ◊ En lo referente a las acciones (políticas públicas), estas se desarrollan en el marco de la administración estatal en sus múltiples versiones —centralizada, descentralizada, empresa pública, etcétera— o por un tercero sujeto a control y regulación estatal.

En cuanto a la distribución de los bienes y servicios públicos, hay diferentes estrategias que en muchos casos exceden lo mercantil y que no están vinculadas necesariamente a transacciones monetarias. Citamos algunos ejemplos, al sólo efecto de mostrar la variedad de casos y lo complejo del tema:

- Hay ciertos bienes o servicios que se consideran meritorios y la vinculación costos/distribución está mediada por esta condición. De esta forma en acciones relativas a la salud o a la educación se desarrollan estrategias para facilitar el acceso de toda la población (gratuidad, subsidios, becas, etcétera).

- Hay ámbitos en los que, por definición, el acceso es libre y gratuito, y por lo tanto la distribución no se vincula a costos (por ejemplo, calles urbanas y plazas).
- Hay bienes que no son pagados por todos los usuarios (por ejemplo, el alumbrado público, por el que abonan los frentistas y no los transeúntes).

Con relación al beneficio del accionar estatal, es un tema complejo de analizar. En una mirada general, puede decirse que el beneficio, en un contexto democrático, se mide a partir de la capacidad para responder a intereses y deseos de la comunidad. Pero vista esta situación en el marco de una serie de factores tales como la pluralidad social, la dinámica de la agenda estatal, la estructura jurídico institucional, la inercia del gasto público y la dificultad de medición objetiva de lo que representan estos «intereses y deseos», hace que el concepto se vuelva un tanto vidrioso.

Hay que hacer notar que hablamos de beneficios a la comunidad, y decisiones costo/beneficio que no tienen base únicamente monetaria, sino que se refieren a cuestiones axiológicas, sociales y políticas. Y, dentro de cada una de ellas, hay diferentes posiciones sobre lo que implica y significa el valor público, por lo que no puede desplegarse una fórmula de validez universal, sino que se debe analizar el beneficio en los términos que se plantea en cada proyecto.

Más allá de lo dicho, se trató, siempre que fuera posible, de buscar algún registro que monetizara los beneficios; si bien puede no existir un precio, se puede buscar la posibilidad de establecer un precio de referencia (por ejemplo, a través de equivalencias con seguros y cauciones sobre temas a los que refiere la política pública). De todas formas, repetimos, este será

siempre un dato adicional para la toma de decisiones de los legisladores, nunca un valor absoluto².

En todo caso, todos estos procesos y factores deberían analizarse bajo el cariz de tres elementos básicos (conocidos en la jerga como las tres «es») que deberían considerarse para cada política pública a impulsar por medio de una ley:

EFICIENCIA: la eficiencia remite a la cantidad de recursos aplicados para el desarrollo de la política en cuestión. Por ejemplo, en una política pública de vacunación contra el COVID-19, se deben considerar todos los factores de producción (dosis, jeringas y agujas, uso de infraestructura {centros de salud}, transporte, horas hombre de organizadores y de enfermeros, etcétera) multiplicados por el precio de cada uno de ellos. Los análisis más sofisticados deben considerar también los recursos políticos y administrativos, entendiéndose que el despliegue de políticas públicas puede reducir o incrementar su disponibilidad. En el ejemplo, si la utilización intensiva de los centros de salud en la vacunación contra el COVID-19 no implicará que no habrá capacidad de atención para otros perfiles de morbilidad.

EFICACIA: la eficacia remite al despliegue de la política pública: en qué medida logramos desarrollarla. En el ejemplo que citamos en el caso anterior, qué cantidad de nuestra población objetivo logramos inmunizar. Nótese que, con toda la importancia que pueda tener la eficiencia, una baja eficacia inutiliza cualquier evaluación que de aquella pueda hacerse. En los términos

2 Por ejemplo, el bajo nivel de interés en la investigación sobre el mal de chagas por parte de los laboratorios privados —en virtud de ser una afección de población de bajos recursos— podría generar en un cálculo monetario que se utilice para desincentivar políticas públicas que lo combatan. Quien esto escribe considera que la situación debería generar un resultado opuesto: es un dato que obliga a darle una mayor prioridad a esa política pública.

del presente informe: si bien la eficiencia está en el centro del análisis de costos, este estudio sólo tiene valor si toma en cuenta el grado de eficacia que se prevé.

EFFECTIVIDAD: la efectividad se vincula al grado de impacto alcanzado. Una alta efectividad implica que la política pública logró el efecto que se esperaba de ella. En el ejemplo que venimos describiendo, en qué medida se logró reducir la incidencia del COVID-19. Al ser crucial —finalmente, mide el grado de consecución del objetivo de la política pública— se reconoce como un elemento difícil de medir, que suele presentar inexactitudes similares a las que citamos para el caso del accionar estatal.

3.2 Proyectos legislativos – elementos a considerar en la realización del informe

El primer abordaje que se hace sobre cada proyecto remite a una evaluación global sobre su lugar en el marco normativo vigente: su eficacia y efectividad. Sin que esto implique un análisis exhaustivo, se establece la razonabilidad de lo planteado en el texto legislativo en relación con los objetivos que se buscan.

Determinadas en forma preliminar las cuestiones enunciadas, se definen seguidamente las tareas a realizar para llegar a determinar los costos del proyecto³:

1. Relevamiento de todos los factores productivos necesarios para llevar a cabo el proyecto legislativo: se identifican en forma pormenorizada todos los bienes y servicios que se precisarán para

3 Comentamos una estrategia general: pueden existir proyectos que requieran de mayores especificaciones o formas de determinación supletorias.

llevar adelante la política pública en cuestión. Si es relevante, se identifica el comportamiento de tales factores en relación con el objeto (directo o indirecto) y con el nivel de actividad (fijo o variable). Determinado el proceso y los factores necesarios, puede surgir la necesidad de plantear diferentes alternativas de logro del objetivo o diferentes oferentes de bienes y servicios. En cada ocasión, para cada uno de los casos relevantes, se calculan los diferentes costos asociados.

2. Se analiza —de acuerdo con el proceso definido— el organismo responsable de llevar a cabo el proyecto y las posibilidades de hacerlo con la estructura vigente. Se define si son necesarias readecuaciones o generar una nueva estructura. En este análisis también se identifican eventuales factores que, por única vez, deban considerarse para el lanzamiento del proyecto y los factores correspondientes a su igualmente eventual funcionamiento regular.
3. Determinación de costos. Para cada uno de los factores requeridos se aplicará la fórmula que determina el costo del factor, es decir las cantidades necesarias del bien o servicio, a precios de costo de la Administración Pública Provincial, según la experiencia concreta más cercana y asimilable al caso en cuestión. Si no hubiese experiencia de esos costos realizados por la Administración, se tomarán precios de mercado. Luego de ello se aplicará la ecuación general del costo que totaliza el costo del proyecto para una o cada una de las alternativas propuestas.
4. El costo del proyecto se calcula considerando su impacto completo (a lo largo de todo el ciclo de despliegue de la política pública en cuestión). En el caso de leyes que propongan la puesta en marcha de acciones estatales a mantenerse indefinidamente en el tiempo, el cálculo de costos debe involucrar las erogaciones acumuladas a lo largo de todo un ejercicio presupuestario (o sea, en un año, del 1º de

enero hasta el 31 de diciembre). En aquellos casos que se requiera evaluar flujos de fondos en proyectos de largo plazo, se utilizará la metodología de Valor Actual Neto (VAN), considerando la tasa LIBOR. Los costos se exponen en pesos de la fecha de presentación del informe.

Los costos calculados se presentarán discriminando, al menos, las cuentas principales:

1. Gastos en personal
2. Bienes de consumo
3. Servicios no personales
4. Bienes de uso
5. Transferencias

En relación con la determinación de los beneficios, se considera fundamental enfocar el análisis en relación con el universo en el que impacta, dado que la generación de bienes y servicios a la comunidad puede tener impacto en algún segmento de la población, situación bastante plausible en el caso de bienes divisibles y menos probable —o, al menos, menos factible de cuantificación, en el caso de bienes indivisibles—. En tal sentido, los beneficios pueden darse con:

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

6. Beneficios colectivos en cuanto al mejoramiento de la calidad ambiental.
7. Beneficios colectivos en cuanto a la seguridad e igualdad en materia de género.

Para los tres primeros casos, el beneficio es directo, medible y cuantificable, respecto de a quienes impacta tal beneficio. Mientras que para los últimos cuatro casos se generan beneficios de manera indirecta y su medición y cuantificación, se centran en un análisis empírico, científico o técnico, con impacto social. En suma, para cada proyecto habrá que desarrollar una metodología *ad hoc* que refleje lo más acabada y acertadamente posible el beneficio de la comunidad en los términos que lo ideó el legislador.

En el trabajo realizado, y más allá de esta preferencia por analizar el proyecto en el marco de su propia lógica, por requerimiento del PNUD se dio prioridad al análisis costo/beneficio de lo social, ambiental y de género.

4

El diseño inicial de la OACBL y el trabajo realizado

Como adelantamos, en el ámbito del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, más precisamente en la Dirección de Relaciones Parlamentarias, se planteó la idea de desarrollar una estrategia para analizar, de manera rutinaria, proyectos de ley que, vinculados a políticas públicas a desplegar por el Estado Provincial, fueran tratados por la legislatura bonaerense.

Al no existir un instituto que tratara el tema, en los hechos se terminaba generando una situación que, muchas veces, redundaba en un deterioro del rol legislador del Poder Legislativo y en una suerte de deslizamiento de las potestades legislativas hacia el Poder Ejecutivo. En Cao y Budassi (2021) pasamos revista a las seis vías en que esta situación se produce:

- el poder de veto del Ejecutivo,
- la expansión de hecho de la esfera de incumbencia de sus instrumentos normativos⁴,
- la igual extensión de hecho por la vía de la reglamentación de leyes,

4 Nos referimos, principalmente a los llamados «Decretos Autónomos», normas de alcance general dictadas por el Presidente en ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 99 inc. 1 de la CN en su calidad de responsable político de la Administración Pública en las materias relativas al ámbito de su zona de reserva o atribuciones propias. La problemática se suscita al determinar las materias que abarca esa zona de reserva, que se ha visto continuamente ampliada (Santiago, 2007).

- la dificultad del parlamento para penalizar inejecución o desvíos en la implementación de las leyes que aprueba,
- la propia producción legislativa del Poder Ejecutivo, a través de instrumentos especiales (v.g. decretos de necesidad y urgencia), y
- la importancia de proyectos de ley que tienen su origen en áreas del Poder Ejecutivo.

En vista de esta situación, se postulaba desarrollar una estrategia institucional que, sin pensar que pueden eliminarse las disonancias —que son una característica estructural del diseño constitucional del Estado en el occidente contemporáneo—, promoviera instrumentos que redujeran su nivel de conflictividad y que evitara que la resolución de esta tensión terminara por generar una reducción de las potestades del Poder Legislativo.

En suma, ver si era posible establecer un circuito que generara una situación ganador/ganador: en el caso del Ejecutivo, porque tendría instrumentos legislativos de mayor calidad que facilitarían su gestión; en el caso del Legislativo, porque se preservarían sus potestades; en el conjunto, porque se reduciría el nivel de conflictividad.

En el diseño original de la tarea descrita, el Director de Relaciones Parlamentarias (Agustín de la Torre) lideró un equipo conformado por Daiana Arbe (Planta Permanente de la Provincia), Sergio Hortal (Asesor del Ministerio) y Horacio Cao (Administrador Gubernamental, del Ministerio de Modernización de la Nación, cumpliendo su destino laboral en la Provincia de Buenos a partir de un pedido del Ministro de Gobierno para asistir en esta tarea).

Durante el año 2018 este equipo se abocó a la tarea de establecer las bases para una propuesta de trabajo y a realizar los trámites necesarios para

obtener financiamiento por parte del PNUD⁵ para organizar un equipo que se abocara a la tarea de campo concreta. Esta tarea de campo sería la organización de una prueba piloto de oficina de análisis costo/beneficio que tendría que llegar a conclusiones acerca del diseño del producto base (informe costo beneficio sobre proyectos de ley), viabilidad, tiempos y distribución de información.

En el despliegue de la planificación previa, el equipo de la Dirección de Relaciones Parlamentarias realizó una primera metodología de análisis costo/beneficio y un informe concreto (relativo a «Alcohol cero en sangre permitido para conducir» –expediente Senado 335/17-18–Senado 94/18-19–Diputados 100/18-19).

También realizaron una serie de estudios del sistema legislativo provincial. Se estableció que, anualmente, se aprueba un promedio de unas 155 leyes de los aproximadamente 1250 proyectos de ley que son ingresados en cada ejercicio. De los proyectos presentados, aproximadamente un 20 % se vinculaban de una manera u otra con la creación de nuevas políticas públicas o con cambios en las que ya están en implementación (modificaciones en la gestión, incorporación de beneficiarios adicionales, refuerzos o variación de las prestaciones, etcétera).

Una primera definición al respecto tuvo que ver con cómo seleccionar los proyectos a analizar; estaba claro que el análisis Costo Beneficio de unos 250 proyectos al año era una tarea que requeriría muchos más recursos que los eventualmente disponibles. Tómese en cuenta que en un año de trabajo se realizaron nueve (9) informes, por lo que, considerando un

5 Se tenía conocimiento de que la operatoria «Programa de Inicio» del PNUD era proclive a otorgar subsidios no reintegrables a programas originales, dirigidos a dotar de calidad al funcionamiento institucional del Estado.

incremento sustancial de la productividad a partir del aprendizaje colectivo y la estandarización —y con recursos similares a los brindados por el subsidio PNUD— difícilmente se podrían analizar más de 1/10 del total de los proyectos (25 proyectos de ley).

Otro elemento a considerar tenía que ver con los tiempos. En términos generales parecía contarse con plazos aceptables: en promedio, se tardan 166 días entre el momento en que un proyecto toma estado parlamentario hasta que se produce la media sanción, situación, a partir de la cual, el impacto del informe costo beneficio comienza a reducirse por razones obvias.

Sin embargo, la dispersión temporal es muy alta, ya que hay proyectos que llegaron a alguna de las cámaras el mismo día que tomaron estado parlamentario (cero días), mientras que otros tardaron más de dos años (el plazo máximo fue de 630 días). Refinando las observaciones, y analizando un conjunto de proyectos vinculados a políticas públicas que tuvieron una primera preselección relativa a la posibilidad de ser tratados en recinto, se llegó a los datos que se presentan en el Cuadro N.º 2.

Cuadro N.º 2
Plazos en que se aprueban los proyectos de ley

Plazos en que se aprueban los proyectos de ley		
Antes de	Proyectos analizados	
Días	#	%
30	24	20 %
45	38	32 %
90	54	45 %

Plazos en que se aprueban los proyectos de ley		
Antes de	Proyectos analizados	
Días	#	%
Más de 90	4	3 %
TOTAL	120	100 %

Fuente: PNUD (2019; p. 15)

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

Al tomar estos datos fue que se planteó que uno de los temas críticos a desarrollar era una estrategia para la selección de proyectos de ley. Los resultados alcanzados tuvieron la forma de la FASE 1 del Manual de Procedimientos (ver Anexo I).

En este punto de avance, se produjo la aprobación y desembolso del subsidio PNUD, lo que permitió completar el equipo de trabajo que realizaría la tarea. Este personal —de pertenencia institucional a la Universidad Nacional de San Martín, seleccionado de acuerdo con metodología PNUD— estuvo conformado por expertos en costos, por cuadros administrativos que se ocuparon de la tarea de campo —recopilación de información y relación con funcionarios estatales— y por un profesional encargado de realizar presentaciones efectivas⁶.

6 El Equipo Técnico de la UNSAM comprendió a Rubén Galle y Matías de Urraza (Coordinadores), Florencia Sánchez, Juan Báez, Pilar Regó, Adrián Pardo, Agustina Longo, Felicitas Cura Costa y Mercedes Albina.

Se desplegó así un programa de trabajo que, a partir de una concepción iterativa, siguió los siguientes pasos (ver Cuadro N.º 3):

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

Cuadro N.º 3
Estrategia de trabajo



Fuente: PNUD (2019: p. 14)

Las recomendaciones para el desarrollo de una metodología —que fuera la síntesis del trabajo realizado bajo la FASE 2 del Manual (ver Anexo I)— fueron las siguientes:

- Incluir en el análisis el eventual impacto en términos ambientales, sociales y de género.
- Lograr la mayor estandarización posible.
- Utilizar técnicas que reduzcan, hasta donde sea posible, el campo de valoración subjetiva de los especialistas, cualquiera sea su cualificación.
- Usar datos y técnicas de cuantificación ampliamente conocidas y aceptadas.
- Desarrollar de una mejora continua de procesos y técnicas, con especial atención a las opiniones de los diferentes actores involucrados (legisladores, funcionarios, expertos).

El núcleo conceptual del informe se basó en los análisis costo/beneficio, de amplísima aplicación en proyectos de inversión. Básicamente, se buscó calcular anticipadamente los recursos que se emplearan en la ejecución de la ley para que sean vistos como contrapartida de los beneficios que se esperan obtener.

Habida cuenta de la amplitud de los actores a los que se quería acercar la información, se diseñó una modalidad de informe de lectura ágil y accesible, que contemplase un resumen ejecutivo y una infografía que resaltase sus principales elementos y que, en caso de ser necesarios análisis más complejos y técnicas, se presenten estos datos en anexos.

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

Una distribución anticipada a actores intervinientes, en particular al autor del proyecto para que realicen las acotaciones correspondientes. Inclusive se le asignó un espacio para que, si era de su interés, se agregara su parecer al informe.

En virtud de los plazos que citamos en el momento de describir la FASE 1, se asignaron tiempos perentorios para esta intervención de interesados, ya que todo el proceso hasta la toma de estado público del informe no debía requerir más de 30 días desde presentado el proyecto.

En todo caso, todos estos elementos —cuyo seguimiento taxativo se formalizó en un manual de procedimientos— tuvo por objetivo un tema crítico: minimizar las posibilidades de que en los informes se filtren intereses particulares. En esto es imprescindible establecer mecanismos institucionales que den seguridades a todos los involucrados, lo cual debería redundar no sólo en una mayor calidad del producto, sino que también permitiría incrementar las perspectivas de su aceptación por los actores políticos y sociales involucrados de la OACBL.

Una vez ocurrida esta última intervención, se previó un amplio circuito de distribución rutinaria —de acuerdo con una agenda antedatada y hecha pública al inicio de la producción del trabajo para evitar que se recelara de los informes como operaciones de prensa— a oficinas y funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo de la provincia, a organizaciones de la sociedad civil con incumbencia en el tema y a la ciudadanía en general.

En suma, con estas prevenciones y características, se buscó un diseño que hiciera que cada informe sirviera para que todos los interesados, y en particular los decisores políticos (i.e. los legisladores) cuenten con información

relevante, objetiva y confiable al momento de decidir sobre el proceso de tratamiento de legislación que tenga impacto sobre políticas públicas

Una última cuestión que se consideró se vincula a la mejora continua y al control de calidad (FASE 3 del manual).

En este caso, se prevé para cada informe, encuestas *ex-post* de su presentación, de forma tal de recopilar entre los participantes e interesados el grado de calidad y utilidad de la información presentada en el informe en cuestión. Asimismo, se prevé solicitar a cada uno de ellos, recomendaciones de mejora del contenido y de todo el proceso.

Por otro lado, se planifica un estudio anual acerca del trabajo realizado y una evaluación de las diferentes funciones desarrolladas. En particular se prevé analizar los costos involucrados en las políticas públicas desplegadas al amparo de las leyes aprobadas y lo efectivamente ocurrido, como forma de comprobar fehacientemente la calidad de las provisiones realizadas.

En tal sentido, se remarca que, dentro las propuestas de diseño orgánico funcional de la OACBL, se establecieron expresamente funciones de control de calidad y mejora continua (ver la función 8 de la Oficina de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos en este mismo anexo)

Y a propósito de lo detallado en lo relativo a la FASE 3, en consonancia con este manual, se diseñaron proyectos alternativos de estructura orgánico funcional (ver Anexo II) y se realizó un proceso de evaluación de lo actuado (PNUD, 2019: pp 55 y ss).

En ambas tareas fue clave el trabajo realizado por María Laura Pagani y Alejandra Migliore, del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública dependiente

de la Subsecretaría de Capital Humano de la Provincia de Buenos Aires. Estas dos expertas, realizaron la evaluación del programa, colaboraron en la corrección de todos los informes producidos y tuvieron un rol preponderante en los diseños institucionales posibles.

Unos breves comentario sobre los diez informes realizados⁷.

En primer lugar, relativo al contexto, el grueso de los informes tuvo su formato final en la segunda mitad del año 2019, lo que minimizó la posibilidad de aislar su gestión de una campaña electoral particularmente hostil. Esto hizo que, con buen tino, se minimizaran los contactos institucionales con la legislatura, pues se previó que el programa no pudiera abstraerse de los cruces que son típicos de ese momento y quedara identificado con alguna parcialidad, justamente lo que se quería evitar. Adicionalmente, el año 2019 fue particularmente complejo para la Cámara de Diputados de la Provincia que, a partir de algunos problemas internos, tuvo un funcionamiento muy limitado.

Independientemente de lo dicho en el párrafo anterior, se hicieron circular, de forma limitada e informal, los diferentes informes sobre los proyectos de ley entre legisladores interesados, expertos y actores de la sociedad civil. En la enorme mayoría de los casos, estos interlocutores convalidaron la importancia y fecundidad de sus contenidos. Concretamente, cumplían el principal objetivo que tenían: que los legisladores supieran el compromiso presupuestario que estaban aprobando —o rechazando— con su voto.

En varios casos de los proyectos tratados, las diferentes definiciones que había que tomar en la construcción de los informes era bastante simple: aquí

⁷ Como comentamos en el Anexo III, un informe, con el carácter de desarrollo introductorio, fue realizado por el equipo del Ministerio de Gobierno antes del primer desembolso PNUD.

el valor agregado fue haber redondeado un dato razonable. Por ejemplo, el cálculo de costo de los proyectos de pensiones para hijos de víctima de femicidio (Proyecto de Ley expediente Senado E 61/18-19) que implicó acceder a la serie histórica de femicidios, evaluar su tendencia y la cantidad de hijos promedio implicado en cada caso.

En algunos otros casos se generaron situaciones dilemáticas. Por ejemplo, en el informe sobre la organización de huertas orgánicas en escuelas (Proyecto de Ley Expediente Senado E-101/19-20, que se adjunta como Anexo III), el costo del proyecto era diametralmente diferente si se contrataba un docente *ad hoc* en cada escuela en donde se organizara una huerta. Si bien esta situación no estaba contemplada en el proyecto, todos los expertos consultados—inclusive, quienes habían desarrollado proyectos similares en otras provincias—comentaban que era la única forma de que la actividad llevara a buen fin.

La cuestión es que, si se agregaba un docente, el proyecto pasaba de aproximadamente \$ 15 mil (sólo material) a \$ 311 mil (material más docente) por escuela por año. En este último caso, y considerando que había que cubrir casi 20 000 establecimientos, los costos se disparaban (arriba de \$ 6 mil millones); para dar una idea, el equivalente a las erogaciones totales que implicaba la agencia recaudatoria provincial (ARBA). O sea, de ser un texto de importancia menor en términos presupuestarios, pasaba a ocupar un lugar central.

Para terminar este capítulo se quiere hacer notar que la tarea realizada durante los años 2018/19 incorporó una serie de instrumentos recomendados dentro de las buenas prácticas de gestión: diseño institucional a partir de la tarea de campo y de experiencias nacionales e internacionales, organización de prueba piloto, circuito iterativo de construcción de conocimiento,

propuesta de estructura a partir de productos y procedimientos, desarrollo de pautas de identidad visual, construcción de un Manual de Procedimientos y, por último, evaluación *vis à vis* al proceso de puesta en marcha.

De cara al futuro, los diferentes actores involucrados recomendaron que estas buenas prácticas se sostuvieran en el tiempo, propiciando una mejora continua, a los fines de que los informes producidos sean de mayor utilidad para los legisladores, actores involucrados y ciudadanía en general.

Se consideró que, en la medida en que se obtuvieran resultados virtuosos, se podrían solidificar las alianzas entre los poderes del Estado y los actores de la sociedad civil, facilitando crecientes niveles de institucionalización de la OACBL y mayor impacto de su desempeño.

Bibliografía

- Cao, H. y Budassi, I. (2021). Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente. *Estado Abierto* (en preparación).
- CLAD. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Xª Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado – CLAD.
- Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. Chiara, M.; Di Virgilio M. y Arriagada, I. (org.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Prometeo.
- PNUD (2019). Puesta en marcha de una Oficina Costo/Beneficio de Legislación. Agustín de la Torre (Director) Buenos Aires Provincia, OACBL, PNUD, UNSAM.
- Santiago, A. (2007). Régimen constitucional de los reglamentos ejecutivos. Boullaud G. (dir.) *Estudios de Derecho Administrativo XIII, Mendoza y Buenos Aires: I.E.D.A. Lexis-Nexis*.

Anexo I – Manual de Procedimientos para elaboración de Informes Costo Beneficio de Proyectos de Ley

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

Como adelantamos, se llegó a estos procedimientos a partir de la experiencia acumulada a lo largo del trabajo. La experiencia llevada a cabo tomó la forma de un Manual de Procedimientos; más allá de las ventajas que presenta este tipo de producto, su alto grado de formalización permite incrementar el grado de uniformidad con que se realizan los análisis, calidad que, como dijimos, es fundamental para la consolidación de la OACBL.

1 Definiciones y abreviaturas

AA: Analista Ambiental

AC: Analista de Costos

AG: Analista de Género

AL: Analista Legal

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

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

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

ANALISTA: Cada uno de los cuadros profesionales de la OACBL

AS: Analista Social

CC: Coordinador de Costos

CG: Coordinador General

DO: Dirección de la OACBL, responsable político

ED: Equipo de Diseño

OACBL: Oficina de Análisis Costo-Beneficio de Legislación

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

OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable

2 Las tres fases del Manual de Procedimientos

En esta sección presentamos los procedimientos que se desarrollaron en la producción de los informes. Los mismos han sido divididos en tres fases:

FASE 1: Selección del Proyectos de Ley,

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

FASE 3: Evaluación y control

FASE 1: Selección del proyecto de ley

1. El CG con la asistencia del personal de la OACBL que estime necesario, con una periodicidad mensual agrupara los proyectos de ley por temáticas similares, de acuerdo a:

1. Que impliquen impacto presupuestario en el fisco bonaerense.
 2. No ser un proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo Provincial.
2. El CG eleva los proyectos agrupados y seleccionados al DO
 3. La DO selecciona aquellos que serán objeto de análisis a partir de:
 1. Relevancia en la agenda pública del tema a tratar
 2. Las posibilidades de ser tratados en comisiones y recinto.
 4. La DO comunica al CG el o los proyectos seleccionados y los tiempos estimados para su análisis, remitiendo la documentación correspondiente.
 5. El CG realiza el cronograma de análisis de cada uno de ellos P2.1.1 y se establece el tiempo estimativo para la presentación del/los informe/s
 6. El DO recibe el cronograma de trabajo, aprobando o realizando modificaciones. En caso de recibir modificaciones, se modifica el cronograma.
 7. Una vez aprobado, se envía el cronograma al CG.
 8. El CG envía la fecha estimativa de presentación de cada uno de los informes finales los a los destinatarios mencionados en P2.3.3.3.

FASE 2: Realización del informe costo-beneficio

2.1 Análisis preliminar de la propuesta

2.1.1 Mesa de trabajo inicial

1. El CG envía el proyecto a analizar al equipo para su primera lectura.

2. Los analistas realizan el estudio preliminar del proyecto.
3. El CG y el CC reúnen a equipo para realizar su primer análisis.
4. Cada integrante del equipo realiza un aporte desde su temática específica con el objeto de identificar:
 - a. Objetivo o finalidad del proyecto.
 - b. Objeto o servicios que brindara.
 - c. Los costos y beneficios del proyecto a abordar.
 - d. Ámbito de aplicación. Ministerio u Organismos públicos vinculados con la potencial implementación de la política.
 - e. Actores involucrados.
 - f. Potenciales beneficiarios/universo de trabajo
5. El CG junto a al CC definen los supuestos y cronograma de tareas a partir de los cuales se desarrollará el informe, estableciendo un modelo para poder calcular su costo
6. Elevan estos supuestos a la DO para su validación.
7. La DO valida o rectifica los supuestos y cronograma de tareas.
8. El CG junto al CC reciben los supuestos y cronograma de tareas validados o rectificadas.
9. Instruyen a los Analistas a comenzar con los análisis pertinentes en función de el o los supuestos definidos y designa al relator del informe.
10. Proceden a evaluar las fuentes primarias y secundarias generales de información para su relevamiento.

2.1.2 Relevamiento de información general

1. El CG contacta al autor del Proyecto para verificar los objetivos, objeto o servicios identificados por el equipo de trabajo.

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

2.2 Análisis a partir de las diferentes dimensiones del informe

2.2.1 Análisis de situación actual

1. El analista recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El analista realiza el primer punteo a fin de identificar su temática y posibles impactos, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.

3. A partir de la definición de el o los supuestos formulados, el analista busca información sobre el estado actual de los servicios que el Proyecto introduce o modifica.
4. El analista recibe e incorpora en su análisis información obtenida a través de las entrevistas y fuentes secundarias.
5. Analiza los datos anteriores y genera un informe descriptivo de la situación actual y lo al CG el informe para su evaluación.

2.2.2 Análisis de contexto normativo

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

- a. Número de expediente Autor
- b. Título
- c. Fecha de inicio Estado parlamentario

2.2.3 Análisis de costo

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

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

2.2.4 Análisis de beneficio

1. El CC recibe el Análisis Ambiental, Análisis Social y Análisis de Perspectiva de Género ya validados por el CG para ser utilizados en la determinación de los beneficios.
2. A partir de los análisis anteriores, clasifica los beneficios de la siguiente manera:
 - a. Beneficios directos:
 - I. Ahorro monetario de las economías de los particulares.
 - II. Ahorro monetario en la economía del estado.
 - III. Subsidios económicos a la comunidad a la que está dirigida.
 - b. Beneficios indirectos:
 - I. Satisfacción de intereses de algún segmento de la comunidad.

- II. Beneficios colectivos en cuanto a la situación de la población vulnerable.
 - III. Beneficios colectivos en cuanto al mejoramiento de la calidad ambiental.
 - IV. Beneficios colectivos en cuanto a la seguridad e igualdad en materia de género.
3. Instruye al AC con la metodología para la cuantificación de los beneficios directos y sugiere relaciones para monetizar los beneficios indirectos.
 4. El AC cuantifica los beneficios y envía los resultados al CC para su evaluación.
 5. El CC recibe y revisa los resultados, aprobando o realizando modificaciones. En caso de realizarse modificaciones, el análisis enviado nuevamente al AC.
 6. Una vez aprobado, envía el Análisis de Beneficios al CC.

2.2.5 Análisis social

1. El AS recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El AS realizara el primer punteo identificando puntos claves referidos al aspecto social, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
3. A partir de las definiciones de el o los supuestos formulados, se continúa con el análisis identificando grupos vulnerables a los que la legislación menciona de manera explícita o a los que se infiere que pueda afectar de manera indirecta en el corto y largo plazo.
4. Cada grupo identificado se clasificará según rango etario, nivel socioeconómico, nivel de educación, o cualquier otro atributo relevante para el análisis.

5. Utilizando la clasificación anterior, se evalúa si la propuesta afecta positiva o negativamente de forma diferenciada a grupos específicos. Identifica si los objetivos, servicios y acciones del proyecto se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por PNUD.
6. Se elabora el informe sobre Análisis Social y se envía al CG para su evaluación.

2.2.6 Análisis ambiental

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

9. Se elabora el Informe de Análisis Ambiental para ser puesto a consideración del CG.

2.2.7 Análisis de perspectiva de género

1. El AG recibe del CG el proyecto para su análisis preliminar.
2. El AG realizara el primer punteo identificando puntos claves desde la perspectiva de género, para ser presentado en la reunión inicial de mesa de trabajo.
3. A partir de las definiciones de el o los supuestos formulados, y del análisis realizado se identifica si el proyecto contiene perspectiva género o no.
4. En caso de que el proyecto contemple la perspectiva de género:
 - a. Se considera si modifica situaciones previas de desigualdad entre géneros, si corrige determinada circunstancia de manifiesta inequidad.
 - b. Se elabora un primer punteo de las cuestiones del proyecto que inciden de manera directa en la perspectiva para profundizar la investigación.
 - c. Se recopila información que fundamente estadísticamente lo planteado.
 - d. Se analiza el impacto de la iniciativa parlamentaria de acuerdo con la equiparación de derechos propuesta
5. En caso de que el proyecto no contemple la perspectiva de género:
 - a. Se considera si el Proyecto pudiera haber incluido perspectiva de género en su objetivo.

- b. Se identifica si en el ámbito abarcado por el proyecto se verifican desigualdades de género que no son atendidas.
 - c. Se considera si la iniciativa debió satisfacer necesidades de género de forma diferencial.
 - d. Se realiza una investigación de las igualdades verificadas.
6. Se elabora el informe sobre el Análisis de Perspectiva de Género para ser puesto a consideración del CG.

2.3 Versión final del informe

2.3.1 Síntesis de la información

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

2.3.2 Redacción del informe

1. El CG designa a uno de los analistas para confección del informe, el cual será el encargado de integrar los distintos análisis y beneficios,

siguiendo la estructura indicada en la sección g.3. para el formato del Informe Final.

2. El analista confecciona el Informe Final y se lo envía al CG.
3. El CG revisa y envía el Informe Final al ED, el cual realiza las infografías de los datos relevantes identificados por el CG.
4. El ED elabora y envía el Informe Final con las infografías al CG.
5. El CG revisa y presenta a la Dirección la propuesta Informe Final.
6. La DO aprueba o solicita cambios al CG sobre el Informe Final presentado.

2.3.3 Revisión, control y difusión

1. EL CG envía al autor del proyecto y a actores consultados el Proyecto el Informe Final junto con la encuesta. Encuesta ex ante: Valoración del Informe por actores entrevistados, los cuales tendrán un plazo máximo de 3 días para emitir su opinión respecto al mismo.
2. Las respuestas son recibidas por el CG y envía los resultados a la DO.
3. La DO recibe los resultados en función de ellos se procede a:
 - a. Reformular algunos aspectos del Informe.
 - b. Incorporar la opinión de las personas consultadas al Informe como Anexo.
 - c. Mantener el informe sin modificación.
4. El DO aprueba la versión final e instruye al CG para que el Informe Final se emita en los formatos estandarizados (papel, digital).
5. El DO envía copia del informe final a:
 - a. Autor del proyecto
 - b. Comisiones a las que el proyecto fue derivado

- c. Autoridades legislativas y del Poder Ejecutivo vinculados a la temática
 - d. Informantes entrevistados
6. El informe final es subido al sitio web oficial de la OACBL

FASE 3: Evaluación y control de calidad

3.1 Evaluación *ex post* por parte de informantes clave

1. La DO selecciona actores de la Sociedad Civil y del Legislativo y Ejecutivo Provincial a que se les enviara una encuesta de evaluación *ex post*.
2. El CG envía la encuesta de calidad del sobre el Informe en cuestión— Encuesta *ex post*: Evaluación de Informes de la OACBL, y designa a un Analista para su seguimiento.
3. El Analista designado hace el seguimiento del envío y recepción las encuestas a los destinatarios seleccionados e informa las novedades al CG.
4. El CG recibe las encuestas de calidad de los Informes enviados e instruye a un analista para su procesamiento, a fin de identificar:
 - a. Grado de contestación de las encuestas.
 - b. Utilidad para la toma de decisiones.
 - c. Opiniones que recomienda agregar o profundizar.
 - d. Posibles destinatarios interesados en recibir el informe.
 - e. Recomendaciones generales para identificar mejoras.

5. El Analista procesa las encuestas y realiza el informe correspondiente que envía al CG.
6. El CG en base a los resultados extraídos, elabora los lineamientos de posibles mejoras al procedimiento de elaboración de los Informes de la OACBL.
7. Comunica los resultados a la DO para su evaluación.

3.2 Control de calidad

1. Anualmente el CG realizara una compilación de información de lo realizado en la oficina.
2. Elabora el informe de gestión anual en función de las siguientes pautas:
 - a. Síntesis de la producción de la OACBL durante el ejercicio
 - b. Presentación de indicadores claves:
 - I. Número de proyectos de ley seleccionados con tratamiento parlamentario, en relación con el número de proyectos de Ley seleccionados.
 - II. En los casos de leyes aprobadas, grado de desvío de los costos estimados por OACBL respecto presupuesto efectivamente destinado a ejecución.
3. Análisis de la aprobación por parte de entrevistados con respecto a los informes producidos por la OACBL a lo largo del año.
4. Enumeración las actividades institucionales y las publicaciones de la OACBL o su personal vinculadas al perfeccionamiento de la tarea.
5. Enumeración de las mejoras propuestas y aprobadas a este manual de procedimientos.

6. El CG le envía a la DO el Informe de Gestión Anual para su evaluación, el cual será acompañado en caso de corresponder, de un Informe sobre propuestas de cambios o mejoras a la estructura, procedimientos y organización general de la OACBL.
7. El DO aprueba o solicita reformas sobre el informe de gestión anual.
8. El DO rechaza o aprueba total o parcialmente, las propuestas de mejora solicitadas.

(En el manual operativo original se incorporaban comentarios sobre metodología para la producción de entrevistas y sobre el diseño y formato de los informes finales que, en esta versión, por razones de espacio, no se han incorporado)

Anexo II – Diferentes proyectos de estructuras orgánico/funcionales

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

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

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

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

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

5.1 Propuestas de ordenamiento interno

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

Bajo estos principios generales, se trabajó sobre dos alternativas:

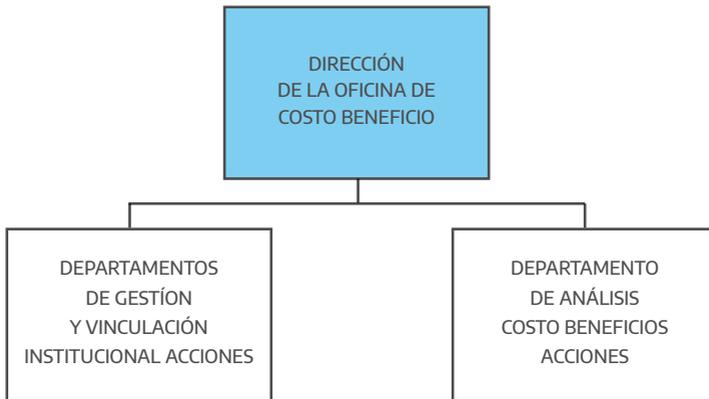
- Un formato más simple, que establece dos subunidades y un ámbito coordinador.
- Un formato que agrega, al formato anterior, un consejo conformado por funcionarios de los dos poderes que deben actuar articuladamente (y que puede, eventualmente, tener también referentes de la sociedad civil).

Este consejo puede tener, a su vez, dos formatos:

- Consejo consultivo: que analiza y da recomendaciones
- Consejo decisorio: con poder de control y decisorio sobre elementos de la gestión

A continuación, las tres opciones descritas.

5.1.1 Estructura Simple (sin Consejo)



Oficina de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos Acciones

1. Planificar, organizar y supervisar los procesos referentes a la selección de los proyectos legislativos de la Provincia de Buenos Aires que serán sujetos al análisis de costo beneficio.
2. Establecer y aprobar los criterios de selección de los proyectos legislativos que podrán ser objeto del análisis costo beneficio.
3. Organizar y establecer nexos de coordinación y participación con los distintos organismos de la administración pública provincial a fin de relevar información o contar con la participación de referentes expertos de acuerdo con la temática de abordaje de los proyectos.
4. Proporcionar canales de comunicación con distintos tipos de entidades de la sociedad civil a fin de relevar información y experiencias sobre temas específicos cuando se considere pertinente.

5. Supervisar y coordinar la correcta aplicación de los procedimientos y metodologías de abordaje para los proyectos bajo análisis, estableciendo la adecuación, modificaciones y mejoras cuando resulte pertinente.
6. Aprobar los informes de Análisis Costo Beneficio de proyectos legislativos que serán presentados a los legisladores bonaerenses.
7. Coordinar acciones con los representantes de los bloques de ambas cámaras y los legisladores a fin de lograr una correcta distribución de los Informes para sean tenidos en cuenta como un insumo más al momento de la toma de decisión y votación de la norma en cuestión.
8. Establecer indicadores de gestión y mecanismos de seguimiento a fin de evaluar la calidad de las actuaciones de la Oficina y proponer acciones de mejora continua, realizando la evaluación anual y determinado los posibles aspectos de mejora para que la información aportada en los informes sea de utilidad para el Legislador.
9. Evaluar y proponer acciones de capacitación para el personal y actores involucrados a fin de fortalecer y optimizar los procedimientos y metodologías referidas al análisis de los proyectos.

Departamentos de Gestión y Vinculación Institucional Acciones

1. Realizar un seguimiento de los proyectos legislativos que tomen estado parlamentario, llevando un registro de los mismos.
2. Analizar y proponer, de acuerdo con los criterios de selección establecidos, aquellos proyectos plausibles de ser objeto del análisis costo beneficio.
3. Evaluar y solicitar la información requerida a los organismos de la administración pública provincial y entidades de la sociedad civil requeridas por el Departamento de Análisis Costo Beneficio.

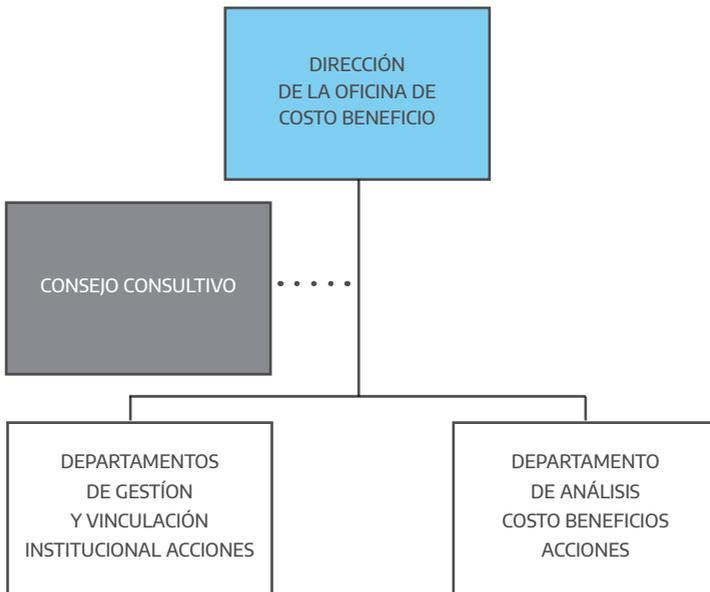
4. Coordinar con los distintos organismos y entidades las entrevistas a referentes o expertos temáticos que se requieran.
5. Establecer las pautas y criterios sobre el formato de los informes para el análisis de los proyectos, a fin de lograr su estandarización.
6. Coordinar la distribución y difusión de los Informes elaborados.
7. Elaborar e implementar un método de evaluación de los informes, relevando la satisfacción de los legisladores, y detectando aspectos de mejora.
8. Llevar un registro actualizado de los informes producidos identificando fecha de distribución y destinatarios de los mismos.
9. Realizar las tareas de apoyo administrativo necesarias para el normal funcionamiento de la Dirección.

Departamento de Análisis Costo Beneficio Acciones

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

6. Identificar y evaluar los impactos o externalidades relevantes del proyecto relacionados con el análisis costo beneficio.
7. Elaborar el informe de análisis de costo beneficio de los proyectos legislativos seleccionados.

5.1.2 Estructura con Consejo Consultivo



Oficina de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos Acciones

Departamentos de Gestión de Vinculación Institucional Acciones

Departamento de Análisis Costo Beneficio Acciones

Estas tres unidades, a grandes rasgos, tendrán las mismas funciones que en el caso detallado en 5.1.1.

Consejo Consultivo de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos

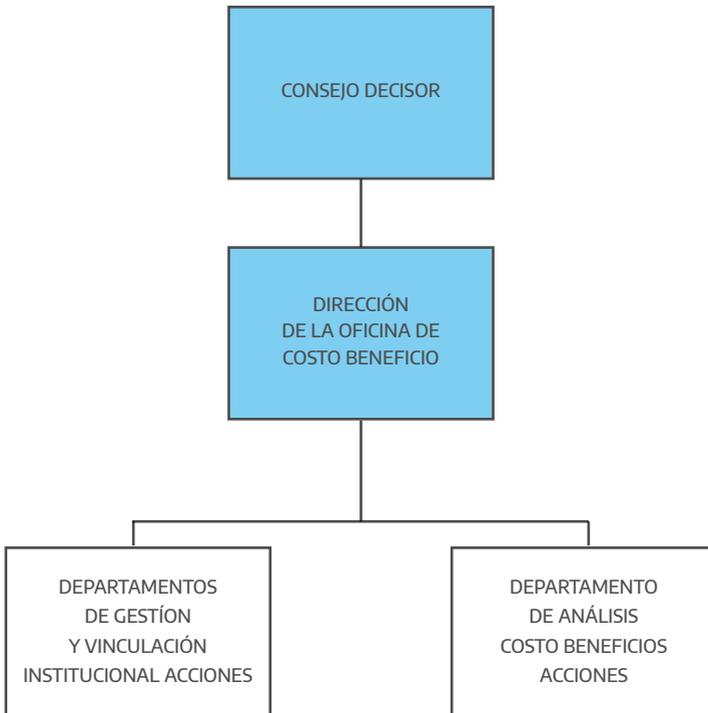
Funciones de *Staff* (asesoramiento y conocimiento experto. Sus dictámenes no son de cumplimiento obligatorio por parte de la Dirección de la OACBL)

1. Asesorar y proponer a la OACBL los proyectos de ley que podrán ser objeto de análisis en función de las prioridades y criterios de selección establecidos.
2. Recomendar criterios sobre los procedimientos y metodologías para el abordaje para los proyectos bajo análisis.
3. Difundir los resultados de los análisis e informes específicos a fin de que lleguen a todos los Legisladores en tiempo y forma para el análisis y debate de las propuestas pertinentes.
4. Propiciar acuerdos de colaboración, asistencia técnica, transferencia de conocimientos con distintas instituciones, locales, nacionales o internacionales para el abordaje de las temáticas específicas.
5. Favorecer la generación de espacios de diálogo institucional, a través de la realización de reuniones con la participación de las comisiones legislativas de ambas cámaras y organismos y entidades representativas de los diversos sectores involucrados, con el fin de recabar información o recomendaciones de carácter general para ser tenidas en cuenta al momento de la selección y análisis de los proyectos.

Posibles miembros del Consejo Consultivo

1. Representantes de ambas Cámaras (Legisladores, Integrantes de Comisiones).
2. Representantes de los Organismos de la APP
3. Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (Universidades, Centros de Estudios, Organizaciones Sociales, ONG dedicadas al tema, etcétera).
4. Representante del Defensor del Pueblo.

5.1.3 Estructura con Consejo Decisor



Oficina de Análisis Costo Beneficio de Proyectos Legislativos Acciones

Departamentos de Gestión y Vinculación Institucional Acciones

Departamento de Análisis Costo Beneficio Acciones

Estas tres unidades, a grandes rasgos, tendrán las mismas funciones que en el caso detallado en 5.1.1.

Consejo Decisor

Funciones de conducción estratégica: sus resoluciones son obligatorias. No tiene incumbencia en el ámbito operativo.

1. Establecer los criterios de selección de los proyectos legislativos para ser objeto del análisis costo beneficio, realizando una revisión periódica de dichos criterios.
2. Determinar los proyectos de ley que serán objeto de análisis de la OACBL en función de las prioridades y criterios de selección establecidos.
3. Realizar un análisis preliminar de los informes producidos por la OACBL, pudiendo cada uno de los miembros adjuntar un informe particular cuando haya discrepancias con lo informado.
4. Difundir los resultados de los análisis e informes específicos a fin de que lleguen a todos los Legisladores en tiempo y forma para el análisis y debate de las propuestas pertinentes.
5. Propiciar acuerdos de colaboración, asistencia técnica, transferencia de conocimientos con distintas instituciones, locales, nacionales o internacionales para el abordaje de las temáticas específicas.

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

NOTA: Posibles miembros

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

5.2 Posibles lugares de inserción

En cuanto a los lugares de inserción de la OACBL, estas definiciones, en mayor medida que el ordenamiento interno, se derivan de consideraciones estratégicas de gobierno. Sin dejar de lado esta premisa, y al sólo efecto de enumerar (de forma incompleta) posibles lugares, a continuación, desplegamos algunos ejemplos de inserción para la OACBL.

5.2.1 Inserción en el Poder Ejecutivo

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

- Ministerio de Gobierno: en virtud de tener la potestad de la relación con el Poder Legislativo
- Jefatura de Gabinete: por su carácter de coordinador de toda la estructura de gobierno
- Ministerio de Hacienda: por su incumbencia en temas hacendarios
Secretaría Legal y Técnica: por su expertís en temas legales y por ser la encargada de promulgar las leyes y promover vetos

5.2.2 Inserción en el Poder Legislativo

- Presidencia de la Cámara de Diputados o Senadores: por ser la máxima autoridad de cada una de las cámaras
- Secretaría Legislativa de la Cámara de Diputados o Senadores: por ser la responsable de la gestión general en el Poder Legislativo
- Comisión Bicameral *ad hoc*: De manera tal de especializar un ámbito en el tema

5.2.3 Inserción en el Organismos descentralizados u Organismos de la Constitución

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

- Contaduría General de la Provincia: por su rol de contralor general del desenvolvimiento de la Hacienda Pública.
- Defensor del Pueblo: por su rol de garante de derechos de carácter cívico, político, social, económico y cultural.

Anexo III – Los informes realizados

Durante el trabajo se realizaron los siguientes informes dirigidos al análisis de otros tantos proyectos de ley:

1. Proyecto de Ley expediente Senado 335/17-18–Senado 94/18-19–Diputados 100/18-19 – Alcohol cero en sangre permitido al conducir (x2)
2. Proyecto de Ley expediente Senado 61/18-19–Creando el Régimen de Reparación Económica para hijos/as de mujeres víctimas de femicidios
3. Proyecto de Ley expediente Senado 83/18-19–Creación de un Régimen de Incentivo para promover el uso de sistemas de captación de energía solar para producir energía eléctrica, generar agua caliente o calefaccionar ambientes
4. Proyecto de Ley expediente Senado 314/18-19–Registro provincial de cámaras de vigilancia (x)
5. Proyecto de Ley expediente Diputados 1840/18-19 – Cartilla CUCAIBA (x)
6. Proyecto de Ley expediente Senado 101/19-20–Huertas escolares (x1)
7. Proyecto de Ley expediente Diputados 202/19-20 – Prevención Violencia de Género (x)
8. Proyecto de Ley expediente Diputados 450/19-20–Sistema de legajo único electrónico (x)
9. Proyecto de Ley expediente Diputados 924/19-20–Expropiación de fábrica (x)
10. Proyecto de Ley expediente Diputados 2776/19-20–Creando el Sistema de Evaluación Permanente de Conductores

La totalidad de los informes fueron entregados al PNUD. Los marcados con (x) fueron publicados en OACBL (2019); con (x1) el que transcribimos a continuación y con (x2) el primer informe realizado, previo al inicio del Proyecto PNUD 18/PO3 y sin la participación del equipo de la UNSaM.

Un informe testigo: Proyecto de establecimiento de un servicio de Huertas Escolares

A partir de la próxima página, y a los fines de presentar un informe testigo, se transcribe íntegramente el estudio sobre el Expediente E-101/19-20 que establece un «Servicio de Huertas Escolares» (129)

Informe

Proyecto de ley

Estableciendo un servicio de Huertas Escolares

Expte. E-101/19-20

Agosto 2019

Versión Final

Proyecto de Ley E-101/19-20



4 800 000

Alumnos de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario que se benefician directamente



20 751

Establecimientos educativos en la Provincia de Buenos Aires que pueden armar huertas



6

Son las huertas por implementar en cada institución



1

El INTA facilita el acceso a las semillas de forma gratuita

Informe Ejecutivo

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

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

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

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

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

Considerando que el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA) proveerá de manera gratuita semillas de distintos cultivos y en función

del proveedor seleccionado para la adquisición de las herramientas, los costos del proyecto serían de aproximadamente \$ 6,1 mil millones, como se observa en el siguiente cuadro:

Concepto	Cantidades	Costos Proveedor 1	Costos Proveedor 2
Herramientas para huerta (cajón, pala, rastrillo, refadera)		\$ 2 656,00	\$ 2 960,00
Semillas	Provistas por INTA		
Cantidad de huertas por institución	6		
Subtotal de herramientas por institución		\$ 15 936,00	\$ 17 760,00
Sueldo docente (un año)		\$ 311 357,16	\$ 311 357,16
Subtotal por institución		\$ 327 293,16	\$ 329 117,16
Cantidad de instituciones	18 571		
Costos totales del proyecto		\$ 6 078 161 274,36	\$ 6 078 161 274,36

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

1 Enfoque General

1.1 Introducción y planteo de la situación

La agroecología, entendida como un modo particular de hacer agricultura, pone el foco en el vínculo que se genera entre las personas y la naturaleza.

En este enfoque, lo ecológico no solo es considerado en el proceso de cultivo, sino que se extiende a la concientización sobre la sustentabilidad de la tierra y a la soberanía alimentaria.

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

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

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

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

Complementariamente, surgen también los establecimientos terciarios con recursos pedagógicos tanto para docentes y auxiliares de educación como para interesados en el tema, los que año tras año recobran mayor significancia. Estos centros de educación superior permiten incrementar el

alcance del programa ya que los mismos funcionan como generadores de agentes multiplicadores, que trasladan los contenidos a distintos sectores de la comunidad.

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

En esta línea, algunos de los programas que se encuentran funcionando actualmente son:

- El Programa «Pro Huerta», llevado a cabo por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) en coordinación con las autoridades educativas nacionales, provinciales y municipales, y otras instituciones, que desde hace años brinda asesoramiento a alrededor de 10 mil huertas.
- El Programa de «Escuelas Verdes» de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que estableció centenares de huertas orgánicas escolares, capacitando a docentes y alumnos.
- El Proyecto «Cultivar Vidas», llevado a cabo por el Gobierno de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario, que tuvo inicio en el 2015 y logró el desarrollo de huertas agroecológicas en 150 establecimientos educativos de los niveles inicial, primario y modalidad especial de la ciudad de Rosario.
- El Programa Provincial de «Huertas Escolares» sancionado en el 2018 por la provincia de Misiones.

1.2 Contexto normativo

Los proyectos en la legislatura bonaerense relacionados con el Expte. E-10119-29 son:

Expte. D 3600 / 18-19

«Sobre distintos aspectos relacionados con el servicio alimentario escolar». Autora del proyecto: Saintout, Florencia (Unidad Ciudadana-FPV-PJ)

Expte. D-56 / 18-19

Reproducción del D-106516-17 «Estableciendo requisitos para la venta, expendio o comercialización de alimentos saludables en establecimientos escolares que cuenten con kioscos». Autor del proyecto: Lissalde, Ricardo (Frente Renovador).

Expte. D-15 / 18-19

Reproducción D-332816-17 «Estableciendo el derecho a la alimentación de niñas, niños y adolescentes que asisten a establecimientos educativos de gestión estatal a través del servicio alimentario escolar». Autora del proyecto: Giaccone. Rocío (Peronismo Kirchnerista).

Expte. D-3501 / 18-19

«Sobre distintos aspectos vinculados al programa servicio alimentario escolar de la provincia». Autora del proyecto: Larroque, Mariana (Unidad Ciudadana-FPV-PJ).

1.3 Situación actual y puesta en vigencia de la ley

La propuesta de ley abordada supone establecer en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires el servicio de huertas escolares, implementado en todos los establecimientos escolares de los distintos niveles, de gestión pública y privada, de zonas rurales y urbanas, con la activa participación de los alumnos y bajo la supervisión de personal docente capacitado al efecto.

Las huertas escolares representan un recurso didáctico que permite la enseñanza de múltiples contenidos curriculares de manera práctica y vivencial. Impulsan acciones tendientes a la preservación del ambiente y la sensibilización con la tierra a través de la creación y revalorización de los espacios verdes escolares. También colaboran en el desarrollo de una educación alimentaria y nutricional adecuada, con el foco en la sustentabilidad y el autoabastecimiento.

La escuela tiene el gran desafío de formar ciudadanos interesados en las problemáticas ambientales, comprometidos con liderar cambios profundos que aporten a la construcción de un futuro con mejor calidad de vida a nivel local y global. En este sentido, resulta fundamental la incorporación de habilidades para producir alimentos a temprana edad, mediante técnicas de juego y aprendizaje, que deriven en conductas responsables respecto del medio ambiente y estimulen la capacidad de soberanía alimentaria.

Asimismo, la huerta actúa como un recurso educativo que permite a los maestros facilitar aprendizajes significativos en cuanto planifican, organizan y orientan contenidos conceptuales, de procedimientos y actitudinales, a la vez que transmiten valores éticos y sociales.

El trabajo en la huerta tiene un carácter colaborativo y cooperativo que propicia la producción grupal, priorizando su extensión a las comunidades cercanas a cada institución. Así, el proyecto contempla el otorgamiento de los alimentos producidos a los sectores más vulnerables de la sociedad cuando estos superen las expectativas de autoconsumo previstas. Este hecho favorece la integración de cada establecimiento con las poblaciones vecinas, creando vínculos de colaboración y funcionando como disparador de nuevas actividades.

2 Costos asociados a la aprobación del proyecto de ley

2.1 Cálculo del universo estimado

En función de la información dispuesta por la Dirección Provincial de Evaluación y Planeamiento⁸ podemos concluir que las instituciones de enseñanza públicas y privadas donde deberían funcionar las huertas ascienden a 20 751.

Adicionalmente, en etapa escolar de nivel inicial, primario y secundario escala a 4 800 000 la cantidad de alumnos. Asumiendo un promedio entre alumnos e instituciones, tenemos que cada institución cuenta con aproximadamente 230 alumnos.

Según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA), existen en la actualidad 2180 huertas funcionando en escuelas de la Provincia de Buenos Aires, con lo cual el universo contemplado en el presente informe es de 18 571 INSTITUCIONES.

8 <http://abc.gob.ar/planeamiento/informacion-y-estadistica/mapa-escolar>

Basados en las recomendaciones de los distintos especialistas⁹ en huertas orgánicas consultados a tal efecto, resultaría prudente establecer una huerta cada 35-40 chicos, con las características detalladas en la sección 2.2.

En esta línea, se procede a realizar el cálculo de seis (6) huertas ecológicas por cada establecimiento educativo, al mero efecto de su cuantificación y exposición, y asumiendo que en la práctica cada institución recibirá los insumos y materiales necesarios para la cantidad de huertas requeridas en función de los alumnos contenidos.

2.2 Erogaciones relativas a la puesta en marcha

Para arribar al costo total del proyecto se convino armar un conjunto básico de materiales que permitan poner en marcha una huerta escolar estándar y luego proyectar su proporción en función de las cantidades predefinidas.

En este sentido, se detallan a continuación los requisitos necesarios para una única huerta, con las especificaciones recomendadas por los especialistas en huertas orgánicas consultados:

- Un (1) cajón de madera de 1 metro de largo x 60 centímetros de ancho y 40 centímetros de alto.
- Tres (3) bolsas de tierra de 80 litros cada una.
- Tres (3) paquetes de semillas, con variedad de cultivos seleccionados (en función de la ubicación geográfica y el clima, se recomiendan unos u otros).
- Una regadera.
- Una pala jardinera.

9 Profesores de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales–UNLP

- Un rastrillo.
- Recipientes cerrados para preparar compost.

También es necesario contar con un docente especializado en el tema por institución educativa, dedicado al exclusivo control y funcionamiento de las huertas, y al seguimiento de los contenidos curriculares dictados por los docentes habituales.

Los cultivos recomendados para cada institución dependen de la ubicación geográfica, el clima y las condiciones específicas del establecimiento, teniendo en cuenta que no todos los cultivos resultan adecuados bajo ciertas condiciones. Además, se recomiendan cultivos de ciclos productivos cortos, lo que permite a los alumnos participar de todo el proceso tres veces por año escolar, y consumir los alimentos derivados de la huerta con la misma frecuencia.

Cabe destacar en esta instancia, que no todos los establecimientos educativos cuentan con el espacio físico para disponer las seis (6) huertas escolares otorgadas, para lo cual consideramos que con los elementos entregados cada institución podrá adaptar las huertas a sus condicionamientos, utilizando por ejemplo almácigos reciclados con botellas u otros elementos, y entregando a cada alumno el cultivo para que lo continúe en su casa.

2.3 Cálculo de los costos del proyecto

Para determinar los costos del proyecto, se presupuestaron los elementos definidos en la sección 1.1. con dos proveedores utilizados por la Facultad de Agronomía de La Plata.

Asimismo, se convino con el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA) la provisión gratuita de las semillas necesarias en cada establecimiento, motivo por el cual no se computan costos de semillas.

En suma, los elementos a adquirir para el desarrollo del programa serían los siguientes:

Ítems	Cantidades	Costo Proveedor 1	Costo Proveedor 2
Cajón	1	\$ 36,00	\$ 40,00
Bolsas de tierra por cajón	3	\$1 620,00	\$ 1 920,00
Cultivos	Provistas por INTA	\$ 0,00	\$ 0,00
Pala jardinera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Regadera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Rastrillo	1	\$ 400,00	\$ 400,00
Subtotal herramientas por huerta		\$ 2 656,00	\$ 2 960,00
Huertas por institución	6		
Subtotal herramientas por institución		\$15 936,00	\$ 17 760,00
Sueldo docente (un año)		\$ 311 357,16	\$ 311 357,16
Total por institución		\$ 327 293,16	
Costos totales del proyecto	Instituciones 18 571	\$ 6 078 161 274,36	\$ 6 112 034 778,36

Con respecto al docente especializado utilizado por establecimiento educativo, utilizamos la escala vigente a julio 2019¹⁰ para un sueldo de maestra de grado con una antigüedad de cuatro (4) años y aportes incluidos. El mismo, asciende a \$ 25 946,43 mensuales.

En lo que respecta al compostaje, consideramos que, a efectos de promover y concientizar sobre la necesidad de reciclar los materiales plásticos, los alumnos podrán utilizar botellas u otros recipientes donde depositar residuos orgánicos que permitan elaborar el sustrato con el que nutrirán la tierra.

Esta idea se complementa con la utilización de agua de lluvia para lo que respecta al riego de los cultivos, empleando métodos de recolección de precipitaciones y capacitando sobre el uso responsable del agua corriente. Si adecuamos los presupuestos mencionados anteriormente, a las huertas definidas en el universo de la sección 2.1. tenemos que:

Ítems	Cantidades	Costo Proveedor 1	Costo Proveedor 2
Cajón de medidas 0,60 x 1 x 0,40m	1	\$ 36,00	\$ 40,00
Bolsas de tierra por cajón	3	\$1 620,00	\$ 1 920,00
Pala jardinera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Regadera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Rastrillo	1	\$ 400,00	\$ 400,00
Semillas		\$ 0,00	\$ 0,00

10 <http://www.acidepba.org.ar/grilla-salarial-sueldo-docentes-de-la-provincias-de-bs-as.html>

El costo total del proyecto puede ser \$ 6 078 161 274,36 o \$ 6 112 034 778,36 en función del proveedor seleccionado.

Como se puede observar, para la concreción eficaz de los objetivos propuestos por el proyecto legislativo es necesaria la creación de 18 571 nuevos cargos docentes lo cual implica un incremento del presupuesto educativo similar al total del presupuesto de ARBA para el año 2019¹¹.

3 Beneficios

3.1 Beneficios directos

Los beneficios asociados al proyecto de ley bajo estudio pueden segmentarse en beneficios educativos y beneficios sociales.

Beneficios educativos

Entendiendo a las huertas escolares como una plataforma de aprendizaje innovadora, donde a partir de la experiencia los alumnos adquieren competencias y desarrollan habilidades, tenemos que los niños y jóvenes adultos:

- Obtienen conocimientos sobre alimentación saludable y bienestar corporal mediante la experiencia y prueba de los diferentes cultivos, aprendiendo en su paso distintas formas de prepararlos y comerlos.
- Incorporan una responsabilidad frente al cultivo, que luego se convierte en el propio alimento, lo que fomenta el valor al trabajo y al esfuerzo como medio para obtener resultados.

11 El presupuesto de este organismo descentralizado para el año 2019 es de \$6 030 867 000.

- Experimentan valores tales como el trabajo en equipo, la solidaridad y colaboración para con el resto de sus compañeros y maestros, respeto por la naturaleza, entre otros.
- Acceden desde edades muy tempranas a la concientización sobre el cuidado del medioambiente, técnicas de reciclado y separación de residuos y reciclaje de material orgánico.
- Forjan un vínculo con la comunidad, tejiendo redes solidarias y haciendo partícipes a familiares y amigos, trascendiendo la frontera de lo meramente escolar.
- Se ven estimulados en el proceso de enseñanza-aprendizaje, favoreciendo a aquellos que presentan.
- dificultades de atención, conducta, integración y comunicación.

Beneficios sociales

Existe un beneficio social derivado de la utilización de huertas escolares y definido principalmente por el acceso a los bienes producidos por dichas huertas.

En ese sentido, tenemos que 18 571 establecimientos de la provincia de Buenos Aires estarán accediendo a alimentos para el autoconsumo a un valor sumamente menor que el derivado de su compra, según detallamos a continuación:

Cultivo	Precio verdulería	Precio producción huerta	Beneficios en pesos
Cajón de medidas 0,60 x 1 x 0,40m	1	\$ 36,00	\$ 40,00
Bolsas de tierra por cajón	3	\$1 620,00	\$ 1 920,00
Pala jardinera	1	\$ 300,00	\$ 300,00

Cultivo	Precio verdulería	Precio producción huerta	Beneficios en pesos
Regadera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Rastrillo	1	\$ 400,00	\$ 400,00
Semillas		\$ 0,00	\$ 0,00

El beneficio en pesos mide el ahorro de las escuelas al producir el alimento en lugar de adquirirlo en una verdulería, lo que multiplicado por la cantidad de alumnos promedio, representa un ahorro de \$ 6 133,33 cada vez que la institución cultiva la huerta.

Asimismo, si suponemos que el alimento producido es otorgado a los alumnos y por tanto, consumido por las familias, el beneficio entonces estaría constituido por el ahorro que hace esa familia del precio en verdulería, calculado con el beneficio mencionado.

También podrían considerarse los casos donde la producción en las escuelas sea superior al consumo y, por tanto, decidan donar los alimentos dentro de las comunidades carenciadas cercanas al establecimiento. El beneficio en estos casos estaría representado por el ahorro que representa para dicha comunidad el evitar la compra en la verdulería.

Paralelamente, existe otro beneficio social derivado de la contratación de 18 500 nuevos docentes, especializados en educación ambiental y mantenimiento de huertas. Es decir, la empleabilidad de estos nuevos profesionales genera un beneficio en cada una de esas familias y el hecho de fomentar las capacitaciones en materia ambiental, genera valor agregado en la enseñanza.

3.2 Beneficios directos

Existen una serie de beneficios indirectos para el Estado, relacionados con la implementación del proyecto de ley, a saber:

- La calidad educativa se ve fortalecida por el uso de nuevas técnicas y herramientas pedagógicas, así como por los conceptos incluidos en la currícula docente relacionados con la sustentabilidad y el cuidado ambiental.
- La soberanía alimentaria supone una mejor elección de alimentos por parte de las generaciones venideras y por lo tanto un buen estado de salud. Esto repercute directamente en la provisión de salud estatal, que deberá invertir una menor cantidad de recursos por encontrar menos casos de enfermedades originadas en una mala alimentación.
- Las practicas previstas son inclusivas y pueden replicarse en instituciones con alumnos de capacidades diversas o en condiciones de vulnerabilidad, generando oportunidades en distintos ámbitos.
- Se articulan nuevas redes entre las escuelas y las organizaciones de la comunidad, lo cual facilita la comunicación, cooperación y resolución de problemas.
- Las familias carenciadas se apropian de las técnicas de cultivo desarrolladas y obtienen así sus propios alimentos.
- Se genera un beneficio económico social indirecto, explicado en el punto 3.1.

4 Análisis del impacto social, ambiental y de género

4.1 Análisis perspectiva de género

El proyecto analizado no plantea de forma directa un análisis de perspectiva de género. Sin embargo, y a partir del contexto de inequidad laboral de género y la situación de la mayoría de los hogares monoparentales, los conocimientos en la producción de la huerta impactan de forma indirecta al otorgar a las mujeres una herramienta para el autoabastecimiento y el incremento de su ingreso real.

4.2 Análisis del impacto ambiental

La educación es uno de los principales instrumentos para promover el cambio cultural que la solución a los problemas ambientales requiere, teniendo en cuenta que las soluciones de tipo legal, correctivo, coercitivo o disuasorio no son eficaces por sí mismas¹². El aspecto pedagógico del proyecto constituye en sí mismo un beneficio ambiental.

Adicionalmente, puede vincularse con el ciclo de separación de residuos en origen y técnicas de compostaje orgánico.

En la provincia de Buenos Aires se generan 22 797 toneladas de residuos sólidos urbanos (RSU) por día, se estima que alrededor del 40 % de ellos está conformado por material potencialmente compostable.

12 Cuello Gijón, A. (2003) «Problemas ambientales y educación ambiental en la escuela» Centro Nacional de Educación Ambiental. Documento de trabajo para la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental. P. 3 Disponible en: https://www.miteco.gob.es/ca/ceneam/articulos-de-opinion/2003_03cuello_tcm34-163448.pdf Consultado el 12/07/2019

De lo anterior se infiere en que los esfuerzos en la difusión de técnicas de valorización de residuos se traducirán en una reducción del volumen de residuos destinados a rellenos sanitarios.

5 Fuentes consultadas

Entrevistas

- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Ing. Agrónoma Cintia Rodríguez
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Lic. en Trabajo Social Fabiana García
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Lic. en Comunicación Social Claudia Ischia
- Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales Universidad Nacional de La Plata. Ingeniera Agrónoma Mariana Del Pino

Anexo 1

Cálculos auxiliares

Proveedores	Cantidades semillas. Promedio por gramo	Semillería Tres Hermanos	RPA insumos hortícolas
Semillas		\$/ gramo	\$/ gramo
Lechuga \$2400 los 100 g	800	24	21
Acelga \$600 el kilo	75	0,6	1

Proveedores	Cantidades semillas. Promedio por gramo	Semillería Tres Hermanos	RPA insumos hortícolas
Perejil \$ 1000 el kilo	500	1	1,2
Cebolla de verdeo, lata 1/2 K, \$ 2199	250	44	2,8
Insumos			
Tierra: 1 bolsa de 80 l		\$ 540,00	\$ 640,00
Bandejas: cada una		\$ 36,00	\$ 4 078,36

Ítems	Cantidades	Costo Proveedor 1	Costo Proveedor 2
Cajón	1	\$ 36,00	\$ 40,00
Bolsas de tierra por cajón	3	\$1 620,00	\$ 1 920,00
Cultivos	Provistos por INTA	\$ 0,00	\$ 0,00
Pala jardinera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Regadera	1	\$ 300,00	\$ 300,00
Rastrillo	1	\$ 400,00	\$ 400,00
Semillas		\$ 0,00	\$ 0,00
Subtotal herramientas por huerta		\$ 2 656,00	\$ 2 960,00
Huertas por institución	6		
Subtotal herramientas por institución		\$ 15 936,00	\$ 17 760,00
Sueldo docente (un año)		\$ 311 357,16	\$ 311 357,16

Ítems	Cantidades	Costo Proveedor 1	Costo Proveedor 2
Total por institución		\$ 327 293,16	\$ 329 117,16
Costos totales del proyecto	Instituciones 28571	\$ 6 078 161 274,36	\$ 6 112 034 778,36

Informe de Experto — Ing. Felipe Lobert

Los programas y actividades escolares relacionados con la salud pueden ayudar a los niños y adolescentes a alcanzar su pleno potencial en la educación, proporcionándoles las habilidades, el apoyo social, el ambiente y el refuerzo que necesitan para adoptar conductas saludables de vida a largo plazo. De hecho, la escuela es uno de los ambientes más importantes para la promoción de la salud y de prácticas alimentarias saludables, pues los individuos pasan mucho tiempo allí. En la etapa escolar, el entorno social de los niños y niñas se diversifica y extrapola el entorno familiar. Las influencias extrafamiliares, como colegio, maestros, personal de la escuela, se convierten progresivamente en referencias importantes. La escuela se convierte en fuente fundamental de información, además de permitir la interacción y el intercambio de experiencias con otras personas y la práctica de los mensajes aprendidos en la clase (FAO, 1996).

Educación por medio de huertas escolares pedagógicas- Introducción

Para desarrollar acciones de educación alimentaria, nutricional, medioambiental y construcción de valores es importante que las escuelas hagan uso de estrategias metodológicas adecuadas. La huerta escolar pedagógica es considerada como una estrategia efectiva para involucrar a

los padres, madres de familia, los estudiantes y sobre todo los profesores, directores, y supervisores. Para alcanzar este componente, es necesario desarrollar capacitaciones a la comunidad escolar, especialmente a los maestros y gestores locales.

Este tipo de enfoque en las escuelas ayuda a preparar a los estudiantes para la vida en sociedad, promoviendo una educación de calidad a las poblaciones estudiantiles. Cuando los estudiantes adquieren una sólida formación alimenticia y nutricional, es más probable que tengan las habilidades para tomar decisiones informadas sobre nutrición, salud, medio ambiente y su desarrollo en la comunidad. La escuela y los docentes tienen un rol clave en la formación de hábitos de vida saludable por ello se debe ofrecer una herramienta de promoción, análisis, reflexión y práctica para los estudiantes y para toda la comunidad educativa. De esta manera, se puede comprender el enfoque de la educación basada en huertas escolares como un campo de acción multidisciplinario que objetiva la formación integral del individuo. La posible implementación a nivel provincial favorecerá una baja en los niveles de malnutrición generando una población adulta saludable y mejorando la efectividad de las políticas públicas con futuros adultos sanos, conscientes de sus derechos y obligaciones

Como ejemplo, el Programa integral y federal de Fundación Huerta Niño ha probado que la geografía, clima, cultura, docentes a cargo (ya sean del equipo existente o docentes especiales en la materia) o contexto social no son un limitante para su implementación efectiva.

Las escuelas son el espacio oportuno para llevar adelante el Programa:

- Los niños, niñas y jóvenes permanecen en la escuela cada día por muchos años, en edad temprana garantizando la adquisición de hábitos, conocimientos, valores y actitudes.
- Pueden contar con personal calificado para enseñar y guiar a los niños y jóvenes.
- Tienen el potencial de ofrecer oportunidades para practicar una alimentación saludable y hábitos de higiene en los programas de alimentación escolar y en la venta de alimentos dentro y fuera de las escuelas.
- Sus estudiantes son potenciales consumidores actuales y futuros y necesitan información y educación relevantes para formar hábitos alimentarios saludables para toda la vida.
- Promueven la importante relación entre la escuela, las familias y con la comunidad como un todo.
- Cuentan con el poder de difundir conocimientos a las familias por medio de los estudiantes.

En muchos de los países se ha incorporado la educación alimentaria y nutricional con temas relacionados con la alimentación, salud, agricultura y la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en los programas escolares, la implementación de huertos escolares y la vinculación con los programas escolares.

El proyecto Fortalecimiento de este tipo de Programas se inició en 2009 en cinco países. Sus acciones se ampliaron a lo largo de los años de ejecución alcanzando 17 países. Actualmente, se llevan a cabo actividades en 13 países de la región: Belice, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Saint Vicente y Granadinas.

Durante los años 2012-2015, por medio del Programa de Cooperación Brasil-FAO, se ha implementado la iniciativa de Escuelas Sostenibles en ocho países, con la participación de 55 202 niños y niñas en 226 centros escolares.

Desafíos presentados

Elementos indispensables para la sostenibilidad del proyecto:

1. Articulación interinstitucional e intersectorial, se requerirá de una mayor coordinación con otros programas desarrollados en los ámbitos nacional, provincial y municipal y con la sociedad civil organizada.
2. Participación social y construcción de sistemas presenciales y virtuales de acompañamiento.
3. Educación alimentaria y nutricional.
4. Mejoramiento/adaptación de la infraestructura escolar.
5. Capacitación docente, se requiere una amplia formación de los profesionales de la educación para hacer frente a los desafíos diarios del programa. Existen variados ejemplos de capacitación presencial y en línea con puntaje docente.
6. Seguimiento y evaluación de la adopción del programa, se requerirán más sistemas virtuales de control técnico-administrativo del programa.
7. El seguimiento se puede hacer al azar. La evaluación se podrá obtener a través del análisis de la información recopilada con el seguimiento con el fin de verificar el avance del Programa.
8. Recursos, el programa debe disponer de un presupuesto asegurado, con transferencia de recursos financieros de manera complementaria.

9. Aspecto curricular y orientación del proyecto, se debe desarrollar como proyecto institucionalizado con sus respectivos objetivos, orientación programática posible y material didáctico y técnico.
10. Contenidos del programa, se debe tener en cuenta el material didáctico y técnico de las temáticas a abordar: Seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo social, agricultura, salud y medio ambiente y valores, entre otros posibles.
11. La elección de las escuelas, la propia postulación de las escuelas en las primeras etapas de implementación motoriza proyectos exitosos y fomenta la réplica de buenas prácticas.

Conclusiones

Para estimar un costo de implementación efectivo se debería tener en cuenta el fortalecimiento de las capacidades del equipo docente y la elección del docente a cargo.

Es posible llevar adelante un proyecto de huerta de las dimensiones mencionadas capacitando al equipo institucional existente y designado un docente a cargo. Si se establece la incorporación de un docente exclusivo para atender esta nueva demanda, no necesariamente tenga que hacerlo con dedicación completa, hay sobrados ejemplos en todo el país de maestros de huerta con dedicación de hasta 8 horas semanales.

Las escuelas que poseen jornada extendida (Artículo N.º 28, Ley Nacional de Educación N.º 26206/2006) tienen contemplada la elección de distintos talleres, por lo que no necesitan partida presupuestaria para un docente extraordinario. También se puede recurrir a estrategias de intercambio donde estudiantes de los últimos años de carreras asociadas a la temática

puedan realizar sus pasantías, generando un círculo virtuoso de saberes, aprendizajes y recursos eficientes.

El diseño de las estrategias de preservación del proyecto: un proyecto de huerta es capaz de ser autosustentable si está bien concebido técnica e institucionalmente. Un proyecto exitoso provee compost, semillas y provisión de agua. No necesita asistencia financiera de manera constante, si para la renovación de recursos por desgaste, para el material didáctico por actualización y capacitación docente por recambio.

El cálculo de retorno de inversión. El devenir del Programa favorecerá el presupuesto público futuro: mejor rendimiento escolar, bajos índices de deserción escolar, adultos sanos, mejor empleabilidad. Estudios sostienen que los adultos que no han tenido una niñez cuidada pierden un cuarto de ingresos a lo largo de su vida activa.

Ante lo expuesto, se evalúa como un proyecto positivo y de implementación viable, reforzando la consideración de los aspectos vinculados al material didáctico para validar la estrategia educativa y la de material técnico para la orientación al equipo docente ya que del texto de la Ley se desprende una fuerte tendencia educativa.

Se considera una política efectiva al servicio del cuidado de la salud integral. La mejor inversión en el desarrollo social es la protección integral a la niñez partiendo de la alimentación y la educación. Lo que sucede en las escuelas sucederá en la sociedad.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2–N.º 57–2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA–Tel.: 4343 9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan A. Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

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

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

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

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

Febrero 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina