

— JUSTICIALISMO DEL SIGLO XXI —



Arquitectura de un Estado Moderno

— VOLUMEN II —



FRANCO ALFREDO MOYANO CARAM

con la colaboración de Livia

Arquitectura de un Estado Moderno

Propuesta integral de organización política, económica, institucional y
administrativa de Argentina

Franco Alfredo Moyano Caram

Con la colaboración intelectual de Livia · Inteligencia artificial

Justicialismo del Siglo XXI

v2.1 · Candidata a aprobación editorial · 20 de octubre de 2026

PENDIENTE DE APROBACIÓN DEL AUTOR

Nota editorial

Edición v2.1 candidata a aprobación editorial. Esta obra expone argumentos y propuestas bajo la autoría de Franco Alfredo Moyano Caram y con Livia como interlocutora crítica. Esta edición no constituye aprobación del autor. Los escenarios expresamente hipotéticos no representan datos ni pronósticos de Argentina. Los anexos conservan el estado de la evidencia y la bibliografía registra el alcance de cada fuente.

Contenido

1. Qué es un Estado capaz y qué puede medir	5
2. Funciones separadas y cadena de decisión	10
3. Diseño de reformas graduales y su legitimidad	14
4. Modelo de arquitectura interoperable	18
5. La organización partidaria del siglo XXI	22
6. Escuela de formación y desarrollo de dirigentes	27
7. Ascenso, competencia interna y selección de candidaturas	32
8. Partido independiente del gobierno	37
9. Antinepotismo y conflictos de intereses	41
10. Financiamiento partidario de trazabilidad completa	46
11. Consejos de Pensamiento y Diálogo Nacional	51
12. Comunas rurales y localidades pequeñas	55
13. Municipios intermedios y grandes	59
14. Gobiernos provinciales	63
15. Regiones productivas entre provincias	67
16. Nación y federalismo fiscal	71
17. Casos territoriales completos	75
18. Infraestructura soberana de inteligencia artificial y datos	79
19. Auditoría del gasto público asistida por inteligencia artificial	83
20. Consejos temporales de veedores	87
21. Modernización judicial responsable	91
22. Integridad informativa sin censura	95
23. Participación y consultas ciudadanas	98
24. Contratación y obra pública trazable	101
25. Programa macroeconómico por escenarios	104
26. Reforma tributaria y formalización	108
27. Promoción productiva y defensa comercial dinámica	112
28. Energía, tarifas, regalías y estabilización	115
29. Exportaciones, Mercosur y cambio tecnológico	118
30. Sistema previsional por pilares	121

31. Piso universal de servicios esenciales	124
32. Protección social, nutrición y cuidados	127
33. Universidad, educación regional y ciencia	130
34. Vivienda, ambiente, deporte, cultura y demografía	133
35. Seguridad interior, defensa y fronteras	136
36. Financiación general y registro de compromisos	139
37. Tablero público de resultados nacionales y federales	142
38. Riesgos, auditoría y control cruzado	145
39. Tres escenarios integrados y pruebas de estrés	148
40. Hoja de ruta reversible a doce años	151
41. Instituciones útiles que sobrevivan a sus gobiernos	154
Anexos del Volumen II: herramientas de aplicación	157
Bibliografía verificada de trabajo	162

1. Qué es un Estado capaz y qué puede medir

El problema que debe resolver la arquitectura

Un Estado puede tener oficinas, personal y presupuesto sin conseguir que una familia reciba agua segura, una escuela sostenga aprendizajes o un proveedor cobre por una obra realmente ejecutada. También puede publicar una aplicación moderna mientras exige al ciudadano repetir documentos en ventanillas desconectadas. La capacidad estatal, por eso, no se identifica con tamaño, cantidad de trámites digitalizados ni velocidad de gasto. Es la aptitud comprobable para convertir decisiones legítimas y recursos públicos en servicios y garantías efectivos, de modo compatible con derechos y con continuidad en el tiempo.

La definición tiene cinco componentes. **Competencia:** la autoridad actúa en la jurisdicción y materia que la norma le atribuye. **Ejecución:** dispone de personas, procesos, datos y presupuesto para cumplir. **Resultado:** produce cambios observables en la situación que justificó intervenir. **Garantía:** quien recibe o soporta la intervención puede conocer criterios, reclamar y obtener revisión. **Sostenibilidad:** el servicio no se agota cuando termina la obra inaugural o cambia el gobierno. Una iniciativa puede rendir bien en una dimensión y fracasar en otra. Esta arquitectura obliga a examinarlas juntas.

La finalidad doctrinaria proviene del primer volumen: justicia social, bienestar del pueblo y Comunidad Organizada. Su traducción administrativa tiene una prueba concreta. Hay que identificar la privación que se reducirá, a quién afecta, quién tiene derecho y competencia, cuánto costará sostener el servicio, quién detectará errores y cómo podrá reclamar una persona sin teléfono, cuenta bancaria o afinidad política. Sin esas respuestas, un organigrama es una colección de nombres. Con ellas, el ideal de dignidad adquiere responsables públicos y límites verificables.

Capacidad no equivale a concentración

La Constitución argentina distribuye poder. La Nación es representativa, republicana y federal; las provincias conservan atribuciones no delegadas y organizan sus instituciones; deben asegurar autonomía municipal en el alcance que establecen sus propias constituciones; pueden crear regiones de desarrollo y conservan dominio originario de recursos naturales. Estas reglas impiden dibujar una administración única desde Buenos Aires para todos los servicios. Una plataforma compartida puede reducir costos, pero no altera por sí misma la competencia de una provincia ni convierte una comuna en dependencia nacional. B03

De allí deriva una subsidiariedad funcional, no una consigna absoluta. Conviene que un problema se atienda cerca de quien lo padece cuando la autoridad local tiene competencia y escala suficiente. Una reparación de luminaria puede gestionarse en una localidad; la seguridad del sistema eléctrico exige coordinación técnica más amplia; una norma nacional no sustituye la ordenanza local que la provincia permita. La cercanía puede mejorar información y rendición de cuentas, pero una comuna pequeña también puede carecer de especialistas o poder de compra. Un convenio para compartir tecnología y mantenimiento puede ser más razonable que obligarla a crear una secretaría nueva. Cada caso requiere comprobar derecho provincial, economía de escala y responsabilidad de respuesta.

La misma prudencia rige frente a la centralización tecnológica. Si el Estado reúne en una base única datos de salud, asistencia, escolaridad, impuestos y participación política, gana aparente facilidad

operativa y crea un poder de perfilado difícil de controlar. La interoperabilidad útil puede consistir en intercambiar solo el dato necesario para un trámite, con fundamento legal, registro de acceso, separación de finalidades y posibilidad de corrección. Un servicio digital debe poder fallar de manera segura y permitir un canal alternativo. La protección de datos personales y el derecho de acceso a información pública son obligaciones distintas que deben coordinarse, no anularse entre sí. [Bo3](#) [Bo5](#)

Una cadena de decisión que pueda reconstruirse

Toda intervención del manual usará una ficha de siete preguntas encadenadas. Primero, **problema**: describir la situación inicial y sus diferencias territoriales. Segundo, **autoridad**: indicar norma, nivel de gobierno y responsable político. Tercero, **alternativas**: incluir al menos la mejora de una institución existente y la posibilidad de no crear otra. Cuarto, **recursos**: identificar inversión, operación, mantenimiento y fuente fiscal. Quinto, **proceso**: mostrar quién recibe una solicitud, decide, ejecuta, registra y resuelve apelaciones. Sexto, **control**: separar auditoría interna, control externo y vía judicial o administrativa. Séptimo, **evaluación**: fijar indicadores, plazo de revisión y condición para corregir o terminar el piloto.

Este orden evita que la tecnología aparezca como respuesta antes de haber definido el problema. Una IA capaz de clasificar reclamos no sirve si la cuadrilla de mantenimiento no tiene repuestos. Un tablero que marca un expediente como «resuelto» no prueba que el servicio se haya restablecido. La cadena de decisión debe permitir seguir el reclamo desde la necesidad hasta el resultado percibido, sin exponer públicamente datos íntimos del solicitante.

Las tareas de control ya tienen titulares en el orden nacional. La Ley 24.156 organiza la contabilidad gubernamental y distingue el control interno, con la Sindicatura General de la Nación y unidades de auditoría interna, del control externo posterior ejercido por la Auditoría General de la Nación. Sus atribuciones no se transfieren a una nueva oficina de datos ni a un consejo tecnológico por cambiar de herramienta. Un sistema de alertas puede ampliar la capacidad de detección de los órganos competentes, pero la investigación, la conclusión y cualquier sanción deben seguir el procedimiento legal y el debido proceso. En provincias y municipios corresponde identificar sus propios órganos y normas; copiar los nombres nacionales sería un error de competencia. [Bo4](#)

Qué vale la pena medir

Un indicador público debe servir para decidir, aprender o reclamar. Hay cuatro familias necesarias. Los **insumos** describen personal, equipamiento y gasto; permiten controlar uso de recursos, pero no prueban utilidad. Los **procesos** registran espera, derivaciones, compras y ejecución; muestran dónde se traba el servicio. Los **productos** cuentan conexiones, consultas, reparaciones o expedientes terminados; indican volumen, no calidad final. Los **resultados** observan continuidad de agua, aprendizaje, reducción de daños evitables o acceso efectivo. En todos los casos interesa la distribución: el promedio de una ciudad puede mejorar mientras un barrio queda fuera.

La fuente de cada indicador deberá incluir definición, numerador, denominador, período, cobertura territorial, forma de captura, proporción de datos faltantes y responsable de validación. Un plazo promedio de atención sin informar casos abandonados puede premiar a la oficina que rechaza solicitudes difíciles. Una tasa de resolución que no registra reclamos reabiertos puede esconder fallas. Por eso el tablero debe publicar también calidad del dato, cambios metodológicos y resultados adversos. No se establecerán metas numéricas hasta contar con línea de base y capacidad de

medición comprobada.

La Ley 27.275 favorece acceso y reutilización de información pública, pero contiene excepciones y exige proteger datos personales mediante disociación cuando corresponda. Un tablero abierto mostrará series y decisiones agregadas, contratos y fundamentos publicables; no expondrá historias clínicas ni perfiles individuales para demostrar transparencia. La publicación debe servir a una persona que quiere entender la gestión y a un auditor que necesita rastrear decisiones, con niveles de acceso distintos. **B05**

Hay además dimensiones que no caben en un número aislado. Trato digno, facilidad de reclamar, confianza y claridad de una respuesta requieren entrevistas, revisión de expedientes, observación de campo y participación de usuarios. Esos métodos tienen sesgos y costos, pero ignorarlos porque no se automatizan sería otra forma de ceguera administrativa. Los indicadores no dictan prioridades por sí solos; las autoridades elegidas deben justificar públicamente cómo pesan costo, equidad, urgencia y derechos.

Caso de diseño: agua segura en una localidad pequeña

Supongamos una localidad con hogares conectados a una red de calidad irregular y otros sin conexión. El ejemplo es **hipotético**; no describe un municipio real ni atribuye cifras. La pregunta «¿cuántas conexiones nuevas?» sería insuficiente. Antes de financiar una obra se necesita mapa de cobertura y calidad, condición de la fuente de agua, pérdidas, demanda estacional, capacidad de tratamiento, régimen provincial del servicio, prestador responsable y mecanismo de reclamo. Una alternativa puede ser reparar pérdidas; otra, ampliar red; otra, mejorar tratamiento o coordinación con un prestador regional. El costo comparable incluye obra, energía, químicos, personal, mantenimiento, reposición y asistencia a hogares que no pueden pagar el bloque esencial.

La ficha del piloto tendría, como mínimo:

Decisión	Evidencia o trámite requerido	Responsable a identificar
Competencia y autorización	Constitución y ley provincial, contrato o régimen del prestador, permisos ambientales	Provincia, municipio o prestador según jurisdicción
Línea de base	Muestreo de calidad, continuidad, cobertura y reclamos con protocolo publicado	Prestador y autoridad sanitaria competente
Alternativas	Comparación de costo de ciclo de vida y riesgo de cada solución	Equipo técnico y autoridad presupuestaria
Presupuesto	Capital, operación, mantenimiento, subsidios, contingencia y calendario	Hacienda de la jurisdicción competente
Participación	Audiencia o mecanismo local accesible, con respuestas fundadas	Autoridad proponente
Control	Certificación física, pagos, calidad del agua y reclamos	Control interno y externo de la jurisdicción
Reversión	Criterios para corregir contrato, cambiar operador o rediseñar obra	Autoridad contratante conforme a derecho

La inversión no debe aprobarse solo por el costo de construcción. Conviene preparar **dos cuentas separadas**. La fiscal registra, año por año y para la jurisdicción que decide, inversión pública efectivamente desembolsada, transferencias al prestador, administración y control, y resta únicamente ingresos que esa misma jurisdicción perciba. La cuenta del servicio registra tarifas cobradas por el prestador, costos de energía, personal, insumos, mantenimiento y reposición. Un anexo de financiación muestra por separado préstamos recibidos, intereses y amortización; sumarlo sin cuidado a la inversión financiada duplicaría el principal. Sumar el subsidio fiscal al costo operativo del prestador y después restar todas las tarifas también duplicaría o mezclaría flujos; llamar «costo fiscal» a esa suma sería incorrecto. Para comparar alternativas de distinta vida útil se calcula el valor presente de cada flujo con una tasa y un horizonte declarados, más una prueba de sensibilidad; no se mezclan inversión anualizada y desembolso original en la misma cuenta. El costo de no intervenir también importa: enfermedades, tiempo dedicado a buscar agua y daños productivos pueden ser relevantes, pero solo se cuantificarán con fuentes apropiadas. Hasta entonces se registran cualitativamente, sin valor monetario inventado.

La evaluación puede preguntar si mejoró la calidad medida con protocolo sanitario, si disminuyeron interrupciones, si la tarifa del bloque esencial es asequible, si los reclamos se resuelven y si el mantenimiento tiene fondos. Un deterioro persistente de calidad obliga a intervenir aun cuando aumente el número de conexiones. Esto distingue cobertura nominal de derecho efectivo.

Vía jurídica y límites

Para este capítulo, la clasificación A–B–C–D–X es un **instrumento de examen**, no un dictamen ya emitido para cada provincia. **A** indica cambio de gestión dentro de facultades existentes; **B**, norma o reforma del nivel competente; **C**, convenio o adhesión entre jurisdicciones; **D**, potencial reforma constitucional que requiere análisis formal; **X**, opción incompatible con derechos o reparto de poderes. Digitalizar recepción de reclamos podría ser A en una oficina autorizada. Alterar competencias de un ente regulador puede requerir B. Compartir una plataforma con otra provincia puede requerir C. Someter la concesión de un derecho a afiliación partidaria sería X. La calificación final depende de norma vigente, contrato, jurisprudencia y dictamen local.

El Estado capaz no es el que evita todo error, sino el que conserva registro para detectarlo y poder repararlo. La publicidad del gasto, la competencia de controles y el derecho a reclamar son partes de su capacidad, no obstáculos añadidos al final. Cuando una medida se ejecuta sin registro verificable, incluso un resultado bueno puede ser frágil: nadie sabe qué sostener, replicar o corregir.

Objeción y consecuencia para el manual

La mirada de Livia. Esta arquitectura puede cargar a una comuna pequeña con formularios, indicadores y evaluaciones que consuman la misma capacidad que pretende crear. La exigencia de medir también favorece prestadores con buenos sistemas, mientras la zona más precaria aparece como un vacío de datos. Y la cláusula «no implementar sin evidencia» podría retrasar agua, salud o reparación urgente. La objeción exige proporcionalidad: un módulo mínimo, asistencia provincial cuando corresponda, medición sencilla y registro de incertidumbre. En emergencias, actuar primero dentro de la ley y documentar de inmediato la decisión para revisarla después.

La consecuencia operativa es concreta. Ningún capítulo impone un organigrama único ni un paquete tecnológico uniforme. Cada diseño identifica problema, destinatarios, autoridad, financiación y daño

que obligaría a detenerlo. Si esas piezas faltan, se trata de una alternativa de investigación, no de una reforma lista para ejecutar. El primer volumen fundamenta el bienestar y la vida en comunidad; este manual somete cada institución a la pregunta de si los realiza o solo invoca sus nombres.

Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 1, 14, 18, 37–43 y 121–124. Consulta: 19/10/2026.
- B04: Ley 24.156, texto actualizado, arts. 85, 94–96, 100, 103–104 y 116–117. Consulta: 19/10/2026.
- B05: Ley 27.275, texto actualizado, arts. 1–8. Consulta: 19/10/2026.

2. Funciones separadas y cadena de decisión

Coordinar sin absorber competencias

La palabra «Estado» puede ocultar una dificultad elemental: quien representa y fija prioridades, quien presta un servicio, quien controla el gasto y quien resuelve una controversia no son una sola autoridad. Pueden necesitar información común y calendarios coordinados, pero sus responsabilidades no deben fundirse en una oficina central de resultados. Si una misma unidad define la meta, contrata, certifica que la cumplió, audita el pago y decide la queja, un tablero impecable solo documentará un conflicto de intereses.

La separación funcional no implica que cada trámite deba pasar por una cadena interminable de firmas. Su razón es que una decisión pública produzca evidencia examinable por alguien que no depende de quien la tomó. Una administración capaz reduce pasos que no agregan valor y preserva los controles que hacen posible detectar favoritismo, error y daño. Esta diferencia entre burocracia inútil y garantía institucional deberá guiar cada reforma propuesta.

La Constitución ya fija algunas líneas que una arquitectura nueva no puede borrar. El presidente es responsable político de la administración general nacional y reglamenta las leyes sin alterar su espíritu; el control externo del sector público nacional es atribución legislativa sustentada en dictámenes de la Auditoría General de la Nación; el Poder Ejecutivo no puede asumir función judicial. El Ministerio Público posee autonomía constitucional. Son límites para cualquier plataforma o consejo que pretenda dirigir de manera transversal decisiones de los tres poderes. La coordinación técnica no da título para ordenar a un juez cómo fallar ni para convertir una alerta de auditoría en sanción. [Bo3](#)

Cuatro funciones y dos fronteras adicionales

El primer circuito es **representar y normar**. Las autoridades elegidas y los órganos legislativos deliberan y deciden prioridades bajo la Constitución y las leyes. No se propone que una encuesta digital sustituya su mandato, ni que un consejo de especialistas lo vete. La deliberación ciudadana puede mejorar información y control, pero la responsabilidad formal debe quedar donde el derecho la sitúa.

El segundo circuito es **administrar y prestar**. Un área ejecutiva convierte normas y créditos presupuestarios en contratos, personal, mantenimiento y atención. Tiene discrecionalidad técnica en los márgenes permitidos, que debe documentar. La orden política de «mejorar un hospital» no es todavía un plan: hacen falta competencia, diagnóstico, objetivos clínicos, compras, dotación, presupuesto y mecanismo de reclamo.

El tercero es **controlar**. La Ley 24.156 distingue en el plano nacional el control interno coordinado por SIGEN y unidades de auditoría interna del control externo posterior de AGN. Cada uno tiene origen, destinatario y facultades específicos. La auditoría interna ayuda a corregir procesos mientras ocurren; la externa permite al Congreso examinar la administración nacional. Un organismo de datos puede suministrar evidencia a ambos, con accesos y registros diferentes, pero no debe sustituir su juicio ni ocultarles sus propios errores. [Bo4](#)

El cuarto circuito es **resolver controversias**. La administración decide solicitudes dentro de sus atribuciones y ofrece revisión administrativa cuando la ley la prevé. Los tribunales protegen derechos

y resuelven litigios con independencia, defensa y fundamentación. Una herramienta que sugiere precedentes puede servir a un profesional; un sistema que asigna culpabilidad o redacta una resolución sin examen humano crea un problema de debido proceso y responsabilidad. La mejora de expedientes judiciales exige acuerdo con el gobierno propio del Poder Judicial y con las leyes procesales aplicables; no nace de una orden general del Ejecutivo.

Las dos fronteras adicionales son territoriales y partidarias. Las provincias conservan poderes no delegados y los municipios tienen autonomía en el alcance constitucional provincial. No se puede imponer a sus tribunales de cuentas el procedimiento interno de SIGEN ni obligarlos a compartir datos sensibles por una decisión nacional de tecnología. Y un partido, aun siendo institución fundamental del sistema democrático, no dirige controles públicos ni administra beneficios de sus simpatizantes. Sus finanzas, personal y bases de datos deben permanecer separados de los circuitos estatales. [B03](#)

La cadena de una decisión verificable

Una política puede recorrer esta secuencia sin añadir un nuevo poder:

- La autoridad política publica el problema, la población afectada, el fundamento legal y el techo de recursos propuesto.
- El área técnica presenta alternativas, supuestos, riesgos, costos de ciclo de vida y efectos distributivos; registra desacuerdos técnicos significativos.
- El órgano competente aprueba crédito, norma o contrato según el caso; las decisiones quedan fechadas y fundamentadas.
- La administración ejecuta y conserva evidencia de cada hito, incluidos cambios de precio, plazo y alcance.
- El control interno examina legalidad, economía y gestión, y eleva observaciones por cauces propios.
- El control externo accede a registros íntegros conforme a su competencia; una versión pública protege información reservada o personal.
- La persona afectada puede reclamar y obtener una respuesta motivada; la vía judicial permanece disponible según el derecho aplicable.
- Una evaluación posterior compara línea de base y resultados, informa fallas y propone continuar, corregir o cesar.

La secuencia es deliberadamente general. No presupone que todo proyecto requiera ocho expedientes separados ni que cada jurisdicción tenga idénticos órganos. Su utilidad está en preguntar, para cada intervención, quién responde por cada paso y quién puede examinarlo desde fuera. La trazabilidad no es publicar indiscriminadamente todos los documentos: la Ley 27.275 reconoce acceso amplio y también excepciones, incluida la protección de datos personales. El expediente íntegro, el registro de auditoría y la comunicación pública tienen destinatarios y permisos distintos. [B05](#)

Un contrato de obra como prueba de la arquitectura

Imaginemos una obra pequeña para mejorar un puesto sanitario municipal. El ejemplo no corresponde a un contrato real. El gobierno local identifica el problema y la población; el concejo o la autoridad competente autoriza el presupuesto según régimen local; el área técnica prepara especificaciones; compras conduce el procedimiento aplicable; quien inspecciona certifica avances físicos; tesorería paga con soporte; control interno revisa expediente y el órgano externo competente puede auditarlo. Si la misma persona diseña especificaciones, selecciona proveedor y certifica su propio trabajo, crece la posibilidad de error o abuso. La separación puede adaptarse a escala: en una localidad pequeña se pueden compartir especialistas mediante convenio, sin entregar la firma a alguien sin competencia.

Una plataforma de seguimiento podría registrar versión de planos, ofertas, adjudicación, cambios, fotos de hitos, certificaciones y pagos. Pero el software no determina si una pared cumple la norma sanitaria; esa verificación requiere profesional responsable y, cuando corresponda, inspección independiente. Una imagen cargada por el contratista puede ser evidencia, no prueba conclusiva. Si un algoritmo marca sobreprecio, la alerta inicia una revisión: debe mostrarse el precio de comparación, fecha, alcance de la obra y posibles diferencias de calidad. El proveedor y los funcionarios tienen derecho a conocer una imputación formal y responder por los cauces legales. La presunción automática de irregularidad dañaría la confianza y la competencia que el sistema pretende mejorar.

La pregunta presupuestaria tampoco se limita a la adjudicación. El puesto sanitario necesita equipamiento, suministros, energía, personal y mantenimiento posteriores. Esos flujos pueden corresponder a una provincia, al municipio o a convenios entre ambos; el presupuesto debe desagregarlos y mostrar qué actor asume el riesgo de interrupción. Si no hay acuerdo financiado para operar, inaugurar la obra puede producir una instalación vacía. El capítulo sobre financiación general volverá sobre esta obligación de registrar compromisos futuros.

Roles, controles y puntos de veto

Función	Decide	Debe poder ser examinado por	Error que se evita
Prioridad política	Autoridad representativa competente	Legislatura, ciudadanía, justicia en sus ámbitos	Preferencia informal presentada como mandato legal
Diseño técnico	Organismo ejecutor con idoneidad	Control interno, pares, usuarios afectados	Especificación dirigida o inviable
Contratación y pago	Autoridades previstas por régimen de compras y hacienda	Control interno y externo	Autocertificación y pagos sin entregable
Auditoría	Órgano con competencia propia	Parlamento, revisión legal, auditoría de la auditoría	Alerta convertida en condena unilateral
Reclamo	Autoridad administrativa y juez según vía	Instancias de revisión	Persona atrapada en decisión opaca

La tabla no concede a cada actor poder de veto sobre todos los demás. Un auditor puede observar y, según la norma, exigir correcciones o informar; no gobierna el programa. Un juez decide un caso

dentro de su jurisdicción; no administra permanentemente la cartera de obras. Una autoridad electa puede cambiar prioridades conforme a ley; no borrar registros adversos. Diseñar los permisos con precisión evita tanto la parálisis como la concentración.

Costo de coordinación y prueba de valor

Separar funciones tiene costo: personal, sistemas, tiempo de revisión y riesgo de duplicar inspecciones. Por eso el diseño debe comparar costo del control con riesgo y volumen de la actividad. Un pago menor y repetitivo puede apoyarse en controles automáticos simples y muestreo; una concesión de larga duración o un sistema de datos sensibles exige revisión más intensa. La regla no es «auditar todo con igual profundidad», sino justificar la intensidad del control y registrar las excepciones. Tampoco se promete ahorro automático por digitalización: el costo incluye migración de datos, capacitación, ciberseguridad, soporte, accesibilidad y contratación de auditoría.

Para cada propuesta futura, la ficha económica consignará inversión inicial, funcionamiento anual, reposición, costo de control, fuente de fondos y efecto sobre servicios existentes. Si la medición de un resultado cuesta más que el programa y no altera decisiones, debe simplificarse. Si omitirla expone derechos o recursos significativos, ahorrar en control es una falsa economía. Este juicio requiere datos por jurisdicción; en esta etapa el manual enuncia la metodología y deja los montos pendientes.

Objeción decisiva

La mirada de Livia. La separación formal puede coexistir con captura informal. Si quienes nombran auditores, compran sistemas y controlan presupuestos pertenecen a la misma red de lealtades, un organigrama con columnas distintas no garantiza independencia. Una plataforma puede registrar cada firma y aun así ocultar que el pliego fue escrito para un proveedor. La corrección exige publicación anticipada de criterios, rotación y conflicto de intereses, acceso del control externo a datos originales, canales de denuncia protegidos y revisión de modificaciones de pliego. También exige observar si los órganos de control tienen recursos reales; autonomía legal sin personal ni acceso es una garantía de papel.

Esta objeción modifica el diseño. La calidad de una cadena de decisión se mide por la posibilidad efectiva de contrariar a quien gobierna, no por el número de casillas que un sistema muestra como aprobadas. La arquitectura defendida aquí se somete a una prueba simple: si una oposición legítima, un periodista o una persona afectada no puede reconstruir y cuestionar una decisión dentro de las garantías legales, el sistema todavía no es suficientemente público, aunque sea digital. Los capítulos siguientes deberán adaptar esta prueba a pilotos graduales, datos, compras y servicios territoriales.

Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 18, 38, 85, 99, 108–114, 120–124. Consulta: 19/10/2026.
- B04: Ley 24.156, arts. 96, 100, 103–104, 116–117. Consulta: 19/10/2026.
- B05: Ley 27.275, arts. 1–8. Consulta: 19/10/2026.

3. Diseño de reformas graduales y su legitimidad

Reformar es intervenir en una vida institucional existente

Una reforma no comienza en una hoja en blanco. Entra en oficinas con personal, contratos, normas, usuarios, desigualdades territoriales y mecanismos informales de solución de problemas. Puede reducir una espera y crear otra; puede ampliar acceso digital y quitar a un vecino el único mostrador donde alguien lo escucha; puede transparentar compras y demorar una reparación urgente. La gradualidad de este manual no es una preferencia estética por los cambios lentos. Es una forma de limitar daño mientras se aprende qué parte de la propuesta funciona y para quién.

La prudencia puede usarse para no cambiar nunca. Por eso un piloto legítimo necesita dos compromisos simultáneos: actuar sobre un problema concreto y aceptar de antemano condiciones de corrección o suspensión. Si el objetivo es tan vago que cualquier resultado parece éxito, no hay experimento; hay una política blindada. Si se promete que una muestra pequeña probará el efecto nacional de la reforma, tampoco hay honestidad. Un piloto produce evidencia localizada y mejora capacidad de ejecución; la decisión de ampliar requiere examinar diferencias de población, infraestructura, derecho aplicable y presupuesto.

Cinco autorizaciones distintas

El consentimiento político no se obtiene con una sola firma. Antes de iniciar una prueba deben resolverse cinco preguntas de autoridad.

Competencia jurídica. ¿Quién puede modificar el trámite, contratar la herramienta o compartir el dato? La Constitución conserva poderes provinciales no delegados y reconoce la autonomía municipal bajo regulación provincial. Un ministerio nacional puede financiar o proponer, pero no ordenar a un municipio ejecutar funciones ajenas a su régimen. En algunos casos hará falta una ordenanza; en otros, ley provincial o convenio interjurisdiccional. [B03](#)

Autorización presupuestaria. ¿De qué crédito proviene el gasto y quién asumirá mantenimiento? Un piloto gratuito ofrecido por un proveedor puede crear dependencia, costos de migración o uso de datos. Su costo económico no desaparece porque la factura inicial sea cero. La contabilidad pública debe poder registrar obligaciones actuales y futuras; en la Nación, la Ley 24.156 establece sistemas financieros y de control cuyo alcance no se elude llamando «prueba» a un contrato. [B04](#)

Protección de derechos. ¿Qué persona puede perder acceso, privacidad o posibilidad de impugnar durante la transición? La Constitución protege defensa, igualdad y libertades; la información pública puede abrirse con los límites de la Ley 27.275. Un ensayo administrativo no es espacio libre de garantías. [B03](#) [B05](#)

Capacidad operativa. ¿Hay personal entrenado, datos confiables, soporte, canal presencial y responsable de incidentes? Una aplicación que funciona durante una demostración no prueba continuidad del servicio. Se necesita plan de contingencia y posibilidad de volver al procedimiento anterior sin perder expedientes.

Legitimidad deliberativa. ¿Las personas afectadas saben que la prueba existe, qué cambia, cómo reclamar y cuándo se decidirá su ampliación? No toda decisión requiere plebiscito. Sí requiere razones públicas proporcionadas a su impacto, participación cuando la norma la establezca y

atención especial a grupos que suelen quedar fuera de consultas digitales.

Estas autorizaciones son acumulativas. La aprobación presupuestaria no sana una falta de competencia; un acuerdo político no dispensa de protección de datos; una solución técnicamente valiosa no puede imponerse fuera del procedimiento democrático.

La ficha de piloto

Cada ensayo deberá empezar con una ficha breve y pública, actualizada durante su ejecución. Sus campos mínimos son: problema y línea de base; territorio y población; descripción del cambio y de la práctica anterior; fundamento jurídico; responsable político y operativo; prestadores y contratos; costo inicial y anual; datos tratados y plazo de conservación; riesgos para derechos; indicadores; método de comparación; instancia de reclamo; fechas de evaluación; regla de ampliación, corrección o salida. Los anexos del libro ofrecerán una plantilla editable.

La línea de base importa porque la mejora no se deduce de comparar el resultado con una meta escogida después. Si la oficina declara «ahora resolvemos el noventa por ciento de los casos» sin saber qué contaba antes como caso, cuántas personas abandonaron el trámite ni cuánto tardaban las solicitudes difíciles, el porcentaje puede premiar una reclasificación. Un piloto de atención debe conservar definiciones comparables o documentar el cambio. Las cifras específicas solo podrán aparecer tras recoger datos con metodología declarada.

La comparación también debe considerar efectos no buscados. Reducir tiempo medio puede aumentar errores; automatizar turnos puede beneficiar a personas conectadas y excluir a mayores sin apoyo; centralizar compras puede bajar precio y aumentar retrasos en zonas remotas. El tablero debe medir al menos calidad, acceso, costo y distribución territorial, junto con incidentes y apelaciones. Los relatos de usuarios no sustituyen la medición, pero pueden revelar fallas que la base administrativa no captó.

Un piloto que pueda detenerse

Tomemos un trámite frecuente: solicitudes municipales de reparación de luminarias. El ejemplo es hipotético, sin datos de localidad concreta. La propuesta piloto no compra primero una plataforma. Comienza por mapear cómo llega el aviso, quién decide urgencia, quién reparte tareas, dónde se registra material usado y cómo se informa al vecino. Luego crea un identificador de solicitud, una regla publicada de prioridad por seguridad y un canal de seguimiento. Se conserva la atención presencial y telefónica; la vía digital agrega una opción. Solo si la clasificación manual produce retrasos o errores demostrables se evalúa una automatización limitada.

El piloto puede abarcar una zona definida y otra comparable, o empezar escalonadamente si la división territorial lo permite. La selección debe explicarse: elegir solo un barrio bien conectado crearía una prueba demasiado favorable; elegir únicamente el peor puede confundir la reforma con un problema de infraestructura previa. Se registran solicitudes recibidas, resueltas y reabiertas; tiempo desde aviso hasta reparación verificada; reposición de materiales; incidentes de seguridad; costo por reparación; quejas sobre prioridad y acceso de personas sin medios digitales. La dirección municipal responde por servicio; el control local revisa pagos y criterios. Antes de tratar datos personales, la autoridad identifica base legal, finalidad y seguridad.

La regla de detención no puede ser un porcentaje inventado aquí. Debe fijarse con la línea de base y el riesgo antes de iniciar. Entre las señales que obligan a revisar de inmediato están: pérdida de expedientes, exclusión persistente de avisos presenciales, priorización partidaria o discriminatoria, caída de calidad de reparación, pago por trabajos no ejecutados y costos recurrentes superiores a lo autorizado. Una falla de seguridad que expone datos identificables puede requerir suspensión técnica hasta contenerla. La respuesta depende de gravedad y derecho aplicable, pero no puede consistir en ocultar el incidente para preservar la imagen del piloto.

La ampliación exige evidencia distinta de la continuidad local. Si el procedimiento funciona en una ciudad intermedia, otra jurisdicción debe estudiar su conectividad, contratos laborales, ordenanza, escala de cuadrillas y sistema de compras. Copiar la interfaz sin el proceso de mantenimiento puede reproducir la espera con mejor diseño gráfico. La decisión de ampliar se documenta por autoridad competente y presupuesto nuevo; un piloto no se vuelve programa permanente por inercia.

Costo completo y oportunidad perdida

La evaluación económica tiene tres capas. La primera son gastos visibles: dispositivos, licencias, personal, capacitación, mantenimiento, seguridad, auditoría y comunicaciones. La segunda son costos de transición: carga de datos, doble operación mientras conviven sistemas, adaptación de contratos y tiempo de funcionarios y usuarios. La tercera es el costo de oportunidad: qué otra mejora se posterga por destinar recursos a la prueba. Es tentador computar solo la primera y atribuir a la innovación un ahorro que pertenece a una simplificación de pasos que podía hacerse sin software.

El costo de una iniciativa también puede recaer fuera del presupuesto. Si se exige a cada persona imprimir constancias o viajar para validar un turno digital, el gasto se traslada al hogar. Si la oficina reduce plantilla de atención y obliga a usuarios a resolver errores solos, el indicador fiscal mejora mientras empeora la calidad del servicio. Por eso la evaluación pública debe mirar costo total para Estado y usuarios, aun cuando algunas partidas solo puedan estimarse por encuestas o estudios de tiempo.

No se asignarán en este libro cifras estándar a «digitalizar un municipio». Tal número sería engañoso sin escala, infraestructura existente, salarios, licencias y contratos. El volumen entregará una hoja de cálculo o script reproducible después de reunir costos de fuente verificable; hasta entonces la ficha define variables y obliga a presupuestarlas antes de cualquier decisión real.

La mejor objeción: la reversibilidad puede ser ilusoria

La mirada de Livia. Un piloto tecnológico se presenta como reversible mientras captura datos, cambia hábitos, rescinde contratos antiguos y capacita a toda una oficina en un proveedor nuevo. Volver atrás puede ser caro o legalmente imposible. También puede tener ganadores que presionen para declararlo exitoso. La palabra «piloto» reduce escrutinio político justo cuando se toman decisiones duraderas. El remedio es contractual y presupuestario: portabilidad de datos, formatos abiertos, plan de salida financiado, continuidad de canales alternativos, evaluación independiente y publicidad de incidentes. Una prueba sin esos elementos no debería describirse como fácilmente reversible.

La objeción cambia la regla de inicio. Cuanto más irreversible sea un compromiso —infraestructura física, cambio de derechos, dependencia de datos o deuda—, más intensa debe ser la autorización legislativa y la evaluación previa. Una prueba administrativa de bajo riesgo puede corregirse

rápidamente; una reforma previsional o una nueva matriz energética no se ensaya como si fuera un formulario. La gradualidad debe adaptarse al objeto y no servir para eludir debate público.

El capítulo siguiente organiza la infraestructura compartida que muchos pilotos necesitarían. Su condición será la misma: cada intercambio de datos y cada automatización deben tener finalidad, autoridad, costo, control y salida identificables.

Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 1, 14, 16, 18, 121–124. Consulta: 19/10/2026.
- B04: Ley 24.156, texto actualizado, sistemas de administración financiera y control. Consulta: 19/10/2026.
- B05: Ley 27.275, arts. 1–8. Consulta: 19/10/2026.

4. Modelo de arquitectura interoperable

Interoperar no significa concentrar todo

Un ciudadano puede verse obligado a entregar a una oficina un documento que otra oficina del mismo Estado ya emitió. Ese costo revela sistemas separados, pero no prueba que la solución sea una base única con toda la vida de cada persona. La interoperabilidad útil permite que una autoridad reciba solo la información necesaria para una finalidad legítima, compruebe su origen, registre el acceso y corrija errores. Su objetivo es disminuir trámites y mejorar decisiones sin crear un expediente total de la ciudadanía.

El diseño propuesto se organiza en servicios comunes y responsabilidades distribuidas. Puede haber estándares compartidos de identidad, intercambio, seguridad, registros de auditoría y accesibilidad. La titularidad jurídica de cada dato y la decisión sustantiva permanecen en la autoridad competente. Un municipio no obtiene derecho a consultar una historia clínica porque use la misma plataforma que un hospital provincial; un partido no recibe acceso a beneficiarios de políticas públicas porque alguno de sus miembros gobierne. La tecnología transporta una autorización previamente definida, no la crea.

La Ley 25.326 exige que los datos personales sean adecuados, pertinentes y no excesivos respecto de la finalidad; prohíbe usos incompatibles y establece medidas de seguridad. Regula cesiones y reconoce acceso y rectificación de datos por su titular. La norma incluye supuestos específicos de intercambio entre dependencias estatales dentro de sus competencias, pero eso no equivale a permiso general para combinar bases con fines nuevos. Toda conexión debe pasar un examen concreto de base legal, finalidad, minimización, retención y derechos de la persona. [BO6](#)

Hay una garantía vigente que afina la propuesta tecnológica: el artículo 20 de esa ley impide que una decisión judicial o administrativa que valore conductas humanas tenga como **único fundamento** un perfil producido por tratamiento informatizado de datos, y declara nulo el acto contrario. Esto no equivale a prohibir toda ayuda informática ni autoriza a insertar una firma humana ficticia al final de una decisión automática. La motivación debe identificar hechos y criterios jurídicos examinados por una autoridad responsable, con posibilidad real de impugnar datos erróneos. En un trámite puramente mecánico de verificación habrá que determinar si se está valorando una conducta humana antes de invocar ese artículo; no toda operación de software cae en su supuesto. [BO6](#)

Seis piezas, no seis organismos nuevos

La primera pieza es un **catálogo de servicios y datos**: qué organismo presta cada servicio, qué registro produce, con qué norma, a quién puede entregarlo y bajo qué condiciones. Sin catálogo, la administración compra integraciones repetidas o consulta datos sin comprender su calidad. El catálogo puede ser federado; no exige copiar todas las bases a un servidor central.

La segunda es una **identidad verificable y proporcional**. Hay trámites que requieren identificación fuerte y otros que permiten consulta anónima. Pedir reconocimiento facial para conocer el horario de atención sería desproporcionado. Cuando se necesita acreditar identidad, deben existir alternativas accesibles a personas sin teléfono o conectividad y procedimientos para corregir errores. El sistema no debe confundir autenticación —saber quién solicita— con autorización —definir a qué puede acceder—.

La tercera es un **intercambio de datos por propósito**. Una oficina que necesita verificar un requisito pide una respuesta acotada, con fundamento y fecha; no descarga toda la base de origen. Se registra organismo solicitante, usuario autorizado, finalidad, categoría de datos, respuesta y plazo de conservación. Donde sea posible, se prefiere confirmar un atributo antes que transferir un documento entero. La protección jurídica puede requerir más o menos detalle según el trámite; no hay regla técnica única que reemplace a la ley.

La cuarta es un **expediente con eventos verificables**. Cada decisión guarda autor, fecha, versión, fundamento, documentos utilizados, cambios y notificación. El registro debe permitir reconstruir quién modificó una prioridad o anuló una alerta. No se trata de publicar un historial personal completo: la persona interesada, el control competente y el público tendrán accesos distintos. La Ley 27.275 favorece publicidad de decisiones y documentos bajo custodia de sujetos obligados, con excepciones y procedimientos de disociación. [B05](#)

La quinta es una **capa de seguridad y continuidad**: copias de respaldo, control de accesos, detección de incidentes, segregación de funciones, actualización de componentes, pruebas de recuperación y procedimientos en papel o fuera de línea cuando caiga la red. Una administración que solo funciona con conexión estable puede ser menos capaz que la anterior en una zona rural o durante una emergencia. El costo de esta capa debe incluirse desde el presupuesto inicial.

La sexta es una **interfaz humana de servicio**. Los formularios digitales deben usar lenguaje claro, mostrar estado y ofrecer recurso. La atención presencial o asistida permite corregir errores y evita que una persona quede sin derecho por no dominar una aplicación. Un punto único de entrada es útil si conserva un responsable real detrás de cada trámite; puede ser dañino si se convierte en una pantalla que nadie responde.

Flujos y permisos por función

La arquitectura puede representarse como un flujo de mínima información:

```
```text
Persona □ canal presencial o digital □ organismo competente □ solicitud justificada
registro fuente de otra autoridad □ respuesta mínima decisión humana/administrativa fundada □
notificación + acceso + rectificación/recurso
```

```
Registro de auditoría □ cada consulta, cambio y decisión
Control competente □ acceso según atribución, separado del operador ```
```

El diagrama no presupone que todo intercambio esté autorizado. La flecha entre organismos existe solo si hay competencia y base legal. El operador que resuelve un trámite no debería poder alterar de modo invisible el registro de auditoría. Quien administra usuarios no debería poder certificarse a sí mismo una prestación. Una compra tecnológica debe especificar esos permisos antes de evaluar ofertas, porque reconstruirlos después de desplegar la plataforma puede ser costoso o imposible.

## Compras públicas y dependencia de proveedores

La soberanía tecnológica del proyecto es capacidad de operar, comprender, auditar y sustituir sistemas críticos. No obliga a desarrollar desde cero cada componente. Un producto comercial puede ser conveniente si ofrece interoperabilidad, portabilidad de datos, seguridad verificable y salida contractual. Una solución abierta puede ser mala si carece de mantenimiento o personal capaz de auditarla. La comparación debe incluir costo de licencia, infraestructura, migración, capacitación, soporte, actualizaciones, auditoría, riesgo de interrupción y condiciones de cambio de proveedor.

El pliego debe exigir formatos de exportación documentados, titularidad y destino de datos, niveles de servicio, pruebas de recuperación, control de subcontratistas, acceso de auditoría y eliminación o devolución al término del contrato. También debe prohibir que un proveedor reutilice datos de ciudadanos para entrenamiento o fines comerciales sin base jurídica apropiada. Si el proveedor propone un modelo de IA, el contrato debe identificar versiones, registros de entrada y salida adecuados, evaluación de errores, sesgos, incidentes y proceso de suspensión. Ninguna promesa de «algoritmo imparcial» sustituye esas obligaciones.

El marco de gestión de riesgos de IA del NIST organiza actividades en gobernar, mapear, medir y gestionar. Es útil como guía voluntaria para preguntar quién responde, qué contexto se examinó, qué se midió y cuándo se retira un sistema. No es derecho argentino ni da permiso para automatizar decisiones. El examen jurídico y la autoridad democrática preceden a la prueba tecnológica. **B18**

## Caso mínimo: no pedir dos veces un certificado

Imaginemos que una persona solicita una ayuda para reparar una vivienda y debe demostrar una condición que consta en un registro provincial. En lugar de obligarla a trasladarse para obtener un papel, la oficina municipal podría solicitar, bajo convenio y norma aplicable, una confirmación limitada del requisito. El sistema registraría la consulta, no la totalidad del expediente provincial. Si el registro está equivocado, la persona debe poder conocer el origen del dato y corregirlo; mientras tanto, la administración necesita una vía para evitar que el error automatizado cause una denegación irreversible. El ejemplo es hipotético y exige comprobar competencias, régimen de vivienda y tratamiento de datos antes de implementarse.

El ahorro estimable incluye menos viajes y tiempo de usuarios, menos carga manual y menores errores de transcripción; también aparecen costos de integración, soporte y seguridad. No se presume que el saldo sea positivo en toda comuna. Si la demanda es baja, una consulta manual segura puede ser más razonable que construir una interfaz permanente. El capítulo sobre financiación general presentará la comparación de costo de ciclo de vida; aquí se fija la prueba funcional.

## La objeción más fuerte: la plataforma compartida puede ser una concentración política

**La mirada de Livia.** Una capa común de identidad y registros puede convertirse en punto de vigilancia o exclusión si una administración controla permisos, decide quién puede ver qué y deja sin servicio a quien no supera la autenticación. Incluso con bases separadas, los metadatos de consultas revelan hábitos y relaciones. La descentralización nominal no basta. El diseño requiere órgano responsable por cada dato, control independiente de accesos, bitácoras auditables, límite de retención, revisión periódica de finalidades, sanciones por consultas indebidas y un canal presencial efectivo. También debe publicar incidentes relevantes sin exponer a las víctimas.

La respuesta institucional es mantener **funciones y permisos separados** dentro de cada marco de competencias. Una infraestructura común presta transporte y seguridad; no decide el beneficio, la sanción ni la verdad del expediente. Las autoridades de control acceden por facultad legal y registran su propia actividad. La persona afectada puede ejercer derechos de acceso y rectificación. Una reforma que no pueda explicar esta arquitectura a un ciudadano en lenguaje común no está lista para operar a escala.

### Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 18, 43 y 121–124. Consulta: 19/10/2026.
- B05: Ley 27.275, arts. 1–8. Consulta: 19/10/2026.
- B06: Ley 25.326, arts. 4–5, 9, 11, 14, 16 y 20. Consulta: 19/10/2026.
- B18: NIST, AI RMF Core, 2023, sección 5. Consulta: 19/10/2026.

## 5. La organización partidaria del siglo XXI

### **Alcance: un partido es una institución pública en su función, autónoma en su gobierno**

El fortalecimiento de un partido no es una reforma de la administración pública. Los partidos participan de la representación, articulan propuestas, seleccionan candidaturas y forman dirigentes; el Estado garantiza reglas y controla obligaciones legales. Si una propuesta para «modernizar» el Estado instalara oficinas partidarias dentro de ministerios, financiara militancia con contratos públicos o confundiera afiliación con acceso a servicios, destruiría la distinción sobre la que descansa la democracia. Por eso este bloque del libro se presenta como proyecto partidario separado, sujeto a su carta orgánica y al régimen electoral, sin pretensión de adoptar decisiones en nombre de un partido existente.

El artículo 38 de la Constitución llama a los partidos instituciones fundamentales del sistema democrático. Garantiza creación y actividad libres dentro de la Constitución, organización y funcionamiento democráticos, representación de minorías, competencia en la postulación de candidatos, acceso a información pública y difusión de ideas. También dispone que el Estado contribuya a sostener actividades y formación, y que los partidos publiquen origen y destino de fondos. El mandato combina autonomía y responsabilidad: una organización no puede invocar libertad para cerrar el disenso interno, ni usar el control estatal como excusa para que un gobierno dirija a su oposición. [B03](#)

La Ley 23.298 vuelve operativa parte de esa arquitectura. Exige organización estable, método democrático interno, elecciones periódicas y carta orgánica; define esta última como ley fundamental del partido. También establece libros, padrones y vías de reclamación ante la justicia electoral. Las normas no garantizan por sí mismas debate de calidad ni renovación de equipos. Ese es el espacio de la propuesta: convertir a una organización que solo se activa ante comicios en una institución que aprende, escucha y rinde cuentas de manera continua. Se trata de un criterio de diseño, no de una afirmación empírica sobre la actividad actual del Partido Justicialista o de alguna de sus sedes. [B07](#)

### **Diagnóstico antes de reforma**

Antes de cambiar una carta orgánica, la conducción que quisiera aplicar este modelo debería publicar un diagnóstico verificable. La unidad de observación es cada distrito y sede, porque una cifra nacional puede ocultar actividad concentrada en pocas ciudades. El relevamiento distinguiría: afiliados registrados y afiliados que participaron voluntariamente durante el año; reuniones efectivamente realizadas; accesibilidad física; horarios; cursos y asistentes; proyectos comunitarios; demandas recibidas y respuestas; procesos electorales internos y reclamos; ingresos, gastos y donantes según ley. La privacidad impide publicar padrones nominales o perfiles políticos de participantes. El dato de actividad se presenta agregado, con definiciones y auditoría.

No sería honesto etiquetar una sede de «muerta» por baja asistencia sin medir distancia, transporte, horarios y recursos. Tampoco bastaría declarar que está «viva» porque abre la puerta. Una sede puede reunir mucha gente y no permitir voz a mujeres jóvenes o a una corriente minoritaria; otra puede sostener asesoramiento, formación y deliberación con poca población. El diagnóstico tiene que comparar la función acordada con la necesidad local, no solo contar actos. Debe ofrecer a cada sede la oportunidad de corregir sus datos y explicar causas.

El primer resultado sería un mapa con tres categorías operativas, no sancionatorias: sedes con capacidad de ampliar actividad, sedes que necesitan apoyo y sedes cuyo formato debe rediseñarse. Una cuarta categoría es indispensable: localidades donde no existe sede y la organización puede usar un espacio compartido, una visita periódica o canales remotos antes de asumir alquileres permanentes. Ninguna clasificación altera por sí sola derechos de afiliación o representación; los cambios de autoridad y recursos seguirían las reglas de la carta orgánica y de la ley.

### **Cuatro funciones permanentes**

Una sede útil puede cumplir cuatro funciones con intensidad distinta según territorio. La primera es **deliberación doctrinaria y programática**. Reuniones con agenda publicada, documentos de posiciones alternativas, tiempo para objeciones y registro de acuerdos permitirían discutir industria, seguridad, educación o ambiente sin exigir unanimidad. La declaración de principios ofrece un punto de partida; una posición de política pública necesita además evidencias y estimación de costos. Los documentos deben dejar claro si son propuestas de una comisión, decisión de un órgano partidario o plataforma aprobada conforme al procedimiento legal.

La segunda es **formación**. La Ley 26.215 permite dedicar aportes públicos a capacitación y exige un destino mínimo del aporte anual para desenvolvimiento institucional. El artículo 12 fija al menos 20 % de ese aporte para capacitación de función pública, formación de dirigentes e investigación, con reglas de asignación dentro de ese monto para menores de treinta años y liderazgo de mujeres. La escuela propuesta en el siguiente capítulo debe partir de estas obligaciones, verificar registros de gasto y garantizar que la formación sirva para gobernar y controlar, no solo para repetir consignas. El monto exigido no es 20 % de todos los ingresos o de cada presupuesto estatal: la base legal es específica. Bo8

La tercera es **servicio político a la ciudadanía**, entendido con límites. Una sede puede orientar sobre cómo presentar un reclamo ante la autoridad competente, organizar reuniones públicas, traducir información presupuestaria o convocar voluntarios para una actividad permitida. No debe expedir «certificados» de lealtad para recibir beneficios ni pedir datos sensibles innecesarios. Si un afiliado ocupa un cargo público, la gestión de expedientes y prestaciones pertenece al organismo, con canales universales. La sede puede controlar públicamente el desempeño de sus representantes, pero no operar como ventanilla privilegiada de un ministerio.

La cuarta es **selección y rendición de representantes**. Deben existir calendarios, reglas accesibles para presentar listas, debates, publicación de propuestas y revisión de irregularidades. Quien resulte electo por voto popular conserva responsabilidades constitucionales hacia toda la ciudadanía, no mandato imperativo informal de una mesa partidaria. La organización puede pedir informes, discutir compromisos y retirar apoyo político dentro de sus reglas; no puede sustituir al cuerpo electivo ni castigar el ejercicio legítimo de conciencia con recursos públicos. Los capítulos 7 y 8 desarrollarán selección e independencia institucional.

## Un circuito de decisión visible

La propuesta requiere distinguir tres espacios. La **asamblea local** discute problemas y prioriza propuestas. Las **comisiones temáticas** examinan evidencia, costos, impacto territorial y objeciones. Los **órganos estatutarios** deciden lo que la carta orgánica les atribuya, incluidas plataformas y autoridades. Si una comisión técnica pudiera vetar candidaturas por no compartir una interpretación doctrinaria, la formación se convertiría en tutela. Si una asamblea local pudiera prometer gasto público sin competencia, el partido confundiría debate con gobierno. El procedimiento indica quién propone, quién objeta, quién decide y quién revisa.

Una ficha de propuesta debería contener, al menos: problema delimitado; personas afectadas; nivel de gobierno competente; norma vigente; alternativa de no actuar; opciones; costo estimado y fuente; beneficio esperado; riesgos; disensos; fecha de revisión. Las fichas no tienen que esperar una cifra perfecta para abrir debate, pero deben marcar «sin estimación validada» cuando corresponda. Esta regla protege la discusión contra dos vicios: proclamar solución sin conocer restricciones y paralizar toda iniciativa hasta tener certeza imposible.

La representación de minorías debe ser operativa. El artículo 38 la reconoce como garantía; el mecanismo exacto requiere carta orgánica y examen jurídico. Como opción editorial, los órganos de deliberación podrían reservar tiempo de exposición, acceso a documentación y posibilidad de adjuntar votos razonados a las corrientes que no ganaron. Eso no supone cuotas automáticas en cualquier cargo ni da a una corriente derecho a bloquear toda decisión. Permite que una mayoría gobierne la organización sin hacer desaparecer los argumentos que mañana podrían corregirla.

## Recursos, contabilidad y separación con el Estado

El modelo financiero parte del régimen mixto de la Ley 26.215, no de una fantasía de autofinanciación pura. Hay aportes públicos ordinarios y electorales bajo reglas distintas; la ley establece también aportes privados permitidos y prohibidos, límites y trazabilidad. El diseño de una sede debe comenzar con presupuesto aprobado, cuenta y responsable, inventario, contratación documentada y rendición. Si usa un local cedido o servicio gratuito, corresponde analizar su valoración y tratamiento como aporte en especie. La actividad voluntaria directa posee reglas particulares; no debe disfrazar un servicio contratado o un aporte prohibido. **Bo8**

Una barrera sencilla y verificable es la separación física y contable: equipamiento, personal, vehículos, bases de datos, pauta y espacios estatales no se usan para actividad partidaria salvo autorización legal específica que se examine y publique. Un gobierno puede informar políticas desde canales oficiales; un partido puede apoyarlas o criticarlas desde sus propios canales. El origen de cada mensaje debe ser claro. Si una sede requiere datos de beneficiarios para invitar a un acto, la solicitud debe rechazarse: la finalidad administrativa original no habilita su uso político. **Bo6**

Un presupuesto piloto no puede fijarse aquí sin conocer sedes, alquileres, salarios, ingresos legales y costos de auditoría. La plantilla mínima, que sí puede decidirse ahora, separa gastos de apertura, mantenimiento, accesibilidad, formación, comunicación, soporte digital y control. Cada rubro se informa por distrito y fuente, y se compara con participantes y resultados cualitativos. La eficiencia no se mide solo por costo por asistente: un foro que canaliza un conflicto local de alto impacto puede justificar recursos aunque convoque a pocos. La transparencia permite discutir esa justificación.

## Piloto y vía de implementación

La ruta propuesta tiene cinco pasos y debe ser reversible. **Primero**, obtener autorización del órgano partidario competente para un diagnóstico y publicar sus límites. **Segundo**, revisar carta orgánica nacional y distrital, calendario electoral, reglas de formación y finanzas, y eventuales resoluciones de la justicia electoral. **Tercero**, seleccionar sedes de realidades distintas, con convocatoria abierta a corrientes internas y usuarios no afiliados solo para actividades públicas apropiadas. **Cuarto**, operar durante un período definido con presupuesto, actas, accesibilidad, protección de datos y evaluación independiente de la conducción local. **Quinto**, decidir ampliación, corrección o cierre según evidencia y votación estatutaria. Estos son pasos propuestos; no consta que hayan sido aprobados por el Partido Justicialista.

El tablero del piloto incluiría calendario cumplido, continuidad de actividades, participación diversa sin identificar preferencias individuales, número de propuestas que recibieron respuesta, reclamos internos resueltos dentro de plazo, accesibilidad, horas de formación y ejecución presupuestaria. Una encuesta voluntaria y anónima puede preguntar si las personas pudieron disentir sin represalias. Los indicadores no reemplazan los derechos: si el piloto crece en asistencia mediante coacción laboral o reparto de favores, fracasa aunque el tablero muestre números altos.

La condición de detención debe estar escrita antes de comenzar. Se suspendería una actividad o herramienta ante filtración de datos de afiliados, uso de bienes públicos, cobro o aporte irregular, exclusión de una corriente por vías contrarias a la carta orgánica o riesgo inmediato para participantes. El órgano competente documenta la suspensión, protege pruebas, da derecho de defensa y remite hechos a autoridades pertinentes cuando corresponda. La reversibilidad no es un eslogan: exige saber qué contratos pueden terminarse, quién conserva registros y cómo siguen los servicios de orientación sin perjudicar a las personas.

## La mirada de Livia: profesionalizar puede cerrar el partido

La objeción más seria es que una organización «moderna» puede volverse menos democrática. Fichas, cursos, indicadores y auditorías pueden elevar barreras para militantes con menos tiempo o formación formal. Un equipo central podría usar la etiqueta de «calidad» para decidir qué sedes merecen fondos y qué voces son competentes. Un partido históricamente capaz de incorporar experiencia territorial perdería esa ventaja si transforma saber técnico en requisito de pertenencia.

La tensión no es solo hipotética. El texto ordenado en 2019 de la carta orgánica nacional del Partido Justicialista reconoce igualdad de derechos de afiliados y una cuota de representación para la primera minoría que alcance el umbral previsto, pero también exige disciplina y define a las unidades básicas como lugares de «adoctrinamiento». La carta publicada por el distrito CABA combina derechos internos con una cláusula de unidad doctrinaria que rechaza facciones consideradas atentatorias de esa unidad. No puede asumirse que toda crítica quede prohibida ni que estas cláusulas sean inocuas: su alcance requiere interpretación, legajo vigente y garantías de defensa. La escuela y los consejos de este libro son propuestas de apertura que quizá exijan reforma estatutaria, no una descripción de facultades ya concedidas. [B31](#) [B32](#)

La respuesta es hacer de la formación un recurso, no una licencia para opinar. Nadie necesita aprobar un curso para ejercer los derechos que la ley y la carta orgánica reconocen. Las plantillas deben ser simples y admitir asistencia; los informes técnicos deben exponer supuestos para que una vecina pueda cuestionarlos desde su experiencia. Las decisiones sobre autoridades y candidatos se toman

por procedimientos democráticos, con control de minorías y revisión. El personal técnico sirve a los órganos partidarios; no los reemplaza.

Hay una segunda amenaza: una sede permanente puede convertirse en una red de dependencia si distribuye beneficios por cercanía política. La frontera entre solidaridad y clientelismo se observa en reglas concretas: acceso universal a prestaciones estatales, no intercambio de ayuda por adhesión, contabilidad de recursos privados y públicos, canales de denuncia y posibilidad de disentir sin perder servicios. La organización partidaria del siglo XXI no se define por pantallas o edificios nuevos. Se define por la capacidad de producir ideas, formar personas, competir limpiamente y aceptar controles que permitan a ciudadanos y afiliados distinguir la convicción del favor.

### Ficha de implementación

Elemento	Diseño preliminar
Responsable	Órganos partidarios según carta orgánica; tesorería y responsables de datos para sus funciones
Vía jurídica	Decisión estatutaria para piloto; reforma de carta orgánica si modifica competencias, derechos o reglas internas; control electoral según ley
Recursos	Presupuesto partidario legalmente disponible, registrado por sede y fuente; monto a determinar con el diagnóstico
Garantías	Igualdad de afiliados, minorías, paridad exigible, protección de datos, defensa ante sanciones y separación de recursos estatales
Evaluación	Actividad, voz, formación, propuestas respondidas, accesibilidad, costos y cumplimiento legal; comparación con línea de base
Riesgos decisivos	Captura por conducción, clientelismo, filtración de padrones, exclusión técnica, gasto sin utilidad

### Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 37–38.
- B06: Ley 25.326, finalidad, seguridad y cesión de datos.
- B07: Ley 23.298, arts. 3, 21–23, 37, 50 y 57.
- B08: Ley 26.215, arts. 4–5, 12 y 14–16 quáter.
- B31: Carta Orgánica Nacional del PJ, texto ordenado con reformas de 2018–2019, arts. 10, 12 y 44.
- B32: Carta Orgánica PJ CABA, arts. 1 y 6; versión publicada en sitio distrital; esta edición no certifica su aprobación judicial actual.

## 6. Escuela de formación y desarrollo de dirigentes

### Una escuela para poder pensar y gobernar

El nombre «escuela de dirigentes» puede designar dos instituciones opuestas. Una entrega lenguaje de pertenencia, premia repetición y distribuye certificados entre quienes ya están cerca de la conducción. La otra enseña a leer una ley, un presupuesto y una objeción; obliga a distinguir evidencia de consigna y permite que personas de trayectorias diversas formulen proyectos discutibles. Solo la segunda aumenta la capacidad política de una comunidad. Su resultado no se mide por adhesiones declaradas, sino por decisiones mejor fundadas y por la posibilidad de corregirlas.

La formación partidaria tiene reconocimiento constitucional y legal. El artículo 38 de la Constitución prevé contribución estatal para capacitación de dirigentes. La Ley 26.215 exige a los partidos destinar al menos el 20 % del aporte anual para desenvolvimiento institucional a capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación; fija destinos específicos dentro de ese monto para menores de treinta años y desarrollo del liderazgo político de mujeres. La base de cálculo es el aporte definido por ley. Una escuela puede recibir otros recursos legales, pero debe registrarlos y respetar las prohibiciones y reglas de cada fuente. [Bo3 Bo8](#)

La escuela propuesta pertenece al partido, bajo órganos estatutarios y rendición electoral, no a un ministerio. Docentes pueden provenir de universidades, sindicatos, empresas, administración pública, organizaciones sociales y corrientes internas, con conflicto de intereses declarado. La contratación debe permitir pluralidad y calidad; la pertenencia a una facción no puede ser requisito académico. La experiencia territorial también es conocimiento: una persona que gestionó una cooperativa o defendió un servicio de salud puede enseñar límites de una política mejor que alguien que domina solo modelos abstractos. El diseño busca el encuentro entre ambos saberes.

### Diagnóstico, acceso y tres trayectorias

Antes de abrir cursos, hay que preguntar qué problemas de capacidad enfrenta la organización. ¿Sus representantes no pueden leer una ejecución presupuestaria? ¿Los candidatos prometen competencias que corresponden a otra jurisdicción? ¿Las mujeres participan de talleres pero no de decisiones? ¿Los cuadros territoriales carecen de tiempo para asistir a una sede central? La respuesta requiere entrevistas, revisión de programas anteriores, datos de participación y análisis de tareas reales. International IDEA identifica elaboración de políticas, agregación de demandas, selección y formación de personas y control del gobierno como funciones partidarias; también pide diagnóstico y evaluación de proyectos de fortalecimiento. Ese marco orienta la pregunta, no demuestra que una escuela concreta ya sea eficaz. [B26](#)

Se proponen tres trayectorias conectadas, todas abiertas a afiliados en condiciones publicadas. La **inicial** ofrece herramientas de ciudadanía, historia plural del justicialismo, Constitución, estructura federal, derechos, lectura crítica de datos y debate. La **de proyecto** enseña a definir un problema, mapear jurisdicciones, comparar opciones, estimar recursos, escuchar afectados y escribir una propuesta. La **de responsabilidad** se dirige a quienes quieren ejercer función pública o control partidario: presupuesto, compras, empleo público, ética, protección de datos, evaluación, conducción de equipos, trato ciudadano y revisión de decisiones. Ninguna trayectoria constituye título habilitante para ocupar un cargo ni condición general para votar en el partido. Cualquier requisito adicional para

candidaturas o autoridades exige examen de carta orgánica, ley, igualdad y control judicial.

El acceso no se resuelve publicando un formulario. La escuela debe ofrecer horarios diversos, materiales descargables, encuentros presenciales, apoyo para conectividad, formatos accesibles y cuidado durante algunas actividades cuando sea viable y presupuestado. Reservar recursos para jóvenes y liderazgo de mujeres conforme al artículo 12 exige registrar gasto y actividad; la influencia real requiere mirar también quién coordina, expone, evalúa y accede a espacios de decisión. La guía PNUD/NDI sobre mujeres en partidos reúne experiencias de formación junto con cambios de reglas y acceso a posiciones de poder. De allí se infiere una advertencia para este diseño: un curso puede elevar habilidades sin remover barreras de nominación. La inferencia debe probarse en el partido concreto. [B27](#)

## Contenidos que obliguen a enfrentar objeciones

El primer módulo común sería **instituciones y competencias**. Cada participante recibe un problema cercano —por ejemplo, falta de agua en una localidad— y debe distinguir responsabilidades municipales, provinciales, nacionales y del prestador. Debe localizar normas, describir una vía de reclamo y reconocer lo que ignora. Una respuesta que promete «resolver desde la Nación» sin competencia documentada no aprueba por elocuente que sea. El ejercicio enseña modestia institucional: saber actuar comienza por saber quién puede decidir.

El segundo módulo sería **economía y presupuesto público**. Se trabaja con un presupuesto publicado, distinguiendo crédito autorizado, compromiso, gasto devengado y pago; ingresos propios, transferencias y deuda; gasto único y obligación recurrente. La tarea no consiste en memorizar una cifra nacional que envejece, sino en mostrar el recorrido de un peso y formular preguntas sobre costos de ciclo de vida. Una propuesta social puede ser moralmente valiosa y financieramente incompleta. El curso debe enseñar a decir ambas cosas sin convertir la restricción fiscal en veto automático ni el fin justo en cheque en blanco.

El tercero sería **historia, doctrina y discrepancia**. Se leen textos primarios de épocas diferentes junto con críticas historiográficas. Se separa lo que Perón dijo, lo que leyes y gobiernos hicieron y lo que esta obra propone. Una tesis debe sobrevivir a la mejor objeción disponible: prensa y pluralismo, centralización y federalismo, derechos laborales y formas nuevas de empleo, soberanía productiva y costo al consumidor. El examen no pregunta si el alumno adopta la interpretación del docente; pregunta si expone fielmente posiciones contrarias y justifica la suya. La escuela pierde su función cuando confunde lealtad con incapacidad de criticar.

El cuarto módulo sería **gestión y ética del poder**. Casos simulados de nombramientos, compras, datos personales, conflicto de intereses y emergencia obligan a documentar decisiones. En uno de ellos, una autoridad local recibe una lista de familias con necesidades elaborada por un organismo público y la sede partidaria propone usarla para convocar a una actividad. La respuesta correcta exige reconocer la separación de finalidades y de recursos; el alumno debe diseñar una convocatoria pública que no use esos datos. El ejercicio conecta valores doctrinarios con límites verificables. [Bo6](#)

El quinto sería **escucha, negociación y evaluación**. Una comunidad ficticia plantea instalar una planta de tratamiento cerca de viviendas. Grupos rotativos representan vecinos, trabajadores, prestador, municipio y control ambiental. Cada uno debe presentar interés, derecho, información faltante y condición de acuerdo o rechazo. La evaluación valora la capacidad de identificar un daño no compensable, responder a objeciones y proponer indicadores posteriores. La práctica no supone que

todo conflicto admita consenso.

## **Acreditación informativa y proyectos comunitarios**

La escuela puede entregar constancias de participación y de trabajos aprobados, con criterios públicos y revisión. El certificado comunica qué se estudió y cómo se evaluó; no declara superioridad moral ni confiere derecho a ser candidato. Los órganos partidarios conservan sus competencias de selección. Para evitar una credencial hueca, el trabajo final debería ser una ficha de proyecto que otro grupo pueda auditar: problema, evidencia, competencia, alternativas, costos pendientes, impacto en derechos, propuesta y disenso. Se puede aprobar un trabajo que concluya que una idea propia debe descartarse por su riesgo o falta de base legal. Esa capacidad de renunciar a una mala propuesta es un resultado formativo.

Los proyectos comunitarios no deben disfrazar prestación pública ni pedir adhesión a cambio de ayuda. Un grupo puede mapear barreras de acceso a un servicio, organizar una lectura pública del presupuesto, elaborar un diagnóstico de transporte o acompañar a vecinos a conocer canales oficiales. Debe obtener consentimiento para entrevistas, no recopilar datos sensibles innecesarios y publicar hallazgos agregados. Si se realiza trabajo material, el presupuesto, seguros, permisos y responsables deben estar claros. No se reemplaza personal municipal ni se usa la vulnerabilidad de una familia como escenografía política.

La investigación podría integrarse mediante convenios transparentes con universidades u organizaciones, respetando independencia académica y reglas de financiamiento. El partido puede encargar estudios y publicar métodos y contratos; no debe comprar una conclusión predeterminada y presentarla como ciencia. Cuando un informe financiado por el partido afirma que una política funcionará, debe explicar supuestos y permitir contraste. La escuela formaría dirigentes capaces de leer esos límites, no solo de citar el titular favorable.

## **Gobierno de la escuela y controles**

El consejo académico propuesto tendría mandato y composición establecidos por el órgano partidario competente, con representantes de distintas corrientes, distritos y trayectorias, y personas externas sin potestad de imponer doctrina. Su función sería aprobar objetivos, revisar materiales, controlar conflictos de intereses y recibir apelaciones académicas. Las decisiones sobre ideario político pertenecen a órganos del partido según su carta orgánica. La participación externa protege método y pluralismo; no convierte a expertos en una conducción paralela.

La tesorería registraría ingresos, docentes, materiales, viajes y becas por actividad y período. Debe poder demostrar no solo que hubo una factura, sino que el curso ocurrió, con contenido, modalidad y destinatarios apropiados sin publicar datos personales innecesarios. Un suplemento de la Cámara Nacional Electoral reúne criterios de control sobre capacitación y ejemplos de documentación inconsistente en expedientes concretos. Ese material incluye dictámenes y sentencias de distinta naturaleza; su enseñanza práctica es la necesidad de respaldo verificable, no una condena general de escuelas partidarias. B28

La evaluación tendría cuatro niveles. **Acceso:** quiénes pudieron participar, medido con datos agregados y protección de privacidad. **Aprendizaje:** comparación de tareas equivalentes antes y después, con corrección ciega cuando sea factible. **Aplicación:** calidad de proyectos, informes y decisiones posteriores, examinada por evaluadores que desconocen la facción del autor. **Efectos**

**políticos:** si la formación amplió presencia de grupos excluidos y elevó la calidad de propuestas en órganos partidarios. El último nivel es difícil de atribuir causalmente: quienes se inscriben pueden ser ya más activos. Se requieren grupos comparables, seguimiento y cautela antes de anunciar «impacto».

El plan piloto empieza con oferta limitada en distritos de condiciones distintas, docentes y costos documentados, y una evaluación publicada antes de ampliar. Un curso con mucha demanda pero resultados pobres cambia su programa. Uno que mejora tareas pero excluye a quienes trabajan de noche cambia su horario. Uno que mejora habilidades de mujeres sin abrir acceso a posiciones de decisión exige revisar el mecanismo de selección interna, no repetir el mismo taller. Las decisiones de continuidad deben tomarse por órgano competente con evidencia y voto registrado.

### La mirada de Livia: la escuela puede fabricar obediencia

El riesgo de una escuela partidaria no es marginal: un currículo diseñado por la conducción podría convertir la pregunta doctrinaria en examen de fidelidad. Las personas que necesitan ascender aprenderían a imitar las opiniones del evaluador; los docentes críticos serían reemplazados; los certificados se volverían una moneda de patronazgo. Es posible cumplir el porcentaje legal de gasto y fracasar por completo en formación democrática.

El vocabulario institucional obliga a abordar la dificultad sin rodeos. La carta nacional del PJ ordenada en 2019 llama a las unidades básicas centros de «adocctrinamiento» y exige disciplina partidaria a los afiliados. Este libro propone estudiar doctrina con textos, historia y objeciones, y reservar la disciplina para obligaciones legítimas bajo procedimientos y defensa, sin castigar discrepancia intelectual pacífica. Esa interpretación no aparece demostrada como práctica ni como regla vigente en todos los distritos; puede requerir decisión y reforma de órganos partidarios competentes. B31

El diseño propone defensas incompletas pero comprobables: lectura de fuentes en vez de catecismo, trabajos con objeciones, evaluación por criterios publicados, docentes de perspectivas diversas, apelación, publicación de programa y gastos, prohibición de usar la nota como filtro automático de derechos partidarios. La prueba principal, sin embargo, es política: ¿puede una egresada formular una crítica fundada a una propuesta de su propia conducción y seguir participando? Si no puede, la escuela no está formando dirigentes; está entrenando subordinados.

La objeción inversa también importa. Si la escuela evita toda postura para parecer plural, puede volverse un curso genérico de administración sin relación con el proyecto justicialista. El ideario debe estar presente, pero como tesis argumentable y revisable. Se pueden enseñar justicia social, soberanía y comunidad organizada junto con sus conflictos, historia y alternativas. La identidad intelectual crece cuando se somete a prueba. Una organización que prepara personas para gobernar debe querer que comprendan por qué un principio vale y cuándo una aplicación concreta lo traiciona.

### Ficha de implementación

Elemento	Diseño preliminar
Jurisdicción	Organización partidaria; ninguna facultad sobre empleo público o certificaciones estatales
Autoridad	Órganos estatutarios para creación y presupuesto; consejo académico con mandato limitado

Elemento	Diseño preliminar
Financiación	Recursos partidarios legales, con cumplimiento verificable del art. 12 de Ley 26.215 y presupuesto por actividad
Acceso	Convocatoria pública a afiliados bajo reglas iguales; formatos presenciales y remotos accesibles; apoyos presupuestados
Producto	Fichas de políticas, análisis de casos y constancias informativas sin habilitación electoral automática
Control	Rendición contable, evaluación de aprendizaje, apelación, conflicto de intereses, protección de datos
Revisión	Piloto, comparación con línea de base y modificación o cierre por órgano competente

## Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 16 y 38.
- B06: Ley 25.326, finalidad y protección de datos.
- B07: Ley 23.298, carta orgánica y derechos partidarios.
- B08: Ley 26.215, arts. 5, 12 y reglas de recursos.
- B26: International IDEA, *Effective Party Assistance*, 2007.
- B27: PNUD/NDI, guía comparada de 2012.
- B28: Cámara Nacional Electoral, suplemento de jurisprudencia, páginas 12–13 del PDF.
- B31: Carta Orgánica Nacional del PJ, texto ordenado con reformas de 2018–2019, arts. 10 y 12.

## 7. Ascenso, competencia interna y selección de candidaturas

### El ascenso no es una concesión de la conducción

Un partido necesita elegir autoridades y candidatos. También necesita que personas capaces quieran exponerse a perder, cuestionar a una mayoría y seguir trabajando después. Cuando los puestos dependen de cercanía con una mesa, la competencia se reemplaza por espera y obediencia. Cuando la regla exige que toda candidatura aparezca espontáneamente en una elección sin formación ni recursos, los más conocidos y financiados parten con ventaja. Una renovación democrática debe abrir caminos antes de la votación y proteger el significado de la votación misma.

El punto de partida jurídico no es un ideal inventado. La Constitución garantiza funcionamiento democrático de los partidos, representación de minorías y competencia para postular candidatos. La Ley 23.298 exige método interno democrático, carta orgánica, elecciones periódicas y vía de reclamo para afiliados cuando se desconocen derechos estatutarios. La paridad de género tiene reglas legales para listas y autoridades. Esas fuentes fijan obligaciones mínimas; la calidad de un proceso depende de calendarios, información, recursos y defensa accesibles en cada distrito. [B03 B07 B34](#)

La elección de autoridades partidarias y la nominación a cargos públicos no son el mismo acto. Varían electores, requisitos, jurisdicción, calendario y efecto. Una alianza puede agregar condiciones a la postulación pública sin cambiar quién gobierna el partido. Por eso una reforma sería necesita un mapa jurídico por cargo: norma nacional, carta orgánica nacional, carta distrital, acuerdo de alianza, regulación provincial o municipal y resolución electoral vigente. Este capítulo ofrece un método y alternativas. No proclama una regla única aplicable hoy a cada elección.

### Lo que revelan las cartas consultadas

La carta orgánica nacional del PJ alojada por el Estado se presenta como texto ordenado con reformas de 2018 y 2019. Reconoce iguales derechos de afiliados, voto directo y secreto en diversos órganos, paridad, junta electoral, derecho de defensa disciplinaria y participación de la primera minoría bajo umbral. También exige dos años de afiliación para ciertos cargos y prevé proclamar una lista única sin votación después de exhibición e impugnación. Permite candidaturas extrapartidarias. Ninguna de estas disposiciones prueba cómo funcionó una elección concreta. El archivo tampoco certifica que no haya reformas posteriores; antes de usarlo como norma vigente debe verificarse el legajo electoral. [B31](#)

La carta publicada por el PJ de CABA ofrece un ejemplo de variación distrital. Regula afiliación, unidades básicas, órganos sectoriales, lista y firmas, elección de autoridades y candidaturas, y reparto de cargos a primera minoría bajo condiciones. La página consultada no aporta en el pasaje examinado constancia de control judicial ni fecha de vigencia. Por eso sirve para identificar preguntas: ¿qué ocurre con una corriente que obtiene menos del umbral? ¿Puede reunir firmas sin acceso desigual al padrón? ¿Cómo se resuelve una impugnación? No sirve para afirmar que todos los distritos deban copiar ese diseño. [B32](#)

Hay además una fuente de incertidumbre externa al partido. La Ley 27.783 suspendió las PASO **durante 2025**. Esa frase no equivale a eliminación permanente. Las referencias a primarias en una carta deben leerse junto con la legislación aplicable a la elección de que se trate, no proyectando una

suspensión de un año hacia todas las elecciones futuras. Antes de convocar internas o redactar un cronograma nacional hay que verificar el derecho vigente en ese momento. B33

### Cuatro puertas de entrada

La primera puerta es la **afiliación**. Debe estar abierta en condiciones legales, con constancia, posibilidad de consultar estado y corregir error. Una organización que invita a participar pero demora o pierde fichas controla indirectamente quién puede votar. El padrón necesita resguardo de datos, plazos de exhibición y tachas, una vía de reclamo comprensible y una instancia que no responda solo a la lista gobernante. La persona no debería tener que divulgar su preferencia interna para verificar que figura como electora.

La segunda puerta es la **formación y experiencia**. La escuela del capítulo anterior ofrece herramientas, tutoría y práctica; no otorga permiso de opinión ni reemplaza el derecho de los afiliados a elegir. La experiencia territorial, gremial, empresarial, académica o de gestión pública puede evaluarse de modo público, pero ninguna trayectoria debe imponerse como molde único de dirigente. Un concurso técnico para un puesto administrativo es distinto de una candidatura política. Confundirlos permitiría a una comisión calificar «idoneidad» según afinidad facciosa.

La tercera puerta es la **presentación de una corriente o lista**. Las reglas de firmas, antigüedad, paridad y cargos a cubrir deben conocerse con tiempo suficiente. Su función legítima es mostrar apoyo mínimo y orden; pueden volverse barreras si una corriente nueva no obtiene acceso equivalente a padrones, locales o medios partidarios. El texto nacional de 2019 y el distrital de CABA contienen requisitos concretos, que deben auditarse con el órgano electoral y la ley antes de cambiarlos. Una reforma posible sería ofrecer consulta segura del número de avales válidos, corrección de errores y fundamentos escritos de rechazo, sin revelar preferencias de cada afiliado a competidores. B31 B32

La cuarta puerta es la **candidatura extrapartidaria**. La carta nacional consultada permite postular personas no afiliadas; ello puede incorporar experiencia o acuerdos sociales. También puede usarse para desplazar afiliados mediante una decisión de cúpula. La opción no debe prohibirse en abstracto ni romantizarse. Requiere criterio publicado, explicación de competencia y adhesión programática, conflicto de intereses, procedimiento de nominación y la misma obligación de rendir cuentas que tendrá una persona surgida de interna. El hecho de no ser afiliado no debe convertir a alguien en candidato sin examen; el hecho de serlo tampoco confiere derecho automático a una banca.

### Un proceso electoral que pueda auditarse

La secuencia propuesta comienza con un **cronograma publicado** por autoridad estatutaria: cargo, distrito, electores, requisitos, plazos, órgano que resuelve reclamos y reglas de alianza. Sigue un **padrón verificable**, con rectificación antes de la oficialización de listas. Luego se abren **presentaciones de candidaturas** con formato común, razones documentadas de admisión o rechazo y plazo real de apelación. La junta electoral interna debe registrar decisiones y separar a quienes compiten de quienes administran el proceso, según permitan ley y estatuto.

Antes del voto, las listas necesitan un piso de **igualdad de oportunidad**: acceso equivalente a locales y canales partidarios disponibles, debates con reglas conocidas, publicación de plataformas, origen de fondos y control de gastos. Igualdad no implica que todos tengan la misma popularidad ni

que el partido deba financiar campañas ilimitadas. Implica que la conducción no use recursos comunes para volver invisible a la oposición interna. Las listas pueden conservar sus propios apoyos legales, sujetos a trazabilidad.

La votación debe respetar secreto, igualdad y posibilidad de fiscalización. La tecnología puede mejorar padrón y actas; una elección remota por teléfono no se deduce de ello. Coerción en el entorno del votante, suplantación, opacidad y falta de auditoría independiente son riesgos que exigen prueba legal y técnica antes de adoptar un canal vinculante. Donde se mantenga voto presencial, accesibilidad, horarios, transporte y distribución de mesas también importan: un sistema formalmente secreto puede ser prácticamente inaccesible.

Después viene el **escrutinio recurrible**. Cada lista debe obtener actas, poder presentar observaciones y recibir una resolución motivada. El reparto a minorías previsto en la carta nacional consultada tiene un umbral; puede evitar fragmentación excesiva y también dejar sin representación a corrientes con apoyo relevante por debajo de él. Modificarlo es decisión política y estatutaria, con análisis de cómo se distribuyen cargos bajo resultados alternativos. No se debe prometer representación de toda diferencia si el número de puestos es finito, pero tampoco llamar «unidad» a la desaparición sistemática de la segunda fuerza. [B31](#)

### **Programa, lealtad y desacuerdo legítimo**

Seleccionar candidaturas incluye preguntar qué compromisos asume una persona. Puede exigirse aceptar reglas democráticas, programa aprobado y rendición de gastos. La disciplina frente a decisiones colectivas tiene lugar en un partido. El problema es su alcance. Si una afiliada objeta con argumentos una política industrial o una alianza, no debe ser expulsada por confundir debate con sabotaje. Si utiliza bienes públicos o comete fraude electoral, no puede ampararse en «libertad de opinión». La frontera requiere causales precisas, órgano imparcial, prueba y defensa.

La carta nacional consultada combina derechos iguales de afiliados y representación minoritaria con deberes de disciplina y sanciones; la carta distrital de CABA contiene una cláusula contra facciones que se juzguen atentatorias de la unidad. Esa tensión exige interpretación constitucional y examen judicial, no una afirmación tranquilizadora de que «todos pueden opinar». Una propuesta de reforma debería definir expresamente que la crítica pacífica de doctrina, programa y autoridades no constituye por sí sola infracción, mientras preserva reglas contra fraude, violencia y uso indebido de recursos. Tal reforma pertenece a los órganos partidarios y al control electoral, no a este libro. [B31](#)  
[B32](#)

La paridad también debe ser una condición real de acceso y no una operación final de listas. La Ley 27.412 regula alternancia en candidaturas nacionales e impone obligaciones de organización partidaria por sus modificaciones a la Ley 23.298. Pero hay barreras anteriores al orden de la lista: horarios de reuniones, redes de financiamiento, violencia, expectativa de cuidados y distribución de distritos competitivos. Un partido puede cumplir la forma de una lista y mantener desigualdad en la posibilidad de encabezarla. Medir esas barreras y corregirlas requiere datos y participación de afectadas, además de cumplimiento legal. [B34](#) [B27](#)

## La mirada de Livia: apertura que también puede ser captura

Una interna abierta y frecuente puede parecer la respuesta automática a toda selección discrecional. No lo es. Quien controla medios, dinero o fama puede ganar sin ofrecer mejor capacidad de gobierno; una disputa permanente puede consumir el tiempo destinado a investigar problemas. Una minoría organizada podría explotar reglas de impugnación para paralizar decisiones legítimas. La democracia interna no consiste en votar cada semana, sino en combinar competencia periódica, información común, límites de gasto, defensa y autoridad definida entre elecciones.

La objeción inversa es más peligrosa: en nombre de evitar fragmentación, una conducción puede proclamar lista única, negociar puestos sin publicidad y convocar a afiliados solo para ratificar. La carta nacional de 2019 permite prescindir de votación ante lista única bajo condiciones de exhibición e impugnación. Una lista única puede reflejar acuerdo genuino; también puede resultar de barreras a competidores. La evaluación debe mirar cómo se llegó a ella: tiempo para organizar alternativa, acceso al padrón, reglas de avales, seguridad para disentir y explicación pública de alianzas. El número de listas, tomado solo, no mide democracia. B31

La propuesta final es una disciplina de procedimientos, no un culto a la competencia. El partido puede defender una identidad y elegir un rumbo, pero debe dejar visible cómo se asciende, cómo se pierde, cómo se apela y cómo una persona crítica sigue perteneciendo. Si el método premia silencio, la formación del capítulo anterior se vuelve teatro. Si abre elecciones sin controles, el poder informal compra el resultado. La renovación partidaria exige las dos cosas que resultan incómodas para una conducción segura de sí misma: reglas públicas antes de conocer ganadores y revisión efectiva después.

### Ficha de implementación

Elemento	Diseño preliminar
Ámbito	Partido y distritos, según cargo; alianzas bajo acuerdos aprobados y ley aplicable
Autoridad	Órganos estatutarios convocantes, junta electoral y justicia electoral en sus competencias
Secuencia	Norma y calendario <input type="checkbox"/> padrón <input type="checkbox"/> listas <input type="checkbox"/> debate y fondos <input type="checkbox"/> voto <input type="checkbox"/> escrutinio <input type="checkbox"/> recurso
Garantías	Igualdad de afiliados, paridad exigible, minorías, secreto, datos protegidos, motivos de rechazo y defensa
Costos	Administración de padrón, locales, accesibilidad, debates, fiscalización y recursos; presupuesto a determinar por diagnóstico
Riesgos	Captura por conducción o dinero, avales opacos, exclusión por doctrina, votación coercitiva, litigio tardío
Vía de cambio	Reglamento donde la carta habilite; reforma estatutaria y control judicial donde cambien derechos o reparto

### Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 37–38.
- B07: Ley 23.298, arts. 3, 21, 23, 50 y 57.
- B27: PNUD/NDI, guía comparada sobre participación de mujeres.
- B31: Carta Orgánica Nacional PJ, texto ordenado con reformas de 2018–2019, arts. 10, 16–19, 27–30 y 43–46.

- B32: Carta Orgánica PJ CABA, arts. 1, 43 y 46–58; versión publicada en sitio distrital.
- B33: Ley 27.783, suspensión de PASO en 2025; Ley 26.571, texto actualizado.
- B34: Ley 27.412, paridad de género.

## 8. Partido independiente del gobierno

### Una victoria electoral no fusiona instituciones

Un partido que llega al gobierno necesita apoyar la ejecución de su programa y, a la vez, conservar capacidad para examinar lo que ese gobierno hace. Si todas sus decisiones pasan a justificarse por lealtad a funcionarios, deja de producir doctrina y de representar a afiliados que puedan discrepar. Si se proclama completamente ajeno al gobierno que ayudó a elegir, pierde responsabilidad por las propuestas que llevó a la ciudadanía. La independencia relevante no es distancia teatral. Es una separación de recursos, funciones, información y procedimientos que permite apoyo, crítica y corrección sin apropiación del Estado.

La Constitución reconoce a los partidos como instituciones fundamentales, con organización democrática y publicidad de fondos. Los funcionarios, en cambio, ejercen competencias estatales para toda la población, incluidos quienes votaron a otra fuerza. La Ley 26.215 regula financiamiento partidario mixto y prohíbe, entre otros aportes, los de entidades estatales y de contratistas o concesionarios en los supuestos establecidos. La Ley 25.188 obliga a quienes ejercen función pública a cuidar bienes estatales y actuar con probidad. En el empleo público nacional, la Ley 25.164 prohíbe usar prerrogativas para proselitismo, el patrimonio estatal para fines particulares y trabajar en campañas durante horas de servicio. Cada norma tiene ámbito y procedimiento propios; juntas muestran que la frontera es jurídica y operativa, no solo ética. [Bo3](#) [Bo8](#) [B38](#) [B39](#)

### Cuatro roles que pueden coincidir en una persona

La primera función es **dirección partidaria**: definir programa, convocar órganos, administrar fondos, seleccionar candidaturas y controlar a representantes según carta. La segunda es **gestión estatal**: ejecutar presupuesto, dictar actos en competencia, contratar, prestar servicios y proteger datos. La tercera es **representación electiva**: deliberar, legislar o controlar conforme al mandato constitucional. La cuarta es **militancia personal**: participar en debate político dentro de límites de tiempo, cargo y ley. Una persona puede ocupar más de un rol; esa coincidencia crea riesgos que deben declararse y administrarse, no una culpabilidad automática.

El problema aparece en el momento de cambiar de sombrero sin avisar. Una ministra puede defender una política de su gobierno en un acto partidario; no puede convertir el expediente de solicitantes de un subsidio en lista de invitación. Un legislador afiliado puede explicar su voto ante el partido; no debe recibir instrucción secreta para aprobar un contrato que compromete fondos públicos. Un empleado estatal conserva derechos políticos, pero las prohibiciones del régimen nacional impiden que use horas de trabajo, bienes o prerrogativas para campaña. Las reglas de provincias y municipios deben examinarse por separado. [Bo6](#) [B38](#)

La propuesta inicial es un **registro de roles** para autoridades partidarias que ocupen puestos públicos relevantes. No sería un padrón de opiniones de todos los empleados ni un veto general a la afiliación. Publicaría cargo, período, incompatibilidades legales, funciones de firma, participación en decisiones partidarias sobre su propia área y reglas de abstención cuando exista conflicto. La divulgación debe ser proporcional a la responsabilidad y proteger datos no pertinentes. La autoridad pública cumple declaraciones juradas y obligaciones de su propio régimen; el partido no reemplaza al órgano anticorrupción ni accede a información reservada por el hecho de registrar el rol.

## Recursos separados y flujos trazables

La separación financiera necesita cuentas, presupuesto y contratos distintos. Una sede del partido paga su alquiler, comunicación y personal con recursos partidarios permitidos; un organismo público paga sus servicios y comunica actos oficiales desde sus canales. Si se usa un local compartido en una situación legalmente admitida, debe haber autorización, precio o criterio de imputación, agenda, inventario y publicación adecuados; no se presume que compartir sea lícito porque «el partido gobierna». Los aportes en especie y donaciones tienen reglas propias. La Ley 26.215 prohíbe aceptar aportes de entidades estatales y de ciertas fuentes vinculadas con contratación pública, incluidas formas indirectas. Bo8

Los datos requieren una frontera aún más estricta. La base de una ayuda social, de empleo o de salud se obtuvo para una finalidad administrativa bajo competencia legal. No se la entrega al partido, ni se envían mensajes de campaña desde el teléfono oficial, ni se usan metadatos de trámites para segmentar votantes. La Ley 25.326 obliga a respetar finalidad, calidad y seguridad, y la ley de acceso a información pública no convierte datos personales en material de campaña. Una exportación «anonimizada» también debe examinarse por riesgo de reidentificación en localidades pequeñas. Bo6 Bo5

La comunicación oficial puede informar resultados y explicar derechos; la comunicación partidaria puede argumentar que esos resultados sostienen una visión. La línea no siempre es fácil. Un gobierno debe poder defender públicamente una decisión controvertida, pero no usar una campaña institucional para pedir votos, exhibir afiliación como mérito o atribuir bienes públicos a una persona o fuerza. La evaluación requiere contenido, oportunidad electoral, gasto y normas específicas. Un código interno de separación ayuda, pero no reemplaza autoridad de control ni legislación electoral.

## Agenda propia y control del gobierno cercano

La independencia se prueba cuando una decisión propia resulta difícil de criticar. Se propone que el partido publique un **informe anual de compromisos**: qué prometió su plataforma, qué actos tomó el gobierno, qué resultado medible existe, qué no se hizo y por qué. Los capítulos de política económica y territorial ofrecerán indicadores; este mecanismo fija responsabilidad de lectura. El informe distingue promesa electoral, decisión de gobierno y resultado observado. Un ministro no puede presentar intención como logro; la oposición interna tampoco debería atribuir todo cambio económico a una sola política sin prueba.

El proceso lo conduciría una comisión partidaria plural con acceso a fuentes públicas y derecho a pedir explicaciones a sus representantes. El gobierno puede responder y controvertir, pero no editar el informe final. Se publican votos y opiniones minoritarias. Si el gobierno niega datos que legalmente son públicos, el partido tiene el mismo derecho de acceso que otros sujetos y debe ejercerlo por la vía ordinaria, sin usar privilegios informales. La posibilidad de revisar compromisos debería existir incluso cuando el partido no gobierna: permite que una propuesta fallida no se repita por nostalgia.

Un ejemplo hipotético muestra el punto. Un gobierno respaldado por el partido anuncia una reforma de compras que promete reducir demoras. Tras un año, la información pública permite ver que algunas áreas aceleraron contratos y otras acumularon excepciones sin explicación. La comisión partidaria puede reconocer el avance, pedir auditoría del patrón de excepciones y proponer cambios. El funcionario responsable tiene derecho a responder; su pertenencia al partido no hace improcedente la crítica. Si la comisión posee solo comunicados oficiales y no expedientes accesibles,

debe decir que el resultado no está verificado.

## **Incompatibilidades proporcionadas**

Prohibir a toda persona que ejerza cargo público integrar un órgano partidario podría parecer una garantía perfecta. También puede separar decisiones de partido y gobierno hasta volver irresponsable a la organización que propuso el programa. La alternativa es una matriz de riesgos por función. Son especialmente sensibles la tesorería partidaria, la contratación pública, la asignación de beneficios, la autoridad sobre personal, la dirección de datos y la definición de candidaturas. Una persona con poder público sobre un proveedor, por ejemplo, no debería participar de decisiones partidarias relativas a aportes de ese actor; la prohibición legal de aportes de contratistas ya establece un límite sustantivo. Bo8

Las reglas precisas se decidirían por ley y carta orgánica. Un nivel mínimo incluye declaración de doble rol, abstención documentada ante conflicto, separación de firmas y cuentas, auditoría externa y publicación de sanciones con debido proceso. Un nivel más fuerte puede impedir simultaneidad de tesorería partidaria con ciertas funciones de compra o control estatal. Su viabilidad debe examinarse por jurisdicción y cargo, no imponerse por intuición. Los capítulos de antinepotismo y financiación harán ese mapa.

La carta nacional del PJ consultada otorga al Consejo competencias para fiscalizar conducta política de representantes nacionales y mantener relaciones con poderes públicos; el texto combina dirección partidaria y contacto institucional. Esas facultades pueden servir para rendición o para presión opaca. El diseño propuesto exige informes públicos, reglas de conflicto y respeto de la autonomía constitucional de órganos estatales. El texto ordenado de 2019 necesita confirmación de vigencia y de su interpretación actual antes de transformarse en protocolo. B31

## **La mirada de Livia: partido y gobierno nunca estarán enteramente separados**

Una crítica razonable dice que todo gobierno democrático expresa ideas de fuerzas políticas. Una frontera demasiado rígida podría impedir que representantes hablen con su partido o que un Ejecutivo comunique la razón de sus políticas. También podría convertirse en arma selectiva: se investiga la reunión de un dirigente adversario mientras se toleran redes de influencia de quienes no llevan carnet. La independencia no debe fingir neutralidad política de decisiones que son legítimamente programáticas.

Por eso el criterio no es ausencia de relación, sino **trazabilidad y responsabilidad de cada acto**. ¿Se usó competencia pública para un fin público? ¿El recurso tenía base legal? ¿La información se obtuvo y compartió para una finalidad permitida? ¿Los destinatarios de un servicio fueron tratados igual sin importar voto o afiliación? ¿El partido puede publicar una crítica fundada sin perder fondos propios o excluir al crítico? Estas preguntas alcanzan a cualquier fuerza, y sus respuestas deben poder revisarse por autoridades independientes y ciudadanos.

Otra crítica sostiene que el informe partidario crítico sería inofensivo si los dirigentes dependen de candidaturas futuras controladas por el gobierno. La objeción conecta este capítulo con la selección interna. Una comisión plural y actas públicas no bastan si la conducción puede castigar toda voz discrepante. Se requieren derechos internos, financiación y reglas de competencia que permitan sobrevivir a una crítica. La independencia partidaria es una propiedad del conjunto institucional, no de una cláusula aislada.

El resultado buscado es un partido capaz de decir dos frases cuando corresponda: «Esa política cumple una promesa y funcionó bajo criterios verificables» y «Esa política propia fracasó o dañó derechos; debemos corregirla». Un Estado que sirve a todos necesita que la fuerza que lo gobierna pueda pronunciar ambas sin tomar como botín las oficinas, los datos o los recursos de la ciudadanía.

### Ficha de implementación

Elemento	Diseño preliminar
Ámbito	Partido y administración en ámbitos separados; reglas aplicables por cargo y jurisdicción
Responsable	Órganos partidarios para sus recursos e informes; funcionarios por sus actos estatales; controles legales correspondientes
Medidas	Registro proporcional de doble rol, separación de cuentas y datos, abstención, informe anual crítico
Recursos	Presupuesto partidario permitido; costo de auditoría y publicación a determinar por diagnóstico
Garantías	Derechos políticos del personal, igualdad de ciudadanos ante servicios, privacidad, defensa en sanciones
Indicadores	Aportes y gastos trazables, incidentes de uso indebido, respuestas a informes, compromisos verificados
Reversión	Suspender acceso o función ante conflicto, investigar y corregir sin cancelar derechos por mera sospecha

### Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 1, 16 y 38.
- B05: Ley 27.275, información pública y excepciones.
- B06: Ley 25.326, finalidad y seguridad de datos.
- B08: Ley 26.215, arts. 14–16 quáter.
- B31: Carta Orgánica Nacional PJ, texto ordenado 2019, arts. 24–25; esta edición no certifica su vigencia registral actual.
- B38: Ley 25.164, art. 24 incs. e, i y j, empleo público nacional.
- B39: Ley 25.188, arts. 1–2 y conflictos de intereses.

## 9. Antinepotismo y conflictos de intereses

### El problema es el poder de favorecer, no la existencia de una familia

Un vínculo familiar puede generar un riesgo de favoritismo cuando alguien decide empleos, contratos, subsidios o controles públicos. No prueba por sí solo una falta. La política de integridad necesita identificar **qué decisión podía influir la persona vinculada, qué beneficio estaba en juego y qué procedimiento impide que el interés privado desplace al público**. Sin esas preguntas, «antinepotismo» puede volverse un juicio sobre apellidos; con ellas, se transforma en una regla de gobierno comprobable.

Hay al menos cuatro mecanismos diferentes. El primero es el nombramiento directo de un familiar por quien controla el cargo. El segundo es la designación cruzada: dos autoridades se nombran recíprocamente parientes o allegados en organismos distintos. El tercero es el contrato con una empresa de propiedad o control de una persona cercana. El cuarto es la protección posterior: una autoridad formalmente ajena a la designación encubre deficiencias, mejora condiciones o bloquea una investigación. Una prohibición limitada al primer mecanismo deja los otros intactos. Una prohibición que convierta cualquier parentesco remoto en impedimento universal puede excluir a personas idóneas sin reducir redes de amistad, financiación o lealtad partidaria.

La Constitución exige idoneidad para los empleos y cargos públicos en su artículo 16. La Ley 25.164, para su ámbito de empleo público nacional, obliga a acreditar condiciones de conducta e idoneidad mediante regímenes de selección que aseguren igualdad de acceso. La Ley 25.188 impone deberes de privilegiar el interés público, fundar decisiones, no usar recursos estatales para familiares y excusarse donde corresponda. Estas reglas ofrecen un piso. No autorizan a declarar culpable a todo pariente ni sustituyen el régimen particular del cargo. B03 B38 B39

### Tres decisiones que el debate suele confundir

La **elección por voto popular** no es una contratación administrativa. Si una ciudadana cumple los requisitos constitucionales y electorales, el parentesco con un dirigente no la vuelve inelegible por una regla editorial. El partido puede discutir si la nominó en competencia leal; la ciudadanía decide con información. Una prohibición de candidaturas basada solo en apellido tendría que superar garantías de participación e igualdad y no se deduce de los decretos de empleo. La propuesta partidaria del capítulo II.07 pide transparencia de nominación, debates y fondos para todos los aspirantes, con especial cuidado cuando una autoridad interna tiene vínculo con una candidatura.

La **designación administrativa** exige otro examen. El texto actualizado del Decreto 93/2018, cuyo artículo 1 fue sustituido por el Decreto 12/2023, impide determinadas designaciones y contrataciones en el Sector Público Nacional de personas con parentesco en línea recta o colateral hasta segundo grado, cónyuge o unión convivencial, con Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete, ministros y autoridades de jerarquía equivalente. El propio decreto exceptúa personas designadas por concurso público de antecedentes y a quienes ya tienen estabilidad. Su ámbito, modalidades y excepciones son concretos; no es una prohibición general de contratar a cualquier familiar de cualquier funcionario en provincias y municipios. Antes de invocarlo en un expediente habrá que volver a comprobar su texto vigente y el régimen aplicable al puesto. B47

La **contratación de bienes, obras o servicios** plantea un conflicto de intereses aunque no haya nombramiento de personal. El Decreto 202/2017 estableció, en el ámbito nacional y para los procedimientos que describe, una declaración de intereses de oferentes respecto de vínculos familiares y de otro tipo con autoridades; prevé comunicación a la Oficina Anticorrupción y la SIGEN, publicidad con las excepciones de ley, medidas de integridad y abstención del decisor vinculado. El parentesco declarado no equivale automáticamente a exclusión de toda oferta: activa controles y, según el procedimiento, puede restringir una contratación directa. El texto original citado debe cotejarse con reglas complementarias y vigencia antes de aplicarlo a un caso real. B48

Estas tres decisiones no pueden agruparse en una pantalla roja llamada «familiar de político». Tienen electores, autoridades, derechos, riesgos y vías de revisión diferentes. El volumen I, en su capítulo sobre partido y poderes familiares, fundamentará el límite moral; este manual distingue los procedimientos que lo hacen controlable.

### Un circuito de integridad antes de la firma

Para una designación nacional o para un piloto en otra jurisdicción que adopte reglas propias, el expediente debería registrar **antes de la decisión**: cargo y tareas; autoridad proponente y decisor; requisitos y forma de selección; integrantes del comité evaluador; vínculos relevantes declarados bajo norma aplicable; resultado de un examen de conflictos; fundamentos de la elección; vía de impugnación. La unidad de personal verifica requisitos legales, la oficina de integridad examina vínculos, el área jurídica califica competencia y excepciones, y la autoridad habilitada decide o se excusa. Ninguna herramienta digital reemplaza ese reparto de responsabilidad.

El dato de parentesco no debe difundirse sin finalidad. La oficina competente puede necesitar identidad y grado de vínculo para verificar un impedimento; el público necesita conocer la decisión, el fundamento, la existencia de un conflicto relevante y la medida adoptada, con excepciones justificadas por datos personales. Publicar árboles genealógicos enteros de empleados y candidatos crearía un registro invasivo sin mejorar necesariamente el control. La Ley 25.326 exige finalidad y proporcionalidad en el tratamiento de datos. Un sistema de integridad debe conservar acceso restringido, plazo de retención y registro de consultas, y dar al interesado derecho a corregir un vínculo mal registrado. B06

El concurso puede reducir favoritismo si existe de verdad: convocatoria accesible, perfil definido antes de conocer postulantes, criterios verificables, evaluación por más de una persona, actas, publicidad de resultado y recurso. La excepción del Decreto 93/2018 para concurso público no convierte cualquier entrevista en un concurso. Tampoco garantiza ausencia de captura si el perfil se escribe para un candidato, si la comisión depende enteramente de un familiar o si los puntajes no se pueden revisar. Una auditoría debe mirar tanto la legalidad formal como la competencia efectiva. No se propone sustituir el juicio humano por un algoritmo de «idoneidad», que podría heredar sesgos y ocultar la decisión.

El control de **nombramientos cruzados** requiere una pregunta adicional en declaraciones de las autoridades: si han intervenido directa o indirectamente en la selección de personas vinculadas a otra autoridad que, a su vez, intervino en una decisión sobre sus allegados. Esa declaración es una propuesta de diseño y necesita base legal y límites precisos. Una alerta informática sobre coincidencia de apellidos no prueba parentesco ni pacto; produciría falsas sospechas y posiblemente trato desigual. La investigación debe reconstruir cronología, intervención real, comunicaciones legalmente

obtenidas, perfiles de cargos y decisiones, con defensa de afectados. No se atribuye aquí ninguna práctica a una persona o partido concreto.

### **Intereses económicos y deber de abstención**

El conflicto de intereses también aparece sin parentesco. Una amistad íntima, una deuda, una sociedad, participación en una empresa o trabajo reciente pueden afectar una licitación o una sanción. El artículo 13 de la Ley 25.188 establece incompatibilidades específicas entre funciones públicas y actividad con proveedores o regulados cuando hay competencia funcional directa, y el artículo 15 exige renuncia a ciertas actividades y abstención en asuntos vinculados. El artículo 17 prevé nulidad de actos alcanzados por esos supuestos, con protección de terceros de buena fe. No toda relación social entra automáticamente en esas categorías; corresponde un examen motivado del caso y del régimen especial. B39

Imaginemos una localidad donde la empresa que ofrece reparar bombas de agua pertenece a una hermana de quien dirige el servicio. El caso es hipotético. No basta preguntarle a la directora si se considera imparcial. Primero se consulta la norma local, el régimen de compras y sus causas de excusación; se declara el vínculo al órgano competente, se aparta a quien deba abstenerse, se documenta la necesidad y se compite bajo reglas que permitan ofertas reales. Si solo existe un proveedor capaz de intervenir antes de una emergencia sanitaria, la decisión requiere motivación reforzada, control de precio y prestaciones, y revisión posterior. Una regla que prohibiera toda contratación relacionada sin prever continuidad de un servicio urgente podría causar un daño diferente; una excepción sin controles se convertiría en atajo permanente.

La protección frente al conflicto debe llegar hasta la ejecución. Un contrato puede haberse adjudicado con licitación limpia y después recibir ampliaciones, pagos anticipados o certificaciones de obra laxas. El registro del vínculo debe acompañar las modificaciones y los controles de calidad. Las futuras fichas de obra y compras del capítulo II.24 deberán mostrar quién autorizó cada cambio y si existía relación relevante, sin confundir una alerta con un hallazgo probado.

### **Implementación gradual, costos y reparación**

Un piloto puede comenzar en tres tipos de proceso de una jurisdicción voluntaria: ingreso a cargos de carrera, designaciones de gabinete y contrataciones. El número de organismos se define por capacidad y norma, no por una meta ficticia. Antes de iniciar se relevan sistemas de personal y compras, volumen anual de decisiones, reglas de confidencialidad, cargas de declaración, tiempos de revisión y recursos de la oficina de integridad. Los costos a presupuestar son capacitación, adaptación de formularios y registros, personal revisor, asesoría jurídica, auditoría y vías de apelación. Los beneficios no se expresan como «corrupción evitada» sin método causal. Pueden medirse cumplimiento de declaraciones, calidad de motivaciones, abstenciones procesadas, concursos impugnados, plazos, rectificaciones y decisiones anuladas, interpretando cada indicador con cuidado.

El cambio por vía **A** puede comprender formularios y trazabilidad dentro de competencias existentes; por vía **B** se requerirá norma del nivel correspondiente si se crean deberes, impedimentos o sanciones; por vía **C**, intercambio limitado entre jurisdicciones bajo convenio; una prohibición general de que parientes sean candidatos a cargos electivos no se propone y exigiría un examen constitucional que este libro no tiene base para superar. El diseño provincial o municipal no se copia del decreto nacional: se construye sobre sus propias constituciones, leyes, estatutos y órganos de

control.

Ante una designación inválida o una contratación afectada, la respuesta debe proteger evidencia y servicio, permitir defensa, investigar responsabilidad y aplicar nulidad o sanción solo mediante el procedimiento competente. Es importante distinguir reparación del sistema de castigo personal. Si un empleado fue seleccionado válidamente por concurso y cumplió su trabajo, destruir su carrera por el vínculo familiar sería contrario a la misma regla de idoneidad que se busca defender. Si una autoridad manipuló el concurso, la existencia de un acta firmada no limpia la decisión.

## La mirada de Livia: el parentesco visible y la lealtad invisible

**La mirada de Livia.** Un sistema centrado en familia puede exhibir resultados rápidos porque el vínculo es relativamente fácil de declarar, mientras deja intactas dependencias menos visibles: patrocinadores, amistades, antiguos socios, operadores partidarios o proveedores que financian una carrera. Una conducción podría cumplir formalmente el decreto apartando a su pariente y nombrando a la persona recomendada por un aliado, que devuelve el favor en otra oficina. La regla también puede ser usada contra una rival: se filtra una relación privada, se sugiere corrupción sin prueba y la persona queda marcada. ¿Qué evidencia distinguirá una red de favores de una coincidencia y quién auditará al auditor?

La respuesta debe combinar mapas de **decisiones** con garantías para las **personas**. Se examinan vínculos y secuencias de nombramientos, pero el hallazgo requiere intervención efectiva, ventaja irregular o violación de un deber concreto. El órgano de control publica método, número de alertas descartadas, razones de archivo y posibilidad de revisión independiente, sin difundir identidades de casos infundados. El acceso a datos de familiares y terceros se limita por finalidad y se registra. La autoridad investigada conserva defensa; quien denunció de buena fe no debe sufrir represalias. Cuando no puede establecerse competencia o evidencia suficiente, el sistema debe decirlo.

La prueba de éxito de esta política no es que nunca trabajen parientes de dirigentes en el Estado. Es que un nombramiento, un contrato o una candidatura puedan sostenerse frente a preguntas sobre competencia, igualdad, motivo, interés privado y recurso. Si las reglas solo cambian el apellido visible y preservan la red de favores, el piloto ha fracasado aunque su tablero anuncie cero casos de nepotismo.

## Ficha de implementación

Elemento	Diseño preliminar
Ámbitos	Partido para candidaturas; administración y compras para designaciones y contratos, cada jurisdicción con su norma
Responsables	Autoridad de selección, personal o compras, área jurídica, integridad y control externo según competencia
Vía	A: trazabilidad administrativa; B: deberes o impedimentos nuevos; C: convenios de datos; examen constitucional previo para restricciones electorales
Recursos	Declaraciones, capacitación, revisión independiente, sistema de expediente, atención de recursos; cuantificación sujeta a línea de base
Garantías	Idoneidad, igualdad de acceso, intimidad, finalidad de datos, excusación, motivación y defensa

Elemento	Diseño preliminar
Indicadores	Cobertura y calidad de declaraciones, concursos competitivos, recusaciones resueltas, alertas descartadas, recursos y tiempos
Detención	Fuga de datos, uso de parentesco para persecución, decisiones automáticas sin examen o sobrecarga que impida sostener el servicio

Referencias

- B03: Constitución Nacional, arts. 16, 37–38 y 121–123.
- B06: Ley 25.326, arts. 4, 9, 11 y 16.
- B38: Ley 25.164, arts. 2, 4, 6 y 7; ámbito del empleo público nacional y límites de aplicación.
- B39: Ley 25.188, arts. 1–2, 12–17.
- B47: Decreto 93/2018, arts. 1–3, texto actualizado tras Decreto 12/2023.
- B48: Decreto 202/2017, texto original, arts. 1–6; declaración de intereses en ciertos procedimientos nacionales.

## 10. Financiamiento partidario de trazabilidad completa

### Seguir el dinero sin sustituir a la justicia electoral

Un partido que pretende controlar a sus propios gobiernos necesita recursos que no dependan del favor de una oficina pública. Esa independencia tampoco se obtiene declarando que solo recibirá aportes privados: los donantes grandes pueden comprar acceso, mientras los partidos nuevos o de territorios pobres quedarían en desventaja. El artículo 38 constitucional prevé contribución estatal al sostenimiento y formación de partidos y exige publicidad del origen y destino de fondos. El régimen argentino combina aportes públicos y privados bajo límites, prohibiciones y control judicial. La propuesta de este capítulo es fortalecer la **trazabilidad de cada flujo**, sin convertir al Ejecutivo en auditor político de sus competidores ni presentar como vigente una innovación que necesitaría ley. **Bo3 Bo8**

Trazabilidad completa significa poder responder, con documentos y reglas de acceso, cinco preguntas sobre un recurso: **quién lo entregó realmente, por qué vía ingresó, para qué se asignó, quién recibió el pago o el bien y qué actividad comprobable se obtuvo**. No significa publicar indiscriminadamente datos personales ni asumir que cada peso privado es corruptor. Una contabilidad legalmente correcta puede seguir siendo difícil de interpretar si agrupa rubros demasiado amplios, valora de manera inconsistente servicios en especie o registra tarde gastos digitales. A la inversa, una pantalla elegante no mejora la rendición si la factura y el beneficiario económico son desconocidos.

### Lo que ya establece el régimen nacional

La Ley 26.215 permite aportes de afiliados y otras personas humanas o jurídicas, patrimonio y actividades dentro de sus límites; prohíbe donaciones anónimas, de entidades estatales como aporte privado, de concesionarios, contratistas o proveedores públicos, de asociaciones sindicales, patronales y profesionales, de personas obligadas por superiores y otras categorías del artículo 15. Un aporte público legal del Fondo Partidario Permanente no se confunde con una donación privada prohibida de un ministerio. La distinción evita que una etiqueta administrativa permita financiar proselitismo con recursos de un servicio o que se condene erróneamente todo financiamiento estatal previsto por Constitución y ley. **Bo8**

Para desenvolvimiento institucional, el artículo 16 fija un límite anual por aportante mediante una fórmula basada en módulo electoral y padrón del año anterior, con excepción específica para obligaciones estatutarias de afiliados que desempeñen cargos públicos. Para campaña, el artículo 44 bis usa otra base y otro período: cada aportante tiene un límite porcentual de los gastos permitidos para esa campaña y la agrupación posee un límite total de recursos privados. No se deben sumar o trasladar los dos toques como si fueran uno solo, ni publicar un importe en pesos sin el módulo y el padrón de la elección consultada. La Cámara Nacional Electoral debe publicar los límites aplicables. **Bo8**

El artículo 16 bis requiere medios de pago que identifiquen fehacientemente al donante y permitan seguir el aporte, incluidos medios y plataformas digitales bajo esa condición. El artículo 16 ter ordena una plataforma de declaración sobre consentimiento libre y ausencia de prohibiciones. La existencia

de la obligación legal no prueba por sí sola que todos los procedimientos tecnológicos estén operativos de igual manera en cada proceso; antes de proponer una integración concreta debe examinarse la instrumentación electoral vigente. Los servicios gratuitos o bienes donados se computan como aportes en especie según reglas de valoración del artículo 16 quáter, con un tratamiento distinto para tareas directas y gratuitas de afiliados o voluntarios que esa norma excluye de la categoría en los supuestos definidos. Una firma que paga profesionales para producir anuncios y los entrega gratis al partido no se vuelve «voluntaria» porque así lo diga una factura. **Bo8**

El partido debe nombrar tesoreros, llevar contabilidad de ingresos y egresos con origen, destino y personas intervinientes, usar cuentas establecidas por distrito y presentar estados anuales ante la justicia federal electoral. El artículo 23 exige firma de presidente, tesorero y contador matriculado, documentación respaldatoria y lista de aportantes; el artículo 24 prevé publicación y remisión para dictamen de auditores de la Cámara Nacional Electoral. La rendición de campaña tiene informe previo y final, con el detalle y plazos de los artículos 54 y 58. Estas obligaciones ya existen. Este libro propone mejorar los datos y el procedimiento interno que permiten cumplirlas y controlarlas antes de que el cierre anual revele un problema irreversible. **Bo8 B50**

### **Un libro de operaciones verificable**

La tesorería partidaria debería registrar cada ingreso con identificador, fecha de promesa y de acreditación, titular de origen, medio de pago, distrito, tipo de aporte, vínculo con una campaña si corresponde, declaración exigible, verificación de prohibiciones y límite, valor de mercado cuando sea en especie, aceptación o devolución, y documentos de respaldo. El identificador no crea un banco paralelo de datos políticos: debe permitir reconciliar el asiento con la cuenta y el expediente bajo acceso autorizado. El control de un aporte prohibido ocurre antes de usarlo; la ley prevé reversión de aportes no aceptados por el destinatario. **Bo8**

Cada egreso necesita decisión que lo autorizó, rubro, proveedor, titular real declarado cuando exista la obligación de identificarlo, contrato o pedido, factura, prueba de entrega, medio de pago, fecha y relación con la actividad. Una mesa de campaña puede recibir material de una sede partidaria; la operación debe mostrar si se trata de gasto institucional, de campaña, un préstamo o un aporte en especie, conforme al régimen aplicable. Mantener dos rótulos contables para una misma prestación no debe duplicar el gasto; moverla de un rótulo a otro para eludir un límite tampoco es aceptable. La conciliación bancaria mensual y la revisión de documentos previenen ambos errores.

Un ejemplo hipotético distingue tres actos que suelen confundirse. Una afiliada diseña gratis, por voluntad propia y directamente para la agrupación, un volante con propuestas. Una imprenta comercial entrega ejemplares sin cobrar. Un empresario paga a una agencia para colocar el mismo volante como publicidad digital. La primera actividad puede caer en la excepción de tarea voluntaria directa prevista por el artículo 16 quáter; la segunda exige valorar un bien o servicio en especie; la tercera requiere examinar financiamiento y publicidad de tercero bajo las reglas de campaña y puede constituir una conducta prohibida. Ninguna clasificación se decide solo por la palabra «donación» del recibo: importan contrato, pago, control del mensaje, destinatario y fecha. **Bo8**

## Campañas digitales y terceros

La publicidad en redes y buscadores no es un mundo aparte de la contabilidad electoral. Los artículos 43 decies a 43 duodecies de la Ley 26.215 ya prevén un registro de canales digitales oficiales, acompañar el material audiovisual de campaña digital en las rendiciones y mensajes institucionales de educación digital. El artículo 45 bis incluye publicidad que promueve el voto por cualquier medio en su definición de gasto de campaña; el artículo 49 prohíbe gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros, y el artículo 50 somete a medios y proveedores a deberes de informar. El artículo 51 exige respaldo de ciertas compras anticipadas y el 52 valora bienes y servicios conforme a prácticas de mercado. Esto no significa que toda opinión favorable publicada por una persona independiente sea automáticamente publicidad pagada por un tercero. Para aplicar la prohibición hacen falta hechos sobre contratación, erogación, coordinación y finalidad electoral, con la autoridad y procedimiento legal competentes. [Bo8](#)

Como mejora operativa de la rendición **ya exigida** para material audiovisual digital, cada pieza pagada por la agrupación podría vincularse a plataforma, anunciante y cuenta que pagó, proveedor creativo, contrato, período, monto, distrito, versión del mensaje y criterios generales de audiencia. Esos campos adicionales son propuesta sujeta a reglamentación o reforma según el caso; no deben confundirse con una obligación ya acreditada en todos sus detalles. Las estadísticas de alcance que entregue una plataforma no reemplazan la factura ni prueban que todas las personas alcanzadas vieron el mensaje. La publicación de segmentación debe equilibrar transparencia con privacidad: nunca requiere exponer listas nominales de votantes, afiliados o personas clasificadas por creencias. La Ley 25.326 protege los datos y el uso partidario de información estatal permanece prohibido. [Bo6](#)

La propuesta debe distinguir gasto partidario de gasto de una empresa de medios, actividad editorial protegida o discurso ciudadano. Un esquema que obligara a registrar cada simpatía espontánea transformaría al partido en policía de sus partidarios y podría vulnerar libertad de expresión. El control se dirige a flujos económicos y coordinación demostrable, no a clasificar como irregular una opinión por coincidir con una campaña. Donde la ley resulte insuficiente ante nuevos intermediarios o anuncios pagados desde el exterior, el cambio corresponde al Congreso y al control judicial, con definiciones que no alcancen crítica legítima ni prensa independiente.

## Distribución de responsabilidades y control

La presidencia partidaria aprueba presupuesto y políticas; la tesorería opera cuentas y registra; una revisión interna examina conciliación, límites y contratos; el contador emite su juicio técnico; la justicia electoral recibe y controla conforme a ley; la Cámara Nacional Electoral y su cuerpo de auditores cumplen sus competencias. Un asesor de tecnología no puede certificar legalidad de un aporte por sí solo, y una conducción no puede reemplazar el dictamen de la justicia por una autodeclaración de transparencia. Las recomendaciones publicadas por la Cámara sobre expedientes y rendiciones ofrecen un punto de partida operativo, cuya fecha y aplicación deben cotejarse con cada proceso. [Bo8](#) [B50](#)

El partido puede decidir publicar voluntariamente información más frecuente que la exigida, dentro de los límites legales y de protección de datos. Un informe trimestral puede separar aportes públicos, privados, afiliados con cargo, especie, gastos permanentes, campaña, obligaciones pendientes y correcciones de ejercicios previos. Debe reconciliarse con los estados formales; no puede ser una segunda contabilidad con cifras incompatibles. Si una diferencia aún está bajo investigación, se

marca como tal en vez de esconderla o anunciar fraude sin prueba. El público necesita datos comparables y explicaciones de cambios de criterio, no solo grandes archivos de facturas difíciles de usar.

El presupuesto de implementación debe medir personal de tesorería y revisión, sistema de registro, almacenamiento seguro, capacitación distrital, asesoría legal, respuesta a aportantes y auditoría. Un distrito pequeño puede necesitar un módulo sencillo y asistencia compartida, no una plataforma costosa diseñada para campañas nacionales. El costo de cumplimiento puede disuadir aportes modestos si el trámite es complejo; por eso el canal debe ser claro para el ciudadano y riguroso en la verificación interna. Los montos se estimarán con balances, operaciones y contratos reales de una agrupación que adopte el piloto; aquí no se presume ahorro neto ni disminución de influencia indebida.

**La mirada de Livia: máxima publicidad también puede concentrar poder**

**La mirada de Livia.** La trazabilidad completa puede crear dos riesgos contrarios. Si solo el partido y la justicia ven los datos, una conducción podría controlar el acceso y retrasar información relevante hasta después de votar. Si todos los detalles personales se publican de inmediato, donar o afiliarse puede exponer a una persona a represalias laborales o sociales; los grandes aportantes usarían sociedades y servicios, mientras los pequeños quedarían visibles. Además, una regla exigente sobre publicidad de terceros puede ser usada para denunciar a un medio crítico como «financiador de campaña» sin demostrar una erogación coordinada. ¿Qué gana realmente la ciudadanía con más datos si no puede reconstruir quién decidió y quién pagó?

La respuesta es diseñar **niveles de acceso legalmente fundados**. La autoridad de control recibe identidad y documentación completas conforme al régimen; la publicación cumple la ley vigente y ofrece datos reutilizables y explicaciones sin exhibir información adicional que no sea necesaria; una reforma que cambiara umbrales o protección de aportantes requeriría ley y examen constitucional. El partido no promete anonimato donde la Ley 26.215 prohíbe contribuciones anónimas. Al mismo tiempo, la identificación de un donante no autoriza uso de su información para otras campañas, venta de bases o presión laboral. Una denuncia se registra y se tramita con prueba, defensa y rectificación pública si fue infundada.

La prueba del modelo no será el número de registros publicados. Será si un auditor puede reconciliar aportes, cuentas, bienes en especie, gastos y proveedores; si una persona puede entender quién pagó un mensaje; si un aporte prohibido se detecta antes de gastarlo; y si la oposición interna o los competidores externos pueden cuestionar la rendición por vías justas. La autonomía partidaria solo merece ese nombre si acepta controles que también puedan revelar sus propios errores.

**Ficha de implementación**

Elemento	Diseño preliminar
Ámbito	Agrupación política y distritos para gestión interna; justicia electoral para control legal; Congreso para obligaciones nuevas
Responsables	Presidencia, tesorería, responsable de campaña, contador, revisión interna y órganos electorales según ley

Elemento	Diseño preliminar
Datos	Aporte, titular, vía, especie, aceptación, cuenta, autorización, proveedor, factura, pieza digital pagada y corrección
Recursos	Diagnóstico de transacciones, personal, software, seguridad, formación y auditoría; costo aún no estimado
Garantías	Identidad del aportante según ley, privacidad proporcionada, libertad de expresión, derecho de rectificación y defensa
Indicadores	Conciliación bancaria, aportes rechazados, especie valorada, informes en plazo, diferencias corregidas, auditorías y recursos
Detención	Uso de datos de donantes para coerción, brecha de seguridad, registros irreconciliables o gasto externo encubierto

## Referencias

- B03: Constitución Nacional, art. 38.
- B06: Ley 25.326, arts. 4, 7, 9 y 11.
- B08: Ley 26.215, arts. 14–16 quáter, 18–24, 44–52, 54 y 58.
- B50: Cámara Nacional Electoral, página de recomendaciones técnicas para balances e informes de campaña.

## 11. Consejos de Pensamiento y Diálogo Nacional

### Objeto y naturaleza jurídica

Un partido que aspira a gobernar necesita escuchar más allá de sus órganos y de sus electorados habituales. Esa necesidad no crea una nueva autoridad pública. Los Consejos de Pensamiento y Diálogo Nacional propuestos aquí son **dispositivos consultivos voluntarios del partido**, con capítulos locales y una coordinación de método, financiados y controlados dentro de su contabilidad. No dictan normas, no reparten prestaciones estatales, no certifican representantes sociales y no sustituyen a legislaturas, intendencias ni mecanismos formales de consulta. Si un gobierno quisiera convocar una instancia pública parecida, debería hacerlo con su propia base normativa, competencia, presupuesto y controles, sin adoptar como órgano estatal una estructura partidaria.

La separación importa por dos motivos. El artículo 38 de la Constitución reconoce a los partidos como instituciones fundamentales del sistema democrático, garantiza competencia interna y exige publicidad del origen y destino de sus fondos. La Ley 23.298 exige carta orgánica y método interno democrático. Es una base para organizar deliberación partidaria, no para imponerla a municipios o universidades. **B03 B07** La carta orgánica nacional del PJ consultada está ordenada en 2019; su eventual reforma y vigencia exacta deben acreditarse mediante legajo antes de formalizar un Consejo como órgano estatutario. Hasta entonces, esta sección ofrece un modelo de reglamento **propuesto**, no la descripción de una institución ya creada. **B31**

El objetivo es mejorar tres productos observables: diagnóstico de un problema, opciones de política con costos y derechos involucrados, y respuesta partidaria razonada. Contar asistentes o fotografías no demuestra calidad. Un consejo útil puede concluir que falta evidencia, que existen dos soluciones incompatibles o que una propuesta popular excede la competencia del nivel convocante. La doctrina de unidad sin unanimidad del capítulo I.10 exige que esos resultados se publiquen sin borrar disensos.

### Unidad de trabajo y convocatoria

Cada encuentro comienza con una ficha de mandato de dos páginas: problema preciso, territorio, quién convoca, qué decisión podrá influir, autoridad partidaria que recibirá el informe, plazo, presupuesto máximo, fuentes iniciales y derechos afectados. Una pregunta como «¿qué necesita la juventud?» es demasiado amplia para una deliberación verificable. «¿Qué barreras impiden a jóvenes de tres localidades acceder a formación técnica y qué alternativas puede impulsar el partido sin invadir competencias provinciales?» delimita actores, datos y posibles responsables. Si el asunto depende de una provincia, se identifica esa dependencia desde el inicio; el Consejo no promete una obra nacional que no puede decidir.

La convocatoria debe difundirse por canales accesibles, con plazo conocido, posibilidad de inscripción presencial y digital, y versión clara de las reglas. Se ofrecen tres vías de participación: personas directamente afectadas por el problema, organizaciones con experiencia y personas con conocimientos técnicos. Ninguna se presume vocera de todas las demás. Una secretaría verifica conflictos de intereses declarados, disponibilidad y representación territorial; publica criterios de selección y número de plazas por vía. Cuando la demanda exceda plazas, un sorteo estratificado o selección transparente puede evitar que solo asistan quienes tienen tiempo o vínculo con dirigentes. La compensación de transporte, conectividad, interpretación y cuidado permite participar a quien de

otro modo quedaría fuera, pero se paga por costos de asistencia bajo reglas públicas y nunca por apoyar una conclusión.

Un grupo piloto podría tener entre doce y veinte personas durante cuatro sesiones. Es un **parámetro de prueba**, no una cifra óptima demostrada. Conviene excluir cupos reservados a dirigentes que hagan imposible la independencia del debate, pero asegurar presencia de quienes deberán contestar técnicamente las preguntas. Las reuniones pueden ser públicas cuando el tema lo permita; testimonios personales sensibles se reciben mediante procedimiento separado con consentimiento y minimización de datos. La participación no exige afiliación. Nadie es incorporado a una base de propaganda por inscribirse, y negarse a participar no tiene consecuencias en el acceso a bienes públicos ni en la selección de candidaturas.

### Procedimiento de cuatro sesiones

La primera sesión delimita hechos, hipótesis y desacuerdos. La secretaría entrega una nota de evidencia con fuente, fecha, método y límites. Si se cita una estadística local cuya cobertura no está comprobada, se marca «pendiente» y no se usa como base concluyente. Los participantes pueden pedir la inclusión de una fuente rival; el equipo debe explicar por escrito si la usa o la descarta. La segunda sesión escucha a personas afectadas y a voces expertas con perspectivas distintas. El facilitador controla tiempos, evita ataques personales y da prioridad a preguntas aclaratorias. No decide cuál opinión es doctrinariamente correcta.

La tercera sesión formula alternativas. Cada alternativa recibe una ficha común: beneficio buscado, población alcanzada, nivel de gobierno competente, costo y fuente posible, riesgos, derecho involucrado, objeción principal y condición que haría abandonar la opción. Cuando no hay datos para cuantificar, la ficha muestra componentes de costo y plan de estimación; no inventa un monto. La cuarta sesión discute un informe con acuerdos, disensos y preguntas abiertas. Se permite adjuntar voto minoritario o reserva individual. La regla de aprobación del informe describe qué partes alcanzaron acuerdo; no convierte a una mayoría del encuentro en «la voluntad del pueblo».

Una persona coordinadora comprueba que las posiciones contrarias aparezcan representadas con fidelidad antes de publicar. Quien hizo una objeción puede revisar únicamente el resumen de su propia intervención; no dispone de veto sobre el informe. La respuesta final corresponde al órgano partidario competente. Puede aceptar, modificar o rechazar alternativas, pero debe indicar por qué y qué límites legales o presupuestarios encontró. El informe, el acta de respuesta y los materiales de base permanecen accesibles, con supresiones justificadas de datos personales.

### Quién paga y quién controla

La unidad contable del Consejo es el partido o la agrupación que lo convoque. El presupuesto previo incluye facilitación, logística, accesibilidad, traslados, cuidado, soporte documental, protección de datos y publicación. Debe existir un tope aprobado antes de invitar participantes, un responsable de cada gasto y comprobantes incorporados a la rendición ordinaria. La Ley 26.215 regula fondos, gastos y rendiciones partidarias y asigna al menos el veinte por ciento del aporte público anual para desenvolvimiento institucional a capacitación; **no se presupone** que un Consejo de diálogo pueda contabilizarse automáticamente como capacitación. La imputación debe evaluarse por objeto real del gasto y criterio de la autoridad electoral, con asesoramiento contable. [Bo8 B50](#)

No se acepta dinero condicionado a incluir o excluir una posición. Si hay patrocinio permitido por la ley partidaria aplicable, se informa origen, monto, finalidad y cualquier vínculo con el asunto debatido antes de que empiece la sesión; un aporte incompatible se rechaza. Los contratos de facilitación y tecnología se documentan y sus proveedores declaran vínculos relevantes. El control interno revisa presupuesto, contratación y conflictos de intereses. La rendición pública puede mostrar partidas agregadas y documentos contractuales sin exponer domicilios, datos bancarios o afiliación de participantes. Si una administración pública presta un salón conforme a reglas generales abiertas a todas las fuerzas, esa condición y su valoración contable se analizan y publican; no se usa infraestructura estatal como privilegio partidario.

## **Disenso, datos y protección frente a captura**

La Ley 25.326 obliga a tratar datos personales con finalidad, calidad y seguridad; una reunión política puede revelar preferencias sensibles aunque no haya un formulario que las pregunte. Por ello, el registro de inscripciones pide solo contacto y condiciones de accesibilidad necesarias, separa información logística de opiniones, fija plazo de conservación y limita acceso. Las actas atribuyen una intervención a su autora solo con consentimiento informado específico. Para el resto, pueden registrar argumentos sin identificador personal. Una grabación requiere aviso y finalidad concreta; el retiro de consentimiento para publicidad no altera la integridad de decisiones ya adoptadas, pero sí obliga a revisar difusión de datos personales. [B06](#)

La captura más probable no es tecnológica: es que una facción elija invitados, redacte las preguntas y publique solo los elogios. Para detectarla se registran tasas de inscripción, selección, asistencia y abandono por categorías pertinentes y voluntariamente declaradas, sin construir perfiles políticos nominativos. Se publican también las preguntas no respondidas, los intereses declarados de expositores y las objeciones. Un veedor metodológico independiente del equipo convocante puede observar el piloto; su informe no certifica neutralidad absoluta, pero permite comparar reglas anunciadas con práctica. Una queja por exclusión, trato o manipulación se presenta a una instancia partidaria distinta de la coordinación del encuentro, con plazo de respuesta y registro de resolución anonimizado.

El Consejo no juzga «noticias falsas» ni ordena retirar opiniones. Si detecta una afirmación verificable incorrecta en su propio informe, publica corrección con fuente y conserva historial. Una crítica al partido o a sus gobernantes puede constar íntegra, dentro de límites legales aplicables a cualquier expresión. La Declaración de Principios de la CIDH sobre libertad de expresión aporta un criterio de cautela frente a presiones directas e indirectas; no otorga inmunidad frente a responsabilidad por hechos concretos. [B49](#)

## **Piloto, evaluación y cierre**

Se propone un piloto en dos localidades de tamaño distinto y sobre dos problemas acotados, durante seis meses. Antes de iniciar, el partido registra su presupuesto, su hipótesis de utilidad y los indicadores: diversidad de participantes respecto de la convocatoria, proporción de fuentes con localizador, número de alternativas con costo y competencia identificados, proporción de disensos conservados, respuesta del órgano partidario dentro del plazo, satisfacción y quejas fundadas. Estas métricas describen proceso; no prueban que el Consejo haya mejorado una política pública. Para eso haría falta seguir decisiones y resultados, y comparar con mecanismos alternativos de consulta.

La regla de cierre es sustantiva. Si la selección estuvo dominada por una facción, hubo uso partidario de datos personales, se ocultó financiación relevante o el órgano receptor nunca respondió, se suspende la réplica y se publica un informe de falla. Si la participación fue baja por barreras de acceso, se modifica formato y se prueba otra vez antes de declarar desinterés ciudadano. Si las recomendaciones son rigurosas pero impopulares para la conducción, su publicación sigue siendo obligatoria por la regla aceptada al convocar. Una institución consultiva que solo sobrevive cuando confirma al liderazgo no cumple el fin que justifica su costo.

**Livia — contrapunto crítico.** La expresión «Diálogo Nacional» puede sonar más representativa que el dispositivo real. El nombre no debe ocultar que se trata de una iniciativa de una fuerza política, con participantes seleccionados y autoridad limitada. Propongo que cada informe lleve una primera página de alcance: organización convocante, número y criterio de participantes, población no escuchada, financiación, decisión que puede influir y desacuerdos principales. Si esa página resulta incómoda, probablemente revela una debilidad que debe corregirse antes de pedir confianza.

El Consejo vale como práctica de aprendizaje del partido y como oferta de argumentos sometidos a crítica pública. Su contribución democrática depende de tres renunciaciones comprobables: no apropiarse de la voz de todos, no controlar el disenso y no mezclar recursos estatales con organización partidaria. El capítulo II.23 tratará las consultas y participaciones que sí pueden formar parte de una administración pública competente.

## Referencias específicas

- B03. Constitución argentina, arts. 14, 38 y 121–123.
- B06. Ley 25.326, arts. 4, 9 y 11.
- B07. Ley 23.298, arts. 3 y 21.
- B08. Ley 26.215, arts. 12 y 18–24; examinar reglas de aportes según cada caso.
- B31. Carta orgánica nacional del PJ ordenada en 2019; esta edición no certifica cambios registrales posteriores.
- B49. CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, principios 1–7 y 13.
- B50. Cámara Nacional Electoral, materiales de orientación para rendición partidaria.

## 12. Comunas rurales y localidades pequeñas

### El problema de escala

Una comunidad de pocos cientos de habitantes necesita agua, caminos transitables, alumbrado, salubridad y respuesta a reclamos tan legítimamente como una ciudad. No dispone, sin embargo, de igual base de contribuyentes ni de equipos especializados para cada función. Copiar un organigrama urbano produce cargos sin capacidad de ejecución; centralizarlo todo en la capital provincial deja pequeñas fallas sin responsable cercano. La solución es una **administración modular**: gobierno local que decide prioridades dentro de su competencia, registro simple de servicios y cuentas, asistencia técnica provincial y contratación o cooperación compartida para funciones que exceden su escala.

No existe un régimen comunal único argentino. La Constitución nacional asegura autonomía municipal conforme al alcance y contenido que reglamenta cada provincia, y reserva a las provincias poderes no delegados. Para dar concreción al modelo, este capítulo usa **Córdoba como caso jurídico de referencia**, sin trasladar sus reglas a Chaco, Neuquén u otra provincia. La Constitución cordobesa contempla comunas en poblaciones estables de menos de dos mil habitantes y remite a la ley condiciones, competencias, recursos y forma representativa con elección directa. La Ley 8.102 actualizada permite constituir las bajo sus condiciones, prevé una Comisión de tres miembros electos, un Tribunal de Cuentas comunal, asambleas y recursos propios y transferidos. [B03](#) [B57](#) [B58](#)

Esas instituciones existentes son un punto de partida, no un resultado ya logrado. Una comuna puede cumplir formalmente con actas y aun así no saber cuánto cuesta cada servicio; puede tener tecnología y seguir sin contestar reclamos. La propuesta busca hacer observables decisiones, tiempos y gastos, sin convertir al vecino en usuario obligado de una plataforma digital.

### Competencia y población del piloto

Se define un **caso hipotético**: una comuna cordobesa con localidad central y parajes dispersos, menos de dos mil habitantes según la condición legal, red de calles de tierra, una oficina administrativa y servicios prestados por una mezcla de personal propio, proveedores y acuerdos con otros niveles. No se le asigna nombre, población exacta ni presupuesto, porque hacerlo sugeriría datos observados que no se han obtenido. Antes de implementar un piloto real hay que escoger una comuna con convenio de cooperación, verificar su radio, padrón, actos de creación, cuentas auditadas, estado de redes y contratos.

El primer mapa de funciones clasifica cada servicio en cuatro casilleros: competencia comunal propia, competencia comunal ejecutada mediante convenio, función provincial con ventanilla local y pedido vecinal fuera de competencia. La Ley 8.102 atribuye a la Comisión obras y servicios comunitarios, salubridad y saneamiento, permite convenios con municipios y provincia y asociaciones intermunicipales, y le encomienda presupuestos y ciertas resoluciones. Esto no la convierte por sí sola en autoridad sanitaria, educativa o policial completa. Cuando una vecina solicita un medicamento o denuncia violencia, la oficina debe orientar y derivar con seguridad; no debe prometer decidir una prestación o investigación ajena. [B58](#)

La población objetivo incluye residentes del núcleo, parajes, productores, trabajadores temporarios y personas con dificultades de movilidad. Para planificar un servicio hace falta identificar quienes lo

usan, no solo quienes tienen domicilio electoral. Para votar en una asamblea formal rigen en cambio los requisitos de la ley. La distinción evita que una ficha de reclamos administrativos confunda acceso a servicios con derecho electoral. El plan debe evaluar distancias, conectividad, estacionalidad y edad sin publicar datos nominativos sensibles.

## Organigrama que cabe en una comuna

La Comisión electa fija prioridades, aprueba presupuesto y controla al Presidente; sus resoluciones se adoptan y registran conforme a la ley. El Presidente dirige ejecución y representa legalmente; Secretario conserva actos y supervisa servicios; Tesorero registra fondos y firma pagos conjuntamente con Presidente. El Tribunal de Cuentas comunal ejerce su función legal de control. No se propone sustituirlos por «gerentes» ni crear una secretaría para cada servicio. B58

Una mesa única de atención, atendida por personal existente o compartido, recibe pedidos por mostrador, teléfono y canal digital. Cada pedido recibe número, fecha, lugar, tipo, riesgo inmediato y responsable de respuesta. La persona puede consultar estado sin tener una cuenta en línea. Un pedido urgente de pérdida de agua sigue un protocolo de aviso al prestador; uno de poda ingresa a la programación ordinaria; una queja por facturación se dirige al órgano competente con constancia. El registro distingue **recepción, derivación, trabajo iniciado, resuelto y cerrado con conformidad o desacuerdo**. Cerrar una ficha sin verificar el servicio no cuenta como reparación.

La ejecución se agrupa en módulos: mantenimiento de calles y desagües; agua y saneamiento según titularidad de la red; alumbrado y espacios comunes; higiene y residuos; administración y compras; atención y derivación social. Cada módulo tiene ficha de activo, responsable, frecuencia y contrato si existe. Una misma persona puede desempeñar tareas de más de un módulo, pero el control de pagos no debe depender de la sola firma del ejecutor. Para trabajos especializados, una asociación intercomunal o convenio provincial puede compartir maquinaria, laboratorio de agua, asesoría jurídica o sistema de compras. El contrato debe precisar propiedad de activos, costos, turnos de uso y quién responde ante falla; «cooperación» sin esas reglas puede diluir responsabilidad.

## Presupuesto y costo completo del servicio

Antes de comprar tecnología o maquinaria, la comuna calcula una línea de base por servicio. Para mantenimiento vial: horas de personal, combustible, reparación de equipos, insumos, contratistas y aporte de otra jurisdicción. Para alumbrado: energía, reposición, cuadrillas y convenio con distribuidora. Para agua: energía de bombeo, análisis, productos, roturas, cobranza y amortización de equipos; hay que definir si el prestador es la comuna, una cooperativa u otro ente antes de cargar todos los costos al presupuesto comunal. Cada ficha muestra costos recurrentes, inversión inicial y contingencias por separado. Un aporte provincial para comprar un camión no financia automáticamente combustible, chofer y mantenimiento de cinco años.

Los recursos comunales legales incluyen tasas y precios por servicios, participación en tributos provinciales, coparticipación, transferencias, donaciones admisibles, ingresos patrimoniales y crédito de entidades oficiales en las condiciones aplicables. La Ley 8.102 enumera categorías; no determina aquí una suma disponible para el piloto. B58 La decisión financiera propuesta compara **ingreso recurrente conservador** con **gasto recurrente comprometido**, reserva una partida de reparaciones y marca transferencias inciertas. No autoriza una obligación permanente basándose en una subvención única. Si se considera crédito, se requiere norma, capacidad de pago y análisis del

riesgo de que el flujo de coparticipación caiga; no se financia operación ordinaria con deuda bajo la etiqueta de inversión.

La ley exige resoluciones protocolizadas, registros de fondos, inventario y operaciones bancarias; el Presidente remite balances trimestrales al organismo provincial competente y comparte firma de pagos con Tesorero. Un tablero público sencillo debe derivar de esos libros y mostrar presupuesto aprobado, ejecución, deudas exigibles, contratos, transferencias recibidas y principales servicios, con demoras de publicación justificadas. Digitalizar un dato nunca reemplaza el asiento legal. La asamblea ordinaria anual considera el informe de la Comisión, y las extraordinarias tienen reglas de convocatoria y pedido del electorado. Se usa esa rendición existente para discutir resultados y reclamos, sin simular que una encuesta electrónica reemplaza la asamblea legal. B58

### Un piloto de doce meses con puerta de salida

Meses uno y dos: acuerdo voluntario entre comuna y provincia para asistencia técnica, inventario de servicios y revisión de legalidad; publicación del presupuesto disponible. Meses tres y cuatro: prueba de la mesa única, libro de reclamos y catálogo de competencias, usando canales presenciales y telefónicos existentes. Meses cinco a ocho: programación preventiva de dos servicios, por ejemplo alumbrado y desagües, con ficha de costo y registro de trabajos. Meses nueve y diez: revisión del Tribunal de Cuentas y asamblea de resultados; meses once y doce: corrección o decisión de ampliar a otros módulos. Los plazos son una **secuencia propuesta**, no una duración probada como óptima.

Los indicadores distinguen actividad de resultado: proporción de reclamos con acuse dentro del plazo anunciado; tiempo desde aviso hasta reparación verificada; porcentaje de luminarias funcionales según inspección; días de interrupción de un servicio; diferencia entre costo estimado y efectivo; contratos con documentación completa; pedidos derivados correctamente; y quejas por trato o exclusión. Cada indicador necesita denominador, fuente y fecha. Se reporta también el costo de atender por distintos canales, para no ahorrar en oficina a costa de excluir a personas mayores o vecinas de parajes sin señal. La transparencia se equilibra con privacidad: mapas de reclamos pueden agrupar ubicaciones si revelan condiciones de salud, conflictos familiares o vulnerabilidad.

Se suspende un módulo si su costo permanente supera financiación comprobada, si no se puede asignar responsable de seguridad, si el nuevo registro interrumpe la prestación o si el control encuentra manipulación. La suspensión debe conservar un modo básico de atender reclamos y pagar obligaciones. Si una tarea necesita escala mayor, se renegocia cooperación intercomunal o provincial con presupuesto explícito. La reversibilidad es una obligación de no dejar a la comuna con software, equipos o compromisos que no puede sostener.

**Livia — contrapunto crítico.** Un diseño modular puede verse prolijo desde una capital y convertir voluntarios o empleados sobrecargados en operadores de formularios. Antes de celebrar la «eficiencia», preguntaría a la comuna cuánto tiempo toma registrar cada paso, qué información ya existe y quién soportará el trabajo adicional. Si el piloto exige más carga administrativa que la mejora que produce, hay que simplificarlo. La segunda pregunta es política: una Comisión de tres miembros puede concentrar vínculos familiares y comerciales en un territorio pequeño. La transparencia de contratos y la revisión del Tribunal de Cuentas son esenciales, pero deben proteger a quien reclama contra represalias locales.

La escala pequeña no justifica derechos menores ni estructuras ficticias. Una administración comunal capaz conoce sus límites, mantiene presencia, explica qué puede resolver, comparte recursos con

reglas claras y permite verificar tanto la factura como el servicio. Los capítulos II.14–17 retomarán las relaciones provinciales y regionales y desarrollarán casos territoriales con presupuestos hipotéticos explícitos.

### **Referencias específicas**

- B03. Constitución nacional, arts. 121 y 123.
- B57. Constitución de la Provincia de Córdoba, arts. 180, 191–192 y 194.
- B58. Ley cordobesa 8.102 actualizada, arts. 188, 192–210 y 220–221.

## 13. Municipios intermedios y grandes

### La escala cambia el problema de gobierno

Un municipio intermedio necesita equipos estables para calles, residuos, habilitaciones, desarrollo urbano y hacienda. Una ciudad grande agrega redes de transporte, contratos de gran escala, barrios con necesidades divergentes y numerosos organismos que pueden pasar responsabilidades entre sí. El salto de complejidad no se resuelve multiplicando secretarías ni instalando una única pantalla de control. Hace falta una **cadena de servicio** que una autoridad política, presupuesto, operación, atención de reclamos, auditoría y corrección. El vecino debe poder saber quién responde por el contenedor que no se vacía o por la obra paralizada, aunque distintas áreas participen.

La forma jurídica varía entre provincias y entre municipios con o sin carta orgánica. La Constitución nacional asegura autonomía municipal conforme a reglas provinciales. En Córdoba, que sirve aquí como ejemplo y no como modelo obligatorio, la Constitución reconoce municipios en asentamientos estables de más de dos mil habitantes y reserva a la legislación y a cartas orgánicas la organización aplicable. Enumera competencias locales de servicios, obras, ambiente, tránsito, presupuesto y publicidad de ingresos y gastos. La Ley 8.102 rige como marco orgánico para municipios sin carta propia en su ámbito; la ciudad de Córdoba posee instituciones y normas locales que requieren examen específico. [B03](#) [B57](#) [B58](#) Una reforma real empieza por una matriz de autoridad: provincia, municipio, prestador y regulador para cada servicio. No se anuncia un poder municipal sobre seguridad, salud o energía que la norma local no confiere.

### Un organigrama alrededor de decisiones

El Concejo, el Ejecutivo y los órganos de control mantienen funciones distintas según la jurisdicción. El Ejecutivo necesita una unidad de coordinación de servicios capaz de convocar a hacienda, obras, ambiente y atención ciudadana; esa unidad no sustituye atribuciones de secretarías ni revisa su propia cuenta. Cada servicio tiene un **responsable de resultado** y responsables de ejecución. El primero responde por metas y fallas aun cuando un contratista haga la tarea. Hacienda certifica disponibilidad y compromisos; compras lleva selección y contrato; control interno examina riesgos; control externo audita según competencia. El órgano deliberativo recibe información suficiente para aprobar presupuesto y exigir explicaciones, sin gestionar rutas de camiones día a día.

Para un municipio intermedio, puede bastar una dirección integrada de mantenimiento con cuadrillas y contratos, una tesorería capaz, planeamiento territorial y una ventanilla de servicios. En una ciudad grande conviene descentralizar atención y programación por zonas, mantener estándares comunes y reservar decisiones de red para una coordinación central. Descentralizar sin datos comunes produce barrios con criterios incompatibles; centralizar cada reparación obliga a esperar autorización para tareas rutinarias. El diseño asigna a cada nivel un umbral de decisión monetario y operativo, una vía de escalamiento y un sustituto cuando la persona responsable falta. Esos umbrales son propuestas a fijar en ordenanzas o reglamentos aplicables, no números universales.

La carrera administrativa sostiene continuidad. Cambiar de intendente no debería borrar inventarios, contratos ni protocolos de emergencia. Las designaciones y ascensos requieren criterios públicos, protección frente a patronazgo y formación ligada a tareas. A la vez, una plantilla rígida que impida mover personal a un problema urgente puede dejar servicios sin respuesta. La solución debe respetar estatutos y negociación vigentes y planificar movilidad interna con capacitación y funciones

definidas. Contratar consultores para operar tareas permanentes puede ocultar una necesidad estable y hacer dependiente al municipio de un proveedor.

### **Cinco cadenas de servicio**

**Residuos.** La autoridad define cobertura, frecuencia, separación aplicable, disposición final y estándares de limpieza. Un contrato especifica rutas, evidencia de prestación, fallas, penalidades proporcionales y mecanismo de revisión de costos. El reclamo ciudadano se cruza con verificación de campo; no basta geolocalizar el camión. La salud del personal, las condiciones de recuperadores y el destino final importan tanto como la regularidad de recolección. Si el municipio comparte disposición con otras localidades, el convenio identifica inversiones, riesgos ambientales y reparto de costos.

**Calles y obras.** Un inventario ubica superficie, estado, drenaje y tránsito pesado. La programación distingue bacheo urgente, mantenimiento preventivo y reconstrucción. Cada obra publica proyecto, contrato, cambios, certificado de avance, recepción y período de garantía, con resguardo de información que corresponda por ley. Una calle reparada repetidamente por falla de drenaje exige intervenir la causa, no premiar al área por cantidad de baches tapados. Se prioriza por seguridad, conectividad y vulnerabilidad territorial con criterios anunciados.

**Urbanismo y habilitaciones.** Un trámite claro reduce tiempo e incertidumbre para viviendas y comercios, pero la rapidez no debe borrar evaluación ambiental, accesibilidad ni defensa de vecinos afectados. El expediente registra requisito, autoridad, plazos legales, suspensión fundada, inspección y recurso. Un mapa de suelo público facilita planificar infraestructura y detectar conflictos de interés en cambios de zonificación; publicar domicilios de denunciantes o datos personales ajenos al trámite sería innecesario. Cambios de uso del suelo con plusvalías privadas relevantes deben debatirse con razones y compensaciones conforme al derecho local.

**Movilidad y seguridad vial.** La competencia de tránsito puede incluir control, señalización y planificación de transporte urbano según jurisdicción. Se miden tiempos de viaje, siniestros, cobertura y accesibilidad, no solo multas. En grandes ciudades, un contrato de transporte requiere separar subsidio al usuario, costo de operación y desempeño del prestador. Un sistema que premia kilómetros recorridos sin revisar ocupación y frecuencia puede gastar más y prestar peor servicio. Seguridad ciudadana municipal se limita a prevención y coordinación dentro de competencias; la existencia de cámaras no transforma al municipio en juez ni autoriza vigilancia indiscriminada.

**Desarrollo local.** El municipio puede simplificar habilitaciones, coordinar formación y orientar inversión según facultades, pero no debe prometer por sí solo crédito, aranceles o tipo de cambio. Su aporte a un clúster productivo puede ser suelo, logística, formación y normas previsibles. La evaluación distingue empresas que ya iban a instalarse de inversiones plausiblemente inducidas por la intervención. Si concede suelo o exención, debe publicar contraprestación, plazo, empleo o inversión comprometidos y cláusula de recuperación conforme a ley. El capítulo II.27 detallará instrumentos nacionales y provinciales, que no deben atribuirse a una intendencia.

## Hacienda que muestra el costo de decidir

El presupuesto municipal organiza gasto corriente, inversión, deuda, transferencias y contingencias. Cada nuevo servicio requiere calcular costo de inicio y costo anual de operación, identificar fuente y prever mantenimiento. Para una flota de residuos, el precio de compra no agota combustible, salarios, seguros, reparación, renovación y disposición final. Para un sistema digital, la licencia inicial no cubre migración de datos, seguridad, soporte y salida del proveedor. El capítulo II.01 separó costo fiscal de costo económico completo; aquí la unidad práctica es el servicio por zona y período, con conciliación al presupuesto legal.

La publicación debe vincular cada meta con programa presupuestario, contrato y responsable, sin vender correlación como causalidad. La ciudad de Córdoba ofrece un ejemplo existente de tablero de operaciones con accesos a trámites, reclamos, movilidad, ejecución presupuestaria y compras, y un plan de metas 2024–2027. Su presencia muestra factibilidad de integrar vistas; no acredita por sí sola precisión de datos, mejora de servicios ni transparencia efectiva de todos los contratos. [B62](#) [B63](#) La evaluación debe muestrear registros de origen y comparar lo que la pantalla anuncia con lo que ocurre en barrios.

## Tablero público y reclamación verificable

El tablero propuesto contiene, por servicio y zona, definición, población cubierta, línea de base, meta fechada, ejecutado, calidad del dato, presupuesto y responsable. En residuos: viajes programados y cumplidos, reclamos confirmados, días hasta reparación de falla, costo por tonelada con método y destino final verificado. En calles: superficie intervenida por tipo, estado posterior y reincidencia. En habilitaciones: mediana y distribución de tiempos, pedidos incompletos, rechazos fundados y recursos. En movilidad: frecuencia real, cobertura territorial, accidentes y costo público por ruta. Un promedio municipal puede ocultar barrios olvidados; se publican distribuciones sin permitir identificar personas vulnerables.

El reclamo no es una votación ni una orden a un contratista. Es un dato de alerta: se acusa recibo, se clasifica riesgo, se verifica, se asigna, se comunica decisión y se ofrece vía de revisión. Una persona puede reclamar sin smartphone. Se conserva historial de cambios para evitar que una oficina cierre casos cambiando su etiqueta. La auditoría de calidad compara muestra de reclamos cerrados con llamadas o inspecciones, y publica tasa de cierres improcedentes. La Ley 25.326 limita uso y exposición de datos personales; el acceso a información pública y las ordenanzas locales determinan qué documentos deben publicarse y qué excepciones se aplican. [B06](#)

## Piloto y condiciones de reversión

Se propone empezar con dos zonas distintas de un municipio intermedio o grande y dos servicios medibles, por ejemplo residuos y mantenimiento vial, durante un ejercicio presupuestario. La elección de zonas se justifica por estado de servicio y factibilidad de comparación, no por afinidad política. La línea de base usa al menos registros previos suficientes para conocer estacionalidad; si no existen, primero se construye medición y se declara esa limitación. Se fijan responsables, costo de adaptación de sistemas y protocolo para que el servicio continúe durante la prueba.

La comparación de resultados debe controlar cambios de contrato, clima, precios y obras provinciales relevantes. Si una zona mejora, no se atribuye automáticamente al tablero. Una evaluación externa revisa muestra de casos, datos y gastos. Se expande solo si hay evidencia de mejor respuesta y

sostenibilidad presupuestaria; se corrige si beneficia zonas centrales y empeora periféricas; se suspende si el sistema incentiva cierre falso de reclamos, expone datos o desvía personal esencial hacia carga administrativa. Los contratos tecnológicos incluirán exportación de datos en formato reutilizable y continuidad manual de operaciones críticas.

**Livia — contrapunto crítico.** Una gran ciudad puede mostrar cientos de indicadores y seguir ocultando la decisión que importa: qué barrio recibió recursos y cuál esperó. Propongo que cada prioridad anual explique la regla de asignación territorial y publique excepciones con firma responsable. También propongo escuchar al trabajador que ejecuta la ruta y al vecino que soporta el servicio, porque la métrica administrativa suele describir mejor lo que el sistema registra que lo que realmente entrega.

Un municipio capaz no se define por tamaño de su edificio ni por cantidad de aplicaciones. Se define por saber qué debe hacer, financiarlo de modo responsable, corregir fallas antes de que se vuelvan rutina y permitir que concejales, controles y vecinos contrasten su relato con evidencia. El capítulo II.17 reunirá este modelo con el de la comuna y el corredor productivo en casos completos.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, arts. 121 y 123.
- B06. Ley 25.326, calidad, seguridad y cesión de datos personales.
- B57. Constitución de Córdoba, arts. 180–186.
- B58. Ley 8.102 actualizada, ámbito para municipios sin carta orgánica y régimen de hacienda y control.
- B62. Municipalidad de Córdoba, Tablero de Operaciones de la Ciudad, página pública consultada 19/10/2026.
- B63. Municipalidad de Córdoba, Plan de Metas 2024–2027, tablero público consultado 19/10/2026.

## 14. Gobiernos provinciales

### El nivel que une derechos y territorio

La provincia no es una oficina regional del gobierno nacional. Conserva poderes no delegados, dicta su constitución, elige autoridades y organiza justicia y administración conforme a la Constitución nacional. Tampoco puede resolver sola problemas que atraviesan fronteras o dependen de recursos federales. Su tarea característica es convertir derechos y políticas en redes territoriales capaces de servir a localidades distintas: escuelas, hospitales, caminos, seguridad, justicia y coordinación con municipios dentro de su régimen. [B03](#)

El problema institucional es doble. Desde la capital provincial, una norma uniforme puede ignorar un paraje sin transporte, una ciudad con demanda saturada o una región de población dispersa. Desde cada oficina local, decisiones aisladas pueden romper igualdad de estándares, compras y registros. La arquitectura propuesta combina **estándares provinciales públicos y ejecución territorial con información y facultades definidas**. Un director regional sabe qué puede decidir, cuándo debe escalar y con qué presupuesto; el ministerio sabe dónde falla el servicio sin confundir un tablero con la realidad.

Cada provincia requiere matriz jurídica propia. Para mostrar cómo se construye, Córdoba sirve como ilustración: su Constitución reconoce deberes de salud y educación, atribuciones legislativas sobre políticas y presupuesto, atribuciones ejecutivas de administración y publicación trimestral de ejecución, Tribunal de Cuentas elegido con representación minoritaria y cooperación con municipios. Esas reglas no se copian a otra constitución. En un programa nacional, la provincia participante adapta matriz de competencias, órganos de control y convenios antes de recibir recursos. [B57](#)

### Cinco decisiones de diseño

Primera: **qué se garantiza**. Para cada servicio provincial se fija un estándar de acceso y calidad que las personas puedan entender. En salud, podría describir derivación, tiempos críticos, abastecimiento y continuidad de tratamiento según cartera competente; en educación, días efectivos, docentes, edificios, apoyos y trayectorias; en caminos, transitabilidad y mantenimiento. Los ejemplos no constituyen promesas cuantificadas ni sustituyen leyes sectoriales. Una garantía operativa exige presupuesto, personal, responsables y procedimiento de reclamación. Sin estos elementos es un anuncio.

Segunda: **qué se decide cerca del territorio**. Una región sanitaria puede ajustar turnos, rutas de traslado y distribución de equipos; no debería modificar arbitrariamente elegibilidad de prestaciones legales. Una dirección educativa puede detectar ausentismo y apoyar escuelas; no puede omitir el currículo o derechos docentes por una meta de tablero. Un distrito vial puede priorizar mantenimiento dentro de criterios provinciales, con publicación de excepciones. El margen local está escrito y es revisable. La desconcentración sin recursos es delegación de culpa; la autonomía sin estándares puede aumentar desigualdad.

Tercera: **qué se comparte**. Compras de insumos comunes pueden ganar escala, mientras alimentos frescos o reparaciones urgentes requieren reglas adaptadas. Datos de salud y educación necesitan interoperabilidad limitada por finalidad y privacidad; no hace falta crear un expediente único con acceso libre entre ministerios. Talento técnico escaso puede organizarse en equipos provinciales

móviles que apoyen municipios y regiones. Los convenios deben precisar financiamiento, titularidad de bienes, mantenimiento y responsabilidad por daños. El capítulo II.15 desarrollará consorcios entre provincias; aquí se trata de la relación interior de cada una.

Cuarta: **quién controla**. La Legislatura aprueba presupuesto y solicita informes; el Ejecutivo ejecuta; los órganos de control ejercen atribuciones legales; la Justicia revisa controversias concretas. Córdoba, por ejemplo, tiene Tribunal de Cuentas con facultades de control de inversión de caudales y de informe a la Legislatura, y la Constitución exige al Ejecutivo publicar trimestralmente ejecución presupuestaria y de Tesorería. [B57](#) La plataforma de gestión propuesta entrega trazas a esos órganos conforme a sus competencias, sin convertir al gobernador en auditor final de sus propios gastos ni trasladar automáticamente las funciones de AGN o SIGEN nacionales a un ámbito provincial.

Quinta: **cómo se corrige**. Un indicador que empeora debe abrir diagnóstico, no una sanción instantánea al último empleado de la cadena. Si un hospital registra derivaciones demoradas, se examinan ambulancias, especialistas, protocolos y presupuesto. Si una escuela pierde alumnos, se considera migración, transporte, violencia y calidad de enseñanza. La corrección puede requerir inversión, cambio de horario, mejora de gestión o revisión de una meta mal definida. El titular político debe informar qué hizo y cuándo se revisará; el control externo puede confirmar o impugnar el relato.

## Salud y educación como redes, no como organigramas

Una red sanitaria provincial conecta atención primaria, hospitales de complejidad distinta, emergencias, laboratorio, medicamentos y sistemas de información. Para una población rural, el derecho a atención no se satisface dibujando un hospital en la capital si no hay transporte, turnos o seguimiento. La propuesta exige mapa de oferta y demanda por región, protocolos de derivación, registro de espera y continuidad, y acuerdos explícitos con municipios u otros prestadores cuando corresponda. No presupone que la provincia sea titular de cada centro ni que pueda ordenar unilateralmente a obras sociales o prestadores privados. Una compra de medicamentos se evalúa por disponibilidad efectiva y seguridad, no solo por precio unitario.

La red educativa enfrenta otra temporalidad. Un cambio de programa toma años en mostrar efectos; la rotación docente, conectividad, alimentación, transporte y estado edilicio afectan asistencia y aprendizaje. El ministerio provincial puede fijar apoyo a escuelas con mayores barreras, publicar resultados agregados con contexto y escuchar a comunidades. No debe usar un indicador estandarizado para estigmatizar a una escuela que recibe alumnos con más necesidades. La Ley 26.206 establece modalidades como educación intercultural bilingüe; su implementación provincial requiere acuerdos, docentes y participación de pueblos indígenas, no una mención ornamental en un plan. [B46](#)

En ambos sectores, la profesionalización no significa desplazar criterio clínico o pedagógico por una cuota administrativa. Consiste en equipar equipos, registrar fallas, formar y proteger decisiones profesionales sometidas a estándares y revisión. Un tablero puede alertar sobre faltantes de medicamentos o abandono escolar; no debe decidir automáticamente que una persona «no merece» atención o que un docente causó una tasa baja. La Ley 25.326 exige cuidado con datos personales y prevé una garantía para ciertos actos basados únicamente en perfiles informatizados. Los capítulos II.18 y II.21 detallarán límites técnicos y jurídicos. [B06](#)

## Presupuesto provincial y pactos con municipios

El presupuesto debe mostrar programas, inversión, personal, transferencias, deuda y contingencias por región cuando los datos lo permitan. La comparación entre localidades necesita ajustar población y necesidad; repartir igual monto por habitante puede ser insuficiente para dispersión rural o emergencia ambiental. Pero invocar «necesidad» sin fórmula verificable abre discrecionalidad partidaria. Una regla puede combinar población, vulnerabilidad y costo de prestación, con componente de contingencia documentado. Su peso relativo debe debatirse con estimaciones, simulaciones y una transición para municipios que perderían recursos.

Un convenio provincial con municipio o comuna debe responder cinco preguntas: servicio y estándar, activo y personal aportado por cada parte, flujo de dinero y actualización, dato que prueba prestación, y mecanismo de conflicto o salida. Si la provincia delega mantenimiento de un camino sin maquinaria ni transferencia suficiente, solo cambia la dirección de la queja. Si paga por cantidad de trámites cerrados, puede incentivar rechazos rápidos. El pago puede combinar disponibilidad, calidad verificada y costos elegibles, con controles contra manipulación. Ningún convenio reemplaza una competencia o tributo que exija ley; la autoridad jurídica se verifica antes de firmar.

La carrera provincial merece un programa propio. Concursos y formación deben permitir que conocimientos de salud, catastro, compras o datos sobrevivan a un cambio de gobierno. Las plazas difíciles de cubrir pueden requerir incentivos territoriales transparentes y apoyo de vivienda o traslado dentro del marco laboral aplicable. Si se paga un suplemento sin medir retención y servicio, puede convertirse en renta permanente sin resolver la vacante. La formación se liga a proyectos y evaluación de desempeño con derecho a respuesta, no a adhesión partidaria.

## Piloto en un corredor provincial

Se propone escoger una región con cabecera intermedia, municipios y comunas, y dos servicios conectados: derivación sanitaria y mantenimiento de caminos de acceso. El caso es **hipotético** hasta que haya provincia y datos concretos. Durante la preparación se inventarían centros, tiempos de viaje, estado vial, contratos, personal, presupuesto y normativas de cada actor. La provincia fija estándares y costea recursos; gobiernos locales acuerdan información y tareas dentro de sus facultades; usuarios y personal aportan evidencia de fallas. La primera etapa corrige registro y comunicación antes de comprar plataformas o vehículos.

El resultado se mide por tiempos reales de derivación, interrupciones de acceso, disponibilidad de transporte, días de camino intransitable, costo completo y casos en que la red dejó a una persona sin respuesta. Se publican definiciones y series con desagregación suficiente para ver desigualdad, pero no historias clínicas ni datos individuales. Una evaluación independiente verifica una muestra de viajes y expedientes. Si los tiempos mejoran solo por excluir casos complejos, el indicador debe corregirse. Si el convenio intergubernamental produce demoras de pago o disputa de autoridad, se modifica antes de extender el programa. Una cláusula de salida garantiza continuidad mínima de transporte y atención; un piloto fallido no puede abandonar a pacientes.

**Livia — contrapunto crítico.** La provincia suele ser presentada como «articuladora» sin que se nombre al funcionario que firma una decisión o al órgano que puede objetarla. Propongo que cada servicio piloto tenga una cadena de responsabilidad pública de una página: decisión, presupuesto, operador, control, recurso ciudadano y sustituto ante ausencia. También exigiría publicar las transferencias prometidas y efectivamente pagadas a municipios. De otro modo, la capital puede

responsabilizar a la periferia por una falla que ella misma financió tarde.

El gobierno provincial moderno no necesita uniformar territorios para tratarlos con igual dignidad. Necesita estándares comunes, decisiones locales autorizadas, cuentas regionales legibles y cooperación financiada. Su éxito se mide en servicios que llegan y en instituciones capaces de explicar por qué no llegaron cuando fallan.

### **Referencias específicas**

- B03. Constitución nacional, arts. 121–124.
- B06. Ley 25.326, arts. 4, 9 y 20.
- B46. Ley 26.206, arts. 52–53.
- B57. Constitución de Córdoba, arts. 59–60, 104, 126–127, 144 y 191–194.

## 15. Regiones productivas entre provincias

### El territorio productivo cruza fronteras administrativas

Una cuenca de agua, una cadena de proveedores o un corredor de transporte puede unir provincias con gobiernos, presupuestos y prioridades distintas. Cada jurisdicción puede reparar su tramo de camino y aun así dejar una ruta sin continuidad; puede capacitar trabajadores para una industria que se instala al otro lado del límite y considerar que perdió la inversión. La región ofrece una escala para coordinar estos efectos. Pero si se presenta como «supergobierno» que dicta impuestos, ordena policías o reemplaza legislaturas, excede la arquitectura constitucional y crea autoridad sin responsabilidad electoral clara.

El artículo 124 de la Constitución nacional permite a las provincias crear regiones para desarrollo económico y social y órganos con facultades para sus fines. El artículo 125 permite tratados parciales para intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso; las provincias conservan poderes no delegados y deben respetar competencias federales. B03 La propuesta es un **consorcio de programas interprovinciales con mandatos limitados**, aprobado conforme al derecho de cada provincia, con proyectos, presupuesto y control identificables. Su valor es coordinar una decisión que separadas harían peor o no harían; no crear una nueva capital regional.

La Región Centro ofrece un antecedente real. Córdoba y Santa Fe firmaron en 1998 un tratado que creó una Junta de Gobernadores, Comité Ejecutivo, Comisión Parlamentaria Conjunta consultiva y Secretaría Administrativa, e invitó a municipios y al Gobierno nacional en materias pertinentes. Entre Ríos se incorporó en 1999. El tratado muestra una forma jurídica e institucional, no prueba que todas sus iniciativas hayan tenido éxito económico. B65 B66 La lección no es copiar nombres, sino escribir facultades, participación legislativa, ejecución por cada provincia y rendición.

### Elegir una región por problema

«NOA», «NEA», «Centro», «Cuyo» y «Patagonia» son referencias geográficas y políticas útiles; no son por sí mismas unidades homogéneas de producción. Un programa de litio puede compartir problemas con provincias vecinas y diferir mucho de una estrategia de turismo de altura; un corredor de frío para alimentos puede unir localidades de más de una región tradicional. El mapa funcional debe nacer de flujos de personas, mercancías, agua, energía y conocimiento, además de límites administrativos. Esa delimitación se justifica públicamente y no borra instituciones existentes.

Se propone que cada pacto regional comience con una sola falla de coordinación. Por ejemplo, un corredor agrícola que necesita mantenimiento compatible de rutas provinciales, acceso a terminal ferroviaria bajo autoridad competente y servicios fitosanitarios coordinados. El primer documento identifica trayecto, cuellos de botella, volúmenes observados y proyectados con fuentes, beneficios esperados, impactos ambientales, derechos de comunidades afectadas y alternativas menos costosas. Una obra que parece rentable para una provincia puede desplazar inundación o tránsito pesado a otra. Sin evaluación conjunta, la coordinación puede repartir ganancias y esconder daños.

Un estudio de CEPAL sobre infraestructura y transporte de una región agrícola argentina documentó la relación entre servicios portuarios e hidroviarios, costos, confiabilidad y desarrollo productivo. Es evidencia contextual, no una cifra actual que autorice cualquier corredor. B67 Su utilidad aquí es

metodológica: mirar la cadena logística completa. Pavimentar un tramo sin resolver tiempos en frontera provincial, acceso ferroviario o puerto puede tener retorno menor al anunciado.

### Estructura mínima del pacto

El **consejo político** reúne autoridades ejecutivas designadas por provincias participantes y aprueba objetivos, presupuestos y cambios de alcance dentro de facultades delegadas. Las legislaturas intervienen en la aprobación del instrumento y en las autorizaciones presupuestarias o legales que correspondan; una mesa de gobernadores no puede convertir una decisión política en impuesto común sin ley. Una **secretaría técnica pequeña** mantiene datos, cronograma, expedientes y convocatorias. No ejecuta contratos por sí misma salvo habilitación jurídica expresa. Una **mesa territorial consultiva** reúne municipios, empresas, trabajadores, universidades y organizaciones de personas afectadas con reglas de conflictos de intereses. Su opinión no reemplaza permisos, consultas exigidas por ley ni decisiones de los órganos electos.

Cada proyecto lleva un **anexo de responsabilidades**: tramo o actividad, titular de la competencia, organismo ejecutor, fuente y calendario de fondos, contratación, titularidad y mantenimiento del activo, estándar de servicio, auditor competente, tratamiento de datos y salida. Si la Nación controla un tramo de ruta, puerto o paso fronterizo, se celebra acuerdo con autoridad federal: el pacto provincial no invoca el artículo 124 para dirigir un bien nacional. Si una provincia cambia de gobierno, el acuerdo publicado y los compromisos presupuestarios permiten continuidad o revisión conforme a cláusulas, no bloqueo informal. La continuidad no convierte una obra mala en obligación irrevocable; exige procedimiento para cancelar y distribuir costos hundidos.

Un consorcio puede contratar estudios, compartir laboratorios o coordinar inversiones, pero debe fijar previamente personalidad jurídica si la necesita, jurisdicción aplicable, sistema de compras y régimen de control. La solución de crear una nueva empresa pública regional no es automática. Puede bastar que cada provincia contrate su tramo bajo especificaciones comunes y una unidad técnica compare avances. Cuando se necesita un operador único, su mandato, patrimonio, auditoría y responsabilidad por daños se someten a leyes aprobatorias y contratos que permitan control por las jurisdicciones participantes. La complejidad institucional se justifica por el problema, no por el prestigio de un nuevo ente.

### Financiamiento y reparto de beneficios

La región no crea recursos mediante una firma. Los aportes de provincias, Nación, municipios o crédito deben figurar en sus presupuestos y convenios. El plan financiero distingue inversión inicial, operación, mantenimiento, deuda, compensaciones ambientales y posibles ingresos propios del activo. Una regla simple de aportes iguales puede ser injusta si una provincia obtiene casi todo el beneficio; una regla basada solo en beneficio estimado puede dejar sin fondos al tramo de una provincia menos rica que completa la red. El pacto necesita simulaciones de varios criterios: capacidad fiscal, uso esperado, población servida y beneficio regional; cada criterio tiene datos y conflictos.

La evaluación económica separa ganancia de tiempo y costo logístico de ingresos fiscales. Si la obra reduce fletes, productores y consumidores pueden ganar aunque el Tesoro no recupere el gasto; eso puede justificarla, pero requiere fuente de financiación. Si aumenta valor inmobiliario en un corredor y desplaza comunidades, la incidencia distributiva y posibles compensaciones entran en la cuenta.

Los escenarios deben variar demanda, precio de materiales, tipo de cambio, clima y retrasos. Una tasa interna de retorno calculada con un único pronóstico optimista es insuficiente. El capítulo II.39 integrará escenarios reproducibles; aquí se exige que los supuestos queden registrados antes de decidir.

### Tres pruebas territoriales posibles

En el **NOA**, un estudio podría comparar corredores de carga y pasajeros y coordinación de agua para actividades productivas, con participación de comunidades indígenas y evaluación de cuencas conforme a leyes aplicables. No se presume que todos los intereses mineros, agrícolas y turísticos coincidan. En el **NEA**, una agenda posible es logística fluvial y cadenas de alimentos, sujeta a competencias federales de navegación y controles ambientales. En **Cuyo**, la prioridad puede ser agua, energía y pasos comerciales, con límites fuertes dados por cuencas y tratados. En **Patagonia**, transporte de largas distancias, conectividad y energía exigen costo por usuario y resiliencia climática explícitos. En **Centro**, el antecedente institucional permite probar coordinación de formación, transporte y ciencia sin partir de cero. Estas son **hipótesis de agenda**, no proyectos aprobados ni datos de rentabilidad; cada una requiere actores, legislación y línea de base propios.

La diversidad territorial desaconseja construir un único mapa de «regiones eficientes» desde Buenos Aires. Una provincia puede participar de varios pactos por fines distintos, siempre que compromisos y autoridades no se contradigan. Los municipios afectados deben poder revisar ubicación y ejecución de obras, aunque la firma sea provincial. El interés de un productor exportador no agota el de quienes viven junto al corredor. El mecanismo de participación debe dejar actas, conflictos y respuestas, y proteger a comunidades con derechos de consulta específicos donde correspondan.

### Control, piloto y cierre

El primer piloto debe ser un proyecto acotado con dos provincias, por ejemplo un estándar compartido de mantenimiento e información para una ruta provincial que cruza el límite, antes de financiar una nueva autovía. Se miden interrupciones, tiempo de viaje en distintas estaciones, costos de mantenimiento, seguridad vial y reclamos. Las provincias publican por separado sus pagos y contratos y la secretaría técnica publica una vista común que reconcilie los datos. Una auditoría conjunta puede coordinar procedimientos, pero cada órgano de control conserva competencia legal. La comparación requiere observar tráfico y clima; si el piloto fracasa por falta de cooperación, eso es un resultado institucional que debe registrarse.

La cláusula de suspensión opera si una provincia no aporta lo pactado, si surge un daño ambiental no previsto, si el costo sobrepasa umbral aprobado o si la titularidad de la obra queda en disputa. Debe mantener seguridad y continuidad mínima de servicios y asignar responsabilidades por contratos vigentes. El acuerdo prevé mediación interprovincial y tribunal competente según derecho aplicable; no inventa una corte regional sin base constitucional. Los avances y fallas se informan a legislaturas y ciudadanía de todas las provincias, no solo a la capital que preside temporalmente.

**Livia — contrapunto crítico.** Una «región productiva» puede repetir el desequilibrio que pretende corregir: capitales deciden, corredores principales reciben inversión y localidades laterales asumen impacto sin voz. Pediría un mapa de beneficiarios y perjudicados por tramo, una explicación de alternativas descartadas y presupuesto de mantenimiento para veinte años, aun cuando el piloto inicial sea pequeño. Si no hay datos, debe mostrarse la incertidumbre y limitar la irreversibilidad. La

cooperación federal es más creíble cuando puede decir no a una obra atractiva pero mal fundada.

Las regiones cumplen una función republicana cuando permiten que provincias negocien problemas comunes con poder y cuentas a la vista. Su escala debe ampliar capacidad de acción y control, sin disolver la autonomía provincial ni confundir coordinación con autorización para gastar en nombre de otros.

### **Referencias específicas**

- B03. Constitución nacional, arts. 121, 124–126.
- B65. Tratado de Integración Regional Córdoba–Santa Fe, 1998, arts. 1–12.
- B66. Sitio institucional Región Centro, adhesión de Entre Ríos de 1999 y descripción de órganos.
- B67. CEPAL, *Infraestructura, transporte y desarrollo productivo de una región agrícola: un caso de Argentina*, ficha y resumen institucional.

## 16. Nación y federalismo fiscal

### Una cuenta común con responsabilidades distintas

Las provincias administran gran parte de servicios que una persona asocia con el Estado: escuelas, hospitales, justicia ordinaria, seguridad y caminos bajo sus competencias. La Nación recauda, regula y financia funciones federales y transferencias. Los municipios tienen atribuciones y recursos definidos por cada provincia. Si quien promete un servicio no paga su costo, o quien recauda no debe explicar por qué retiene fondos, el ciudadano no puede asignar responsabilidad. El federalismo fiscal busca que competencias, recursos y controles sean compatibles, sin borrar solidaridad entre territorios desiguales.

La Constitución, en el artículo 75 inciso 2, dispone una ley convenio de coparticipación basada en acuerdos entre Nación y provincias, remisión automática, criterios objetivos, equidad y solidaridad, y prohíbe transferir competencias o servicios sin reasignar recursos. Exige aprobación de provincias y mayorías específicas. <sup>B03</sup> La Ley 23.548 actualizada continúa siendo un marco central de distribución de recursos coparticipables y su artículo 6 prevé transferencias diarias automáticas mediante Banco de la Nación Argentina. Su existencia no equivale a cumplimiento acabado del diseño constitucional de 1994 ni describe todas las transferencias y acuerdos posteriores. <sup>B73</sup>

La propuesta no fija aquí nuevos porcentajes. Sería imposible hacerlo con rigor sin medir recursos, servicios, costos y efectos por jurisdicción, y jurídicamente no bastaría un decreto. Se establece una secuencia de negociación y una contabilidad que permita discutirlos. El capítulo II.39 modelará escenarios, incluidos ganadores, perdedores y mecanismos de transición; un criterio de reparto sin esa prueba puede encender un conflicto federal en lugar de resolverlo.

### Cuatro flujos que no deben mezclarse

Primero, **coparticipación automática**: recursos distribuidos por ley y acuerdos aplicables, que una provincia incorpora a su presupuesto como ingreso de libre o específico uso según regla. La Nación no debe presentar como dádiva discrecional lo que corresponde por mecanismo automático. Segundo, **transferencias condicionadas** para fines pactados, por ejemplo obra o programa sanitario, con calendario, metas y obligaciones de ambas partes. Tercero, **financiación crediticia o garantías**, que generan servicio de deuda y riesgos contingentes, aunque el dinero llegue para una obra atractiva. Cuarto, **gastos nacionales directos en territorio provincial**, como infraestructura o prestaciones bajo competencia federal, que benefician a una región pero no ingresan como recurso provincial.

Una tabla federal anual debe mostrar los cuatro flujos por provincia y por población objetivo, sin sumarlos como si fueran la misma potestad provincial. También debe separar fondos aprobados, transferidos, devengados y efectivamente pagados. Una promesa de convenio no construye una escuela; un gasto nacional ubicado en una provincia no prueba que su gobierno recibió un recurso. La transparencia debe permitir a Congreso y legislaturas cotejar quién comprometió qué y por qué una obra se atrasó.

## La base de costos para negociar

La negociación comienza por inventario de funciones con autoridad legal, población atendida, estándar vigente, costo operativo, mantenimiento, inversión necesaria y obligaciones atrasadas. Un costo por alumno no es comparable sin contemplar distancia rural, edificio, transporte, discapacidad y modalidad. Un costo hospitalario depende de complejidad y derivaciones. No se propone una fórmula que premie gasto histórico sin preguntar calidad; tampoco una que castigue territorios con mayor necesidad por tener menos recaudación propia. La matriz debe distinguir brecha de necesidad, ineficiencia verificable y decisión de nivel de servicio tomada por la provincia.

Después se calcula **capacidad fiscal** con definiciones homogéneas, sin suponer que todo recurso potencial es cobrable de inmediato. Una provincia rica en hidrocarburos puede recibir regalías volátiles y tener costos ambientales y territoriales elevados; otra puede tener poca base tributaria y alta población. La solidaridad federal puede transferir recursos hacia necesidades y brechas de capacidad, mientras incentiva administración tributaria razonable. Si se penaliza cada mejora recaudatoria quitando transferencias en la misma medida, se debilita esfuerzo propio. Si se ignora toda capacidad fiscal, se subsidian decisiones de baja recaudación tomadas por gobiernos con margen para cobrar.

La Ley 25.917 actualizada crea un régimen federal de responsabilidad fiscal e indicadores comparables. Su artículo 8 prevé parámetros homogéneos de gestión en recaudación y gasto aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Esa norma ofrece una infraestructura de comparación, no una calificación automática de calidad de escuela u hospital. [B74](#) Los indicadores deben publicarse con metodología, cobertura y datos faltantes; las cuentas provinciales no son idénticas por mero uso del mismo nombre de partida.

## Acuerdos de servicio que no descarguen costos

Cuando la Nación financia un programa provincial, el convenio debe precisar competencia, prestación, población, costo, actualización por precios, obligaciones de capital y operación, datos de seguimiento, auditoría y salida. Si financia construcción de un hospital pero la provincia no tiene plantel ni presupuesto de operación, la inversión puede quedar ociosa. Si la provincia recibe fondos para una política nacional sin margen de adaptación territorial, puede gastar formalmente y no llegar a personas necesitadas. La coordinación debe permitir ajustes documentados y someterlos al control de ambos niveles.

Una transferencia de funciones exige todavía más. La cláusula constitucional de reasignación de recursos evita pasar una obligación sin medios. Para proponer un cambio se necesita costear personal, patrimonio, contratos, deudas, sistemas, litigios y mantenimiento; acordar el período de transición y la autoridad que responde por incidentes. El traspaso no se evalúa solo por ahorro de Nación: se mira costo consolidado y calidad del servicio. Una provincia puede aceptar una competencia nueva por autonomía y descubrir luego que la financiación se erosiona; una Nación puede temer perder estándares comunes. Un acuerdo de revisión periódica y solución de controversias ayuda, pero no reemplaza la ley cuando esta es necesaria.

## **Coparticipación, autonomía y captura**

Un régimen de reparto demasiado rígido puede no seguir cambios demográficos, ambientales o de costo. Uno demasiado discrecional convierte transferencias en herramienta de disciplina política. La ley convenio constitucional combina automaticidad con criterios objetivos y consenso federal precisamente para limitar ambos riesgos. La transición a una regla más transparente debe mostrar matriz de cambios por provincia y proteger continuidad de servicios esenciales mientras se ajustan coeficientes. Puede incluir fondos de convergencia temporales y revisables, financiados y con salida. No se presenta como solución definitiva sin simular resultados en II.39.

La autonomía provincial incluye responsabilidad por decisiones de gasto. Una provincia puede elegir prioridades diferentes dentro de sus competencias y derechos; la Nación no debe usar una transferencia para dirigir cada contrato local. Pero una transferencia condicionada legítima debe verificar finalidad y resultado. Controlar no significa exigir la misma aplicación informática en veinticuatro jurisdicciones. Significa recibir datos comparables, auditar muestras y permitir correcciones. Los órganos federales no reemplazan tribunales de cuentas provinciales; deben convenir intercambios de información sin confundir mandatos.

## **Un tablero federal que revele controversias**

El tablero anual propuesto contiene: ingresos nacionales coparticipables por tipo y cambios de base; distribución automática por jurisdicción y fecha; transferencias condicionadas con norma, objeto, avance físico y pago; gasto nacional directo territorializado con método; deuda y garantías; costos de servicios transferidos; y recursos propios y regalías publicados por cada provincia con calidad declarada. No permite inferir que la provincia con más gasto per cápita presta mejor servicio. Debe cruzarse con cobertura, calidad y necesidad. Tampoco convierte en «favoritismo» toda diferencia: algunas responden a urgencias o acuerdos legales, otras exigirán explicación.

Un panel de controversias registra desacuerdos sobre cálculo, demora, cumplimiento o competencia, la autoridad que los plantea, documentación, instancia de negociación y resolución. Las partes conservan vías judiciales cuando correspondan. El dato público puede evitar que el ciudadano oiga dos cifras incompatibles sin saber si una refiere a autorización y otra a caja. Publicar diferencias de método es parte de la rendición, incluso cuando no existe acuerdo político.

## **Piloto de conciliación de transferencias**

Antes de renegociar toda coparticipación, se propone un piloto administrativo con Nación y dos provincias voluntarias de distinta estructura fiscal durante un ejercicio. Se seleccionan un programa sanitario y uno de infraestructura con convenios vigentes. Los equipos concilian, mes a mes, presupuesto autorizado, compromiso, devengado, pago, ejecución provincial, prestación y auditoría. No se requieren nuevos porcentajes ni base de datos personales. Los costos del piloto son horas de equipos, integración de sistemas, verificación y publicación; se aprueban en los presupuestos de cada parte.

Los indicadores son conciliaciones completadas a tiempo, diferencias explicadas, demoras de pago, obra o servicio verificado, costo administrativo y número de reclamos de autoridad sin resolver. Si los datos nacionales y provinciales difieren por criterios contables, se documenta la conversión, no se fuerza igualdad artificial. Se suspende ampliación si el sistema exige datos de personas innecesarios, añade trabajo sin mejorar información o los acuerdos se usan para condicionar derechos políticos. Un

informe conjunto puede contener posiciones separadas sobre una controversia.

**Livia — contrapunto crítico.** Las propuestas de federalismo fiscal suelen prometer «criterios objetivos» para evitar reconocer que todo criterio distribuye poder. Población, pobreza, costo geográfico y esfuerzo tributario favorecen combinaciones distintas. Propongo publicar una matriz de sensibilidad antes de elegir pesos: cuánto recibe cada jurisdicción con cada regla y qué servicio podría sostener durante la transición. La objeción de una provincia que pierde no es automáticamente egoísmo; puede revelar hospitales y escuelas dependientes de una regla antigua. La solidaridad requiere una negociación que muestre estos costos sin esconderlos.

Un federalismo fiscal moderno no promete eliminar la disputa entre Nación y provincias. La vuelve verificable y tratable mediante competencias claras, flujos distinguibles, datos comparables, transferencia de funciones con recursos y reglas de revisión. La calidad de la Nación federal se prueba en la continuidad de servicios de cada territorio y en la capacidad de rendir cuentas por el peso que los financia.

### Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, arts. 75 incs. 2–3, 121–124 y disposición transitoria sexta.
- B73. Ley 23.548, texto actualizado, en especial art. 6 sobre transferencias automáticas.
- B74. Ley 25.917, texto actualizado, arts. 7–8 y régimen federal de responsabilidad fiscal.

## 17. Casos territoriales completos

### Cómo leer los tres casos

Los capítulos II.12–16 definieron competencias y métodos para comuna, municipio, provincia, región y Nación. Aquí se ensayan tres decisiones completas para probar si esas piezas encajan. **Todos los lugares, presupuestos, ingresos, tiempos de ejecución y efectos esperados de los casos son hipotéticos.** Se usan unidades de cuenta hipotéticas (UCH), sin equivalencia en pesos ni pretensión de describir una jurisdicción real. Las reglas legales citadas son reales; los montos no. El archivo *INVESTIGACION/ESCENARIOS\_TERRITORIALES\_HIPOTETICOS.csv* conserva supuestos para modificar y recalcular. Ningún caso constituye un estudio de factibilidad listo para contratación.

Cada presupuesto se expresa en UCH constantes de un mismo año supuesto. Si se evalúa en una jurisdicción real habrá que reemplazarlo por precios fechados, salarios, contratos, inflación esperada, costos de mantenimiento, impuestos y financiamiento. Las tres pruebas comparten una regla: el servicio nuevo tiene responsable legal, fuente de fondos, revisión y salida antes de que se anuncie. El presupuesto libre es un **supuesto**, no dinero hallado en cuentas públicas. Si la auditoría de base no confirma ese margen, no se inicia.

### Caso A: comuna cordobesa y respuesta a fallas de agua y caminos

Imaginemos una comuna con parajes cercanos. El agua es prestada por un operador cuyo título deberá verificarse y la comuna tiene competencia de caminos locales y capacidad de convenir servicios. Los vecinos sufren cortes sin registro común y un camino de acceso se vuelve intransitable tras lluvias. La Comisión comunal no puede ordenar al operador ni a la provincia fuera de sus facultades. Primero firma, conforme a ley y competencias comprobadas, un protocolo de aviso con el prestador de agua y un convenio de mantenimiento vial si un tramo pertenece a otro nivel. La mesa comunal recibe reclamos presencialmente y por teléfono; un registro simple asigna urgencia, responsable y plazo de respuesta. No se compra una aplicación hasta probar el circuito en papel o planilla segura.

La Ley cordobesa 8.102 prevé Comisión electa de tres miembros, resoluciones y registros, Tribunal de Cuentas, asamblea y categorías de recursos. La Comisión aprueba piloto y gasto; Presidente y Tesorero firman pagos según regla; Secretario conserva actas y supervisa; el Tribunal de Cuentas controla. La asamblea ordinaria recibe informe y las extraordinarias siguen sus requisitos legales. B58 La oficina informa si el reclamo es de competencia comunal, del prestador o provincial. Derivar con constancia es un resultado legítimo; fingir que la comuna reparó una red ajena sería falsear la métrica.

**Presupuesto de prueba A, año uno:** ingresos recurrentes 100 UCH; obligaciones existentes 78; margen 22. El piloto requiere equipamiento y registro 6, trabajo y mantenimiento adicionales 8, verificación independiente 2 y reserva de contingencia 4: total 20; quedan 2 UCH sin comprometer. La fuente sería el margen ordinario supuesto, no deuda ni subvención única. Para el año dos, sin nueva compra inicial, se supone gasto incremental de 8, evaluación 1 y reserva 3: total 12, siempre que ingresos y obligaciones permanezcan iguales en términos reales. Esta proyección no autoriza incrementos salariales o contratos sin verificar su indexación.

El calendario dura doce meses: dos de inventario y convenio, dos de registro piloto, seis de servicio y verificación mensual, dos de cierre y asamblea. Indicadores: horas hasta acuse, interrupciones de agua notificadas al prestador, días de camino intransitable, reparación verificada y reclamos cerrados indebidamente. La fuente de cada dato es ficha, registro de operador, inspección o acta; no se cuenta «resuelto» cuando solo se envió un mensaje. Una muestra de vecinos de parajes compara acceso real con el núcleo urbano. Si ingresos caen diez por ciento sobre el supuesto, el margen baja a 12 UCH; el plan de 20 ya no cabe. La Comisión debe suspender compra o buscar financiación legal adicional antes de asumir obligaciones, manteniendo atención mínima. Si el prestador de agua no acepta protocolo, el piloto se limita a reclamos y competencia vial y declara esa restricción.

## **Caso B: municipio intermedio y dos servicios urbanos**

El segundo caso supone un municipio cordobés intermedio sin carta orgánica propia, sujeto al régimen aplicable de la Ley 8.102, con barrios de distinta calidad de recolección y calles. La autoridad municipal debe verificar esa condición jurídica, contratos existentes y mapa de competencias antes de adaptar el caso. El Concejo aprueba presupuesto y recibe informes según su régimen; el Ejecutivo ejecuta; hacienda certifica fondos; áreas de residuos y obras operan; control municipal examina legalidad y gasto. Un comité de servicio coordina sin reemplazar a los órganos legales. El prestador de residuos, si es privado, conserva obligaciones contractuales y no puede auto certificar cumplimiento.

En dos zonas de distinta densidad se inventarían rutas, contratos, pavimento y desagües, sin anunciar comparación causal prematura. Cada reclamo obtiene identificador, clasificación de riesgo y verificación. El municipio publica frecuencia programada y efectivamente constatada de residuos, tiempo de reparación vial y reincidencia, por zona y período. Las fotografías de inspección se someten a reglas de privacidad y conservación; no se publican imágenes de personas ni domicilios de reclamantes. Un equipo de campo revisa muestra aleatoria de cierres. Si se detecta que la mejora de una zona se hizo trasladando cuadrillas de otra, se reporta el efecto completo.

**Presupuesto de prueba B, año uno:** ingresos 1.000 UCH; obligaciones existentes 880; margen 120. Se asignan integración de registros 25, personal y formación adicionales 25, inspección y verificación 20, auditoría 10 y reserva 20: total 100; margen remanente 20. Los contratos de residuos y mantenimiento ya incluidos en las 880 UCH no se cuentan otra vez; si necesitan ampliar rutas, se abre partida adicional y se reduce o rediseña el piloto. El presupuesto no atribuye «ahorros» futuros como fuente actual. Una caída de ingresos de cinco por ciento reduce el margen disponible a 70 UCH y obliga a diferir por lo menos 30 UCH del piloto o conseguir una autorización financiada. El plan no usa crédito para cubrir operación ordinaria.

El cronograma reserva tres meses a inventario y datos, seis a operación en dos zonas y tres a verificación y decisión presupuestaria siguiente. Se evalúan costo por servicio, cobertura, fallas, tiempo de respuesta y distribución territorial; se audita una muestra de facturas, órdenes de trabajo y cierres de reclamo. El umbral de continuidad se fija antes de observar resultados: no debe crecer la tasa de cierres improcedentes ni caer el servicio fuera de las zonas piloto; el costo recurrente debe poder incorporarse al presupuesto siguiente. Si el sistema de datos falla, la prestación vuelve al canal anterior con numeración conservada. No se penaliza a trabajadores por una métrica cuyo denominador o carga no controlan.

## Caso C: corredor productivo entre dos provincias

El tercer caso supone dos provincias con tramos viales propios contiguos usados por productores y residentes. No se afirma que un tramo concreto existente tenga esas titularidades. La Nación no es ejecutora porque el caso no incluye ruta o infraestructura federal; si el relevamiento encuentra un tramo nacional, se rediseña con la autoridad competente. Cada provincia conserva presupuesto, compras, control y responsabilidad por su tramo. Un convenio bajo los artículos 124 y 125 de la Constitución fija estándar común de transitabilidad, intercambio de datos, calendario y modo de resolver conflictos. El antecedente Región Centro muestra que pueden crearse órganos de coordinación y prever participación legislativa y municipal, pero no prueba que este corredor sea rentable. B03 B65

La primera decisión es deliberadamente pequeña: mantenimiento y señalización compatibles durante un año, antes de una obra nueva. Se relevan tráfico, accidentes, tiempos, drenaje, comunidades afectadas y rutas alternativas. Provincias consultan a municipios, transportistas, vecinos y productores; ningún actor reemplaza evaluación ambiental o consulta jurídicamente obligatoria si aparece una obra de mayor impacto. Una secretaría técnica de coordinación reúne datos, no adjudica contratos salvo habilitación expresa. Las legislaturas autorizan convenio y partidas conforme a derecho local; los tribunales de cuentas revisan gastos respectivos.

**Presupuesto de prueba C, por provincia y año:** cada provincia supone una autorización específica de 60 UCH en su propio presupuesto. Cada una asigna mantenimiento 35, medición y coordinación 5 y contingencia 10: total 50; conserva 10 sin comprometer. El corredor suma 120 UCH autorizadas, 100 programadas y 20 de margen, pero no constituye una «caja regional» única. Si una provincia no confirma sus 60 UCH, la otra no contrata una mitad aislada sin revisar beneficio y seguridad. Una suba de veinte por ciento del costo de mantenimiento lleva esa partida de 35 a 42; el total por provincia sube de 50 a 57 y cabe dentro de 60, dejando 3 de margen, siempre que el resto no cambie. Más de eso exige reducción de alcance o nueva aprobación; no se esconde en una reserva sin registro.

El cronograma prevé dos meses de diagnóstico y convenio, dos de contratación por jurisdicción, seis de mantenimiento coordinado y dos de medición e informes a legislaturas. La medida principal es continuidad de viaje seguro en todo el corredor, no kilómetros reparados por cada gobernador. Se publican costos y resultados por tramo y un reporte conjunto de diferencias. Un conflicto de pago, daño ambiental inesperado o ausencia de autoridad sobre un tramo detiene ampliación y activa mantenimiento mínimo conforme a contratos vigentes. La salida asigna propiedad de datos y obligaciones pendientes sin inventar una deuda solidaria no aprobada.

## Qué prueban y qué no prueban estos casos

Las tres cuentas muestran que una propuesta puede ser internamente consistente **bajo supuestos visibles**. No muestran que una comuna real disponga de 22 UCH, que un municipio tenga margen de 120, ni que un corredor genere más beneficio que costo. La coherencia aritmética es un control necesario y débil. Faltan precios, series, inventarios, contratos, condiciones ambientales y decisiones políticas. En la obra final, una ficha reproducible separará esos datos observados de las UCH pedagógicas; el capítulo II.39 construirá sensibilidad económica más amplia.

El contraste entre escalas sí deja una conclusión institucional. La comuna necesita pocos registros y claridad de derivación; el municipio necesita cadenas de servicio y control de contratistas; la región

necesita acuerdos entre presupuestos que no se fusionan. Una tecnología puede ayudar en los tres casos, pero no sustituye competencia ni financiación. La mayor señal de capacidad estatal es poder cancelar o adaptar un piloto sin dejar personas sin servicio y sin esconder el costo de la decisión.

**Livia — contrapunto crítico.** Los números redondos hacen que un caso hipotético parezca resuelto. Exigiría que en cualquier presentación pública se vea primero la palabra «hipotético», que cada UCH pueda rastrearse a una categoría y que una caída de recursos o un costo adicional cambie visiblemente el plan. En el caso C, sumaría una auditoría de seguridad vial y escucha de localidades que no son grandes productoras: la mejora de fletes no debe usarse como único indicador de éxito de una ruta pública.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, arts. 121–125.
- B57. Constitución de Córdoba, régimen provincial y local.
- B58. Ley 8.102 actualizada, especialmente organización y cuentas comunales.
- B65. Tratado de Región Centro de 1998, antecedente de coordinación y control de competencias.
- Archivo de trabajo: *INVESTIGACION/ESCENARIOS\_TERRITORIALES\_HIPOTETICOS.csv*; todos sus montos son supuestos para demostrar consistencia.

## 18. Infraestructura soberana de inteligencia artificial y datos

### Soberanía como capacidad de elegir y responder

Una administración puede anunciar un «modelo nacional» y depender por completo de un proveedor para operar, auditar o migrar sus datos. Puede usar tecnología extranjera y conservar control efectivo mediante contratos, estándares, conocimiento propio y alternativas de salida. La soberanía digital no se deduce del país donde está un servidor o de la etiqueta abierta de un modelo. Se prueba por cuatro capacidades: decidir finalidad conforme a ley, conocer funcionamiento y límites, proteger datos y mantener o sustituir el servicio sin perder derechos ni registros.

La propuesta es una **infraestructura pública federada de datos y herramientas de IA** con componentes compartidos, participación voluntaria o jurídicamente habilitada de provincias y municipios, y límites por finalidad. La Nación no recibe por ese nombre acceso general a bases provinciales. Cada organismo sigue siendo responsable de sus datos y actos según competencia. Una capa común puede ofrecer identidad de servicios, inventario de conjuntos de datos, reglas de acceso, registro de operaciones, pruebas de seguridad y evaluación de modelos. La interfaz que ayuda a redactar una respuesta no adquiere autoridad para decidir una prestación, sanción o sentencia.

La Ley 25.326 exige finalidad, calidad y seguridad en datos personales, regula cesiones y transferencias internacionales y reconoce derechos de acceso y rectificación. Su artículo 20 establece una garantía especial para determinados actos basados únicamente en tratamiento informatizado de perfiles. [B06](#) La Ley 27.275 rige acceso a información pública con excepciones y deberes de publicación; acceso público a presupuesto no equivale a apertura de historias clínicas o expedientes personales. [B05](#) Los contratos nacionales se tramitan conforme al régimen aplicable, incluido Decreto 1023/2001 actualizado cuando corresponda; provincias y municipios usan sus propias reglas. [B82](#)

### Primero un inventario de decisiones, luego una plataforma

El programa comienza por listar casos de uso. Para cada uno: problema actual, autoridad legal, población afectada, decisión que seguirá siendo humana, datos necesarios, alternativas sin IA, costo estimado y daño posible. Se priorizan usos con valor verificable y riesgo controlable, como clasificación preliminar de documentos para revisión, búsqueda de normativa interna o detección de duplicados en datos anonimizados. Una clasificación de personas para negar beneficios o un sistema de vigilancia masiva requiere análisis de derechos mucho más exigente y puede no ser admisible aunque sea técnicamente posible.

Un catálogo público de sistemas describe finalidad, organismo dueño, proveedor, datos utilizados por categorías, versión, pruebas, limitaciones, intervención humana y procedimiento de reclamación, con reserva proporcionada de detalles de seguridad. No se publica código secreto de acceso ni datos personales, pero sí información suficiente para que un ciudadano sepa si una herramienta intervino en su expediente. El inventario también evita comprar varias veces la misma licencia o conectar dos bases incompatibles por desconocimiento.

El NIST AI Risk Management Framework 1.0 organiza gestión de riesgos en gobernar, mapear, medir y gestionar. Es una guía voluntaria estadounidense útil como estructura de trabajo, no una norma

argentina ni certificado de legalidad. B83 Su valor aquí es que obliga a explicitar contexto, actores, errores, métricas y respuesta antes y después del despliegue. La Recomendación de UNESCO de 2021 aporta cautela de derechos y evaluación de impacto. B81 Ninguna de las dos reemplaza ley, compra pública ni revisión judicial.

## Construir, comprar, adaptar o prescindir

La primera alternativa siempre es **mejorar el proceso sin IA**. Si una oficina demora porque nadie sabe qué documento debe firmar, un clasificador automático puede acelerar el paso equivocado. Si el problema persiste, se comparan tres opciones. **Comprar servicio** reduce tiempo inicial y aprovecha mantenimiento externo, pero crea costo recurrente, dependencia contractual, posible transferencia de datos y dificultad de auditoría. **Adaptar un modelo abierto** puede permitir inspección y cambio de proveedor, pero exige equipo capaz de evaluar licencias, datos, seguridad y actualizaciones. **Construir desde cero** da control de diseño en casos excepcionales y demanda capital, energía, talento, datos y mantenimiento que deben justificarse frente a alternativas. «Abierto» no significa gratuito ni confiable; «nacional» no significa seguro.

La ficha de compra incluye costo de instalación, cómputo, almacenamiento, licencias, soporte, capacitación, evaluación, consumo energético, migración, litigios previsibles y terminación. El precio por consulta no basta si la demanda crece o el proveedor altera tarifas. El pliego exige exportación de datos y registros en formato documentado, niveles de servicio, notificación de incidentes, subcontratistas, ubicación y régimen de transferencias de datos, pruebas independientes y derecho de auditoría proporcionado. Una cláusula de salida indica quién mantiene servicio durante transición, plazo, costo máximo y destrucción o devolución verificable de datos. Antes de exigir localización física de todo, la autoridad debe determinar cuál dato o función lo requiere y cuál otra garantía podría ser equivalente; la Ley 25.326, su art. 12 y normas complementarias gobiernan transferencias internacionales según sus supuestos, no una prohibición general de nube externa. B84

La selección competitiva debe evaluar desempeño en tareas argentinas, seguridad, costo total y facilidad de sustitución. Una prueba se hace con datos sintéticos o desidentificados cuando sea posible. El modelo se compara con línea de base humana o software simple: precisión, errores graves, tiempo, trato a grupos, explicación y costo. Si no supera una alternativa más simple en su caso de uso, no se compra por prestigio. Una preferencia por industria local, si se propone, debe tener base legal, alcance y costo explícitos; no se encubre como requisito técnico hecho para un oferente.

## Arquitectura de permisos y trazas

La infraestructura distingue cuatro capas. La **capa de origen** mantiene datos en organismos titulares con calidad, fecha, permisos y responsable. La **capa de intercambio** permite consultas con finalidad específica, autenticación, minimización y registro; no copia indiscriminadamente todas las bases a un lago central. La **capa de herramientas** aloja modelos y aplicaciones con versiones, límites, filtros de entrada y salida y acceso por rol. La **capa de auditoría** conserva eventos: quién consultó, qué versión intervino, qué datos de categoría fueron usados, recomendación, decisión humana y corrección. Una traza útil permite investigar daño sin convertirse en expediente de vigilancia general de ciudadanos o empleados.

Se define una matriz de permisos: ciudadano ve su información y corrige cuando corresponde; agente consulta solo expedientes asignados; supervisor revisa decisiones; equipo técnico observa métricas y

registros anonimizados; auditor recibe evidencia bajo mandato; proveedor recibe solo acceso temporal necesario. Los permisos se revocan al cambiar función, se revisan periódicamente y se ensayan con casos adversos. Los datos sensibles se protegen con cifrado y separación de claves, copias de respaldo, prueba de recuperación e inventario de terceros. Ningún control técnico sustituye capacitación y responsabilidad por uso indebido.

La estrategia argentina de ciberseguridad aprobada por Resolución 44/2023 considera prevención, detección, respuesta y recuperación. Es un marco de orientación que debe complementarse con requisitos sectoriales y actualización técnica. B85 Un sistema de IA añade ataques específicos: instrucciones maliciosas en documentos, extracción de información por respuestas, contaminación de datos y salidas convincentes falsas. Antes de conectarlo a bases, se prueba en un entorno aislado con equipo que intente obtener datos indebidos o hacer actuar a un agente fuera de competencia. Se registra incidente, se revocan permisos y se conserva evidencia para reparación.

## Talento y gobierno del sistema

El Estado necesita capacidad interna para escribir pliegos, evaluar modelos, administrar datos y negociar con proveedores. No requiere que cada ministerio tenga un equipo de investigación de frontera. Un núcleo técnico compartido puede ofrecer evaluación, seguridad y herramientas reutilizables; equipos sectoriales conservan conocimiento jurídico y operativo. La formación de agentes incluye cuándo no usar IA, cómo verificar salida, cómo documentar desacuerdo y cómo informar a una persona afectada. Una decisión humana no se vuelve real si el agente debe aceptar cientos de sugerencias por hora sin tiempo de revisión.

El gobierno del programa separa patrocinador político, responsable de servicio, titular de datos, autoridad de protección de datos, compras, seguridad y auditoría. Un comité de riesgo puede recomendar detener un sistema; la autoridad legal toma y firma la decisión. El Congreso y órganos de control reciben informes agregados de costo, incidentes, rendimiento y reclamaciones, según competencia. Provincias que participen firman convenios con finalidad, datos, financiación y salida; no se las agrega por «interoperabilidad» automática. Una universidad o empresa puede evaluar técnicamente sin acceder a datos nominativos innecesarios ni convertirse en juez de legalidad.

## Piloto con una decisión de bajo impacto

Se propone comenzar con asistencia para **buscar antecedentes normativos en una oficina administrativa nacional**, sin producir automáticamente un acto. El caso debe elegir un organismo voluntario, corpus público delimitado, usuarios entrenados y versión fija del modelo. Se registra cuánto tarda una búsqueda sin herramienta y con ella, citas correctas, omisiones graves, documentos inventados, costo y satisfacción de agentes. Dos juristas revisan una muestra ciega de respuestas; toda cita jurídica se abre y valida antes de incluirla en un expediente. El sistema no accede a datos personales en la primera etapa. Su precio se compara con mejora del buscador convencional y capacitación.

Se detiene si inventa fuentes a tasa inaceptable fijada antes del ensayo, si revela información no autorizada, si la revisión humana se vuelve ceremonial, si el costo total supera beneficio medido o si el proveedor impide exportar registros. El servicio vuelve al buscador anterior sin interrupción. Solo después de una evaluación pública se estudian usos con datos personales o decisiones más sensibles, con pruebas de impacto adicionales. Una institución que no puede detener un piloto sin colapsar no

tiene soberanía tecnológica.

**Livia — contrapunto crítico.** La infraestructura central puede concentrar un poder de observación que nunca tuvo un ministerio aislado. Pediría un mapa público de flujos y una prohibición operativa de unir bases para «descubrir riesgos» sin finalidad legal concreta. También exigiría que el registro de auditoría sea auditable por quien controla al operador de la infraestructura, porque el administrador de permisos podría borrar rastros de su propio abuso. La soberanía de datos tiene sentido si protege primero a personas frente a su Estado, incluso cuando ese Estado actúa con fines de bienestar.

La infraestructura soberana de IA no comienza con un modelo grande: comienza con competencias, datos delimitados, costos, pruebas y una forma segura de apagar. Su promesa es ampliar capacidad pública sin entregar a una caja opaca ni a una oficina central el poder de decidir por las personas.

## Referencias específicas

- B05. Ley 27.275, acceso a información y excepciones.
- B06. Ley 25.326, arts. 4, 9, 11–12, 16 y 20.
- B81. UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la IA, 2021.
- B82. Decreto 1023/2001, texto actualizado, régimen nacional de contrataciones.
- B83. NIST, *AI Risk Management Framework 1.0*, 2023.
- B84. AAIP, página sobre transferencias internacionales de datos personales y art. 12 de Ley 25.326.
- B85. Resolución 44/2023, Estrategia Nacional de Ciberseguridad.

## 19. Auditoría del gasto público asistida por inteligencia artificial

### Una alerta no es un hallazgo

El gasto público deja rastros en presupuesto, compras, contratos, órdenes de pago, entregas y resultados. Una herramienta puede cruzarlos y señalar precios atípicos, pagos duplicados o cambios reiterados de un contrato. Sin embargo, un precio distinto puede reflejar calidad, urgencia, transporte o impuesto; un pago duplicado aparente puede ser un asiento correctivo. La inteligencia artificial ofrece capacidad de **priorizar revisión humana**. No declara corrupción, no sanciona proveedores ni reemplaza prueba y contradicción. Si el sistema solo produce un semáforo rojo sin explicar el dato, puede dañar reputaciones y distraer auditores de riesgos que no conoce.

El objetivo es aumentar cobertura y oportunidad de control sin alterar competencias. En el sector público nacional, la Ley 24.156 organiza control interno con SIGEN y unidades correspondientes, y control externo con la Auditoría General de la Nación; sus atribuciones, informes y relaciones institucionales no se transfieren a una plataforma. Provincias y municipios tienen tribunales u órganos propios. **Bo4** Una infraestructura común puede ofrecer herramientas y datos interoperables con convenios; cada órgano firma sus hallazgos y responde por sus procedimientos. El capítulo II.18 definió permisos y registro; aquí se aplica al ciclo de gasto.

INTOSAI trató en un documento de discusión de 2025 el uso de técnicas de IA en auditoría y la necesidad de revisar también el uso gubernamental de algoritmos. Es un debate profesional internacional, no un estándar obligatorio argentino ni evidencia de que una técnica reduzca fraude por sí sola. **B89** La doble tarea es importante: auditar gasto con herramientas y auditar la herramienta que ayuda a auditar.

### Arquitectura de datos del gasto

El primer requisito es un identificador que vincule programa presupuestario, expediente, procedimiento de compra, contrato, proveedor, beneficiario final cuando legalmente corresponda, factura, orden de pago, transferencia bancaria, recepción de bien o certificación de obra y unidad usuaria. En la práctica hay nombres y códigos incompletos. Antes de entrenar un modelo, se construye un diccionario de campos, origen, período y calidad; se registran cambios y se conserva documento original. Una coincidencia de nombre de proveedor no es identidad confirmada; un identificador fiscal puede cambiar por reorganización empresarial. Las uniones de datos con incertidumbre se marcan y revisan.

La **línea de presupuesto** dice qué se autorizó; el **compromiso** qué obligación se asumió; el **devengado** qué se reconoció; el **pagado** qué salió de caja; la **recepción** qué se entregó. Un algoritmo que compara solo pagado con presupuesto puede ignorar deudas no pagadas y cambios de alcance. Para obra pública se agrega cronograma físico, certificado, cambio de contrato y recepción provisoria o final. Para subsidios, regla de elegibilidad, beneficiarios, desembolso y prestación. Para medicamentos, lote, caducidad, remito y dispensación agregada. La plataforma no necesita copiar todos los datos personales a un centro: el cruce debe responder a una finalidad y permiso concretos.

Se establecen tres zonas: datos administrativos abiertos o publicables; datos restringidos para auditor autorizado; datos personales sensibles o protegidos con acceso excepcional, registro y anonimización

cuando sea suficiente. La Ley 27.275 guía apertura bajo excepciones; la Ley 25.326 exige calidad, finalidad, seguridad y derechos de las personas. Un auditor no obtiene una facultad de vigilancia general por tener una herramienta potente. **Bo5 Bo6**

### Riesgos detectables y límites de cada método

Las primeras pruebas deben usar reglas comprensibles: mismo número de factura pagado dos veces sin reversión; fraccionamiento temporal de compras por debajo de un umbral legal; adjudicaciones repetidas con un solo oferente; grandes ampliaciones de plazo o monto; precio unitario desviado frente a una comparación homogénea; bienes pagados sin recepción documentada. Cada señal necesita contexto y umbral explícito. Fraccionamiento aparente puede obedecer distintos objetos o urgencia legal; único oferente puede reflejar mercado estrecho; precio extremo puede ser transporte a zona remota. La alerta dice «revisar», no «culpable».

Un modelo estadístico o de IA puede encontrar patrones que reglas fijas no captan, pero debe validarse contra casos revisados y no solo contra sanciones históricas: las sanciones pasadas pueden reflejar sesgos de inspección. La prueba registra precisión de alertas, falsos negativos estimados mediante muestra aleatoria, costo de revisión, tiempo hasta hallazgo y utilidad de recomendaciones. Si solo se revisan casos que el modelo marcó, nunca se sabe qué omitió. Una muestra de expedientes sin alerta es indispensable. Se comparan unidades similares por tipo de compra, región, tamaño y tiempo; de otro modo se castiga sistemáticamente a prestadores rurales por precios de transporte o a servicios de urgencia por falta de competencia.

La detección de fraude no se reduce a comparar números. Una contratación puede ser formalmente correcta y entregar servicio inútil; un proveedor puede coludirse con otro para simular competencia; una licitación puede tener pliego dirigido aunque se presenten muchos oferentes. Auditores necesitan leer expediente, visitar obra, hablar con usuarios y examinar beneficiarios finales y conflictos de intereses bajo autoridad legal. La herramienta puede ordenar documentos y sugerir relaciones, pero toda inferencia relevante se cita a documento de origen y puede impugnarse.

### Del alerta a la reparación

El flujo propuesto tiene siete pasos. **Uno:** se genera señal con versión de regla o modelo, datos de origen y nivel de confianza. **Dos:** un analista revisa calidad y descarta errores obvios dejando motivo. **Tres:** el órgano de control competente abre un examen según sus facultades. **Cuatro:** se obtiene evidencia original y se escucha a responsable y proveedor con protección de derechos y plazos. **Cinco:** se emite hallazgo o archivo fundado por autoridad humana; si hay posible ilícito, se deriva a órgano competente sin atribuir culpabilidad en el tablero. **Seis:** la administración corrige pago, contrato o control, y la persona perjudicada tiene vía de reparación cuando corresponde. **Siete:** el sistema aprende de errores documentados, pero no «entrena» automáticamente con decisiones que aún están bajo recurso.

Una alerta pública temprana puede incentivar corrección y también destruir reputación antes de verificar hechos. Por eso el tablero ciudadano muestra contratos, pagos e indicadores de control agregados o hallazgos firmes según régimen, y distingue investigaciones abiertas de conclusiones. Una reserva debe tener fundamento y duración revisable; no puede esconder indefinidamente contratos bajo la excusa de que «el algoritmo investiga». La transparencia del gasto y el debido proceso de personas no son fines incompatibles cuando se separan datos, etapa y competencia.

## Integración entre SIGEN, AGN y controles territoriales

SIGEN y unidades internas pueden usar alertas para prevenir o corregir durante ejecución; la AGN mantiene su programa y criterios de auditoría externa y puede revisar tanto gastos como calidad de controles internos. Compartir una señal no subordina una institución a otra. El convenio técnico fija formato, autenticación, conservación, respuesta y reporte de errores. Una provincia que desea participar define sus órganos y normas; el Tribunal de Cuentas cordobés, por ejemplo, tiene base constitucional y atribuciones propias que no pueden ser absorbidas por un sistema nacional. B57

La separación de funciones se aplica también al proveedor tecnológico. Quien desarrolla el modelo no decide umbrales de publicación, no borra trazas de sus fallos ni evalúa en exclusiva su propio rendimiento. El equipo de auditoría necesita acceso a documentación, versiones, pruebas y posibilidad de desactivar una regla. Los contratos incluyen propiedad y exportación de registros y una vía para revisar alertas cuando cambia un modelo. Un sistema que cambia silenciosamente cada semana impide reconstruir por qué señaló un expediente en una fecha dada.

## Costo, piloto y umbral de continuidad

El costo total incluye integrar fuentes, limpiar datos, almacenamiento seguro, licencias, personal auditor, visitas, formación, defensa de resultados y reparación de errores. La promesa de que «IA ahorra dinero» es hipótesis que necesita línea de base. Puede inicialmente aumentar gasto porque revela problemas antes invisibles y requiere más revisión; ese aumento puede ser valioso si evita pérdidas mayores, pero debe medirse. Una razón costo/alerta es insuficiente; importa costo por hallazgo validado, por corrección realizada y por servicio protegido.

El piloto comienza en una categoría nacional con datos relativamente estructurados, por ejemplo compras repetitivas de insumos no sensibles, en un período definido. Se comparan reglas simples con un modelo estadístico, se revisa una muestra de alertas y de expedientes no alertados, y se audita la tasa de errores por región y tamaño de compra. No se suspende un pago automáticamente. La continuidad exige que los hallazgos adicionales, tiempo de revisión y costos superen un umbral público acordado con órgano de control; si aumenta falsa alarma o se vulneran datos, se vuelve a reglas manuales y se corrige fuente. Los resultados incluyen metodología y limitaciones, no un porcentaje triunfal de «corrupción detectada» basado en señales.

**Livia — contrapunto crítico.** La tentación será llamar «objetivo» al riesgo calculado. Preguntaría quién definió casos de entrenamiento, qué gastos quedan fuera y si las alertas se concentran en organismos políticamente débiles. Un sistema puede aprender a mirar al municipio pequeño y dejar sin examen un gran contrato complejo. La auditoría debe publicar cobertura y muestras aleatorias, preservar independencia de agenda y permitir que el propio modelo sea auditado por quien no lo compró ni lo entrenó.

Una auditoría asistida por IA mejora al Estado solo si aumenta preguntas verificables y conduce a correcciones justas. La decisión y el derecho de defensa permanecen humanos; el algoritmo debe dejar suficiente rastro para que una persona pueda demostrar que se equivocó.

## Referencias específicas

- B04. Ley 24.156 actualizada, sistema nacional de control interno y externo.
- B05. Ley 27.275, acceso a información y excepciones.

- B06. Ley 25.326, datos personales y derechos.
- B57. Constitución de Córdoba, arts. 126–127 como ejemplo de control provincial distinto.
- B83. NIST, AI RMF 1.0, gestión de riesgo tecnológico como guía no normativa.
- B89. INTOSAI, documento de discusión XXV INCOSAI 2025 sobre IA en auditoría; no estándar obligatorio.

## 20. Consejos temporales de veedores

### Una silla ciudadana no reemplaza una competencia legal

La administración necesita observación externa, especialmente cuando contrata, mide servicios o modifica reglas que afectan a vecinos. También necesita decisiones con responsables definidos. Un «veedor» de nombre democrático que puede detener un hospital, sancionar a un proveedor o abrir una historia clínica sin ley y procedimiento se volvería una autoridad paralela. Un veedor sin acceso a información útil sería decoración institucional. La solución propuesta son **consejos temporales de observación con mandato público, selección mixta, poderes acotados y obligación de respuesta de la autoridad competente**. Su legitimidad reside en hacer visible una decisión revisable sin usurpar la competencia de decidirla.

Se trata de una **propuesta institucional**, no de un órgano hoy existente con alcance nacional. En el sector público nacional, la Ley 24.156 asigna el control interno a SIGEN y unidades de auditoría interna y el control externo posterior a la Auditoría General de la Nación, vinculada al Congreso. La Constitución reconoce a la AGN en el artículo 85. Un consejo ciudadano no recibe esas facultades por llamarse «auditoría social». **Bo4 Bo3** En provincias y municipios rigen constituciones y leyes propias. El diseño nacional es un modelo adaptable mediante ley o convenio según competencia, no un decreto que extienda jurisdicción federal.

### Mandato, objeto y duración

Cada consejo nacería con un acto publicado que define programa u obra, territorio, duración, presupuesto, autoridad responsable, documentos accesibles, reglas de confidencialidad y producto esperado. Su objeto debe ser examinable: por ejemplo, ejecución de una red de agua, funcionamiento de una lista de turnos o cumplimiento de hitos de una obra. Mandatos genéricos como «vigilar todo el gasto» permiten agenda partidaria infinita y hacen imposible evaluar desempeño. La duración inicial podría ser de seis meses, con una prórroga motivada limitada para cerrar un informe. El número exacto es un **parámetro de diseño**, sujeto a piloto, no un plazo legal vigente.

El consejo examina documentos publicables, visita instalaciones con autorización y seguridad, escucha usuarios y trabajadores, compara compromisos con entregas y solicita por un canal formal aclaraciones a la autoridad. Puede formular preguntas y observaciones razonadas, pedir que el órgano competente evalúe una irregularidad y publicar una síntesis. No puede ordenar pagos, elegir adjudicatarios, contratar personal, revocar actos, imponer multas, levantar secretos legales ni interferir una investigación penal. La autoridad conserva decisión y debe responder por escrito dentro de un plazo fijado en la norma constitutiva; si omite hacerlo, se activa una vía ordinaria de acceso a información, reclamo administrativo o remisión al control competente.

La diferencia entre observar y decidir protege también al ciudadano. Si una persona veedora comete un error, la administración no puede esconderse detrás de ella; si la administración desoye una pregunta fundada, no puede alegar que el consejo «no era vinculante» para dejarla sin respuesta. La respuesta debe indicar dato, decisión, responsable y recurso disponible, incluso cuando rechaza la observación.

## Selección democrática e idoneidad

La composición necesita dos virtudes que no siempre coinciden: legitimidad social y capacidad de entender el expediente. Una elección abierta puede premiar a la organización con mayor aparato; una designación exclusiva de expertos puede excluir a quienes padecen el servicio; un sorteo puro puede dejar sin preparación a una persona ante una obra compleja. Se propone una combinación: una parte elegida por organizaciones usuarias y territoriales mediante reglas públicas; otra sorteada de una convocatoria de ciudadanos que aceptan capacitación y declaran intereses; y asesoría técnica contratada por concurso sin voto decisorio. No existe una proporción universal: el piloto debe comparar representatividad, costo, comprensión y captura.

El sorteo exige inscripción accesible, difusión por barrios, apoyo para participación de personas con discapacidad y horarios compatibles con trabajo y cuidados. Si solo se sortean quienes pueden asistir gratis a reuniones vespertinas, el resultado reproduce privilegios. Una compensación fija por tiempo y traslado, sujeta a presupuesto y topes, facilita inclusión; no debe depender del sentido de los informes. La selección por organizaciones debe publicar padrón, procedimiento, votos, impugnaciones y motivos de exclusión. Ni el intendente ni el ministerio observado deberían elegir unilateralmente a todos los miembros.

La OCDE reúne guías para procesos de participación ciudadana y remarca que su diseño depende del propósito, el contexto y los recursos. Ese material orienta la comparación, sin crear por sí mismo facultades en derecho argentino ni demostrar que todo consejo mejora la integridad. [B94](#) La prueba local debe ser observable: diversidad de participantes, calidad de preguntas, tasa de respuestas, errores corregidos, tiempo y costo del trámite, satisfacción y posibles retrasos producidos por el consejo.

## Independencia e intereses

Antes de asumir, cada miembro debe declarar vínculos recientes con proveedores, autoridades, sindicatos y organizaciones que intervengan en el programa, además de intereses patrimoniales relevantes con acceso proporcional y protección de datos. No todo vínculo impide participar: un usuario de un hospital tiene interés en el servicio y esa experiencia es valiosa. La incompatibilidad relevante surge cuando una persona puede beneficiarse de una decisión concreta o recibe instrucciones de quien debe ser observado. La declaración pública debe limitar datos personales innecesarios; un órgano de aplicación revisa recusaciones con posibilidad de defensa y reemplazo.

La Ley 25.188 define función pública de manera amplia, incluida actividad temporal u honoraria en nombre o al servicio del Estado, y establece deberes éticos. El encuadre de un miembro concreto depende de cómo se cree el consejo y de la jurisdicción. No basta llamarlo «voluntario» para presumir que queda fuera de deberes de integridad; tampoco cabe afirmar que toda persona invitada a una audiencia es funcionaria pública. [B95](#) La norma de creación debe especificar deberes, incompatibilidades, capacitación, sanciones procedimentales y autoridad competente sin inventar potestades penales.

La independencia requiere presupuesto y agenda públicos, acceso equitativo a documentos, actas con disensos y rotación. La remuneración no debe depender de la administración bajo examen más allá de una partida preasignada y reglas objetivas. Es útil prohibir que el miembro acepte regalos, promesas de contratación o pagos de proveedores. También debe existir un período razonable antes de contratar con la entidad observada cuando el riesgo sea significativo, con alcance legal preciso para

no prohibir innecesariamente trabajar a un ciudadano.

## **Información, debido proceso y publicación**

La Ley 27.275 permite solicitar información pública nacional bajo sus reglas y excepciones; la Ley 25.326 protege datos personales. Una veeduría no necesita nombres completos de pacientes para comprobar que una lista de turnos tiene demoras por barrio. Puede recibir indicadores agregados, expedientes testados o muestras anonimizadas. Cuando una investigación requiere datos protegidos, interviene el órgano con competencia y salvaguardas legales. [Bo5](#) [Bo6](#)

Los informes tendrán tres niveles: hechos documentados con fuente y fecha; inferencias con método y alternativas; recomendaciones y disensos. Deben permitir respuesta de los aludidos antes de publicar imputaciones personales, salvo que una ley disponga otro trámite y la urgencia justifique remisión reservada a autoridad competente. «Posible sobreprecio» basado solo en una comparación de precios no es «corrupción». Como explicó II.19, una alerta activa examen; el hallazgo exige procedimiento. Si hay sospecha fundada de delito, el consejo remite antecedentes a órgano habilitado, conserva trazabilidad y no realiza pesquisas clandestinas.

Se publican convocatoria, composición, declaraciones de interés en versión protegida, agenda, actas, preguntas, respuestas y gasto del propio consejo. Informes y anexos dejan enlace estable a fuente pública o describen por qué una parte es reservada. Para corregir errores, se añade versión rectificada con historial; no se borra silenciosamente la versión anterior. La persona u organismo afectado puede pedir rectificación motivada y conservar su respuesta junto al informe. Un consejo que exige transparencia a otros debe aceptar auditoría de sus gastos, selección y calidad de evidencia.

## **Prueba piloto y condiciones de salida**

El piloto más prudente empieza en un servicio u obra con datos administrables, interés público claro y órgano de control dispuesto a cooperar. Antes de abrirlo se registra línea de base de plazos de respuesta, reclamos, entregas y costos. Durante el piloto se mide tiempo de funcionarios y veedores, preguntas recibidas, respuestas sustantivas, errores de observación, cambios de gestión atribuibles con cautela y efectos no deseados. Un cambio simultáneo no prueba causalidad. Podría compararse con un programa semejante sin consejo, reconociendo diferencias de contexto.

La norma incluirá criterios de cierre o rediseño: captura persistente por un proveedor o partido, filtración de datos, costo desproporcionado, informes sin evidencia, obstrucción del servicio o ausencia sistemática de respuesta estatal. Esos problemas no justifican suprimir toda participación; justifican suspender o cambiar el dispositivo que falla. Si el piloto funciona, la extensión requiere ley y presupuesto dentro de cada jurisdicción, más evaluación externa y aceptación de los órganos de control en la medida de sus competencias.

**Livia — contrapunto crítico.** Un consejo puede convertirse en un pequeño parlamento sin elección general, capaz de erosionar responsabilidad representativa mientras afirma hablar «por los vecinos». Preguntaría quién quedó fuera del sorteo, qué organizaciones controlan la convocatoria, cuántas horas de personal público consume cada observación y quién corrige un informe injusto. Si las respuestas y las rectificaciones no son verificables, el dispositivo añade una capa de poder informal. Si sí lo son, puede hacer visible un problema que el tablero y la auditoría técnica no ven: cómo experimenta el servicio la persona usuaria.

La veeduría democrática sirve cuando convierte experiencia ciudadana en preguntas documentadas y respuestas exigibles. Su autoridad moral proviene de esa disciplina, no de asumir funciones de juez, auditor o administrador. El Estado moderno gana ojos adicionales sin perder el mapa de quién debe decidir y responder.

### **Referencias específicas**

- B03. Constitución nacional, art. 85.
- B04. Ley 24.156, sistemas de control interno y externo.
- B05. Ley 27.275, acceso a la información pública.
- B06. Ley 25.326, protección de datos personales.
- B94. OCDE, guías sobre procesos de participación ciudadana, 2022.
- B95. Ley 25.188, ética en el ejercicio de la función pública, texto actualizado.

## 21. Modernización judicial responsable

### El expediente es un medio de justicia

Un proceso judicial puede ser digital y seguir siendo inaccesible, lento o arbitrario. También puede ser formalmente cuidadoso y tardar tanto que la decisión llegue cuando perdió utilidad. Modernizar exige conservar independencia, contradicción y defensa mientras se reducen demoras que no protegen derecho alguno. El objetivo no es que una plataforma «decida más rápido»; es que personas y tribunales puedan conocer el caso, debatir prueba y obtener una decisión fundada en tiempo razonable.

La Constitución organiza el Poder Judicial nacional y sus garantías, incluido juez natural, defensa en juicio e independencia de la función jurisdiccional. Las provincias conservan su justicia local dentro del orden federal. No existe un ministerio nacional que pueda imponer un algoritmo decisor a todos los jueces del país. [B03](#) La reforma aquí propuesta distingue reglas procesales que requieren ley, gestión y tecnología que corresponden a órganos judiciales competentes, y cooperación con provincias mediante acuerdos válidos.

### Digitalizar con cadena de custodia y acceso efectivo

La Ley 26.685 autorizó expedientes, documentos, comunicaciones, domicilios y firmas electrónicos en procesos del Poder Judicial de la Nación, con eficacia jurídica y valor probatorio equivalentes bajo reglamentación de la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura. Esto da base normativa, pero no demuestra que cada expediente sea legible, que las notificaciones lleguen o que todos los litigantes tengan conexión. [B96](#) La Corte ha dispuesto usos del sistema de gestión judicial electrónico dentro de su ámbito; sus acordadas deben cotejarse por fuero y fecha antes de afirmar un único estado de digitalización. [B97](#)

Un expediente confiable conserva originales, identificación de quien presentó, fecha y hora, firma según régimen, integridad de archivos, versiones y registro de acceso. Las piezas deben ser buscables y accesibles para personas con discapacidad; la conversión automática de imágenes en texto necesita control cuando una cifra o apellido es decisivo. Un sistema debe permitir recuperación ante caída, respaldo independiente y constancia de presentación si falla la plataforma. La indisponibilidad tecnológica no debe hacer perder un plazo por un defecto estatal. Su solución concreta depende de cada código y reglamento, pero el principio de no indefensión debe guiar el diseño.

La mesa presencial o asistida conserva valor. Una persona sin dispositivo, alfabetización digital o conectividad debe poder iniciar y seguir un reclamo por un canal equivalente. La digitalización puede reducir viajes y papel para unos y crear una barrera nueva para otros. Medirla solo por porcentaje de presentaciones en línea escondería exclusión. Las métricas deben registrar intentos fallidos, tiempos de carga, asistencia requerida, disponibilidad por zona y accesibilidad verificada con usuarios.

## Gestión del tiempo y del trabajo judicial

Para saber dónde se demora un proceso se separan etapas: inicio y admisibilidad; notificación; respuesta; prueba; audiencia; decisión; recurso; ejecución. Un promedio global oculta causas urgentes y expedientes que permanecen años sin movimiento. El tablero de gestión registraría distribución de tiempos por materia y complejidad, antigüedad de casos pendientes, incidencias técnicas, suspensiones, recursos y cumplimiento de sentencia. Debe preservar independencia: una cuota ciega de «sentencias por juez» puede incentivar rechazos automáticos o menos audiencias. La calidad también importa: fundamentación, trato, revocaciones interpretadas con prudencia y ejecución real.

Algunas demoras responden a falta de personal, peritos o defensores; otras, a procedimientos innecesarios o notificaciones defectuosas. Un sistema de agenda compartida puede evitar superposición de audiencias, pero no reemplaza la decisión de cuánto tiempo necesita una persona para defenderse. Los protocolos deberían distinguir actos repetibles con plantillas de decisiones que requieren examen singular. Una plantilla útil contiene campos de hechos y razones que deben llenarse; una plantilla peligrosa preescribe el resultado y convierte la firma judicial en ritual.

La ayuda jurídica debe crecer junto a la simplificación. Formularios comprensibles, orientación sobre competencia y costos, intérpretes, defensorías y asistencia a distancia pueden permitir reclamos de bajo monto que hoy resultan prohibitivos. El Estado debe informar qué ayuda es orientación y qué constituye patrocinio. Una herramienta automática que sugiere cómo presentar un escrito no debe crear apariencia falsa de asesoramiento individual confiable ni cargar al ciudadano con errores de clasificación del propio Estado.

## IA de apoyo: tres usos y tres umbrales

Una herramienta de búsqueda puede localizar normativa, precedentes y piezas del expediente. Una de gestión puede priorizar audiencias próximas a vencer o detectar documentos duplicados. Una de redacción puede proponer resumen o borrador. Los riesgos aumentan en ese orden y cambian según el caso: confidencialidad, citas inexistentes, selección sesgada de precedentes, omisión de un argumento minoritario y adopción acrítica de lenguaje generado. Ninguna salida se incorpora como hecho probado por haberla producido un modelo.

Para búsqueda, el umbral mínimo es fuente enlazada y versión normativa; para resumen, cotejo contra documento original y señal de incertidumbre; para una propuesta de decisión, revisión integral por funcionario o magistrado competente y explicación propia. **Las decisiones jurisdiccionales permanecen humanas, identificables, motivadas y recurribles.** Un juez puede usar herramientas de oficina, pero no delegar el juicio jurídico o probatorio en una caja negra cuya inferencia no puede explicar a las partes. En materias que afectan libertad, familia, subsistencia o discapacidad, la exigencia de revisión y de no automatización es particularmente intensa.

La UNESCO recomienda evaluar impactos de IA sobre derechos y supervisión humana; NIST ofrece un marco voluntario de gestión de riesgos. Son guías, no licencias para usar sistemas ni normas procesales argentinas. <sup>B81 B83</sup> Un informe de Naciones Unidas sobre derechos humanos en administración de justicia examina desafíos y prácticas de tecnología e IA; su existencia no prueba eficacia de un producto o tribunal argentino. <sup>B98</sup>

## Contradicción y control de sesgos

Si una herramienta influye materialmente en selección de casos, valoración de riesgo o contenido de una resolución, la persona afectada necesita saber que se usó, qué función cumplió y cómo discutir un error. No implica publicar datos protegidos ni secretos de seguridad sin límites, pero sí ofrecer una explicación suficiente para ejercer defensa y pedir revisión. Antes de usar el sistema se documentan propósito, datos de entrenamiento o reglas, grupos potencialmente afectados, tasas de error y pruebas de robustez. Durante el uso se conserva versión y registro de consulta para reconstruir el resultado.

Una tasa promedio de acierto puede esconder errores concentrados en personas de una provincia, hablantes de otra lengua o litigantes sin abogado. La auditoría compara errores y omisiones por grupos cuando es legal y metodológicamente posible; si la categoría sensible no debe almacenarse, se diseñan pruebas protegidas y externas. Los expedientes históricos no son verdad neutral: contienen desigualdad de acceso y decisiones luego revocadas. Entrenar un sistema para copiar el pasado puede consolidar esa desigualdad bajo apariencia de consistencia.

El órgano judicial competente debe poder suspender la herramienta si alucina citas, viola confidencialidad o produce errores relevantes. El contrato tecnológico incluiría auditabilidad, continuidad del servicio, exportación de datos y prohibición de reutilizar expedientes para entrenar sistemas comerciales sin base legal. Debe haber pruebas con casos reales anonimizados y revisión profesional, no solo demostraciones del proveedor. El capítulo II.18 diseñó principios de infraestructura; aquí se somete su aplicación a independencia judicial y defensa.

## Implementación con jurisdicciones y recursos

El primer paso es mapear sistemas y procesos judiciales existentes por fuero, jurisdicción y etapa; el segundo, seleccionar dos o tres problemas de alto costo administrativo con baja incidencia decisoria, como notificaciones fallidas o agenda. Se fija línea de base, presupuesto, tiempo de capacitación y soporte, y se prueba en sedes voluntarias bajo autoridad competente. Antes de expandir se observa si disminuyen fallas y tiempos sin reducir defensa ni aumentar exclusión digital. Una mejora local no se extrapola automáticamente a todo el país.

El presupuesto incluye infraestructura, seguridad, mantenimiento, migración de datos, personal de ayuda, auditoría y continuidad analógica asistida. Ahorrar papel no significa ahorrar presupuesto total. La gobernanza debe distinguir quienes diseñan o contratan, quienes operan, quienes auditan y quienes resuelven recursos. Se publica información de desempeño agregada; los expedientes bajo reserva y datos personales conservan sus límites. La Ley 25.326 y las reglas procesales de cada fuero condicionan acceso y tratamiento de información. [BO6](#)

**Livia — contrapunto crítico.** El lenguaje de eficiencia puede justificar una burocracia que resuelve más expedientes porque escucha menos. Pediría seguir una muestra de casos desde la presentación hasta la ejecución de la sentencia, escuchar a litigantes y defensores, y comparar errores antes y después del cambio. También preguntaría quién puede apagar el sistema cuando falla y si un magistrado sabe detectar una cita inventada. Si la mejora reduce solamente la cola visible y desplaza trabajo a ciudadanos y abogados, la cifra de productividad sería engañosa.

La justicia moderna no es una pantalla ni un modelo predictivo. Es un proceso capaz de dar razones, corregir errores y cumplir decisiones sin pedir a una persona que renuncie a su defensa para obtener

rapidez. La tecnología merece un lugar subordinado a esa obligación.

### **Referencias específicas**

- B03. Constitución nacional, garantías de defensa e independencia judicial.
- B06. Ley 25.326, protección de datos personales.
- B81. UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la IA, 2021.
- B83. NIST, AI RMF 1.0, guía voluntaria.
- B96. Ley 26.685, expediente judicial electrónico.
- B97. Corte Suprema de Justicia de la Nación, repositorio de acordadas.
- B98. Naciones Unidas, informe sobre derechos humanos y tecnología en administración de justicia.

## 22. Integridad informativa sin censura

### Proteger la conversación pública

Una elección necesita que las personas puedan informarse, discutir, equivocarse, rectificar y desconfiar del gobierno. También necesita que sepan quién pagó un mensaje y que no se suplante a una autoridad electoral para cambiar el lugar de votación. Las dos exigencias pueden entrar en tensión cuando el Estado se atribuye la facultad de decidir qué versión de los hechos es verdadera. Un programa de integridad informativa debe atacar conductas verificables —suplantación, financiación opaca, fraude, uso indebido de datos— y ampliar información confiable, sin convertir una oficina en árbitro general de opiniones.

La Constitución protege publicar ideas sin censura previa y la Convención Americana, con jerarquía constitucional, ampara buscar, recibir y difundir informaciones e ideas con responsabilidades posteriores definidas por ley bajo condiciones estrictas. La Declaración de Principios de la CIDH rechaza obstáculos arbitrarios y condicionamientos de «veracidad» impuestos por el Estado. [B03 B49](#) La desinformación deliberada es un problema real; la vaguedad de la palabra también puede ser usada para silenciar crítica. Por eso una propuesta operativa debe identificar comportamiento, daño, evidencia, autoridad y recurso.

### Cinco fenómenos distintos

Una persona puede compartir por error una fecha antigua. Un candidato puede prometer un resultado económico que sus adversarios consideran improbable. Un proveedor puede pagar una red de cuentas falsas para fingir apoyo espontáneo. Alguien puede falsificar el sello de la justicia electoral para decir que una mesa cambió. Otro puede difundir datos privados de un rival. Son hechos diferentes. La rectificación pública y alfabetización sirven para el primero; el debate y periodismo para el segundo; la transparencia de gasto y condiciones de plataformas para el tercero; los canales oficiales y, cuando corresponda, acciones legales para el cuarto; la protección de datos y remedios para el quinto.

Clasificar toda afirmación controvertida como «noticia falsa» reduce la deliberación. En cuestiones económicas puede haber hechos medibles y modelos distintos. Una afirmación sobre una cifra oficial puede corregirse citando serie y período; una predicción sobre empleo o inflación exige exponer supuestos y no fingir que existe una verdad observada del futuro. Las autoridades públicas deben corregir sus propios errores con el mismo estándar que reclaman a partidos y medios.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH presentó una guía sobre desinformación deliberada en elecciones y declara su preocupación por medidas que limiten indebidamente expresión o amplíen poder estatal sobre medios y datos. [B99](#) Su orientación es relevante, pero no reemplaza leyes argentinas ni resuelve por sí sola el régimen de cada plataforma.

## Dinero, alcance y atribución

La Ley 26.215 ya incluye un capítulo sobre publicidad electoral digital: la Cámara Nacional Electoral registra cuentas oficiales de candidaturas y agrupaciones; las rendiciones deben acompañar material audiovisual de campañas en internet, redes, mensajería y otras plataformas; la justicia electoral reglamenta ese aspecto; y se prevén mensajes institucionales de educación digital antes de comicios. **Bo8** Estas son obligaciones legales, no un invento de este libro. El capítulo II.10, corregido en la revisión de fuentes, propone vincular cada pieza pagada con contrato, pagador, período y criterios generales de audiencia para facilitar control dentro de ley o reforma.

La biblioteca pública de anuncios que aquí se propone debe permitir buscar por candidatura, pagador legal, período, gasto y versión creativa. Si una plataforma no ofrece datos de alcance confiables, se publica esa limitación. Registrar quién pagó un anuncio no demuestra automáticamente quién lo vio ni cómo votó. Los criterios de segmentación merecen un resumen suficientemente informativo para detectar mensajes contradictorios o discriminatorios, pero jamás una lista nominal de personas objetivo. La Ley 25.326 obliga a proteger datos personales; un Estado que crea una gran base de preferencias políticas para vigilar publicidad podría producir el mismo daño que pretende corregir. **Bo6**

Las campañas coordinadas por terceros presentan dificultad probatoria. El artículo 49 de la Ley 26.215 prohíbe gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros. Aplicarlo requiere distinguir pago, coordinación, finalidad y período de una expresión periodística, sátira o apoyo individual independiente. Una coincidencia de mensaje no prueba acuerdo económico. La autoridad electoral debe contar con documentación y procedimiento, y el afectado con defensa y apelación. El riesgo de subaplicación a operaciones encubiertas y el de sobreaplicación a prensa crítica deben ser evaluados juntos.

## Plataformas, medios y rectificación

Una plataforma decide distribución mediante reglas y sistemas de recomendación que el usuario no observa por completo. El Estado puede exigir ciertas obligaciones de publicidad comercial y cooperación conforme a ley, pero una orden amplia de borrar «contenido engañoso» crearía incentivos a eliminar crítica lícita. La UNESCO publicó en 2023 guías de gobernanza de plataformas centradas en libertad de expresión, acceso a información y participación de múltiples actores. Son guías no vinculantes en Argentina y no prueban que una regla específica funcione. **B100**

El mecanismo preferido para afirmaciones discutibles es agregar contexto verificable y dar lugar a respuesta, sin que la etiqueta estatal sustituya el debate. Cuando hay suplantación de una fuente oficial, la autoridad debe emitir desmentida rápida en canales accesibles y conservar evidencia técnica para denunciar si procede. Si se solicita retirar contenido ilícito, el acto debe indicar norma, motivo, alcance temporal y vía de revisión; la medida debe ser proporcional y, cuando corresponde, judicial. La urgencia electoral no elimina garantías. La cooperación voluntaria con plataformas puede ayudar en suplantaciones claras, pero su opacidad también puede convertir a la empresa en censor sin recurso.

Los medios periodísticos necesitan independencia para investigar al oficialismo y a la oposición. La distribución de publicidad estatal debe tener criterios de servicio público, audiencia y transparencia, no premiar cobertura favorable. Un medio que recibe pauta sigue pudiendo criticar; una pauta no vuelve veraz su contenido. El financiamiento y la propiedad de medios pueden ser hechos relevantes

para lectores, pero el Estado no debería exigir a periodistas una licencia de «objetividad» para publicar. Periodismo profesional, verificadores independientes y medios comunitarios pueden producir contexto; ninguna de esas voces merece monopolio legal de la verdad.

## Educación y un protocolo de crisis

La educación cívica digital empieza antes de la campaña: cómo ubicar una fuente primaria, leer fecha y método de encuesta, reconocer una publicidad, verificar un enlace electoral y corregir una publicación propia. El contenido de la autoridad electoral debe ser apartidario, accesible, en lenguas y formatos adecuados y verificable en sitio oficial. No debe pedir a ciudadanos que deleguen sus opiniones en un «semáforo» gubernamental. Se puede enseñar a evaluar evidencia sin enseñar qué partido elegir.

Un protocolo ante una operación concreta tendría cinco fases. **Recepción:** conservar mensaje y origen sin amplificarlo innecesariamente. **Clasificación:** distinguir opinión, error, publicidad encubierta, suplantación, amenaza o dato privado. **Verificación:** comparar con documentos y consultar órgano competente. **Respuesta:** emitir información oficial, requerir transparencia, solicitar medida a plataforma o iniciar procedimiento legal según caso. **Revisión:** registrar tiempo de respuesta, alcance y correcciones, incluida la posibilidad de que la autoridad haya interpretado mal el mensaje. Debe existir un responsable identificable y un canal para apelación o rectificación.

El tablero público podría informar anuncios registrados, desmentidas sobre información electoral operativa, solicitudes de retiro y sus fundamentos, recursos y revocaciones, con datos agregados donde haya privacidad. Un número alto de contenidos retirados no es éxito por sí solo. También importan falsos positivos, confianza, diversidad de medios y capacidad de las personas para llegar a la fuente primaria.

**Livia — contrapunto crítico.** Una política llamada «integridad» puede hacerse popular precisamente porque permite a la autoridad definir quién miente. Pediría auditar la lista de intervenciones por partido y tipo de mensaje, publicar rectificaciones estatales, exigir apelación rápida y permitir observación independiente. También preguntaría por contenidos que una plataforma ocultó sin orden formal después de recibir una llamada del gobierno. La presión informal puede ser censura aunque no deje resolución escrita.

La integridad informativa se defiende con atribución de dinero, protección de datos, fuentes accesibles, periodismo libre y procedimientos controlables. No necesita que el Estado posea la verdad del debate político. Necesita que nadie pueda comprar invisiblemente la apariencia de una conversación espontánea ni falsear impunemente las instrucciones básicas para ejercer derechos.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional y garantías de expresión.
- B06. Ley 25.326, protección de datos personales.
- B08. Ley 26.215, arts. 43 decies—duodecies, 45 bis y 49.
- B49. CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- B99. CIDH/Relatoría Especial, guía sobre desinformación deliberada en contextos electorales, presentación institucional.
- B100. UNESCO, guías de gobernanza de plataformas digitales, 2023.

## 23. Participación y consultas ciudadanas

### Participar exige saber qué decisión está abierta

Una reunión concurrida puede ser irrelevante si la obra ya fue adjudicada y nada puede cambiarse. Una encuesta por teléfono puede acumular miles de respuestas y representar solo a quienes tienen conectividad, tiempo o interés organizado. La participación útil empieza con una pregunta precisa: **qué puede modificar la intervención ciudadana, quién conserva la decisión y cuándo deberá responder**. Sin esa definición, la convocatoria consume energía pública para legitimar un resultado previo.

El sistema constitucional argentino es representativo y federal, con mecanismos específicos de iniciativa y consulta. El artículo 39 reconoce iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante Diputados con exclusiones; el 40 regula consulta popular vinculante y no vinculante bajo condiciones. La Ley 24.747 reglamenta la iniciativa y la Ley 25.432 la consulta nacional. [B03](#) [B101](#) [B102](#) Una encuesta municipal sobre prioridades de veredas no es la consulta popular vinculante nacional. Un formulario web tampoco crea una ley ni reemplaza procedimientos provinciales.

### Elegir instrumento según problema

Para identificar fallas de un servicio sirven entrevistas, reclamos y observación en terreno. Para comparar opciones de una obra, audiencia con alternativas y costos. Para asignar una porción acotada de presupuesto local, presupuesto participativo con reglas de elegibilidad y ejecución. Para una controversia compleja, asamblea deliberativa con información plural, facilitación y selección cuidadosa. Para presentar un proyecto de ley nacional, iniciativa popular bajo requisitos legales. Para decisión por voto del cuerpo electoral, consulta conforme a Constitución y ley. Los instrumentos no son intercambiables: cada uno tiene alcance y carga institucional distintos.

La Ley 24.747 exige para iniciativa popular nacional firmas no inferiores al 1,5 % del padrón de la última elección de diputados y representación de al menos seis distritos, con excepción regional prevista en la norma. Excluye reforma constitucional, tratados, tributos, presupuesto y materia penal. [B101](#) Citar estas condiciones evita prometer que una plataforma de firmas bastará para llevar cualquier asunto al Congreso. Una mejora de accesibilidad o verificación digital requeriría respetar o reformar el régimen legal, incluido control de identidad y protección de datos.

La Ley 25.432 distingue consulta vinculante y no vinculante. En la primera, un proyecto permitido se somete por convocatoria legislativa, con participación mínima legal y efecto de ley si obtiene la mayoría afirmativa prevista. En la segunda, la ciudadanía no está obligada a votar y un resultado afirmativo bajo condiciones impone tratamiento parlamentario, no sanción automática. La convocatoria debe contener texto íntegro y pregunta con respuesta sí/no. [B102](#) Una propuesta de voto por celular para toda decisión pública no puede saltar sobre esa arquitectura.

## Deliberar antes de sumar preferencias

Muchas decisiones públicas no son una elección aislada entre dos consignas. Un hospital y una ruta pueden atender necesidades distintas, con costos, plazos y obligaciones plurianuales. Si se pregunta «¿quiere usted más salud?» casi nadie dirá que no. Una consulta honesta presenta alternativas financieras, efectos distributivos, qué obligación legal ya existe, quién ejecuta y qué incertidumbre queda. Debe permitir preguntas y tiempo para cambiar de opinión. Un resultado puede ser válido aunque no alcance consenso; la deliberación mejora la calidad de razones y muestra qué sacrificios acepta cada alternativa.

Una asamblea por sorteo puede incluir personas que no acuden a audiencias tradicionales, pero requiere remunerar tiempo, transporte, cuidado, accesibilidad y una muestra diseñada para no excluir a grupos pequeños. Las organizaciones existentes aportan conocimiento acumulado y representación propia; no deben ser borradas por un grupo sorteado. La guía de participación de la OCDE ofrece un marco general para diseñar procesos según propósito y contexto, sin conferir poderes jurídicos en Argentina ni demostrar que una asamblea particular funcionó. B94

La autoridad publica antes del proceso un compromiso de respuesta: qué recomendaciones puede adoptar, cuáles requieren ley o presupuesto y cuándo contestará. Después publica propuestas recibidas, motivos de aceptación o rechazo y cambios del proyecto, con datos personales protegidos. Este registro evita dos fraudes opuestos: anunciar que «la gente decidió» cuando solo aconsejó, y agradecer la participación mientras se ignoran sus argumentos. La discrepancia debe quedar visible.

## Presupuesto participativo con ejecución verificable

Un municipio puede reservar una porción explícita y acotada de inversión para proyectos propuestos y priorizados por vecinos, según su carta orgánica, leyes y presupuesto. Antes de votar, una oficina técnica verifica dominio del suelo, competencia, seguridad, costo inicial y mantenimiento. Esa revisión debe ser motivada y apelable: de lo contrario, el Ejecutivo elimina proyectos incómodos llamándolos «inviabiles». Los proyectos elegidos se incorporan a la programación formal; cada hito muestra crédito, contratación, avance y entrega. Un proyecto ganador sin financiamiento real desacredita más que una consulta que nunca se convocó.

El presupuesto no debería destinarse solo a obras visibles en barrios con mayor capacidad de organización. Puede reservarse cuota territorial o ponderación por carencias demostradas, divulgando método y datos. El voto abierto de residentes afectados debe equilibrarse con la necesidad de no convertir cada escuela u hospital en concurso de popularidad. El diseño se evalúa por participación diversa, calidad de ejecución, costo administrativo y distribución territorial, no solo por cantidad de votos. Estos son criterios de **propuesta municipal**, no afirmación de régimen uniforme vigente en todas las localidades.

## Por qué el voto por celular exige otra prueba

Enviar una opinión por teléfono y emitir un voto secreto con efecto jurídico son operaciones distintas. Un voto remoto debe permitir que solo vote quien corresponde, una sola vez, conservar secreto frente al Estado y a familiares o empleadores, resistir malware y coacción en el dispositivo, permitir auditoría independiente y ofrecer remedio ante falla masiva. La comodidad de una aplicación no resuelve la tensión entre autenticar al votante y no poder vincular identidad con elección. En un hogar o lugar de trabajo no hay cuarto oscuro que proteja frente a quien observa o compra el voto.

La recomendación europea sobre estándares de voto electrónico muestra que la materia exige reglas técnicas e institucionales específicas; es referencia comparada y no ley argentina ni garantía de seguridad de una plataforma. B103 Esta obra no propone desplegar voto vinculante por celular sin demostración pública de seguridad, secreto, auditabilidad, inclusión y base legal. Se puede usar tecnología para informar, inscribir participación, recibir argumentos y seguir ejecución antes de asumir ese riesgo electoral. Un piloto no vinculante tampoco debe inducir a la gente a creer que equivale a un sufragio formal.

## Un ciclo de aprendizaje público

Cada proceso participativo tendrá ficha: problema y competencia; alternativas y costos; población convocada y población ausente; medios de participación; evidencia que reciben; decisión abierta; fecha de respuesta; decisión final; ejecución y evaluación. Una veeduría temporal del capítulo II.20 puede observar si la autoridad responde, sin atribuirse poder de convocar una consulta legal o certificar un voto. Los tableros municipales del capítulo II.13 pueden mostrar resultados, siempre que permitan auditar la fuente y no confundan opinión con entrega.

**Livia — contrapunto crítico.** «Más participación» puede aumentar desigualdad si quienes poseen tiempo y habilidades digitales capturan el micrófono. Pediría comparar la composición de participantes con la población afectada y documentar a quienes no llegaron. También exigiría una lista de decisiones alteradas por argumentos ciudadanos: si ninguna cambia y nadie explica por qué, la consulta funciona como escenografía. En voto remoto, el riesgo mayor no es solo el atacante informático; es la coacción que ocurre lejos de la autoridad y que el diseño puede no ver.

La participación democrática vale cuando crea una obligación de escuchar y responder dentro de competencias claras. No sustituye representación, administración ni derechos de minorías. Permite que quienes viven una política intervengan antes de que el presupuesto y el expediente cierren todas las opciones.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, arts. 39–40.
- B94. OCDE, guías de participación ciudadana, 2022.
- B101. Ley 24.747, iniciativa legislativa popular.
- B102. Ley 25.432, consulta popular.
- B103. Consejo de Europa, estándares de voto electrónico, referencia comparada no vinculante.

## 24. Contratación y obra pública trazable

### El contrato empieza antes de la licitación

Una licitación puede ser competitiva en su forma y estar dirigida desde la definición de necesidad. Una obra puede adjudicarse a precio bajo y encarecerse con cambios posteriores. Una compra puede cumplir documentos y entregar insumos inútiles. Por eso la trazabilidad no termina al publicar un ganador: debe unir necesidad, presupuesto, diseño, competencia, decisión, ejecución, pago y uso efectivo. El capítulo II.19 explicó cómo revisar señales de gasto; aquí se establece qué datos y controles necesita todo el ciclo de contratación.

El marco nacional distingue regímenes. El Decreto 1023/2001 organiza contrataciones de bienes y servicios en su ámbito, con principios de razonabilidad, concurrencia, transparencia e igualdad, reglamentado para los supuestos correspondientes por Decreto 1030/2016 actualizado. La Ley 13.064 regula obra pública nacional y sus modificaciones. No se aplican sin más a compras provinciales, municipales o a toda empresa estatal; cada modalidad y jurisdicción exige cotejo del régimen específico. [B82](#) [B104](#) [B105](#)

### Necesidad, diseño y costo de ciclo de vida

El área usuaria publica problema, población o servicio afectado y alternativa de no contratar. Si se busca comprar computadoras, se pregunta cuántas se necesitan, qué equipos funcionan, qué software requieren, cuánto costará mantenerlos y qué se hará con los viejos. Si se proyecta un puente, se examinan demanda, seguridad, ambiente, suelo, mantenimiento y opciones de transporte. La justificación no tiene que fingir certeza absoluta, pero sí mostrar supuestos que el público y la auditoría puedan discutir.

El expediente registra estimación de costo con fecha y fuentes comparables. No basta copiar el presupuesto anterior en un contexto inflacionario ni comparar un producto rural con uno entregado en capital sin flete. Para obra, el costo de ciclo de vida incorpora proyecto, construcción, supervisión, operación, reparaciones y eventual cierre. Un precio inicial bajo puede trasladar gasto a mantenimiento; una solución durable más cara puede justificarse, pero debe mostrar la comparación. Estas estimaciones son tareas de cada proyecto, no cifras universales de este libro.

Las especificaciones deben describir desempeño y compatibilidad de forma que no favorezcan una marca sin razón técnica. Cuando solo un proveedor puede responder, la excepción legal necesita prueba, publicación en los casos exigidos y revisión posterior. La concurrencia se mide por cantidad y calidad de ofertas, preguntas recibidas y motivos de rechazo, no por número de anuncios. Plazos demasiado breves o garantías desproporcionadas pueden cerrar competencia sin prohibir a nadie por nombre.

## Selección con una cadena de razones

La convocatoria publica pliego, criterios de evaluación, presupuesto o monto según régimen y las aclaraciones a todos los interesados. Las ofertas se reciben con sello de tiempo y custodia; los evaluadores declaran conflictos; el dictamen compara requisitos, precio y calidad con la fórmula anunciada. Si una oferta se descarta por defecto subsanable, el expediente debe mostrar por qué la subsanación sería o no compatible con igualdad. La decisión final identifica autoridad, fundamento y vías de impugnación. Un algoritmo puede ordenar documentos y detectar inconsistencias; no debe cambiar pesos de criterios ni producir un dictamen secreto.

Un tablero ciudadano puede enseñar el trayecto sin exponer secretos comerciales protegidos o datos personales irrelevantes. El registro público asocia necesidad, llamado, preguntas, pliego final, oferentes en el alcance legal, dictamen, adjudicación, contrato y modificaciones. Un identificador persistente ayuda a comparar etapas; no reemplaza el expediente jurídico. Si un dato del portal contradice un acta firmada, hay procedimiento de rectificación con historial. La Ley 27.275 aporta derecho de acceso y excepciones; la apertura voluntaria puede ser más útil cuando ofrece datos estructurados y una explicación de términos contables. [B05](#)

## Obra pública: hitos físicos y financieros

El contrato de obra necesita proyecto, suelo y permisos, cronograma, hitos medibles, responsable de inspección, certificados, cambios y recepción. Una foto inaugural no acredita que un hospital tenga electricidad, equipamiento y personal. Cada certificado debe vincular cantidad ejecutada, precio contractual, ajuste permitido, documento de medición, firma y pago. Un cambio de alcance debe decir qué encontró la obra, por qué el proyecto original no lo previó, alternativas, costo adicional y autoridad que lo aprueba. La modificación puede ser legítima; la acumulación de modificaciones sin razones comparables es señal de riesgo.

El indicador de avance físico no puede ser un porcentaje inventado por el contratista. Debe derivarse de unidades de obra y verificarse con inspección, cuando sea posible georreferenciada y fechada, protegida contra edición silenciosa. La evidencia digital complementa visitas y ensayos técnicos. Al recibir, se registra funcionamiento, defectos pendientes, garantías y quién mantendrá el activo. Un acueducto concluido sin conexión domiciliaria puede ser físicamente real y socialmente ineficaz; el resultado de servicio requiere medición posterior.

Para contratos plurianuales se registran obligaciones futuras y fuentes presupuestarias. Dividir un proyecto en etapas puede facilitar control; usar la división para esconder costo total o evitar procedimiento no. La Ley 24.156 exige administración financiera con momentos contables y control, pero la disciplina depende de conciliación entre presupuesto, contrato y pago. [B04](#) El capítulo II.36 consolidará compromisos y riesgos fiscales.

## Proveedor final, conflicto e integridad

El expediente necesita identificar al contratista legal y, cuando normas aplicables lo exijan y datos estén disponibles, a personas controlantes o beneficiarias finales relevantes para detectar vínculos. La identidad económica no se deduce de parecido de nombres ni basta para declarar colusión. El control de intereses usa declaraciones, contratos previos y relaciones documentadas con evaluación humana. La Ley 25.188 y el régimen nacional de intereses proporcionan herramientas dentro de su alcance; las jurisdicciones subnacionales requieren su propio marco. [B39](#) [B48](#)

La protección del derecho de defensa es parte de la integridad. Un sistema puede alertar de vínculos entre dos oferentes; antes de excluirlos se comprueba control, coordinación, norma y procedimiento. Un proveedor debe poder explicar diferencia de precio por transporte, calidad o condiciones de pago. Publicar una alerta automatizada como «fraude» daña reputación y puede inhibir competencia futura. El control inteligente separa señal, examen y decisión como II.19, y admite reparación si la autoridad erró.

## **Mantenimiento y evaluación del valor**

El seguimiento termina cuando se comprueba el bien o servicio en uso, no cuando se agota el crédito. La compra de medicamentos necesita entrega, lote, vencimiento y dispensación; la de tecnología requiere disponibilidad, soporte y seguridad; la obra, mantenimiento y resultado para usuarios. El costo de monitorear todo al detalle sería alto. Una estrategia proporcional clasifica contratos por monto, criticidad y riesgo, con revisión aleatoria de casos aparentemente normales para detectar lo que un algoritmo no señala.

El tablero publica plazos, cambios de monto y alcance, competencia, atrasos, defectos y reclamos, con causas documentadas. No debe premiar adjudicar rápido a costa de malos pliegos. Se compara tiempo total hasta prestación útil. Una contratación de emergencia puede requerir velocidad y control posterior intensivo; invocar emergencia permanente para evitar competencia indica falla estructural.

**Livia — contrapunto crítico.** La transparencia puede inundar al público con miles de archivos mientras la decisión esencial se tomó en una conversación no registrada. Exigiría probar una muestra desde la primera solicitud de compra hasta la entrega al usuario, entrevistar a oferentes que no participaron y examinar modificaciones. También preguntaría quién valida el dato físico: un contratista puede cargar avance y un funcionario aprobarlo sin visitar la obra. La trazabilidad vale si produce posibilidad real de impugnar y corregir, no solo enlaces.

Una contratación pública es una promesa estatal convertida en obligación y entrega. Hacerla trazable permite distinguir error, discrecionalidad legítima y abuso, y aumenta la posibilidad de que el presupuesto llegue como servicio. La tecnología ordena el rastro; las leyes, la competencia profesional y el control ciudadano le dan consecuencias.

## **Referencias específicas**

- B04. Ley 24.156, administración financiera y control.
- B05. Ley 27.275, acceso a información.
- B39. Ley 25.188, ética pública.
- B48. Decreto 202/2017, intereses en procedimientos nacionales, texto original.
- B82. Decreto 1023/2001, régimen de contrataciones nacionales.
- B104. Decreto 1030/2016, reglamento actualizado de contrataciones nacionales.
- B105. Ley 13.064, obra pública nacional, texto actualizado.

## 25. Programa macroeconómico por escenarios

### Estabilizar para poder cumplir

Una promesa de servicios, salarios y crédito pierde sentido si los precios cambian más rápido que los contratos y el presupuesto. Una promesa de inflación baja también puede volverse vacía si se sostiene demorando pagos, cortando mantenimiento indispensable o agotando reservas. El programa macroeconómico de esta obra tiene una obligación más modesta y más exigente que anunciar una cifra: mostrar restricciones fiscales, monetarias y externas, opciones ante shocks y quién soporta los costos de transición.

La Constitución asigna al Congreso atribuciones sobre presupuesto, tributos, moneda y deuda dentro del sistema federal. La Ley 24.156 organiza presupuesto y control nacional. La Carta Orgánica del BCRA publicada permite identificar objetivos e instrumentos vigentes y distingue propuestas de reforma de normas sancionadas. [B03](#) [B04](#) [B64](#) Ningún capítulo puede prometer una regla monetaria futura como si ya rigiera, ni una coordinación provincial que el Poder Ejecutivo nacional puede ordenar unilateralmente.

### Una línea de base que todavía debe construirse

Antes de elegir metas cuantitativas se necesitan series comparables: IPC nacional del INDEC desde su cobertura vigente y metodología; PIB nominal y real con revisiones; resultado primario y financiero del sector público nacional con cobertura definida; deuda por moneda, acreedor, vencimiento y legislación; base monetaria, tasas, reservas brutas y otros activos y pasivos del BCRA; exportaciones e importaciones de bienes, servicios y cuenta corriente; empleo e ingresos. Los portales oficiales existen y fueron localizados, pero **esta edición aún no ha descargado, conciliado y fechado una línea de base completa.** [B106](#) [B107](#) [B108](#) [B109](#) [B110](#)

La distinción de coberturas importa. Una caja mensual del Tesoro no equivale al resultado consolidado de Nación y provincias; reservas brutas no son recursos líquidos enteramente disponibles; saldo comercial de bienes no es saldo de cuenta corriente; inflación mensual no es inflación anual; deuda en dólares puede cambiar como porcentaje del PIB por tipo de cambio sin nueva emisión. Mezclar estas magnitudes produce un diagnóstico políticamente atractivo y técnicamente falso. El anexo de datos deberá registrar definición, período, unidad, revisión y enlace de cada serie antes de convertirla en proyección.

### Identidades y decisiones

La primera identidad es fiscal: ingresos menos gasto primario igual resultado primario; el resultado primario menos intereses igual resultado financiero, con ajustes contables explícitos según cobertura. Un superávit primario puede coexistir con déficit financiero. Financiar la diferencia mediante deuda, uso de activos, emisión u otras operaciones cambia riesgos y exige base legal y coordinación con el BCRA. La segunda identidad es externa: exportaciones e ingresos externos menos importaciones y pagos netos determinan una necesidad o capacidad de financiamiento; capitales, deuda, inversión y reservas completan el balance con partidas de error y valoración en cuentas reales. Una política que aumenta inversión puede elevar importaciones antes de generar exportaciones.

Estas identidades no son recetas. No determinan cuánto gasto social es correcto ni qué tipo de cambio debe adoptarse. Impiden prometer simultáneamente un programa de importaciones, reservas, bajas de impuestos y crédito barato sin explicar la fuente de divisas y pesos. La política decide distribución y secuencia dentro de ellas.

### Tres escenarios ilustrativos, no pronósticos

La tabla usa **unidades hipotéticas normalizadas como porcentaje de un PIB imaginario igual a 100**. No son cifras de Argentina, no son metas recomendadas y no deben citarse como factibilidad. Sirven para comprobar identidades y formular preguntas de estrés. El archivo *INVESTIGACION/ESCENARIOS\_MACRO\_HIPOTETICOS.csv* conserva los supuestos reproducibles.

Variable ilustrativa (% de PIB hipotético)	Base	Shock	Recuperación condicionada
Ingresos públicos	20,0	18,5	20,5
Gasto primario	18,5	19,0	19,0
Resultado primario	1,5	-0,5	1,5
Intereses	1,5	2,5	1,5
Resultado financiero	0,0	-3,0	0,0

En la base, la recaudación cubre gasto primario e intereses. En el shock, menores ingresos y mayor gasto primario —por ejemplo, estabilizadores o una emergencia— coinciden con mayor costo financiero y abren una brecha de 3 unidades. Si la autoridad promete «superávit» sin decir si habla de resultado primario o financiero, puede ocultar esa diferencia. La recuperación condicionada supone más ingresos que la base y gasto primario todavía mayor; no es un resultado automático de crecimiento. Requiere mostrar qué actividad, ley tributaria, administración y tiempo podrían producir esos ingresos sin aumentar daño distributivo.

Una prueba externa separada usa unidades hipotéticas de divisas, no porcentajes del PIB. Supongamos exportaciones de 100, importaciones de 90 y pagos netos de servicios e ingresos de 15: la cuenta corriente simplificada es -5. Un financiamiento neto de 5 deja variación de reservas de cero en esta cuenta pedagógica. Bajo shock, exportaciones 85, importaciones 95 y otros pagos netos 15 producen -25. Con financiamiento neto de 10 aparece una necesidad de 15 que exigiría reservas, ajuste de flujos o nueva financiación, con costos. El escenario no predice reacción de precios ni actividad. La contabilidad real incluye más partidas, valoración, errores y restricciones jurídicas; el ejemplo solo obliga a no llamar «sin costo» a una brecha externa.

## Secuencia de estabilización y protección

En cualquier escenario, un presupuesto plurianual debe registrar compromisos existentes, deuda y contingencias antes de prometer nuevos programas. La prioridad de gasto se ordena por daño evitado, obligación legal, eficacia probable, tiempo de ejecución y costo futuro. No se resuelve todo con recortes lineales: reducir mantenimiento de red de agua puede generar gasto sanitario y obra mayor después. Tampoco se asume que cada gasto social actual funciona; una transferencia mal dirigida puede sustituirse si se protege a beneficiarios durante el cambio. El capítulo II.36 hará un registro de compromisos más detallado.

La política monetaria debe apoyar estabilidad sin ser convertida en caja invisible del presupuesto. Sus instrumentos se deciden bajo Carta Orgánica vigente y con información de balances. Una regla de crecimiento de agregados o una meta de inflación tiene supuestos de demanda de dinero, transmisión y credibilidad; una regla cambiaria enfrenta shocks de divisas y expectativas. Este libro no elige numéricamente un régimen sin la línea de base ni asegura que «anclar» una variable baste. Propone publicar metas, instrumentos, condiciones de revisión, costos de esterilización o crédito y coordinación fiscal, con evaluación independiente.

El tipo de cambio influye en precios internos, exportaciones, importaciones, deuda y salarios. Una devaluación puede mejorar incentivos a exportar con rezagos y encarecer insumos y alimentos; una apreciación puede aliviar precios de importados y dañar competitividad. La respuesta requiere observar estructura de comercio, contratos y distribución, no un eslogan de «dólar alto» o «bajo». Del mismo modo, restricciones comerciales pueden preservar divisas de corto plazo y paralizar equipos para producirlas después. II.27–II.29 desarrollarán opciones sectoriales y sus condiciones.

## Federalismo y pruebas de estrés

Nación, provincias y municipios comparten resultados macroeconómicos pero no una caja única. Una transferencia tardía puede desplazar deuda a un municipio y hacer aparecer una mejora nacional. Un acuerdo fiscal serio registra deuda entre niveles, responsabilidades de servicio, distribución de ingresos y reglas de información comparables. La coparticipación vigente y las reglas de responsabilidad fiscal proporcionan marco, no una garantía de solvencia. B73 B74

Las pruebas mínimas incluyen caída de exportaciones, menor recaudación real, aumento del costo de refinanciar deuda, contingencia judicial, desastre climático y aceleración de precios. Para cada shock el presupuesto debe mostrar colchón disponible, gasto que se preserva, decisiones que requieren Congreso, comunicación pública y criterio para volver al plan. La tabla hipotética muestra una brecha; no cuantifica cómo cerrarla. En II.39 se integrarán shocks fiscales y territoriales con supuestos y sensibilidad. Sin series y microsimulaciones calibradas, una cifra prometida de inflación, reservas o crecimiento carecería de respaldo empírico en esta obra.

**Livia — contrapunto crítico.** Los escenarios pueden dar apariencia de rigor porque sus columnas suman correctamente. Exigiría que cada cifra aplicada a Argentina proceda de una serie fechada y que el modelo muestre sensibilidad a supuestos, distribución de pérdidas y errores históricos. También preguntaría si el gasto «primario» es comparable entre jurisdicciones y si una baja de inflación ocurre junto con mejora de empleo y servicios. Un programa macroeconómico no debe usar la estabilidad para esconder quién financia la transición ni usar la justicia social para ocultar una restricción externa.

La estabilización es condición de una política duradera, no sustituto de sus fines. Se vuelve justicialista en la medida en que protege trabajo, acceso a bienes esenciales y decisión democrática mientras ordena cuentas que deberán poder revisar tanto el Congreso como la ciudadanía.

### **Referencias específicas**

- B03. Constitución nacional, competencias económicas y federales.
- B04. Ley 24.156, administración financiera.
- B64. Carta Orgánica del BCRA publicada, con distinción entre vigencia y reforma propuesta.
- B73–B74. Coparticipación y responsabilidad fiscal.
- B106. INDEC, IPC nacional y series históricas.
- B107. BCRA, Informe Monetario Diario y series.
- B108. Secretaría de Hacienda, política fiscal y resultados.
- B109. INDEC, COMEX, comercio exterior de bienes.
- B110. Secretaría de Finanzas, datos mensuales de deuda.

## 26. Reforma tributaria y formalización

### Recaudar con reglas que puedan cumplirse

Los impuestos financian servicios y redistribuyen cargas; también cambian precios, inversión, empleo y decisiones de formalidad. Un sistema difícil de entender puede castigar al pequeño contribuyente que intenta cumplir y ofrecer ventajas a quien puede pagar planificación compleja. La reforma no se reduce a bajar una alícuota o crear otra. Debe evaluar cuánto recauda cada tributo, quién soporta la carga económica, cuánto cuesta cumplirlo, cómo interactúa con Nación, provincias y municipios y qué servicio se perdería si se elimina.

La Constitución distribuye potestades tributarias y ordena un régimen de coparticipación; la Ley 23.548 establece reglas vigentes con reformas y adhesiones. Un gobierno nacional no puede abolir por decreto tributos provinciales ni rediseñar unilateralmente todo el federalismo fiscal. B03 B73 El capítulo II.16 desarrolló esa estructura. Aquí se propone una secuencia negociada y legalmente competente, con compensaciones explícitas y evaluación de incidencia.

### Qué debe medir la línea de base

El Ministerio de Economía publica recaudación anual nominal y como porcentaje del PIB por categorías y series históricas. Esa fuente permite construir una estructura inicial, pero esta obra aún no ha descargado ni reconciliado los cuadros con presupuestos y gasto tributario. B112 Una ficha por impuesto debe incluir base legal, jurisdicción, ingreso devengado y cobrado, distribución federal, contribuyentes, exenciones, créditos, retenciones, costo de administración, litigios y sensibilidad a inflación y ciclo. La presión tributaria agregada no mide quién paga ni el tiempo de cumplimiento.

La incidencia requiere más que leer el nombre del impuesto. El IVA puede trasladarse parcialmente a precios según mercado, competencia y tiempo; una contribución sobre nómina puede afectar salario, empleo, beneficio empresario o precios. Un impuesto patrimonial puede recaer en propietarios y modificar alquileres e inversión. La pregunta distributiva exige microdatos de hogares y empresas, métodos y supuestos. Esta obra no afirma que un tributo particular sea «totalmente regresivo» o que una baja se trasladará entera al precio. Tales resultados son **hipótesis a estimar**, no propiedades deducidas de la norma.

### Simplificar sin abrir un agujero fiscal

La Ley 24.977 establece un régimen integrado y simplificado para pequeños contribuyentes en ganancias, IVA y sistema previsional dentro de sus condiciones, con modificaciones que deben verificarse al aplicar categorías. B111 Sirve para reducir trámites de entrada, pero un salto brusco al régimen general puede desalentar crecimiento declarado, fragmentar actividades o estimular subdeclaración. El remedio propuesto es una transición gradual por período y nivel de facturación, con asistencia contable y reglas claras de aportes y créditos, sin permitir que firmas grandes se dividan artificialmente en unidades pequeñas.

La transición tiene costo fiscal posible. Si un contribuyente paga menos temporalmente al cruzar umbral, se registra la pérdida frente al régimen anterior y se compara con el aumento esperado de formalización; ese aumento no se presume. La autoridad debe probar con piloto, seguimiento y grupo comparable cuando sea posible. El diseño debe proteger cobertura previsional y de salud y permitir

corregir error de categoría sin multas desproporcionadas cuando no hay fraude. La Ley 11.683 regula procedimientos, fiscalización y recursos nacionales; toda simplificación debe respetar garantías del contribuyente y los poderes legales de administración. **B113**

Un portal único puede ayudar a presentar datos una vez y reutilizarlos con finalidad legal, pero no debe ser requisito de acceso imposible para quien carece de conectividad. La interoperabilidad entre jurisdicciones requiere convenio y protección de datos. Simplificar formularios no justifica que un algoritmo sancione a una persona por una inconsistencia de datos de otra oficina sin revisión. La Ley 25.326 y la obligación de motivar actos protegen al contribuyente ante cruce masivo. **B06**

## **IVA, producción y consumidores**

El IVA tiene texto ordenado y modificaciones publicados oficialmente. **B114** Una reforma de alícuotas, exenciones o devoluciones debe examinar cadena de créditos fiscales, composición de canastas y capacidad de control. Reducir IVA en un bien esencial puede beneficiar a hogares, pero el precio final puede no caer en igual proporción; una devolución focalizada podría proteger mejor a hogares vulnerables, pero exige identificación, medios de pago accesibles y cuidado de datos. Ningún instrumento es superior por definición: se comparan cobertura, incidencia, fraude, costo administrativo y posible exclusión de compras en efectivo.

Para productores pequeños, demoras de devolución de créditos o retenciones acumuladas pueden funcionar como financiación involuntaria del Estado. Una promesa de «neutralidad» fiscal sin tiempos de devolución no se cumple. El programa debería publicar plazos efectivos y saldos pendientes y probar mecanismos de devolución con auditoría proporcional. A la vez, acelerar todo pago sin control puede facilitar fraude organizado. La solución necesita clasificación de riesgo transparente y revisión humana cuando se bloquea una devolución.

## **Provincias, municipios y acumulación de cargas**

Un comercio puede enfrentar impuestos nacionales, provinciales, tasas municipales y obligaciones de información duplicadas. Cada nivel financia servicios propios; una reducción pactada en un nivel no debe simplemente transferir costo al otro. La reforma federal requiere una mesa con provincias y representación municipal conforme a derecho local, con inventario de tributos y tasas, criterios de competencia y transferencias automáticas. El capítulo II.16 propuso comparar capacidad y esfuerzo sin castigar pobreza territorial.

Se puede negociar un calendario de armonización de definiciones, facturación, padrones y retenciones antes de discutir eliminación de tributos. A menudo la primera ganancia es que el contribuyente comprenda qué debe, ante quién y cómo reclamar. Cualquier reemplazo de ingresos provinciales por mayor participación nacional exige ley, fórmula, cobertura de servicios y cláusula de revisión; no se resuelve con un convenio informal. Una tasa municipal ligada a un servicio requiere evaluar costo y prestación bajo jurisprudencia y derecho local, no solo su nombre.

## Formalizar trabajo y empresas sin estigma

La informalidad puede surgir de baja productividad, estacionalidad, costo de cumplimiento, falta de acceso a crédito o servicios, desconocimiento y evasión deliberada. Un mismo incentivo no responde a todo. Para una microempresa que contrata por primera vez, un esquema de entrada con registro simple, formación y calendario de contribuciones puede ayudar; para una firma grande que oculta nómina, inspección y sanción son necesarias. Para trabajadores domésticos, el régimen específico de la Ley 26.844 requiere atención a hogares empleadores y derechos de trabajadoras. B20

Reducir el costo formal no garantiza creación neta de empleo. Puede reemplazar trabajadores ya registrados o subsidiar contrataciones que ocurrirían igual. El piloto debe medir empleo nuevo y su duración, salarios, cobertura, pérdidas de aportes y fraude, con un grupo comparable cuando sea posible. Las reglas deben impedir rotación ficticia para repetir beneficios. La protección laboral vigente, incluido el cambio normativo de 2026, debe examinarse en conjunto con contribuciones y negociación colectiva, no como si la tributación operara sola. B52

## Compensar y secuenciar

Toda reforma publicaría un cuadro de ganadores y perdedores esperados por decil de ingreso, sector, tamaño de empresa y provincia, con intervalos de incertidumbre. Si un tributo distorsivo se reduce antes de que crezca otra base, la brecha debe financiarse con recorte explícito, otro ingreso o transición temporal legal; no con un multiplicador de formalización inventado. El escenario de II.25 muestra por qué una diferencia fiscal pequeña puede ser decisiva cuando intereses aumentan.

La primera etapa sería inventario de normas y datos, simplificación de trámites y plazos de devolución, con evaluación. La segunda, transición de pequeños contribuyentes y reducción de superposiciones acordada con provincias. La tercera, cambios de bases y alícuotas solo con simulación de incidencia, protección de servicios y ley. Se fijan criterios de reversión si cae recaudación por encima del margen presupuestado o empeora de modo significativo la cobertura de hogares vulnerables. Los umbrales exactos necesitan datos y decisión legislativa; este texto no los inventa.

**Livia — contrapunto crítico.** Una reforma puede proclamarse «pro empleo» y beneficiar sobre todo a empresas que ya cumplen o a rentas capaces de trasladar la ventaja. Exigiría simulación de incidencia y evaluación posterior, incluyendo informalidad de mujeres cuidadoras y pequeñas localidades. También pediría que el Estado publique el costo de cada exención en el mismo lenguaje que publica el gasto social: ambas consumen recursos públicos. Si la simplificación crea un régimen que nadie puede abandonar sin castigo abrupto, habrá construido una nueva trampa.

Un sistema tributario justo no es el que promete recaudación sin dolor. Es el que distribuye cargas con razones públicas, hace posible cumplir, protege derechos de contribuyentes y financia servicios sin ocultar deuda futura. La formalización es un resultado a demostrar, no un ingreso presupuestario que se pueda anotar de antemano.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, potestades tributarias y coparticipación.
- B06. Ley 25.326, datos personales.
- B20. Ley 26.844, empleo en casas particulares.

- B52. Ley 27.802 de 2026, cambios laborales, con límites de atribución causal.
- B73. Ley 23.548 de coparticipación.
- B111. Ley 24.977, régimen simplificado para pequeños contribuyentes.
- B112. Ministerio de Economía, series de recaudación anual.
- B113. Ley 11.683, procedimiento fiscal actualizado.
- B114. Texto ordenado del IVA, actualizado.

## 27. Promoción productiva y defensa comercial dinámica

### Ayudar a producir con una salida prevista

La política industrial puede financiar aprendizaje, infraestructura y capacidades que una firma aislada no puede construir. También puede permitir que un grupo cobre precios altos durante décadas sin mejorar. El diseño de este capítulo convierte la promoción en un contrato público de resultados revisables: objetivo, beneficiario, costo, indicador, plazo, competencia, mecanismo de control y condición de salida. La defensa comercial atiende daños bajo tratados y procedimientos; no es un sinónimo de protección general ni una excusa para sancionar importaciones que abaratan insumos.

Argentina aprobó los acuerdos de la OMC mediante Ley 24.425; los instrumentos de subvenciones, salvaguardias y antidumping tienen disciplinas diferentes. La Comisión Nacional de Comercio Exterior publica un marco de procedimientos y señala que desde abril de 2025 la tramitación se unificó bajo su órbita según normativa entonces vigente. [B116](#) [B117](#) El MERCOSUR agrega reglas y excepciones por producto y fecha; no se puede fijar un arancel particular leyendo solo el Tratado de Asunción. [B77](#)

### Diagnóstico de la falla que se quiere corregir

Antes de entregar un incentivo, la agencia pregunta qué impide la inversión: crédito insuficiente por riesgo informacional, infraestructura común, falta de personal formado, escala de proveedores, volatilidad macroeconómica, un monopolio o simplemente un proyecto privado de baja rentabilidad. Si la falla es un camino o red eléctrica, subsidiar una planta puede ser una solución más cara y estrecha. Si el problema es una práctica anticompetitiva, un arancel puede fortalecer al dominante. La Ley 27.442 prohíbe acuerdos y conductas que distorsionen competencia bajo sus condiciones; el control de concentración complementa, no reemplaza, la política productiva. [B118](#)

El expediente de promoción incluye mercado relevante, demanda, capacidad local, productividad estimada con rango, empleo y salarios esperados, insumos importados, exportación posible, impacto energético y ambiental, costo fiscal directo y tributario, efectos en compradores y regiones. No todos los datos estarán disponibles. Se publica qué se desconoce y cómo se medirá, en lugar de llenar vacíos con multiplicadores optimistas. La comparación incluye opción de no intervenir y opción de inversión horizontal en infraestructura, ciencia o capacitación.

### Un menú condicionado de instrumentos

Un crédito de desarrollo puede financiar equipos con plazo que el mercado no ofrece; requiere tasa, garantía, morosidad esperada y subsidio implícito publicado. Una compra pública innovadora puede crear demanda inicial; requiere competencia y prueba de desempeño, no pliego escrito para un proveedor. Un incentivo tributario reduce ingreso futuro y se registra como gasto tributario; debe compararse con subvención explícita y someterse a control. Una extensión tecnológica puede beneficiar muchas firmas sin seleccionar un campeón. Una protección arancelaria temporal tiene costos para consumidores y productores que usan el bien como insumo y está sujeta a reglas MERCOSUR/OMC. [B59](#) [B60](#)

La combinación se elige por problema. Promover exportación no justifica cualquier subsidio condicionado a vender fuera: el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias define subvención y contiene disciplinas sobre especificidad y ciertas condiciones de exportación. B60 Una medida de salvaguardia responde bajo condiciones del acuerdo a aumento de importaciones y daño grave, con investigación y temporalidad. B59 No debe confundirse con derecho antidumping, que exige sus propios presupuestos de dumping, daño y causalidad. La autoridad competente y un abogado comercial deben cotejar texto vigente y obligaciones regionales antes de aplicar cualquiera.

### **Competencia entre beneficiarios y metas verificables**

Un programa abierto define criterios antes de conocer ganadores: brecha a resolver, cofinanciamiento, capacidades, localización, riesgo y salida. Puede reservar ventanas para pymes o regiones rezagadas, explicando razones y costo. Las firmas vinculadas revelan control para evitar que un grupo acumule cupos bajo nombres distintos. La adjudicación publica puntajes y fundamentos en la medida compatible con secretos protegidos, con recurso de revisión. El beneficio no es un derecho perpetuo por haber sido industria «estratégica» una vez.

Las metas se escogen por instrumento: inversión realizada y equipo funcionando, reducción de defectos, formación certificada de trabajadores, proveedores nuevos, productividad con método, exportaciones netas de insumos, salarios y costos fiscales. No se usará empleo anunciado como empleo creado. La evaluación compara contra situación anterior y, cuando sea posible, con firmas similares no beneficiadas; reconoce selección y shocks macroeconómicos. Una exportación que crece porque el precio internacional subió no prueba eficacia del subsidio. Se publican resultados negativos para permitir corregir.

El contrato puede tener desembolsos por hitos, auditoría y recuperación proporcional de beneficio si se incumplen obligaciones verificables por causa atribuible al beneficiario, con debido proceso. La recuperación no debe castigar automáticamente a una empresa por un shock externo o una decisión estatal que alteró el contrato. La salida puede ser graduada, con protección de trabajadores y proveedores. Una cláusula de vencimiento sin evaluación tampoco basta: puede provocar renovación legislativa mecánica cada año.

### **Importar capital para producir**

La sustitución de importaciones tiene un límite cuando máquinas, componentes o software no se producen localmente a calidad y escala requeridas. Restringirlos puede reducir divisas en un mes y perder exportaciones futuras. Una política dinámica distingue bienes finales de consumo, insumos y capital, efectos sobre cadenas locales y tiempo de entrega. Facilitar importación de equipos no significa dar exención indiscriminada: se verifica uso, valor, seguridad, competencia y efecto fiscal. Al mismo tiempo se puede apoyar aprendizaje de proveedores nacionales para piezas que sí puedan desarrollar capacidades. El capítulo II.29 examinará vínculo con exportaciones y divisas.

Un ejemplo **hipotético**: una cooperativa y dos firmas quieren fabricar equipos de refrigeración para alimentos regionales. Hay demanda, pero los compresores deben importarse, la red eléctrica local falla y no hay laboratorio de ensayo. Un arancel a refrigeradores terminados puede ayudar ventas locales y encarecer equipos para pequeños productores; subsidiar una planta sin energía estable no resolverá producción. La secuencia alternativa compara reparar red, crear ensayo compartido, crédito condicionado a calidad y facilitar compresores con programa de proveedor local de largo plazo.

Ninguna opción se declara ganadora sin costos y datos. El ejemplo enseña a ordenar instrumentos, no demuestra viabilidad de una cadena argentina específica.

### **Control comercial con interés público**

Cuando una industria denuncia importaciones dañinas, la CNCE y autoridades competentes deben examinar producto comparable, representatividad, daño y causalidad conforme a procedimiento. La página de salvaguardias de la CNCE señala que las solicitudes se presentan por o en nombre de la rama nacional que alega daño grave por aumento de importaciones. B119 La investigación debe escuchar a productores nacionales, importadores, trabajadores, usuarios y exportadores que emplean el insumo. Una medida que salva una planta y paraliza muchas pymes consumidoras requiere evaluación de interés público, no una etiqueta de «defensa nacional».

La apertura también puede causar cierres abruptos y pérdida de capacidades. Ignorar esos costos porque consumidores pagan menos hoy sería simétricamente estrecho. Una retirada gradual de protección puede acompañarse de reconversión, formación y apoyo territorial financiado, con fecha y responsable. El objetivo no es asegurar que toda empresa sobreviva, sino que una transformación productiva no abandone personas y regiones mientras reordena recursos.

**Livia — contrapunto crítico.** Toda agencia de promoción corre riesgo de ser colonizada por quienes conocen mejor sus formularios. Pediría publicar solicitudes rechazadas con razones protegidas, concentración de ayudas por grupo empresario, costo por empleo durable y efecto en precios de compradores. También preguntaría cuándo se pagará el costo de cerrar un programa fallido; si nadie tiene autoridad o incentivo para cerrarlo, la cláusula de salida es decorativa.

Una defensa comercial dinámica ayuda a aprender, competir y exportar sin convertir al consumidor y al fisco en rehenes permanentes. El Estado debe poder intervenir y, con la misma seriedad, poder retirarse cuando la intervención no cumple sus fines.

### **Referencias específicas**

- B59–B60. Acuerdos OMC sobre salvaguardias y subvenciones, textos oficiales consultados.
- B77. MERCOSUR, textos fundacionales; arancel particular exige norma vigente.
- B116. Ley 24.425, aprobación argentina de acuerdos OMC.
- B117. CNCE, normativa de defensa comercial y actualización procedimental de 2025.
- B118. Ley 27.442 de Defensa de la Competencia.
- B119. CNCE, procedimiento de salvaguardia.

## 28. Energía, tarifas, regalías y estabilización

### La energía une precios de tiempos distintos

Un hogar paga hoy por electricidad o gas; una red y un yacimiento necesitan inversión que rinde durante años. Fijar tarifas sin explicar costos puede proteger el consumo inmediato y desfinanciar mantenimiento o generar subsidios opacos. Liberar precios sin transición puede cortar acceso a hogares y pequeñas empresas antes de que se adapten. La política energética debe distinguir producción, transporte, distribución, regalías, impuestos, subsidios y protección social, cada uno con autoridad y horizonte diferentes.

La Constitución atribuye a las provincias dominio originario de recursos naturales en su territorio; la Ley 26.197 y la Ley 17.319 establecen reglas de dominio, permisos, concesiones y regalías según ubicación y modificaciones. La Ley 24.065 caracteriza transporte y distribución eléctricos en su ámbito como servicio público y fija objetivos de protección de usuarios e inversión. [Bo3 B68 B69 B70](#) Una tarifa nacional no determina automáticamente un contrato provincial; una regalía provincial no elimina obligaciones ambientales o de usuarios.

### El barril criollo como antecedente, no regla eterna

El Decreto 488/2020 fijó temporalmente un precio local de referencia para petróleo Medanita de USD 45 por barril con ajustes y hasta el 31 de diciembre de 2020, dentro de una emergencia y condiciones específicas. [B71](#) Este antecedente muestra que el Estado puede intervenir para sostener una cadena bajo shock; no prueba que el nivel fuera óptimo, que la medida causara inversión ni que siga vigente. Repetir «barril criollo» sin fecha, fuente fiscal y efectos sobre refinerías, usuarios y provincias sería convertir una herramienta contingente en símbolo sin análisis.

Un precio doméstico menor que referencia internacional puede aliviar costos de combustibles y actividad, pero reduce ingreso de productor o requiere compensación; uno mayor puede sostener producción marginal y regalías mientras encarece combustibles y transporte. El impacto depende de calidad, transporte, tipo de cambio, impuestos, contratos, capacidad de refinación y comercio exterior. El Estado debe publicar quién gana y pierde por tramo, no reducir la disputa a «productores versus consumidores» como si cada grupo fuera homogéneo.

### Tres modelos comparables de precio

**Modelo A: precio mayormente de mercado con protección focalizada.** Los productores reciben señales próximas a costo de oportunidad; hogares vulnerables y actividades críticas reciben subsidio explícito. Requiere medición de ingresos, canales de pago y presupuesto. Puede fallar si la protección llega tarde o deja fuera a personas sin registro.

**Modelo B: precio doméstico administrado temporal.** Puede amortiguar un shock, con fórmula pública, duración, compensación explícita cuando corresponda y revisión. Puede fallar por subinversión, desabastecimiento o arbitraje si la brecha con precios externos es grande.

**Modelo C: banda con estabilizador fiscal.** Una regla amortigua subas y bajas alrededor de referencia, acumula o usa recursos de un fondo con límites y auditoría. Puede fallar si el fondo se usa para otros fines o no tiene activos suficientes ante shock prolongado. Ninguno de los tres modelos es «justicialista» por nombre; debe juzgarse por acceso, inversión, sostenibilidad fiscal, ambiente y

respeto de contratos y competencias.

El ejemplo siguiente es **pedagógico e hipotético**, no tarifa argentina. Supongamos 100 unidades de electricidad, costo de suministro reconocido de 70 unidades monetarias por unidad y pago de usuarios de 50; la diferencia presupuestaria bruta es 2.000 unidades monetarias si el Estado cubre todo y no hay pérdidas ni otras partidas. Si un shock eleva costo a 90 y el pago queda en 50, la diferencia sube a 4.000. Cobrar 70 reduciría la brecha a 2.000, pero traslada 2.000 a usuarios y puede requerir protección focalizada. La identidad no calcula cuánto debería pagarse realmente ni presupone que todo costo declarado por una empresa sea eficiente. Hay que auditar costos, pérdidas técnicas, cobrabilidad, impuestos y contratos antes de traducirla a política.

## **Tarifa social y piso universal**

Un piso de electricidad y gas para necesidades esenciales puede proteger salud y vida cotidiana; debe definir consumo, zona climática, composición del hogar, discapacidad y alternativas energéticas. Una tarifa plana baja para todos puede beneficiar grandes consumos absolutos y demandar subsidio alto. Una tarifa focalizada puede cometer errores de exclusión, vigilar ingresos de forma excesiva o dejar a inquilinos fuera por titularidad de cuenta. La propuesta es un mecanismo de acceso con inscripción simple, cruce de datos limitado, revisión rápida de denegación y medición de errores. El capítulo II.31 desarrollará servicios esenciales y sus costos.

La gradualidad no consiste solo en anunciar aumentos por tramos. Debe mirar ingresos reales, estacionalidad, eficiencia de vivienda y previsibilidad. Aislar térmicamente un hogar puede reducir factura y necesidad de subsidio, pero requiere inversión inicial y no resuelve un shock mañana. La transición combina protección inmediata y mejora de infraestructura. Un programa que promete reducción de subsidio por eficiencia futura debe registrar fecha, costo y probabilidad, no anotarla hoy como ahorro seguro.

## **Regalías, inversión y provincias**

Las regalías son ingreso público asociado a extracción según régimen y contrato. Su base, alícuota, valuación y distribución no se deducen de un porcentaje universal tomado de la ley de 1967: hubo reformas, concesiones y condiciones distintas. [B69](#) La provincia productora puede depender de ese flujo para servicios y, a la vez, soportar costos ambientales e infraestructura. Un precio doméstico administrado puede modificar regalías y presupuesto provincial; cualquier compensación debe ser explícita y legal.

La decisión de inversión depende de recurso, tecnología, riesgo, infraestructura, precio esperado, impuestos, reglas ambientales y estabilidad contractual. Garantizar renta sin exigir desempeño puede transferir recursos públicos sin nueva producción; alterar contrato abruptamente puede frenar proyectos y encarecer financiamiento. El contrato de promoción debe vincular beneficio con inversión ejecutada, mantenimiento, empleo y obligaciones ambientales comprobables, con salida y debido proceso. Para proyectos nuevos, la evaluación de impacto y participación previstas en la Ley General del Ambiente son parte del costo y de la legitimidad, no un trámite ornamental. [B72](#)

## Estabilización macro y transición energética

La energía influye en inflación medida, costos industriales, balanza comercial, reservas y presupuesto. Una subida de tarifa puede elevar IPC en el momento y reducir necesidad de subsidio; congelarla puede desplazar gasto a deuda o emisión y deteriorar red. Un shock de importación de energía puede abrir necesidad de divisas aunque la balanza de bienes general parezca favorable. Los escenarios de II.25 obligan a mostrar esas interacciones sin atribuir a una sola tarifa toda la inflación ni todo el déficit.

Una estrategia de transición energética compara gas, renovables, redes, almacenamiento y eficiencia según costo total, seguridad de suministro, emisiones, recursos hídricos y capacidades locales. No declara que una tecnología sustituirá de inmediato a otra. La inversión en red y gestión de demanda puede hacer posible más generación renovable; la producción de hidrocarburos puede financiar divisas y también crear compromisos ambientales y riesgo de activos futuros. Los proyectos deben publicar hipótesis de demanda, precio, financiación, vida útil y escenarios de cambio tecnológico.

**Livia — contrapunto crítico.** Una tarifa puede llamarse «justa» desde la perspectiva del usuario y ser insuficiente para mantener la red; una rentabilidad puede llamarse «necesaria» y contener costos inflados o riesgo trasladado al Estado. Exigiría auditoría de costos y calidad de servicio, distribución de subsidios por ingreso y territorio, y estado de compromisos provinciales. También preguntaría qué sucede si el precio internacional cae después de garantizar un precio doméstico alto: quién paga la diferencia y cuándo termina la ayuda.

La política energética justicialista debe dar acceso confiable, proteger a hogares vulnerables y permitir inversión sin ocultar transferencias. La mejor fórmula no es un precio único proclamado como soberano, sino un contrato público de costos, derechos, obligaciones y revisión que pueda soportar shocks sin abandonar servicio.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, dominio provincial de recursos.
- B68–B70. Leyes de hidrocarburos y energía eléctrica.
- B71. Decreto 488/2020, antecedente temporal de precio local de referencia.
- B72. Ley General del Ambiente, evaluación y participación.

## 29. Exportaciones, Mercosur y cambio tecnológico

### Exportar es una cadena de capacidades

Una venta externa no comienza en la aduana. Necesita producto competitivo, energía, proveedores, certificaciones, transporte, financiamiento, comprador y reglas previsibles. Una política que celebra divisas sin preguntar cuánto importó la cadena o cuánto valor añadió puede confundir facturación con desarrollo. Una que mira solo valor agregado local puede desalentar importación de maquinaria necesaria para mejorar productividad. El objetivo es ampliar capacidad exportadora neta y empleo de calidad con aprendizaje y competencia, respetando compromisos comerciales.

El INDEC ofrece estadísticas de comercio exterior de bienes por rubro, producto y socio con resguardos de secreto; COMEX y los informes de intercambio comercial permiten construir series. B109 No se usarán aquí cifras actuales porque aún faltan extracción, fecha de corte y conciliación con servicios y cuenta corriente. El capítulo II.25 separó saldo de bienes de necesidad externa total. Exportar más bienes puede coexistir con salida de divisas por servicios, intereses o utilidades, y una inversión exportadora puede requerir importaciones antes de producir.

### Un mapa de cuellos de botella por cadena

Cada programa exportador debería estudiar una cadena concreta: capacidad disponible, demanda externa, precio y calidad comparables, insumos importados, infraestructura, plazos de aduana, normas sanitarias o técnicas, financiamiento, riesgo cambiario y competencia. La empresa y los trabajadores aportan información, pero sus declaraciones se contrastan con documentos y compradores. Se identifica qué cuello puede cambiar el Estado y cuál responde al mercado o a una decisión empresarial. Un subsidio general al tipo de cambio no repara un puente roto; un puerto moderno no crea un comprador para un producto sin calidad certificada.

El orden de inversión importa. Una planta puede expandirse si tiene cadena de frío y ruta; una cadena de frío sin energía estable pierde mercadería. La ficha de CEPAL sobre transporte e infraestructura de una región agrícola argentina presenta costos y confiabilidad como problemas relevantes, pero en este proyecto se examinó solo ficha y resumen, no resultados cuantitativos del estudio. B67 Por eso no se atribuye una reducción porcentual de costos a una obra. El plan deberá comparar tiempos y pérdidas con registros logísticos antes y después.

### Mercosur como marco de negociación

El MERCOSUR ofrece un mercado regional y reglas de política comercial común. También impone negociación sobre aranceles, excepciones y normas técnicas. Sus textos fundacionales no determinan el arancel de una pieza específica en 2026. La Decisión CMC 01/25 publicada permite a Argentina una lista nacional de excepciones al arancel externo común de hasta cien códigos NCM hasta fin de 2028 bajo sus condiciones; esto no significa que cualquier producto de interés pueda incluirse sin procedimiento ni que esa lista sea permanente. B77 B120

Una política comercial argentina debe identificar norma NCM, arancel aplicado, excepción y fecha, regla de origen, socios afectados y trámite regional. Negociar juntos puede mejorar escala y capacidad frente a mercados mayores; también puede obligar a considerar industrias de Brasil, Paraguay y Uruguay con intereses distintos. Soberanía no equivale a actuar solo, sino a llegar a la mesa con

información, prioridades y capacidad de cumplir lo acordado.

Un mecanismo de consulta a provincias y cadenas productivas antes de decisiones regionales debe publicar quién participó y quién quedó afuera. Exportadores grandes pueden dominar la agenda; pymes proveedoras, consumidores, trabajadores y sectores que importan capital también tienen interés. La consulta no otorga veto privado sobre política exterior. Da información para que la autoridad decida y rinda cuentas.

### **Importar para transformar y aprender**

Una máquina importada puede desplazar un fabricante local o permitir que cientos de empresas eleven producción. La evaluación distingue equipo disponible localmente a calidad y plazo comparables, costo total, servicio técnico, aprendizaje de operarios y potencial de proveedores nacionales. La política de II.27 admite importación de bienes de capital cuando ayuda a producir y, simultáneamente, programas de capacidades locales con metas. No exige fabricar todo de inmediato, porque esa pretensión puede encarecer la cadena y perder mercado externo.

El costo de divisas ocurre antes que algunas ventas. Un programa con crédito para importar equipos debe mostrar calendario de desembolsos, exportaciones probables con rango, condiciones de repago y plan si el comprador extranjero no aparece. El riesgo no puede descargarse entero sobre el Estado mientras beneficios permanecen privados. Una garantía pública puede ser razonable cuando hay falla de crédito; se registra su pasivo contingente y se recupera valor si el proyecto prospera.

### **IA como infraestructura y como mercado**

La inteligencia artificial puede ayudar a diseño, mantenimiento, logística, traducción y cumplimiento documental. Su adopción no garantiza exportaciones ni implica que todo puesto desaparezca. La OIT estudia exposición de tareas y advierte que exposición no es desplazamiento efectivo; los efectos dependen de adopción, organización y formación. [B53](#) La propuesta de II.18 de infraestructura federada puede ofrecer herramientas públicas para pymes y ciencia, pero debe evaluarse con seguridad, costo, privacidad y alternativas comerciales.

Una cadena exportadora podría usar IA para detectar fallas en fruta antes del envío. El **ejemplo hipotético** exige medir errores de clasificación, pérdidas evitadas, costo de sensores, formación de trabajadores y reclamaciones de compradores. No se afirma que la tecnología ya tenga ese rendimiento en Argentina. Si el sistema clasifica como descarte producto sano, el daño económico puede superar el beneficio; una muestra humana y registro de lote permiten corregir. Los datos de productores no deben convertirse en propiedad exclusiva del proveedor tecnológico sin contrato informado.

El país también puede exportar servicios basados en conocimiento, software y contenido, pero el registro de servicios externos y su tratamiento tributario no se deducen de COMEX bienes. La edición final de escenarios requiere series de balanza de pagos y empleo sectorial antes de cuantificar potencial. La ventaja competitiva sostenible combina formación, marco de derechos, estabilidad de contratos y apertura a aprender de tecnología externa.

## Medir valor, no solo dólares brutos

El tablero exportador de cada cadena publicaría valor y volumen, diversificación de compradores, participación de insumos importados estimada, valor agregado con método, empleo y salarios formales, inversión, tiempos logísticos, reclamos de calidad y costo público de apoyos. Una mejora de valor por precio internacional sin más volumen o productividad se identifica. Una nueva venta que depende de subsidio permanente se compara con usos alternativos del presupuesto. Un shock de mercado se analiza sin castigar automáticamente al productor por una meta incumplida fuera de su control.

**Livia — contrapunto crítico.** La palabra «exportar» puede unir a sectores que reciben beneficios y ocultar a quienes pagan sus costos: consumidores ante precios internos altos, trabajadores de una actividad en declive, provincias que aportan agua o rutas y contribuyentes que garantizan crédito. Exigiría medir divisas netas y compromisos fiscales, incluir a usuarios de insumos en consultas y publicar pérdidas cuando una apuesta tecnológica falla. También preguntaría si el Mercosur se usa como excusa para no decidir o si una excepción arancelaria se presenta como derecho permanente.

El programa exportador es una política de aprendizaje bajo restricciones externas y acuerdos compartidos. Puede intervenir para crear capacidades, pero debe mostrar cadenas causales, costos y salida. El objetivo no es un récord aislado de divisas, sino que la inserción externa amplíe la posibilidad de vivir, trabajar y producir con autonomía.

## Referencias específicas

- B53. OIT, exposición ocupacional a IA, con límites de extrapolación.
- B67. CEPAL, ficha de estudio sobre infraestructura y transporte regional.
- B77. MERCOSUR, textos fundacionales.
- B109. INDEC, COMEX, comercio exterior de bienes.
- B120. MERCOSUR, Decisión CMC 01/25, lista de excepciones al arancel externo común.

## 30. Sistema previsional por pilares

### Una reforma no empieza negando el sistema vigente

La Ley 26.425 unificó en 2008 el régimen previsional general nacional en el SIPA público de reparto y eliminó la capitalización obligatoria anterior. La Ley 24.241, con modificaciones, conserva reglas de prestaciones y coexistencia con regímenes especiales que requieren examen propio. **B90 B91** Proponer pilares no equivale a describir una ley ya sancionada ni a restaurar sin discusión un régimen anterior. Exige explicar qué derechos y obligaciones cambiarían, quién paga la transición y cómo se protegerá a jubilados y trabajadores actuales.

El objetivo es combinar suficiencia, cobertura, relación comprensible con aportes, reconocimiento de cuidados y sostenibilidad. Ninguna fórmula alcanza los cinco de modo perfecto. Un beneficio igual para todos reduce pobreza si está bien financiado, pero puede ser insuficiente y desvincular parte de la contribución. Una prestación puramente proporcional a aportes reconoce carrera formal y reproduce exclusión de quienes cuidaron o trabajaron informalmente. El capítulo I.20 desarrolló esa tensión; aquí se construye un esquema institucional para someterla a cuentas y derechos.

### Cuatro componentes propuestos

**Piso básico de vejez.** Una prestación pública definida por ley para asegurar un mínimo material según edad, residencia y otros requisitos constitucionalmente defendibles, con revisión y financiación explícita. La universalidad significa ausencia de lagunas injustas, pero la interacción con otros ingresos debe diseñarse sin castigar abruptamente trabajo o ahorro. El importe no se fija aquí sin costo de canasta, cobertura y presupuesto.

**Componente contributivo.** Una prestación adicional asociada a años e ingresos aportados conforme a fórmula legal comprensible, con registros portables y mecanismos de corrección de historia laboral. Debe definirse qué sucede con períodos de desempleo, cuidado, enfermedad o trabajo en distintos regímenes. Reconocer aportes no significa prometer una equivalencia actuarial individual en un sistema solidario: las contribuciones también financian protección colectiva.

**Créditos de cuidado y trayectorias discontinuas.** Períodos acreditables por cuidado u otras situaciones definidos en ley, con límite, evidencia proporcional, no discriminación y fuente fiscal. La cuenta satélite de INDEC muestra valor económico del trabajo no remunerado, no determina automáticamente años de aporte por persona. **B19** El diseño debe evitar obligar a una mujer a probar maternidad para acceder a una protección que un varón con otra laguna laboral recibe por vía distinta. También debe reconocer cuidados realizados por hombres y otras personas.

**Ahorro complementario voluntario.** Puede permitir diversificar ingreso futuro a quien tiene capacidad de ahorrar, con custodia, costos bajos, información de riesgo y portabilidad. No es condición para recibir piso ni sustituto secreto de contribuciones. Una rentabilidad financiera esperada no es haber garantizado: hay inflación, volatilidad, comisiones y riesgo de longevidad. Su regulación tendría que proteger de venta engañosa, conflictos de gestores y uso fiscal de ahorros privados sin consentimiento legal.

Los servicios de salud y cuidado de larga duración forman un quinto plano transversal, no un «pilar monetario» intercambiable. Una persona puede tener haber adecuado y necesitar apoyo domiciliario; otra, bajo haber y buena salud. La reforma previsional debe coordinar servicios sin fusionar

presupuestos opacamente. La Convención sobre discapacidad exige respeto de capacidad y apoyos en sus casos; dependencia no es incapacidad automática. **B21**

## Gobernanza y transición

El Congreso debería decidir elegibilidad, fórmula, movilidad, financiación y garantías. ANSES y organismos competentes mantienen registros y ejecución según ley; órganos de control revisan cuentas; una unidad técnica independiente publica proyecciones con códigos, definiciones y sensibilidad. La existencia de una proyección no transforma su supuesto demográfico en destino. El Boletín Estadístico de la Seguridad Social publica series contributivas y no contributivas, pasivos, activos y coberturas por jurisdicción que pueden alimentar un modelo, pero aún no fueron descargadas y validadas para esta obra. **B121**

La transición debe identificar cohortes: personas ya jubiladas, cercanas a retiro, mitad de carrera y nuevas entrantes. Cambiar reglas de una persona a meses de jubilarse puede producir daño y litigio distintos de introducir gradualmente una condición para quien recién comienza. Se publica una tabla de beneficios esperados por cohorte con escenarios de salario, inflación, empleo y longevidad, y una garantía transitoria financiada para pérdidas que se decida proteger. El costo de esa garantía se suma al nuevo sistema; no se lo borra diciendo que el sistema futuro será más barato.

Los regímenes provinciales y especiales no se incorporan por decreto a una caja nacional única. La comparación requiere norma, activos, pasivos, aportes, edad, movilidad y convenios de transferencia. Una negociación federal puede coordinar información y portabilidad respetando competencias, mientras publica quién asume obligaciones pasadas. Un balance consolidado sin acuerdo jurídico puede ocultar deuda de una jurisdicción bajo el superávit de otra.

## Microsimulación pedagógica reproducible

Los archivos *INVESTIGACION/MICROSIMULACION\_PREVISIONAL\_HIPOTETICA.csv* y *INVESTIGACION/ESCENARIOS\_PREVISIONALES\_HIPOTETICOS.csv* contienen una **población inventada de cien personas mayores**, tres trayectorias y dos escenarios de aportantes, separados para evitar sumar dos veces gastos de grupo. No representan distribución argentina, haberes actuales ni costo fiscal real. Sirven para comprobar que cada promesa tiene una suma y que una base universal no se autofinancia por nombrarla. Se supone un piso de 4 unidades de cuenta hipotéticas (UCH) por persona y período, más 2 UCH a cuarenta personas con trayectoria contributiva completa, 1 UCH a treinta con trayectoria parcial y 0 adicional a treinta sin contribución registrada. El gasto total es  $40 \times 6 + 30 \times 5 + 30 \times 4 = 510$  **UCH por período**. No se incluye costo administrativo ni de cuidados.

Si cien aportantes ficticios ingresan 3 UCH cada uno por período, entran 300 y la brecha contable es 210. Si son ciento cincuenta en idénticas condiciones, entran 450 y la brecha es 60. Una transferencia tributaria podría cubrirla, pero debe identificarse; un cambio de beneficio o de contribución también cambia derechos y empleo posible. El modelo no permite calcular tasa de reemplazo, pobreza, distribución por género ni esperanza de vida, porque no contiene salarios, edades, mortalidad ni inflación. Por eso se lo etiqueta **ejercicio de identidad**, no evaluación actuarial argentina.

La microsimulación real requerirá microdatos de historias laborales anonimizadas bajo permisos, distribución de haberes y aportes, trabajo informal y cuidados, ingresos de hogares, proyecciones demográficas, movilidad, inflación, recaudación general y elasticidades de conducta con

incertidumbre. Debe comparar sistema vigente y al menos dos reformas por cohorte y decil, con transiciones y costos de administración. Si los datos protegidos no pueden abrirse, se publica código, tablas agregadas y auditoría externa que pueda replicar resultados bajo acceso seguro. No se inventará una tasa de retorno ni una fecha de «quiebra» con la muestra hipotética.

## Trabajo adulto, natalidad y presupuesto

Permitir empleo remunerado a adultos mayores que lo desean puede aumentar ingresos y aportes; obligar a todos a trabajar más años trasladaría costo a quienes tuvieron tareas duras o salud frágil. Las reglas de compatibilidad entre actividad y prestación deben examinar ley vigente, incentivos, empleo juvenil y protección contra discriminación. La formación continua tiene costo y efecto incierto, no un ahorro automático de pensiones. Una edad uniforme puede ser simple de administrar y desigual en años saludables; una excepción individual puede ser justa y propensa a arbitrariedad. Cualquier propuesta precisa de edad requiere evidencia local y debate legal.

Una política de natalidad voluntaria puede mejorar capacidad de formar familias, pero niños no son futuros aportantes garantizados. La serie de nacidos vivos de DEIS no reemplaza proyección de fecundidad, empleo y migración. B93 La sostenibilidad previsional depende también de productividad, salarios registrados, tributación y salud. El capítulo II.25 exige una restricción fiscal clara: si el piso se financia con impuestos generales, la partida aparece en el presupuesto y compite con otros compromisos.

**Livia — contrapunto crítico.** La palabra «pilares» puede hacer parecer equilibrado un edificio sin cálculo actuarial. Pediría modelar quintiles de ingreso y trayectorias, no solo promedio de haberes; publicar quién financia créditos de cuidado y quién queda fuera; y vigilar comisiones de ahorro voluntario. El ejemplo de cien personas prueba una suma, nada más. Hasta que exista una simulación con datos argentinos y revisión independiente, ninguna propuesta de cuantía, edad o transición puede llamarse financiada.

Un régimen previsional digno debe poder explicar a cada cohorte qué promete y con qué respaldo. La solidaridad no consiste en ocultar cuentas; consiste en asumir juntos riesgos que una persona no puede controlar y discutir abiertamente cómo se distribuye su costo.

## Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, art. 14 bis.
- B19. INDEC, cuenta satélite de trabajo no remunerado.
- B21. Convención sobre derechos de personas con discapacidad.
- B90–B91. SIPA y Ley 24.241 actualizadas.
- B93. DEIS, nacidos vivos registrados, sin proyección propia.
- B121. Boletín Estadístico de la Seguridad Social, series institucionales.

## 31. Piso universal de servicios esenciales

### Una conexión no equivale a servicio

El agua por red puede llegar pocas horas o no ser segura. Una línea eléctrica puede existir y sufrir cortes prolongados. Un subsidio de tarifa no ayuda a un hogar que carece de conexión. Por eso el piso universal de servicios esenciales se define en cuatro dimensiones: acceso físico, calidad y continuidad, asequibilidad y remedio ante incumplimiento. La universalidad indica un estándar de ciudadanía, no una misma tecnología para cada territorio ni gratuidad sin presupuesto.

La Constitución protege salud, vivienda digna, ambiente y derechos de usuarios y consumidores. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enmarca vivienda y salud con realización progresiva y no discriminación. B03 B30 Las obligaciones necesitan concreción legislativa, contractual y jurisdiccional. El piso que aquí se propone incluye agua segura, saneamiento adecuado y un suministro energético básico confiable; la definición precisa de cantidad, continuidad y precio requiere datos técnicos y decisión democrática por servicio y zona.

### Línea de base territorial y autoridad

El Censo 2022 del INDEC ofrece cuadros de provisión de agua, desagüe, combustible y viviendas por jurisdicción y gobierno local. Es un punto de partida de cobertura, no una medición de potabilidad diaria, cortes o asequibilidad. B75 El diagnóstico suma datos del prestador, muestras de calidad, reclamos, mapas de red, tarifas e ingresos de hogares, con fecha y metodología. Una localidad puede aparecer cubierta porque muchas viviendas tienen cañería interior y seguir sin agua de red segura. No se confunden esos indicadores.

La Ley 26.221 contiene un marco regulatorio de agua y saneamiento para el área y prestador definidos en esa norma, con texto ordenado en 2025 y modificaciones. B122 No establece un único operador nacional para todos los pueblos. Provincias y municipios poseen marcos propios; el Estado nacional puede financiar, coordinar y fijar condiciones válidas de transferencias dentro de sus competencias, sin atribuirse la operación local por anuncio político. En electricidad, la Ley 24.065 regula su ámbito federal y convive con competencias y prestadores provinciales. B70

Un convenio de expansión identifica titular de red, regulador, financiador de capital, operador, responsable de mantenimiento y canal de reclamo. Si Nación paga la obra y nadie financia operación, el servicio se deteriorará. Si provincia fija tarifa y municipio promete gratuidad sin compensación, la cuenta se trasladará a deuda o cortes. El capítulo II.16 propuso acuerdos federales con obligaciones observables; este piso social requiere esa disciplina.

### Agua segura y saneamiento adecuado

El programa de agua compara reparación de red con expansión nueva, pozos o sistemas locales adecuados, tratamiento, almacenamiento y reducción de pérdidas. No hay una solución idéntica para una ciudad densa y un paraje disperso. El derecho es a un servicio seguro y sostenible; la tecnología se elige por calidad, costo de ciclo de vida, capacidad de operación y ambiente. Donde la red tardará años, se requiere solución transitoria segura y verificada, no esperar a la inauguración final.

El saneamiento exige examinar cloacas, tratamiento de efluentes y alternativas descentralizadas con condiciones ambientales. Conectar viviendas a una tubería sin capacidad de tratamiento desplaza

contaminación. Una obra puede aumentar acceso y fallar aguas abajo. Los indicadores incluyen hogares servidos, calidad de agua, cortes, desbordes, efluente tratado, tiempo de reparación y reclamos resueltos. El dato del prestador se contrasta con muestreo independiente y observación de usuarios, dentro de estándares técnicos aplicables.

Las conexiones domiciliarias tienen costos que suelen quedar fuera del proyecto de troncal. Una familia puede no afrontar instalación o titularidad de suelo, y quedar a metros de la red sin servicio. El presupuesto debe incluir acompañamiento social y soluciones jurídicas proporcionadas, protegiendo a inquilinos y asentamientos sin transformar una factura en título de propiedad. No se propone conectarse sin seguridad: se presupuestan condiciones para hacerlo legalmente y sin peligro.

## **Electricidad, tarifa y continuidad**

El piso energético debe definir usos esenciales de iluminación, conservación de alimentos y medicamentos, comunicación y seguridad, con diferencias por clima, tamaño del hogar y discapacidad. Un consumo básico uniforme puede ser insuficiente en una zona fría y excesivo en otra. La política puede combinar tarifa social, subsidio explícito para hogares que lo necesitan e inversión en eficiencia de vivienda. Un subsidio general a cada kilovatio puede beneficiar más al gran consumidor en monto absoluto. Una focalización estrecha puede dejar fuera a quien tiene ingreso irregular o factura a nombre de propietario. El capítulo II.28 comparó tres modelos de precio y sus riesgos.

La continuidad se mide por frecuencia y duración de cortes, calidad de tensión y tiempos de restitución, con registro de eventos extremos. Un hogar que paga poco pero pierde medicamentos refrigerados soporta un costo que la tarifa no refleja. El contrato del prestador debe incluir estándares, inversión y compensación cuando la ley lo permita, con supervisión del regulador competente. Una plataforma ciudadana puede documentar cortes, pero las quejas autoseleccionadas no son medida completa de calidad; se contrastan con sensores y muestreo.

## **Subsidios visibles y financiación plurianual**

El costo del piso separa capital para conexiones y redes, operación, mantenimiento, subsidio al consumo, administración y contingencias. También identifica ingresos por tarifas y transferencias. La fórmula contable es simple: costo reconocido y auditado menos pagos de usuarios e ingresos específicos igual necesidad de subsidio; el cálculo real incorpora pérdidas, impuestos, cobranza y contratos. El ejemplo energético hipotético de II.28 ilustra que un shock de costos duplica una brecha aun sin expandir cobertura. Ninguna promesa de tarifa se incorpora al presupuesto sin sensibilidad a precio de energía, tipo de cambio y demanda.

Para priorizar inversión se construye una cartera por territorios con daño sanitario, población sin servicio, riesgo ambiental, costo por hogar y urgencia, además de capacidad de operación. No se ordenan proyectos solo por costo por conexión: una zona aislada puede tener costo alto y necesidad grave. Se publica criterio de equidad que permita justificarla. Se programan etapas con obra y mantenimiento financiados; la evaluación registra si cada hogar recibió servicio estable y no solo si se ejecutó gasto.

Las personas tienen derecho a conocer tarifa, calidad, cortes programados y mecanismos de reclamo. Una denegación de subsidio debe ser motivada y revisable sin exigir al hogar vulnerables meses de litigio. Los datos de ingresos o discapacidad usados para focalización requieren finalidad y seguridad

conforme Ley 25.326. B06 El tablero público expone coberturas y calidad agregadas, no historias íntimas.

### Prueba en tres territorios

Los presupuestos hipotéticos de II.17 mostraron una comuna pequeña, un municipio intermedio y una ciudad con diferentes escalas. El piso esencial debe pasar por los tres: una red extensa en baja densidad, barrios periféricos de una ciudad media y mantenimiento de infraestructura vieja en una gran área urbana. El piloto no copia la misma obra; compara resultados por peso y por daño evitado con datos de base. El acuerdo de financiación debe explicar qué ocurre si sube el costo o el prestador incumple y quién asume la emergencia.

**Livia — contrapunto crítico.** «Universal» puede volverse una cobertura cartográfica que oculta agua insegura, cortes y deudas. Exigiría medir hogares que efectivamente usan el servicio, facturas impagables, calidad y reparación, y publicar los que siguen fuera de red. También preguntaría si el subsidio beneficia primero a zonas ya conectadas mientras la inversión para barrios sin conexión se posterga. El piso no se juzga por tarifa promedio sino por el hogar que aún no puede abrir una canilla segura.

El servicio esencial une infraestructura, regulación, presupuesto y trato. Su universalidad merece el nombre cuando cualquier persona puede saber qué recibirá, reclamar si no llega y verificar que la ampliación no abandona el mantenimiento de lo ya construido.

### Referencias específicas

- B03. Constitución nacional, arts. 14 bis, 41 y 42.
- B06. Ley 25.326, protección de datos personales.
- B30. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- B70. Ley 24.065, régimen eléctrico.
- B75. INDEC, Censo 2022 y cuadros de condiciones habitacionales.
- B122. Ley 26.221, marco de agua y saneamiento en su área de aplicación, texto actualizado.

## 32. Protección social, nutrición y cuidados

### La protección empieza por distinguir necesidades

Una persona que perdió un empleo puede necesitar ingreso transitorio, búsqueda de trabajo y formación. Un niño necesita alimentación y cuidado aunque sus padres no encuentren trabajo pronto. Una persona con discapacidad puede requerir apoyos permanentes sin que su situación sea «desempleo». Una adulta mayor dependiente puede necesitar ayuda diaria además de haber. Poner a todos en una única lista de «beneficiarios» parece simple y puede producir condiciones injustas. La arquitectura de protección une puertas de entrada comprensibles con derechos diferenciados: simplifica el acceso sin tratar necesidades distintas como si fueran una sola.

La Ley 24.714 regula asignaciones familiares y un subsistema no contributivo que incluye AUH bajo requisitos; la Ley 24.013 establece prestaciones por desempleo para grupos comprendidos con reglas propias. [B123](#) [B124](#) No se presume que toda persona informal tenga seguro de desempleo ni que una asignación infantil sea salario de un adulto. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre discapacidad añaden exigencias de protección y no discriminación cuyo alcance concreto requiere ley y recursos. [B30](#) [B21](#)

### Una puerta común sin una condición común

Una ventanilla física y digital puede ayudar a una familia a conocer prestaciones de ingreso, salud, alimentación, empleo, discapacidad y cuidados. Debe explicar elegibilidad, documentos, plazos y recurso, y permitir corregir un dato sin repetir trámites. El sistema no exige a quien pide alimentación infantil que acepte un empleo imposible ni somete apoyo por discapacidad a un plazo breve de «reinserción». La integración administrativa evita que la persona deba narrar su crisis a cinco oficinas; la separación jurídica impide mezclar finalidades y usar datos sensibles sin autorización.

La ficha de caso identifica necesidad urgente, ingreso, composición del hogar, servicios disponibles, barreras territoriales y preferencias, con consentimiento y minimización de datos. Una clasificación automática puede sugerir prestaciones posibles, pero no negar una ayuda por coincidencia incompleta entre registros. La Ley 25.326 exige calidad, finalidad y derechos de corrección. [B06](#) El reclamo debe funcionar antes de que el hambre o el corte de servicios produzca daño irreversible; después se verifica documentación según riesgo y ley.

### Nutrición sin uniformar la mesa

El Ministerio de Salud publica Guías Alimentarias para la Población Argentina que recomiendan variedad de alimentos y advierten sobre productos ultraprocesados. Son orientación poblacional, no una dieta obligatoria para cada persona ni una orden de consumir carne vacuna. [B86](#) Una política de alimentos debe mirar nutrientes, inocuidad, cultura, posibilidad de cocinar, agua, refrigeración, precio y tiempo de cuidado. Dar una caja de productos que requiere horno a una familia sin energía confiable es un error de diseño aunque el valor contable sea correcto.

Se comparan tres instrumentos. **Transferencia monetaria:** preserva elección y puede llegar rápido, pero pierde poder con inflación y falla si no hay comercio accesible. **Compra pública y comedores:** pueden garantizar una comida y apoyar productores, pero necesitan calidad

nutricional, contratos, cadena de frío y trato digno. **Apoyo a abastecimiento local:** mejora oferta y puede bajar costos futuros, pero tarda y no reemplaza ingreso hoy. La combinación depende del territorio. Las compras públicas del programa siguen la trazabilidad de II.24, con proveedor, entrega, lote, costo y aceptación; no se premia solo comprar toneladas.

Los indicadores separan insumo y resultado: presupuesto, raciones entregadas, diversidad y calidad, continuidad, desperdicio, condiciones sanitarias y experiencia de usuarios. Para evaluar nutrición infantil se necesita protocolo clínico y estadístico apropiado, no inferir mejora a partir de una foto de comedor. Cualquier medición de salud debe proteger datos de niñas y niños y evitar convertir pobreza en estigma público. La persona puede rechazar alimentos por alergia, religión o preferencia dentro de opciones razonables; el programa debe prever sustituciones.

## Cuidado como servicio y trabajo

El cuidado no remunerado sostiene hogares, con distribución desigual de tiempo; INDEC lo ha medido en su cuenta satélite. La OIT distingue cuidado remunerado y no remunerado y analiza servicios, trabajadores y personas receptoras. **B19 B23** Un sistema de cuidados debe ofrecer alternativas: centros de primera infancia, apoyos domiciliarios para dependencia, respiro a familiares, formación de cuidadoras, accesibilidad y coordinación sanitaria. No todas las personas necesitan la misma intensidad y no toda tarea es médica.

El empleo remunerado en casas particulares tiene régimen de Ley 26.844, que incluye asistencia personal y cuidado no terapéutico en su ámbito. **B20** Financiar horas de cuidado público sin asegurar condiciones laborales, seguridad y supervisión puede trasladar explotación a otra mujer. El programa registra salario, jornada, formación, continuidad y canal de denuncia de trabajadores, además de satisfacción y derechos de quien recibe apoyo. Una familia no debe perder capacidad de elegir modalidad apropiada, pero el Estado debe prevenir abandono y abuso.

Los servicios de cuidado pueden ser públicos, comunitarios o contratados bajo estándares, evaluación y responsabilidad identificable. Una organización barrial puede conocer mejor necesidades locales y requerir financiamiento estable; también puede reproducir favoritismo si no hay reglas de acceso. La contratación transparente y el reclamo independiente protegen tanto a usuarias como a prestadores honestos. El ideal de comunidad del Volumen I no convierte el cuidado familiar en obligación ilimitada y gratuita.

## Del desempleo al trabajo sin precipitar exclusiones

El seguro por desempleo protege una interrupción involuntaria de ingreso según régimen. La intermediación laboral ofrece búsqueda, formación y apoyo a movilidad; no todo puesto anunciado es adecuado a salud, cuidado, distancia o salario legal. Un incentivo a contratar puede servir si genera empleo adicional durable; puede también subsidiar rotación. El capítulo II.26 exigió medir ese efecto. La asistencia alimentaria y la asignación por hijos no deben desaparecer abruptamente al primer trabajo formal, creando una pérdida neta de ingreso que castigue formalización. La regla de transición necesita simulación por hogar y recursos legales.

Una persona con discapacidad que quiere trabajar merece ajustes, formación y no discriminación. Su apoyo personal o prestación por discapacidad no se reduce mecánicamente como si fuera subsidio por desocupación; deben examinarse compatibilidades legales y necesidades de la persona. La Convención protege trabajo elegido y vida en comunidad. **B21** El diseño debe preguntar qué barrera

impide trabajar, no presumir incapacidad ni imponer una obligación uniforme de empleabilidad.

## **Presupuesto, evaluación y remedios**

Una matriz por programa registra población potencial, cobertura, beneficio, costo, administración, modalidad de entrega, financiamiento y riesgos de exclusión. El presupuesto distingue transferencias monetarias, compra de alimentos, servicios de cuidado y formación; sumarlos en «gasto social» oculta diferencias de resultado. Las jurisdicciones comparten información mediante convenio, evitando duplicaciones injustificadas sin convertir cada coincidencia en fraude. El tablero publica tiempos de alta, denegaciones, revisiones exitosas, calidad de entrega y barreras territoriales agregadas.

La evaluación combina registros y visitas: hogares que debían recibir y no recibieron, productos entregados pero no consumidos, personas que accedieron a empleo estable y usuarios que dejaron de necesitar apoyo o necesitan más. Un programa puede reducir gasto porque excluyó a personas; eso no es éxito. La vía de reclamo debe ser simple, gratuita y no requerir patrocinio para corregir errores administrativos básicos. Las denuncias de abuso de prestadores o intermediarios se tramitan con protección y defensa.

**Livia — contrapunto crítico.** La integración puede ser un gran archivo de pobreza que concentre poder sobre familias. Exigiría limitar datos, auditar accesos y permitir que alguien reciba una ayuda urgente sin ceder información no necesaria. También pediría medir daño de exclusión y transición al empleo en ingreso neto real, no contar como «egreso exitoso» a quien desapareció del padrón. En nutrición, rechazaría tratar una preferencia alimentaria cultural como problema moral si la dieta sigue siendo adecuada.

La protección social cumple su fin cuando una pérdida de ingreso no destruye la vida, un niño puede alimentarse, una persona con discapacidad recibe apoyos y quien cuida no desaparece de las cuentas. La arquitectura común ayuda a encontrarlos; las garantías diferenciadas impiden que el sistema los confunda.

## **Referencias específicas**

- B06. Ley 25.326, protección de datos.
- B19–B20, B23. Cuenta satélite, trabajo en casas particulares y análisis OIT de cuidados.
- B21. Convención sobre discapacidad.
- B30. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- B86. Guías Alimentarias para la Población Argentina.
- B123. Ley 24.714, asignaciones familiares, texto actualizado.
- B124. Ley 24.013, protección ante desempleo, texto actualizado.

## 33. Universidad, educación regional y ciencia

### Acceso, aprendizaje y capacidad regional

Abrir una sede universitaria cerca de un pueblo puede reducir distancia y ampliar oportunidades. También puede crear carreras sin profesores estables, laboratorios o salida formativa clara. Concentrar todos los recursos en grandes centros puede elevar escala y cerrar posibilidades territoriales. La política debe distinguir acceso geográfico, calidad académica, pertinencia regional y libertad de investigación. Ninguna dimensión equivale por sí sola a democratización.

La Ley 24.521 de Educación Superior define autonomía, fines y reglas de instituciones. El texto actualizado consultado incluye modificación del artículo 2 bis por DNU 366/2025 respecto de gratuidad de grado estatal para categorías definidas; no corresponde repetir sin matices una descripción anterior ni decidir aquí litigios de constitucionalidad o aplicación de cada universidad. B78 La Ley 26.206 de Educación Nacional establece marco de niveles y modalidades, entre ellas educación intercultural bilingüe; su implementación depende de jurisdicciones y capacidades. B46

### Un mapa de demanda sin subordinar saber al mercado inmediato

Cada región necesita información de estudiantes potenciales, trayectos previos, transporte, conectividad, demanda laboral, servicios públicos, organizaciones culturales e investigación existente. La universidad no debe limitarse a formar para vacantes de hoy: una provincia necesita médicos, docentes, artistas, científicos y juristas, aun cuando un empleador no compre de inmediato su trabajo. A la vez, ofrecer una carrera sin prácticas, bibliografía y docentes suficientes vulnera la promesa de formación. El plan regional combina necesidades de largo plazo con derechos de estudio y libertad académica.

Las provincias, universidades nacionales, institutos superiores, municipios, organizaciones indígenas, sindicatos y empresas pueden participar en diagnósticos sin dictar contenido de una cátedra. La consulta no elimina autonomía universitaria ni competencia de organismos de acreditación. Se publica qué actores aportaron información y qué decisiones tomó cada órgano. Un convenio de prácticas con una empresa no le entrega veto sobre investigación que la critique.

Un instituto regional puede ofrecer módulos acumulables: base de matemática, escritura, datos, técnicas productivas, salud comunitaria o gestión pública, según normas y validación académica. La modularidad permite estudiar mientras se trabaja o cuida, pero no debe convertirse en certificados fragmentarios sin reconocimiento hacia títulos. Cada trayecto declara competencias, duración, evaluaciones, docentes, crédito reconocible, costo y posibilidad de continuar. Una universidad no debería aceptar automáticamente cursos de cualquier proveedor; una negativa debe tener criterio público y recurso académico.

## **Permanencia y condiciones de estudio**

El ingreso formal gratuito para categorías legales no garantiza que una persona pueda sostener estudios si necesita trabajar jornada completa, cuidar familiares o viajar horas. Una política de permanencia compara becas, transporte, alojamiento, comedor, tutorías, accesibilidad y horarios. Evalúa cuál barrera opera por carrera y territorio. Un subsidio igual para todos puede ser simple e insuficiente para quien vive lejos; una selección demasiado compleja puede dejar fuera a estudiantes con ingresos irregulares. El diseño requiere datos de trayectoria y respeto a privacidad.

La calidad se mide por aprendizaje, avance, egreso y experiencia de estudiantes, además de investigación y extensión, con interpretación prudente. Una tasa de graduación alta puede indicar apoyo eficaz o menores exigencias; una baja puede revelar dificultades de base, empleo necesario o enseñanza deficiente. Comparar universidades sin composición de estudiantes y carreras puede castigar a quien abre puertas a grupos históricamente excluidos. La evaluación externa e interna debe preguntar por recursos, estándares y resultados, no producir un ranking único que incentive selección de los más fáciles de graduar.

La formación docente y de equipos técnicos es parte del costo. Abrir edificios sin cargos estables ni actualización disciplinar produce una presencia simbólica. Se presupuestan biblioteca, laboratorio, conectividad, mantenimiento, residencias y evaluación. La colaboración entre instituciones puede compartir equipamiento costoso; requiere agenda transparente y acceso equitativo, no apropiación por un grupo político o firma patrocinante.

## **Ciencia como bien público con preguntas plurales**

La Ley 25.467 define marco nacional de ciencia, tecnología e innovación; la Ley 27.614 previó una trayectoria de financiamiento y federalización. Esas normas no prueban ejecución de presupuesto ni calidad de descubrimientos; sus metas deben cotejarse con leyes posteriores y cuentas realizadas. [B79](#) [B80](#) La política de ciencia requiere financiamiento plurianual, concursos con evaluación experta y conflictos declarados, infraestructura compartida, datos abiertos cuando sea seguro y posibilidad de investigación básica cuyos resultados no puedan prometerse a tres años.

Se propone una cartera con tres clases de proyecto: investigación libre evaluada por pares; misiones públicas como agua segura, salud o energía con metas y usuarios identificados; y extensión o transferencia con actores productivos y territoriales. La cartera evita que todo investigador deba inventar una aplicación inmediata y que toda misión se convierta en subsidio empresarial sin conocimiento abierto. Para proyectos sensibles, propiedad intelectual, acceso a datos y beneficio público se acuerdan antes de financiar. Un resultado negativo bien documentado puede ahorrar recursos a otros y no debe esconderse para sostener la siguiente partida.

La federalización no se mide por inaugurar centros en cada provincia. Importa si hay equipos capaces de decidir preguntas, retener investigadores, usar laboratorios y publicar resultados con autonomía. Un programa puede financiar redes entre una universidad grande y varias pequeñas, con reglas para que la institución dominante no absorba crédito, datos y autoría. Los convenios incluyen formación de técnicos locales y mantenimiento después del subsidio inicial. La cooperación internacional aporta conocimiento; soberanía científica es capacidad de elegir y negociar, no aislamiento bibliográfico.

## IA en educación e investigación

Las herramientas de IA pueden facilitar traducción, tutoría y análisis de datos, y también fabricar referencias, ampliar plagio o recopilar trabajos de estudiantes para terceros. La institución debe definir qué ayuda se permite, cómo se declara, cómo se evalúa aprendizaje propio y qué datos no salen de sistemas autorizados. No conviene prohibir toda herramienta que ya forma parte de práctica profesional, ni medir aprendizaje con tareas que un modelo resuelve sin comprensión. Exámenes orales, proyectos con datos locales y revisión de proceso pueden mostrar mejor lo que sabe una persona.

El capítulo II.18 propuso infraestructura pública federada con protección de datos; una universidad puede usarla si conserva autonomía y auditoría. La Recomendación de Ética de IA de UNESCO es orientación, no certificado de calidad de un tutor. B81 Se deben comparar resultados de estudiantes con y sin apoyo, medir errores y sesgos de lenguaje, y no tomar una mejora de satisfacción como mejora automática de aprendizaje.

**Livia — contrapunto crítico.** «Universidad regional» puede sonar equitativo mientras los estudiantes reciben cursos de segunda categoría y los mejores laboratorios siguen concentrados. Exigiría que los títulos sean comparables, que la carrera tenga docentes y prácticas antes de abrir cupos y que estudiantes puedan transferirse sin perder años. También preguntaría quién decide la agenda científica: una misión pública sobre agro o energía puede excluir investigación crítica sobre sus impactos. El presupuesto debe dejar lugar a preguntas que el gobierno preferiría no oír.

Educación y ciencia construyen autonomía cuando una persona puede estudiar sin entregar su futuro a una geografía o un patrocinador y cuando una región puede producir conocimiento sobre sí misma. Su valor no se agota en empleos contados ni en edificios inaugurados; se comprueba en aprendizaje, investigación abierta, servicios mejores y capacidad de corregir errores.

## Referencias específicas

- B46. Ley 26.206 de Educación Nacional, modalidad intercultural bilingüe.
- B78. Ley 24.521 de Educación Superior actualizada, incluido art. 2 bis.
- B79. Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- B80. Ley 27.614 de financiamiento científico, con necesidad de cotejar ejecución.
- B81. UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la IA.

## 34. Vivienda, ambiente, deporte, cultura y demografía

### Un territorio habitable no se obtiene con una sola obra

Una familia puede recibir una vivienda nueva lejos de empleo, escuela y transporte y quedar peor conectada que antes. Otra puede mejorar su vida con agua segura, título saneado y reparación de una casa existente. La política de hábitat ha de escoger entre construcción, mejoramiento, alquiler, suelo servido y regularización según problema y territorio; no presentar la cantidad de unidades inauguradas como resultado suficiente. El Censo 2022 ofrece cuadros desagregados para definir universos territoriales, aunque este libro no extrajo aún las cifras necesarias para fijar metas numéricas. B75

La Ley 24.464 estructura el Sistema Federal de la Vivienda y su Consejo Nacional, con competencias de planificación y evaluación. Su existencia no demuestra calidad de cada proyecto ni adjudicación justa. B88 La Nación puede financiar y coordinar según la ley y el presupuesto; provincias y municipios intervienen mediante sus atribuciones sobre suelo, obra, servicios y registros. Antes de cada programa se publica la autoridad de suelo, la de infraestructura, la que adjudica, la que mantiene y la que recibe reclamos. Un convenio sin esos cinco nombres suele terminar en una obra terminada pero sin red de agua o permiso de ocupación.

### Cinco módulos de hábitat

El primer módulo es **suelo servido**: identificar parcelas con acceso legal y factible a agua, saneamiento, electricidad, calles, drenaje y transporte. Se comparan precio de compra, infraestructura y conservación ambiental, no solo costo del terreno. El segundo es **mejoramiento progresivo** de viviendas ocupadas: seguridad estructural, instalaciones, baño, eficiencia térmica y accesibilidad. Requiere inspección independiente y apoyo técnico a hogares, para evitar que un subsidio compre materiales inapropiados. El tercero es **vivienda nueva** donde reparar no baste: proyecto, contratación, construcción, conexión y garantía; la localización se evalúa con tiempo de viaje y oferta de servicios. El cuarto es **alquiler y movilidad residencial**, con instrumentos temporales definidos legalmente y prevención de aumentos trasladados al precio. El quinto es **regularización de tenencia** cuando sea jurídicamente posible y socialmente apropiada, sin reconocer automáticamente ocupaciones en zonas de riesgo no mitigable ni desconocer derechos de terceros.

La selección pública debe declarar criterios y vías de revisión: necesidad habitacional, composición del hogar, discapacidad, riesgo, ingresos y alternativas disponibles. El registro de postulantes protege identidad; la publicación de puntajes usa datos minimizados y auditoría que detecte favoritismo. Un sorteo puede reducir discrecionalidad entre casos equivalentes, pero no corrige criterios de entrada injustos. La obra ejecutada se verifica por habitabilidad y permanencia, además de certificado de avance. El indicador principal combina acceso efectivo a servicios, seguridad de tenencia, tiempo de viaje y costo de mantener la vivienda; ninguna cifra aislada captura la mejora.

## La restricción ambiental empieza antes de licitar

La Ley General del Ambiente 25.675 contiene exigencias de evaluación de impacto y participación para actividades que puedan degradar significativamente el ambiente; la autoridad y el procedimiento concretos varían por jurisdicción y actividad. B72 Por eso la decisión sobre un barrio no se toma sobre un plano vacío. Se estudian inundación, calor, cobertura vegetal, cuenca, provisión de agua, residuos y efectos acumulativos, con consulta accesible a quienes viven allí. Un estudio que llega cuando ya se compró el terreno sirve poco para comparar alternativas. El expediente debe mostrar opciones rechazadas y quién asumirá el costo de mitigación y mantenimiento.

También hay conflictos entre objetivos legítimos. Densificar cerca de empleo puede disminuir viajes y preservar suelo, pero exigir redes saturadas; extender la ciudad puede abaratar lote inicial y encarecer transporte y servicios durante décadas. Un parque urbano puede proteger salud y reducir calor, aunque desplazar hogares si se ejecuta sin reglas de permanencia. La evaluación no atribuye un valor monetario ficticio a todo daño: presenta unidades físicas cuando pueden medirse, incertidumbre, distribución de impactos y umbrales de daño no aceptable. El órgano ambiental debe poder suspender una obra aun si la agencia ejecutora necesita mostrar avance.

## Clubes, arte y espacio público

El deporte comunitario aporta oportunidades de juego y encuentro, pero financiar solo instituciones ya consolidadas puede reforzar la desigualdad entre barrios. La Ley 20.655 ofrece un marco nacional del sistema deportivo; no prueba por sí misma acceso de niñas, personas con discapacidad o localidades pequeñas. B87 Un programa modular ofrece instalaciones compartidas, mantenimiento, transporte, formación de entrenadores y protección frente a violencia, con reglas de uso abiertas. Los convenios con clubes definen horarios públicos, accesibilidad, seguridad, aportes y rendición. Medir inscripciones sin medir asistencia y continuidad premia padrones inflados.

La cultura exige otra cautela: el Estado puede sostener bibliotecas, archivos, formación, salas y circulación de obras sin seleccionar una versión oficial de la identidad nacional. La Convención sobre diversidad de expresiones culturales incorporada por Ley 26.305 vincula política cultural con derechos humanos y libertad de expresión. B36 Concursos con jurados diversos, criterios públicos, incompatibilidades, apelación y publicación de beneficiarios reducen el riesgo de que la subvención premie adhesión política. Un archivo en lengua indígena, un festival popular y una orquesta pueden requerir instrumentos distintos; un único contador de entradas invisibiliza preservación y creación. El volumen I defendió una identidad patriótica plural: aquí se traduce en acceso, memoria y libertad para disentir de cualquier relato oficial.

## Demografía sin ingeniería de la intimidad

Las decisiones sobre educación, vivienda y cuidados necesitan conocer cohortes, migración, envejecimiento y composición de hogares. El Ministerio de Salud publica nacidos vivos registrados; esa serie no equivale automáticamente a fecundidad, ni explica decisiones reproductivas o permite proyectar población sin mortalidad y migración. B93 Los escenarios regionales deben usar definiciones compatibles y mostrar bandas de incertidumbre. Una escuela rural puede requerir servicio aun con matrícula pequeña; una caída de nacimientos no autoriza cerrarla mecánicamente.

El Estado puede reducir barreras a proyectos familiares mediante servicios de cuidado, vivienda y trabajo digno. No debe imponer natalidad ni castigar a quienes no tienen hijos. Tampoco equiparar

migración con amenaza demográfica: evaluar integración, servicios y reglas de residencia conforme a derechos. Una meta de «más población» sin capacidad de agua, empleo y educación es una consigna, no una política. La pregunta presupuestaria es qué combinación de servicios permite vidas elegidas libremente y sostiene territorios viables.

### **Costos, responsables y prueba de salida**

Una ficha territorial compara los módulos por costo de capital, operación anual, mantenimiento, suelo, red, transporte y mitigación ambiental. Explicita si el financiamiento procede de presupuesto nacional, provincial, municipal, crédito o aporte privado, y quién pagará luego la conservación. El gasto comprometido de una obra plurianual se registra completo, no solo el primer año. Para vivienda nueva se prueba sensibilidad a costo de suelo, materiales, plazo y conexión; para mejoramiento, a daño oculto y capacidad técnica; para alquiler, a traslado al precio y salida de beneficiarios. Sin línea de base monetaria verificada, aquí no se atribuye un precio a la política argentina.

El piloto compara territorios con necesidades similares y documenta quién quedó fuera. El seguimiento a seis y veinticuatro meses registra habitabilidad, agua, seguridad, tiempo de viaje, gasto del hogar y defectos. Las evaluaciones de ambiente, deporte y cultura publican resultados propios y no se suman como un supuesto «bienestar» único. Si una obra aumenta exposición a inundación o una adjudicación viola reglas, se detiene, corrige o reasigna con reparación y defensa de afectados. La reversibilidad nunca significa abandonar a familias ya instaladas.

### **La mirada de Livia**

La cartera de programas permite que cada autoridad anuncie un éxito distinto y oculte la falla conjunta: viviendas entregadas donde no funciona el transporte, canchas sin mantenimiento o subsidios culturales concentrados en conocidos. Un tablero común puede ayudar, pero también inducir a financiar solo intervenciones fáciles de contar. Propongo auditar una muestra de hogares y espacios después de la inauguración, publicar costos de ciclo de vida y reservar presupuesto de mantenimiento antes de licitar. La evaluación debe admitir que una reparación pequeña y poco visible puede mejorar más la vida que una obra emblemática. El poder de elegir entre módulos requiere un expediente de alternativas y una instancia de reclamo independiente.

### **Cierre**

Habitar un país no es poseer un objeto llamado vivienda; es acceder a suelo seguro, servicios, vínculos, cultura y un ambiente que permita el futuro. La política pública debe preservar elección y pluralismo mientras hace visibles sus costos y daños. El capítulo II.36 integrará los compromisos financieros y el II.37 convertirá los resultados en indicadores controlables sin reducir personas a una cifra.

## 35. Seguridad interior, defensa y fronteras

### La primera frontera es jurídica

El Estado necesita proteger vida, libertad, soberanía y servicios críticos. Unificar todo bajo la palabra «seguridad» parece agilizar la respuesta, pero borra quién puede investigar un delito, quién conduce una operación militar, qué juez controla una intrusión y a qué ciudadano se le puede pedir cuentas. La Ley 23.554 diferencia expresamente defensa nacional y seguridad interior; la Ley 24.059 organiza la segunda como esfuerzo policial coordinado entre jurisdicciones. [B126](#) [B125](#) Esta frontera no elimina cooperación: exige que cada apoyo conserve fundamento y límites.

La seguridad interior incluye prevención, recepción de denuncias, investigación bajo autoridad competente, protección de víctimas y control de fuerzas. La defensa prepara capacidades ante agresión externa conforme a la ley, control civil y decisión política. Las provincias tienen potestades policiales; Nación coordina en su esfera y con convenios, sin convertir una orden administrativa en desplazamiento de competencias. El proyecto no propone crear una fuerza paralela al gobierno ni facultades extraordinarias permanentes. Los casos de apoyo de fuerzas armadas previstos por los artículos 27 y 31–32 de la Ley 24.059 tienen supuestos y requisitos diferentes, incluidos los excepcionales del título VI. Presentarlos como licencia general para patrullaje ordinario sería jurídicamente engañoso. [B125](#)

### Seguridad cotidiana con cadena de responsabilidad

Un municipio puede iluminar calles, diseñar transporte, mantener espacios y atender violencia comunitaria dentro de sus competencias; no adquiere por ello facultad de investigación penal. La provincia organiza policía y fiscalías según su constitución y leyes; el gobierno federal actúa en delitos y ámbitos federales conforme al marco aplicable. Para cada problema el plan define autoridad de prevención, investigación, enjuiciamiento y reparación. La denuncia de un robo y el rescate de una víctima no deben perderse entre oficinas que se remiten expedientes. Un identificador de caso compartible, con controles de acceso y conservación, permite seguimiento sin abrir una base indiscriminada de sospechosos.

El tablero útil distingue tasas de denuncia, respuesta y resolución de hechos, violencia, victimización y confianza, con fuentes y denominadores. Más denuncias pueden reflejar más delito o mayor disposición a acudir a la autoridad. Contar detenciones como éxito crea incentivo a detener sin pruebas. Las prioridades se deciden con información territorial, participación de comunidades y fiscalías y evaluación periódica de daños. Patrullaje focalizado necesita justificación, duración y control sobre sesgos; una zona pobre no equivale a zona de ciudadanos con menos derechos. Cada intervención deja registro de orden, personal, motivo, uso de fuerza, resultado y reclamo.

La profesionalización comprende formación en investigación y preservación de evidencia, uso proporcionado de fuerza, atención a víctimas, crisis de salud mental y trato no discriminatorio. Debe incluir carrera, supervisión y sanción justa: sin incentivos laborales claros, un protocolo escrito puede convivir con arreglos informales. Las denuncias de abuso se investigan por unidad independiente de la cadena del denunciado, con protección a víctima y agente que reporta. La publicidad agregada de incidentes no expone datos de testigos. El Poder Judicial conserva control de medidas que afectan derechos; un sistema de IA no decide culpabilidad ni recomienda automáticamente coerción.

## Frontera terrestre, marítima y aérea

Una frontera no es solo una línea a cerrar. Allí viven comunidades, transitan bienes legales y se prestan servicios públicos; la protección requiere pasos eficientes y control de ilícitos. Gendarmería, Prefectura y otras autoridades actúan en competencias definidas, con coordinación aduanera, migratoria, sanitaria y judicial. Una alerta de mercancía ilícita requiere cadena de custodia y órgano investigador; una persona migrante conserva garantías y acceso a información de su situación. Los criterios de inspección se auditan para detectar discriminación y corrupción. Invertir en capacidad de control puede reducir demoras de comercio legal si se simplifican trámites y se seleccionan controles según riesgo, pero esa mejora es hipótesis a evaluar.

La pesca ofrece un ejemplo preciso. La Ley 24.922 prohíbe pescar sin permiso en espacios bajo jurisdicción argentina y prevé vigilancia, procedimiento y sanción; trata de manera específica la coordinación de conservación en la zona adyacente a la Zona Económica Exclusiva. B128 Un buque visto cerca del límite no demuestra infracción en aguas argentinas. Se necesita posición, hora, actividad, identidad, imágenes y custodia de registros; luego autoridad de aplicación y defensa del imputado. La Prefectura describe su función de policía auxiliar pesquera y control marítimo. B128 La vigilancia debe combinar medios humanos, satelitales y cooperación científica; ni el despliegue militar ni una sanción anunciada sustituyen el expediente válido.

## Redes críticas y ciberseguridad

Un ataque digital al agua, la energía, un hospital o un registro electoral puede tener consecuencias físicas y políticas. La respuesta se diseña en tres capas: operador del servicio protege y restablece; equipos técnicos coordinan alerta, contención y preservación de evidencia; autoridades policiales y judiciales investigan delitos, con defensa si corresponde a una agresión externa conforme a la ley. No basta declarar «soberana» una nube: hay que probar copias, continuidad fuera de línea, tiempo de recuperación y cadena de suministros. El capítulo II.18 trató infraestructura y datos; aquí la pregunta es quién manda durante la interrupción y quién comunica sin revelar vulnerabilidades explotables.

La Ley 25.520, actualizada con cambios en 2024–2026, regula inteligencia y derechos, contiene prohibiciones y excepciones que exigen lectura de texto vigente. B127 El proyecto propone autorización documentada, control parlamentario y judicial según medida, registro de acceso, plazos de conservación y revisión independiente. No convierte información de inteligencia en prueba judicial automática ni en motivo para fichar opiniones políticas. Las facultades actuales y sus controversias jurídicas requieren examen especializado previo a implementación; una reforma por ley debería definir con precisión fines, intrusiones permitidas y remedios.

## Recursos, evaluación y límites

El presupuesto separa personal, formación, movilidad, comunicaciones, mantenimiento, equipamiento, ciberresiliencia e investigación. Una cámara comprada requiere conectividad, almacenamiento, custodia, renovación y política de borrado; una patrulla nueva requiere combustible y turnos. La inversión se compara con alternativas preventivas y con el daño social de falsas imputaciones. El financiamiento corresponde a presupuestos de cada jurisdicción y convenios explícitos; gastos reservados no son exención de auditoría bajo mecanismos legalmente compatibles con secreto legítimo.

Un piloto fronterizo o urbano delimita territorio y período, publica objetivo, riesgo de desplazamiento del delito, responsable de datos y mecanismo de queja. Se comparan tendencias con zonas semejantes cuando es posible, reconociendo que diferencias previas y cambios de denuncia pueden sesgar resultados. El programa se suspende si acumula violaciones graves de derechos o si genera alertas falsas que saturan fiscalías. Una operación en curso puede requerir reserva temporal, pero la regla y el control de esa reserva deben ser públicos.

### **La mirada de Livia**

La promesa de «coordinación» suele concentrar datos y presupuesto en una mesa que nadie controla. Un sistema que cruza migración, salud y denuncias puede detectar ciertos riesgos y crear una lista duradera de inocentes, especialmente cuando la coincidencia de nombres se trata como identidad. Exigiría que cada intercambio de datos tenga finalidad, base legal, necesidad, plazo de borrado y una autoridad que pueda ordenar su cese. También mediría errores por grupo y revisaría casos de personas dañadas. Una mejora de tiempos de respuesta no justifica vigilancia sin límites. La legitimidad de seguridad se mide por protección de derechos bajo presión, precisamente cuando resulta más fácil prescindir de ellos.

### **Cierre**

Una nación capaz distingue fuerza, inteligencia, justicia, prevención y defensa mientras construye cooperación verificable. La seguridad deja de ser eslogan cuando cada actuación tiene competencia, evidencia y remedio. La separación legal es parte de la eficacia: evita acciones anulables, protege a la población y permite identificar quién falló.

## 36. Financiación general y registro de compromisos

### Prometer un Estado cuesta más que inaugurarlo

Los capítulos anteriores proponen servicios, instituciones, sistemas digitales, infraestructura y protección social. Algunos gastos ocurren una vez; otros se repiten cada mes o quedan comprometidos durante gobiernos futuros. Un presupuesto que solo contabiliza el primer desembolso puede aprobar un hospital sin personal, un acueducto sin energía o una pensión cuyo costo crecerá con la población. La financiación general empieza por registrar obligaciones en el tiempo y por autoridad, antes de calcular un supuesto «precio del programa» total. La Ley 24.156 ordena administración financiera y control del sector público nacional; provincias y municipios tienen reglas propias y coordinación federal, no una caja única. [B04](#)

Este manuscrito no dispone de una línea de base fiscal argentina conciliada por cobertura, precios, período y jurisdicción. El portal oficial de resultados fiscales ofrece series, y Finanzas publica datos mensuales de deuda, pero aquí no se extrajeron ni armonizaron para fijar espacio fiscal o costo total. [B108](#) [B110](#) En consecuencia, cualquier cifra agregada sería una apariencia de precisión. Los escenarios en unidades hipotéticas de II.17, II.25 y II.30 enseñan relaciones y pruebas de sensibilidad; no sustituyen presupuesto ni estudio actuarial nacional. La autorización política de un programa debe esperar una cuenta verificable específica, aunque la deliberación de objetivos pueda comenzar antes.

### Un registro único de compromisos, con cuentas separadas

Cada proyecto tendría una ficha con identificador, norma habilitante, jurisdicción, ejecutor, beneficiarios, modalidad de contratación, fuente de ingreso, calendario físico, calendario financiero y fecha de revisión. Se distinguen seis columnas: **capital inicial, operación anual, mantenimiento y renovación, transferencias a personas o prestadores, pasivos y garantías contingentes, costos de cierre o transición**. Una ayuda directa de ingreso no se registra como obra; una garantía crediticia no se presenta como gasto cierto cero ni como desembolso seguro. Cada asiento consigna moneda, precios de un año base, factor de indexación y responsable de actualización.

El registro suma compromisos dentro de cada gobierno y reconcilia transferencias entre niveles para no contar dos veces el mismo peso. Publica también obligaciones de empresas públicas y fondos cuando correspondan, con perímetro definido. La obra plurianual se registra por su costo de ciclo y perfil de pagos, junto con multas, permisos o expropiaciones potenciales. Los pasivos fiscales contingentes se describen por disparador y exposición máxima cuando sea estimable, sin inventar probabilidades. Cuando el costo no está medido se escribe **pendiente de estimación**, responsable y fecha necesaria; el vacío no se rellena con cero.

Una oficina de presupuesto evalúa consistencia de fichas y riesgo de doble conteo; ministerios y provincias conservan responsabilidad por sus datos. Auditoría interna y externa examina una muestra y publica discrepancias. El Congreso y las legislaturas aprueban gastos según competencia. El registro no es una autorización paralela ni reemplaza presupuesto legal: muestra, antes del voto, consecuencias posteriores de la decisión. Un convenio federal consigna explícitamente qué gobierno paga si el otro retrasa una transferencia, y qué servicio se protege.

## Fuentes reales y su costo político

Una propuesta solo está financiada si identifica ingreso o gasto desplazado con calendario compatible. Los impuestos requieren norma competente, estimación de base e incidencia; «cobrar a los que más tienen» no es una partida hasta definir hecho imponible, evasión, comportamiento y coparticipación. La reasignación exige nombrar programa que pierde fondos y población afectada. El endeudamiento adelanta recursos, pero crea servicio futuro, riesgo de refinanciación y exposición a moneda o tasa. La emisión monetaria puede alterar precios, demanda de dinero y reservas; no es recurso fiscal gratuito. La participación privada puede trasladar pago al usuario o garantía al Estado; se registra contrato completo. Estas relaciones son principios contables y económicos, no una predicción numérica de inflación o crecimiento.

El capítulo II.26 planteó simplificación tributaria con pruebas de incidencia. Aquí se exige que sus supuestos de recaudación sean compatibles con los de II.25 y que una mejora hipotética por formalización no financie dos programas. II.28 expuso rentas energéticas variables; ninguna renta de exportación se inscribe como flujo fijo que pague salarios permanentes sin fondo de estabilización y reglas de uso. II.30 explicó que las nuevas obligaciones previsionales arrastran cohortes durante décadas y que una microsimulación ficticia no autoriza recortar derechos. Un gobierno puede elegir prioridades, pero debe mostrar qué pospone cuando llegan un shock cambiario, una sequía o intereses mayores.

La distribución importa tanto como la suma. Una tarifa social financiada por cargo uniforme puede aliviar a un grupo y encarecer el consumo de otro hogar pobre no elegible. Una ruta que beneficia producción puede desplazar inversión en mantenimiento de agua. Por eso la ficha informa hogares y territorios ganadores y perdedores, precios de servicios, empleo, compras importadas y efectos posibles sobre divisas. La evaluación distingue efecto directo documentado de multiplicadores hipotéticos. No se presupone que una obra «se paga sola» por productividad futura; si esa productividad aparece, será un beneficio a medir, no ingreso disponible hoy.

## Tres pruebas antes de apropiar

La primera prueba es **legal**: quién puede crear obligación, comprometer crédito, endeudarse, contratar y modificar derechos. Una medida administrativamente conveniente puede necesitar ley o convenio; una reducción de prestación requiere evaluar derechos y transición. La segunda es **de caja**: se proyectan pagos mes a mes y vencimientos, sin confundir equilibrio anual con capacidad de pagar nóminas en un trimestre adverso. La tercera es **de sostenibilidad**: se comparan gasto recurrente, ingresos recurrentes y deuda bajo escenario adverso, central y favorable, con elasticidades y precios explícitos. Un resultado central que depende de crecimiento aún no producido no justifica comenzar la obligación irreversible.

La unidad de decisión debe mantener un margen para emergencias y mantenimiento existente. Si el margen desaparece, se suspenden nuevos compromisos que puedan esperar, se protegen obligaciones legales y servicios esenciales y se lleva la modificación presupuestaria al órgano competente. Una cláusula de revisión por fecha limita subsidios o incentivos productivos nuevos; no convierte pensiones adquiridas en contratos temporales. La reversibilidad de una política se diseña según daños de salida: cerrar un experimento informático no tiene el mismo costo que abandonar a una familia trasladada o a estudiantes a mitad de carrera.

## **Transparencia que no expone a personas**

El tablero publica presupuesto aprobado, comprometido, devengado, pagado y pendiente, con metodología de consolidación. Las diferencias entre esos estados tienen causas: un crédito aprobado no es servicio entregado; una factura pagada no acredita calidad. La auditoría enlaza contrato, hito, recepción y pago sin publicar datos personales de beneficiarios. La ciudadanía puede consultar por territorio y programa; un órgano de control recibe los expedientes completos. Se corrigen errores públicamente con historial de versiones. La reserva por seguridad o negociación tiene alcance limitado y control institucional, no permite ocultar gasto agregado.

Un criterio de stop/go antecede cada expansión: evidencia de resultado, costo por persona atendida, continuidad de servicio, cumplimiento de derechos y financiamiento de tres años como mínimo para operación ordinaria. Ese horizonte mínimo es una propuesta de gestión, no una exigencia legal universal. La decisión negativa debe explicar qué condición faltó y cómo proteger usuarios actuales. Un proyecto eficiente sobre el papel puede demorarse por licitaciones, importaciones o formación de personal; el perfil de desembolsos se actualiza antes de usar el sobrante temporal para una nueva promesa permanente.

## **La mirada de Livia**

Un registro detallado puede convertirse en ceremonia: todos llenan campos y nadie discute si una escuela rural, una reparación de agua o un incentivo exportador ofrece más valor social. También puede esconder decisiones normativas dentro de supuestos técnicos. Exigiría una columna de alternativas rechazadas, una prueba de incidencia distributiva y una explicación del costo de oportunidad en lenguaje público. Revisaría la calidad de estimaciones de ministerios con incentivos a subestimar y contrastaría gasto pagado con servicios efectivamente operativos. Si un ministro presenta un costo puntual y otro registra el costo anual, el sistema debe hacer visible la incompatibilidad antes de que el Congreso vote. La disciplina fiscal es una condición de confianza y continuidad, no un argumento para negar necesidades sin compararlas.

## **Cierre**

Financiar es elegir quién paga, cuándo y con qué riesgo. Un Estado moderno no elimina esa disputa; la vuelve legible, democrática y verificable. La arquitectura propuesta adquiere sentido operativo solo si cada compromiso cabe en una cuenta, una competencia y un control que sobrevivan al discurso de inauguración.

## 37. Tablero público de resultados nacionales y federales

### Medir para corregir decisiones, no para decorar portales

Un tablero puede exhibir miles de números y ocultar si una escuela abre, un hospital atiende o una transferencia llega a tiempo. Puede también destruir confianza si mezcla datos nacionales y provinciales con definiciones distintas. El registro financiero de II.36 se convierte aquí en un circuito de aprendizaje: problema, servicio comprometido, recursos, resultado, error, corrección y nueva medición. La publicación muestra qué se sabe, de qué población, en qué fecha y con qué incertidumbre. Un valor faltante se marca como faltante, nunca como cero.

La Ley 27.275 establece el marco nacional de acceso a la información pública; no disuelve reservas legales ni rige automáticamente cada organismo provincial del mismo modo. B05 La Ley 25.326 restringe tratamiento y difusión de datos personales; por ello los tableros abiertos usarán agregados, supresión de celdas pequeñas y controles sobre cruces que permitan reidentificar personas. B06 Publicar el número de beneficiarios en una localidad de pocos hogares puede revelar información sensible aun sin nombres.

### Cuatro familias de indicadores

**Acceso y calidad:** cobertura elegible, tiempo de espera, continuidad, fallas y resolución de reclamos. Un hogar conectado a una red de agua que se interrumpe cada semana no debe contarse como servicio plenamente garantizado. **Derechos y proceso:** decisiones con fundamento, apelaciones, incidentes de privacidad, violencia institucional y cumplimiento de plazos. **Resultados en población:** aprendizaje, salud, movilidad, seguridad y bienestar medidos con instrumentos adecuados, sin atribuir a un programa todo cambio observado. **Sostenibilidad:** costo de capital y operación, mantenimiento, deuda, reservas de capacidad y riesgos ambientales. Las cuatro familias se leen juntas; un éxito de cobertura con aumento de denegaciones arbitrarias no es éxito integral.

El tablero nacional necesita pocas métricas de decisión y un diccionario extenso detrás. Para cada una se publican nombre, fórmula, numerador, denominador, unidad, universo, fuente primaria, autoridad productora, cobertura territorial, periodicidad, rezago, cortes permitidos, revisiones, método de imputación y umbral de acción. Los informes de INDEC sobre el Censo y el IPC, de BCRA sobre series monetarias, del Ministerio de Economía sobre ejecución y de Finanzas sobre deuda son fuentes potenciales distintas; su existencia no implica que aquí se haya descargado una serie coherente. B75 B106 B107 B108 B110 La producción estadística conserva autoridad metodológica; el gobierno no modifica una definición a escondidas para mostrar mejora.

## Comparar territorios sin castigarlos por su punto de partida

Las jurisdicciones pueden compartir un núcleo mínimo de definiciones por convenio. Una tasa de espera en salud requiere definir fecha de solicitud, tipo de atención, prioridad clínica y exclusiones. Una tasa de egreso educativo necesita cohorte y modalidad. Un índice de pobreza oficial no se reemplaza con una suma de prestaciones recibidas. Los datos se muestran por provincia y, cuando calidad y privacidad lo permitan, por área menor, sexo, edad, discapacidad y ruralidad. El denominador es tan importante como el numerador: si crece población o cambian límites administrativos, una cifra absoluta puede inducir error.

No se publica una clasificación única de «mejores provincias». Una jurisdicción con población dispersa puede tener costo por usuario mayor sin ser ineficiente; una con altos promedios puede esconder barrios excluidos. Se comparan territorios similares y cambios respecto de su propia línea de base, mostrando variación y contexto. La publicación marca intervalos o notas de calidad cuando hay muestra pequeña. Las provincias conservan derecho a objetar un dato, pero la corrección deja rastro y justificación pública. La cooperación estadística necesita financiación para oficinas con menor capacidad, no solo obligación de enviar planillas.

## Tres señales que obligan a preguntar

La primera es **deterioro de servicio**: interrupciones de agua, medicamentos faltantes o tiempos de espera que superan umbral definido antes de medir. La segunda es **desigualdad de acceso**: cobertura global mejora mientras un grupo o territorio empeora. La tercera es **desviación financiera**: costo de obra, subsidio o contrato se aparta de lo aprobado sin cambio de alcance documentado. Una señal no prueba corrupción ni ineficiencia; abre examen humano con plazo y responsable. La oficina explica causa, medidas y fecha de revisión. Si el problema persiste, órgano de control o legislatura puede examinarlo. El tablero registra también falsas alertas para corregir umbrales.

Los umbrales no se inventan como valores argentinos en este borrador. Se establecen con línea de base y estándares legales o técnicos, se someten a consulta y se revisan con historial. En un piloto, un umbral inicial puede ser provisional; la pantalla debe decirlo. Nunca se cambia retroactivamente el denominador de una serie sin publicar puente metodológico. Los usuarios deben poder descargar datos agregados y documentación, y usar un canal accesible para señalar error. La versión impresa en oficinas y la atención presencial son parte del acceso para quien no usa Internet.

## Gobernanza del dato y respuesta

La autoridad que presta el servicio carga el dato y responde por su exactitud; una unidad estadística independiente dentro del marco institucional valida métodos; órganos de control auditan trazas y muestras; el órgano político decide correcciones y rinde cuenta. Separar estos papeles evita que la misma oficina fije objetivo, se califique y cierre la denuncia. Cada publicación incluye fecha de corte y próxima actualización. Cuando el dato proviene de encuesta, se publica instrumento y error muestral; cuando proviene de registro, cobertura y validación. Los cambios de sistema informático se documentan como posibles rupturas de serie.

El presupuesto para medir incluye personal, interoperabilidad, capacitación, auditoría y protección de datos. No se financiará una interfaz vistosa si las unidades locales no pueden capturar datos completos. El piloto empieza con servicios donde ya existe registro y reclama un indicador de

resultado adicional, no cientos de casillas. A seis meses se prueba si la alerta produjo una decisión concreta y si esa decisión mejoró servicio sin dañar derechos. Si no, se elimina o modifica la métrica. Los datos de II.17, II.25 y II.30 son escenarios de enseñanza y quedan fuera del tablero de resultados observados.

### **La mirada de Livia**

El indicador más peligroso puede ser el más fácil de entender. «Trámites resueltos» incentiva cerrar expedientes; «detenciones» incentiva coerción; «viviendas entregadas» ignora habitabilidad. Un tablero auditable necesita indicadores de contrapeso: reaberturas, revocaciones, quejas, continuidad y evaluación por usuarios. Propongo seleccionar una muestra aleatoria de casos cerrados y preguntar qué ocurrió después. También publicaría fallas de medición: datos incompletos, cambios de definición y municipios sin reporte. Un gobierno que exhibe sus incertidumbres ofrece más control que otro con gráficos impecables y fuentes opacas.

### **Cierre**

Medir es una obligación de explicación. El tablero vale si permite cambiar presupuesto, proceso o norma cuando el servicio falla, con libertad para discutir qué resultado importa. El próximo capítulo examina cómo el propio sistema de medición puede ser capturado y qué controles cruzados lo mantienen abierto.

## 38. Riesgos, auditoría y control cruzado

### El poder que controla también necesita control

La arquitectura de este volumen otorga discreción a oficinas que adjudican vivienda, seleccionan proveedores, conceden subsidios, recomiendan alertas y publican indicadores. Ningún procedimiento elimina la posibilidad de captura. Incluso una reforma diseñada para cerrar favores puede crear una nueva élite de expertos, proveedores de software o auditores con poca supervisión. El objetivo no es prometer pureza, sino reducir oportunidades de abuso, detectar desvíos, reparar daños y permitir alternancia. La Ley 24.156 distingue sistemas de control interno y externo del sector público nacional; su marco no convierte una nueva mesa cívica en sustituto de AGN, SIGEN, tribunales provinciales ni jueces. [BO4](#)

La matriz de riesgos se organiza por **mecanismo causal**, no por acusación genérica. Cada riesgo tiene decisión vulnerable, actor con incentivo, dato observable, daño posible, control preventivo, detector, autoridad que actúa y remedio. Una denuncia no prueba conducta; una alerta algorítmica tampoco. La investigación exige evidencia y defensa. El capítulo II.20 limitó poderes de veedores temporales; II.19 sujetó alertas de gasto a auditoría humana; II.21 protegió independencia judicial. Aquí se comprueba que esas piezas no se anulen entre sí.

### Captura de puertas de entrada

El primer riesgo es que acceso a empleo público, candidatura, beneficio o contrato dependa de afinidad con quienes controlan el registro. Un concurso formal puede ser manipulado fijando requisitos a medida; una lista pública de elegibles puede omitir a quien no conoce la ventanilla. Los controles son criterios antes de postulaciones, publicidad accesible, incompatibilidades, trazas de cambios, sorteo entre equivalentes cuando proceda y revisión independiente de muestras de excluidos. El indicador no es solo porcentaje de concursos realizados: se examinan concentración de ganadores, recurrencia de proveedores, apelaciones y diferencias entre territorios. El capítulo II.09 sobre nepotismo distinguió parentesco de incapacidad; se sanciona favoritismo probado, no el vínculo familiar por sí mismo.

La organización partidaria tiene un riesgo propio. Si un gobierno financia cursos, sedes o comunicación partidaria mediante recursos estatales, confunde militancia y servicio. Una auditoría de tiempos, vehículos, locales y publicidad debe delimitar ambos ámbitos; el partido rinde sus cuentas según legislación electoral y no obtiene privilegio por coincidir con el Ejecutivo. A la vez, el control no puede convertirse en persecución de actividad partidaria legítima. Se necesita regla pareja para oficialismo y oposición, órgano competente y recurso. Los Consejos de Diálogo de II.11 reciben opinión, no facultad de nombrar funcionarios ni adjudicar presupuesto.

## **Captura de información y de tecnología**

La segunda vía es decidir qué dato entra al tablero o qué alerta ve el auditor. Un proveedor puede controlar código, licencias y registros de modo que solo él entienda una decisión. Una oficina puede reclasificar demora como «caso cerrado» para mejorar indicadores. Los controles incluyen contrato con acceso institucional a documentación, historial de versiones, prueba de exportación, retención de evidencias y separación entre quien administra sistema y quien valida dato. La auditoría repite una muestra de cálculos desde expedientes primarios y mide el número de casos sin información. La Ley 25.326 obliga a protección de datos personales; acceso de auditor no implica publicación de fichas individuales. B06

Un modelo de IA puede aprender de decisiones anteriores sesgadas y multiplicar sus errores con apariencia técnica. La prueba adversaria introduce expedientes sintéticos y verifica si variantes de barrio, género o apellido alteran respuesta sin razón. Se registran falsos positivos y falsos negativos; la persona conoce la intervención automatizada cuando corresponda y puede solicitar revisión humana. En seguridad e inteligencia, el riesgo de daño exige autorización legal y controles más estrictos que en priorización de mantenimiento de calles. Si no se puede explicar ni reproducir una denegación, el sistema deja de tomar esa función hasta corregirse. La recomendación ética de UNESCO orienta, pero no certifica un sistema local. B81

## **Captura de rentas y de contratos**

El tercer mecanismo es crear una ventaja protegida y volverla permanente. Una tarifa especial, excepción arancelaria, crédito barato o permiso exclusivo puede justificarse por aprendizaje, crisis o servicio público; también puede transferir recursos sin resultado. II.27 exigió condiciones de salida a protección productiva e II.28 examinó rentas energéticas. Un registro muestra beneficiario final, apoyo recibido, objetivos, resultados, competidores afectados y fecha de revisión. Se compara costo de oportunidad y se permiten objeciones de usuarios y trabajadores. La Ley 27.442 de Defensa de la Competencia ofrece marco contra conductas anticompetitivas; no basta citarla para declarar ilegal cualquier apoyo. B118

En compras públicas, fraccionar contratos, alterar pliegos, retrasar certificaciones o encadenar adendas puede eludir competencia sin aparecer en precio inicial. Se enlazan expediente, llamado, ofertas, adjudicación, modificaciones, recepción y pago según régimen. La auditoría selecciona operaciones por riesgo y muestra aleatoria, no solo por una puntuación secreta. Los proveedores pueden defenderse y denunciar criterios discriminatorios. El órgano contratante publica motivos; el órgano de control no diseña el pliego que luego auditará. Una obra defectuosa requiere reparación material además de eventual sanción.

## **Control cruzado sin parálisis**

Cada decisión significativa tiene cuatro perspectivas: la oficina ejecutora explica finalidad y costo; control interno verifica legalidad y procesos; control externo examina desempeño y cuentas; ciudadanía y afectados aportan experiencia y reclamos. La Justicia resuelve conflictos dentro de su competencia. Estas perspectivas no son cinco firmas obligatorias para cada compra menor. Se gradúan por riesgo, monto, irreversibilidad y derechos afectados. Los controles previos se concentran en conflictos de interés, legalidad y daño difícil de reparar; auditorías posteriores usan muestra y trazas para no paralizar servicios. Los informes publican hallazgos, respuesta de auditados, medidas, plazos y cumplimiento.

Una alerta de corrupción puede venir de periodista, trabajador, usuario o sistema automatizado. El canal protege identidad cuando corresponde y ofrece constancia. Una unidad independiente triagea hechos, preserva evidencia y deriva a autoridad competente; no expone a alguien en un portal antes de contrastar. Una acusación falsa de mala fe también puede dañar, pero esa posibilidad no justifica silenciar denunciantes. Las medidas cautelares son proporcionadas, revisables y sujetas a defensa. El registro de riesgos incluye un daño a menudo invisible: demoras producidas por exceso de controles que impiden atender necesidades urgentes.

## **Prueba de gobierno propio**

La arquitectura debe rendir cuentas con mayor rigor cuando gobierna quien la diseñó. Se publican conflictos de interés de autoridades, excepciones concedidas a aliados, fallas detectadas por oposición y auditorías que contradigan la narrativa oficial. Una comisión legislativa con pluralidad recibe información y puede pedir comparecencias; no sustituye investigación penal ni administra el programa. La alternancia exige archivos transferibles, normas claras de acceso y contratos que otro gobierno pueda auditar. No debe existir una clave técnica o base de datos cuyo único custodio sea la fuerza política saliente.

## **La mirada de Livia**

El control cruzado puede fracasar por colusión: varios órganos comparten carreras, información y dependencia presupuestaria. También puede fracasar por veto recíproco, cuando todos piden otra firma y nadie atiende el servicio. Probaría independencia con casos que involucren a autoridades poderosas y mediría tiempo entre hallazgo y remedio. Exigiría una muestra externa de decisiones aparentemente normales, porque una estructura capturada puede no generar alertas. Y publicaría cuántas recomendaciones de auditoría se implementaron; contar informes producidos premia papel. Si el sistema no puede denunciar abuso de sus promotores, no es control institucional.

## **Cierre**

La integridad no reside en la virtud declarada del gobernante. Reside en competencias separadas, información contrastable, recursos accesibles y consecuencias verificables. Un sistema que aprende de sus fallas debe medir también sus propias fallas de control; las pruebas de estrés siguientes preguntarán cómo responde cuando recursos y confianza caen a la vez.

## 39. Tres escenarios integrados y pruebas de estrés

### Probar simultaneidad sin inventar una predicción argentina

Los casos del capítulo II.17 y las identidades de II.25 fueron ensayos separados. Un gobierno enfrenta problemas simultáneos: cae la recaudación cuando una provincia necesita mantener una ruta y cuando las familias necesitan asistencia. Esta integración muestra qué decisión se puede posponer y cuál no. **Todos los valores siguientes pertenecen a un país y territorios imaginarios.** «UCH» designa unidades territoriales hipotéticas; «UFX», unidades externas hipotéticas; las cifras fiscales macro son porcentajes de un PIB imaginario igual a cien. No se suman entre sí, no representan Argentina y no predicen resultados. La planilla *INVESTIGACION/PRUEBAS\_ESTRES\_INTEGRADAS\_HIPOTETICAS.csv* permite recalcular las identidades.

La ley real sigue importando en el ensayo. Un Ejecutivo no puede mover fondos legalmente comprometidos sin procedimiento presupuestario ni imponer a una provincia el gasto de otra. **B04 B73** La unidad territorial se usa solo para verificar si una decisión cabe en una autorización supuesta; el resultado macro no puede financiarse con «ahorros» municipales inventados. El registro de compromisos de II.36 separa flujos anuales, deuda, garantías y recursos por jurisdicción.

### Escenario uno: continuidad frágil

El país imaginario recauda 20 unidades por cada PIB 100, gasta 18,5 de forma primaria y paga intereses de 1,5: resultado financiero cero. En el sector externo simplificado exporta 100 UFX, importa 90, paga otros 15 netos y consigue financiación neta de 5; la variación simplificada de reservas es cero. Son exactamente las identidades del CSV de II.25. El municipio B imagina ingresos de 1.000 UCH, obligaciones previas de 880 y un programa de 80 más reserva de 20; quedan 20 sin comprometer. La cifra de 80 reúne integración, formación, inspección y auditoría del piloto de II.17. Ninguna reserva es ingreso. Un saldo financiero macro de cero no prueba solvencia de largo plazo ni disponibilidad de divisas: el financiamiento externo de 5 sigue siendo condición.

La decisión permisible es abrir la prueba municipal con contratos escalonados y plazo de suspensión, no convertirla aún en prestación permanente. Se protegen obligaciones existentes y se verifica que los 880 incluyan salarios, mantenimiento y pasivos exigibles. El indicador principal es si mejora recolección y reparación en zonas piloto **sin** deteriorar otras zonas. La revisión a seis meses puede detener expansión si el ahorro de tiempo es menor al costo de mantener registros o si aumentan cierres falsos de reclamos. Sin contrato real y línea de base, el ensayo no sabe si esas mejoras ocurrirán.

### Escenario dos: shock fiscal, externo y local

Ahora los ingresos fiscales macro imaginarios caen a 18,5, el gasto primario sube a 19 y los intereses a 2,5: resultado primario -0,5 y financiero -3. Exportaciones bajan a 85 UFX, importaciones suben a 95 y otros pagos netos quedan en 15: cuenta corriente simplificada -25. Con financiación neta de 10 queda una brecha de 15 UFX. Este número no equivale a pérdida real de reservas de Argentina; indica que el plan necesitaría otra fuente o ajuste. **B107 B109** Sus portales reales no fueron usados para calibrar el ejemplo.

Al mismo tiempo, el municipio B imaginario recibe 950 UCH, cinco por ciento menos que en la base. Conserva obligaciones de 880. Si mantuviera programa de 80 y reserva de 20, requeriría 980 y faltan 30. La primera corrección explícita es recortar **30 UCH de programa aún no contratado**: programa 50, reserva 20, margen cero. Se priorizan inspección de seguridad y atención presencial; se difiere ampliación tecnológica y capacitación no urgente, sujeto a verificar contratos existentes. Si el municipio ya firmó un contrato irrevocable por 80, esta salida no sirve: debe buscar autorización y financiación lícita, renegociar según derecho o revelar incumplimiento. El ejercicio no supone que una deuda o subvención nacional llegue a tiempo.

Hay sensibilidad relevante. Si ingresos municipales cayesen diez por ciento, serían 900; menos 880 de obligaciones deja 20. Preservar reserva de 20 deja cero para programa. Si además las obligaciones previas subieran 2 por ciento, sumarían 897,6 y con ingresos 950 el margen antes de reserva sería 52,4; después de reservar 20 quedarían 32,4 de programa. Estos cálculos muestran que una aparente «baja pequeña» de ingresos o alza de costos cambia el alcance viable. No prescriben un recorte real. La decisión política debería revisar legalidad de obligaciones, distribución de pérdidas y servicios esenciales, con audiencia pública y órgano presupuestario competente.

El shock externo puede encarecer equipos importados y hacer todavía menos viable el programa digital, pero aquí no hay tipo de cambio ni elasticidad para cuantificarlo. El capítulo II.36 exige añadir esa sensibilidad con precios reales antes de contratar. Un gobierno que afirma cerrar el déficit macro de 3 con recortar 30 UCH municipales mezcla unidades y jurisdicciones; el libro descarta esa operación.

### **Escenario tres: mejora fiscal condicionada con costo territorial mayor**

La recuperación fiscal imaginaria supone ingresos 20,5, gasto primario 19 e intereses 1,5; resultado financiero cero. Se la llama «condicionada» porque la fuente de mayor ingreso no fue estimada; no hay dato externo en esa fila y no se infiere mejora de reservas. En el corredor C, cada provincia imaginaria había autorizado 60 UCH: mantenimiento 35, medición 5, reserva 10 y margen 10. Si mantenimiento sube veinte por ciento, cuesta 42. El programa operativo totaliza 47, más reserva 10; quedan 3 por provincia. La coordinación no puede sumar presupuestos provinciales como si fueran caja regional común; cada una debe confirmar su propia autorización.

La secuencia importa. Primero se preserva seguridad vial y drenaje indispensables; luego se revisan tramos de menor prioridad o plazos de mantenimiento, con evaluación de daño. La mejora fiscal del centro no permite automáticamente elevar el convenio: hace falta transferencia aprobada, condiciones y calendario, y quizá otra prioridad nacional compita por recursos. Si el costo de mantenimiento subiera cuarenta por ciento sobre 35, sería 49; sumado a medición 5 y reserva 10 da 64, cuatro por encima de autorización. En ese punto se reduce alcance o vuelve a legislatura. El escenario favorable macro puede coexistir con fracaso de una obra territorial; por eso un solo semáforo nacional no sirve.

## **Pruebas institucionales y distributivas**

En los tres casos se auditan cinco preguntas. ¿Qué obligaciones son jurídicamente exigibles y cuáles aún reversibles? ¿Quién pierde acceso si se reduce gasto? ¿Qué variable financiera es flujo y cuál stock? ¿Qué dato falta para aplicar la cifra a Argentina? ¿Quién puede corregir la decisión y quién atiende reclamos? El estrés no se supera solo porque la tabla cierre: un recorte que deja a un barrio sin agua sería una falla aunque equilibrase UCH. Un paquete exitoso en promedio puede cargar costos sobre una comunidad rural, trabajadoras de cuidado o usuarios sin conectividad. La evaluación distribucional debe preceder expansión.

Un procedimiento de stop/go registra la condición activadora antes de observar resultados: pérdida de margen, aumento de daño, deficiencia legal, mal funcionamiento de sistema o ausencia de datos confiables. El freno preserva servicios y pagos ya debidos, detiene obligaciones nuevas y comunica alternativas. La reanudación exige presupuesto revisado y evidencia de capacidad, no solo rebote de ingresos un mes. En un territorio real se reemplazarían todos los supuestos por series fechadas, inventario de contratos, precios, población objetivo y evaluación ambiental; sin ello, el ejemplo sigue siendo didáctico.

## **La mirada de Livia**

Un escenario internamente consistente puede dar falsa confianza porque el modelo elige shocks simples y permite recortes instantáneos. En la vida pública, salarios, sentencias, contratos y necesidades no bajan cuando cae la recaudación. También hay respuestas de hogares y empresas: una reducción de mantenimiento puede agravar el costo futuro; una devaluación puede modificar importaciones y salarios de forma desigual. Exigiría sensibilidad a tiempo de reacción, deuda vencida, cláusulas de indexación y resistencia legal de cada obligación. Registraría resultados que la tabla no capta, como horas sin servicio y hogares desplazados. El valor del ejercicio no es pronosticar: es hacer visibles preguntas que el entusiasmo por un plan tiende a omitir.

## **Cierre**

La arquitectura resiste una prueba de estrés cuando puede cambiar curso sin mentir sobre cuentas, eludir la ley o abandonar personas. Las tres escenas no eligen automáticamente una política; delimitan qué información y qué decisiones hacen falta para que una propuesta se convierta en gobierno responsable.

## 40. Hoja de ruta reversible a doce años

### Un calendario es una hipótesis de capacidad

Doce años permiten imaginar continuidad de capacidades más allá de un gobierno, pero no autorizan comprometer a administraciones futuras sin ley, presupuesto y revisión democrática. Este calendario propone cuatro tramos de trabajo, cada uno con puerta de entrada y salida. Los plazos son **supuestos de planificación**, no pronósticos de aprobación legislativa ni promesas de resultados. Un sistema sanitario, una universidad y una red de agua tienen ritmos distintos; el programa común consiste en método, registro financiero, derechos y control. La continuidad valiosa es de servicios y aprendizaje, no de un partido en el poder.

Antes de comenzar, la Nación y cada jurisdicción interesada necesitan inventario de servicios, normas, contratos, personal, infraestructura, datos y obligaciones. Los ministerios validan cifras con unidades estadísticas, oficinas de presupuesto y control. El Congreso, legislaturas y concejos deciden partidas y leyes según competencia; convenios federales se negocian sin asumir adhesión automática. La Ley 24.156 proporciona marco nacional de presupuesto y control, y la Constitución preserva autonomías y competencias. **Bo4 Bo3** La evaluación de reformas tributarias, previsionales y de IA de alto riesgo exige análisis legal adicional; este cronograma no las declara ya aprobadas.

### Años 0–2: conocer obligaciones y proteger servicios

El primer tramo no empieza con un megaproyecto. Se publica línea de base de gasto, deuda, cobertura, calidad y vulnerabilidad territorial con definiciones; se localizan vacíos de datos y se asignan responsables de corregirlos. Se abren pilotos modestos: ventanilla de reclamos en comuna, verificación de contratos municipales, un trayecto de formación regional y registro de continuidad de agua, escogidos por capacidad y necesidad, con consentimiento jurisdiccional. Se fortalecen canales presenciales mientras se prueba interoperabilidad digital. Los capítulos II.17 y II.39 muestran cuentas hipotéticas para enseñar cómo detener un piloto cuando cae ingreso; antes de aplicar cualquiera se reemplazan UCH por presupuesto real y contrato.

La puerta de avance exige cuatro condiciones: competencia y norma suficientes, financiación de instalación y operación, responsable identificado y mecanismo de reclamo accesible. La señal de detención es daño en derechos, presupuesto no disponible o imposibilidad de verificar servicio. Si un sistema digital falla, continúa el registro anterior con trazabilidad; si falla una obra, se protege el suministro existente y se inspecciona seguridad. La evaluación de los primeros dos años publica también proyectos rechazados y motivo. No se mide éxito por número de programas inaugurados.

### Años 3–5: ampliar lo que resistió auditoría

El segundo tramo usa evidencia de los pilotos para extender procesos que funcionaron a territorios comparables, con adaptación local. La ventanilla puede sumarse a prestaciones sociales, pero las bases de salud y discapacidad conservan protección y reglas de finalidad. Un sistema de compras enlaza hitos y pagos si una auditoría independiente reproduce datos; si no, se repara antes de escalar. Los consorcios interprovinciales deben tener convenio, presupuesto propio de cada miembro y salida, no una nueva capa de mando informal. Universidad y ciencia regional pueden crear módulos y laboratorios solo con docentes, equipamiento y reconocimiento académico. La expansión requiere acreditar costos recurrentes y no desplazar mantenimiento previo.

El stop/go se decide por territorio y módulo, no por un porcentaje nacional que oculte fallas. La autoridad ejecutora informa costo por persona, continuidad, derechos y resultados con comparación razonable; control externo publica observaciones y afectados pueden impugnar. Una decisión de ampliar subsidio productivo necesita criterio de productividad, competencia y fecha de salida, y se revisa si las importaciones de insumos, precios al usuario o beneficios sectoriales contradicen objetivo. Los ahorros administrativos realizados se miden antes de comprometerlos como financiación; proyectarlos no crea caja.

### **Años 6–8: revisar leyes y efectos acumulados**

El tercer tramo pregunta qué procesos necesitan cambio de ley, cuáles solo gestión y cuáles deben cerrarse. Se revisan reglas de contratación, datos, financiamiento partidario o prestaciones conforme a competencia y debido debate. Las propuestas clasificadas A, B, C o D en este volumen son **rutas de análisis**, no convalidaciones jurídicas. Una reforma constitucional posible no se introduce como atajo a un problema administrativo. En materia previsional, la evaluación debe usar datos argentinos protegidos y análisis actuarial antes de cambiar reglas de cohorte; la muestra ficticia de II.30 sirve únicamente para demostrar identidades. Las prestaciones adquiridas se examinan con protección jurídica y transición.

El control mide efectos acumulativos: endeudamiento, mantenimiento diferido, concentración de proveedores, brechas de género y territorio, impacto ambiental y errores de IA. Se publican cohortes que quedaron fuera de programas y barrios que no mejoraron, para corregir sesgo de selección inicial. Si un programa muestra mejora media a costa de una minoría gravemente perjudicada, se rediseña o compensa. La auditoría de una reforma propia debe incluir voces opositoras y organismos independientes; una evaluación no pierde validez por ser políticamente incómoda.

### **Años 9–12: transferir capacidad, no atar al sucesor**

El cuarto tramo consolida capacidades que un gobierno distinto pueda usar o revisar: contratos legibles, datos exportables con permisos, manuales de operación, archivo de decisiones y personal formado. Se reserva presupuesto de mantenimiento y se explicita sustitución tecnológica futura. Las cláusulas de renovación y terminación de contratos permiten continuidad de servicios sin encerrar a la nueva administración en un proveedor único. Los proyectos regionales mantienen órganos responsables en cada jurisdicción; si un convenio termina, datos, activos, deudas y usuarios tienen tratamiento definido. El tablero de II.37 conserva series y puentes metodológicos para que un cambio de criterio sea visible, no imposible.

Una evaluación final externa compara objetivos iniciales, alternativas rechazadas, costo total y distribución de resultados. No necesita confirmar la doctrina. Puede concluir que un programa fue ineficaz y que debe cerrarse; el cierre planifica trabajadores, usuarios, expedientes y remedios. Para cultura, educación y ciencia, el resultado puede requerir más tiempo que doce años; se juzgan calidad y continuidad intermedias sin inventar retorno monetario. La democracia tiene derecho a cambiar prioridades, pero recibe información para hacerlo sin destruir de inmediato un servicio útil.

## **Responsabilidad y presupuesto en cada puerta**

La hoja de ruta exige una ficha por módulo: autoridad jurídica, órgano presupuestario, operador, control interno, control externo, usuario afectado, infraestructura, datos, costo inicial y anual, riesgo y mecanismo de salida. La expansión se financia solo con ingresos, reasignaciones o crédito aprobados y fechados; la revisión no compromete deuda futura por simple decisión técnica. La matriz de II.36 separa gasto comprometido del deseado. En crisis macroeconómica, se protege obligación legal y servicio esencial y se congelan contratos nuevos reversibles, con revisión parlamentaria cuando corresponda. La continuidad de pagos no debe simularse retrasando facturas.

Los indicadores de avance son puertas superadas con evidencia, servicios en funcionamiento, reclamaciones atendidas y correcciones efectivas, además de costo. Una tasa de ejecución alta puede significar urgencia bien resuelta o gasto precipitado; una baja puede revelar control eficaz o parálisis. Se publica explicación de desvío. Cada dos años se hace inventario de capacidad institucional, no solo inversión física: vacantes críticas, formación, sistemas dependientes de un proveedor y tiempo de recuperar servicio ante desastre. Estos ciclos bienales son una propuesta de gobernanza, no plazo legal argentino.

## **La mirada de Livia**

Los planes a doce años suelen imaginar que sus autores acertarán y que un sucesor razonable simplemente los ejecutará. Esa presunción reduce la pluralidad democrática. Pondría en cada tramo una opción de cancelación con costo estimado, consulta a usuarios y archivos completos para una nueva autoridad. También evitaría convertir un piloto exitoso en expansión automática: al pasar de un equipo motivado a cien oficinas puede perderse calidad y aparecer captura. Exigiría ensayos en territorios con menor capacidad, y auditaría a quienes deciden que una prueba «funcionó». La mejor continuidad es conservar la posibilidad informada de cambiar de rumbo.

## **Cierre**

Una hoja de ruta reversible admite que el Estado aprende y que los gobiernos cambian. Los doce años ordenan preguntas, responsabilidades y resguardos; no crean un derecho del programa a sobrevivir. Las instituciones merecen continuidad cuando la ciudadanía puede comprobar que sirven y cuando puede reformarlas sin quedar presa de promesas pasadas.

## 41. Instituciones útiles que sobrevivan a sus gobiernos

### La última prueba de una reforma

Una institución creada por un gobierno puede sobrevivir por dos razones opuestas. Puede prestar un servicio valioso que ciudadanos y administraciones distintas desean conservar. También puede sobrevivir porque sus beneficiarios bloquearon el cambio, aunque el servicio haya perdido sentido. La continuidad no es virtud en sí misma. La prueba decisiva es si una autoridad nueva, con prioridades legítimamente distintas, puede entender costos y resultados, corregir reglas y preservar derechos sin quedar sometida a una estructura opaca. Un Estado moderno merece durar por utilidad pública y control democrático, no por la fuerza de su propia inercia.

El Volumen I sostuvo que la doctrina política debe poder corregirse y que la comunidad organizada no puede sustituir pluralismo por obediencia. Esta obra llevó esa tesis al diseño institucional. Los consejos de diálogo no gobiernan; el partido no administra recursos estatales; la inteligencia no define la oposición legítima; una auditoría automatizada no condena; una cifra presupuestaria no reemplaza decisión política. Cada separación protege algo más que un principio abstracto: permite localizar un error, escucharlo y repararlo sin derribar todo el sistema. Un gobierno que elimina controles por impaciencia puede ejecutar más rápido un tiempo y dejar una administración incapaz de demostrar lo que hizo.

### Capacidad es cumplir bajo restricciones

La capacidad estatal no equivale a poseer más oficinas o algoritmos. Una comuna que registra una falla de agua y deriva con constancia a la autoridad competente puede ser más capaz que una agencia grande que promete reparar una red ajena. Una provincia que detiene una obra en zona inundable puede prestar mejor servicio que otra que inaugura viviendas y traslada el riesgo a familias. Un ministerio que publica que todavía no sabe el costo actuarial de una reforma previsional contribuye más al debate que quien presenta una muestra ficticia como proyección nacional. La competencia, la evidencia, el presupuesto y el remedio son partes de una misma capacidad.

La arquitectura exige que cada propuesta identifique a quién sirve, qué órgano decide, con qué ley, qué recursos consume, qué información necesita, qué libertad afecta y cómo se sale de una falla. No todas las respuestas están ya disponibles. Este libro ofrece un mapa de opciones y controles; **no** acredita que el Estado argentino disponga hoy del margen fiscal, las series o el consenso necesarios para implementar todos los módulos. Los portales oficiales permiten comenzar la línea de base, pero los datos macroeconómicos y sectoriales aún deben descargarse y conciliarse. [B108](#) [B110](#) La honestidad sobre ese límite es condición para una propuesta seria, no una renuncia a pensarla.

## Federalismo como acuerdo verificable

El territorio argentino no es un organigrama descendente. Nación, provincias, municipios y comunas tienen recursos y potestades diferentes; universidades, tribunales y organismos de control necesitan autonomía conforme a sus leyes. Una solución uniforme puede negar derechos a quien vive lejos de centros grandes; una descentralización sin financiación puede convertir responsabilidad local en abandono. La vía propuesta son convenios con funciones, transferencias, datos, estándares mínimos, control y salida. La Constitución reconoce autonomía y coordinación dentro de un sistema federal; los detalles de cada servicio requieren ley y acuerdo específico. **Bo3**

Los casos hipotéticos de comuna, municipio y corredor muestran esa diferencia de escala. Su aritmética evita una promesa internamente contradictoria, pero no demuestra factibilidad argentina. II.39 combinó un shock fiscal y externo imaginario con pérdidas de ingreso local para mostrar que un programa debe poder disminuir alcance antes de firmar obligaciones que no puede pagar. En un municipio real haría falta conocer contratos, tarifas, salarios, población y protección legal. El compromiso doctrinario de justicia social no permite ocultar ese trabajo; lo vuelve indispensable porque los costos de una crisis recaen desigualmente.

## Un piso social con elección y derechos

El sistema de bienestar propuesto protege condiciones para actuar: agua, saneamiento, electricidad segura, nutrición, cuidado, educación, salud y seguridad jurídica. No convierte a cada ciudadano en receptor pasivo de una prestación idéntica. Un hogar necesita resolver una interrupción de agua; otro, alojamiento accesible; una persona desempleada, transición laboral; una persona con discapacidad, apoyos que no desaparezcan porque quiera trabajar. La puerta administrativa puede ser común y los derechos permanecer distintos. La política cultural debe permitir identidad plural; la seguridad debe respetar defensa y privacidad; la universidad debe conservar libertad de investigación incluso cuando recibe misión pública.

El Estado productor de oportunidades tampoco debe confundir soberanía con protección eterna de cada empresa. Una ayuda productiva se justifica por aprendizaje, empleo o capacidad estratégica evaluables; si solo sostiene renta, debe retirarse mediante reglas conocidas. Una política energética que abarata a un grupo puede trasladar costo a otro, al Tesoro o a la inversión futura; no basta proclamar «precio justo». Una reforma tributaria requiere incidencia real y acuerdo de competencias. Las preguntas incómodas no desmienten los fines: los conectan con decisiones que pueden sostenerse.

## Rendición de cuentas sin unanimidad

Una organización partidaria puede proponer y debatir este manual. El Estado, si adopta alguna medida, debe servir también a quienes votaron en contra. El desacuerdo sobre prioridad fiscal, cultura, inmigración o tecnología merece canales de deliberación y control, no sospecha de deslealtad. Los datos públicos no dictan valores: muestran si una elección produjo los efectos prometidos y quién pagó sus costos. El tablero debe publicar límites metodológicos y correcciones; la auditoría debe poder investigar al partido gobernante; la Justicia debe ofrecer remedio. Alternancia significa que cada administración recibe información suficiente para continuar lo útil y modificar lo ineficaz.

Ningún protocolo resuelve por completo la corrupción, la discriminación o el conflicto distributivo. El capítulo II.38 mostró que incluso los controladores pueden ser capturados y que un exceso de firmas

puede paralizar servicio. Por eso se combinan selección transparente, separación de tareas, muestras de auditoría, recursos de afectados y consecuencias. Se necesita cultura profesional capaz de reconocer errores sin convertir cada corrección en derrota política. Publicar un programa fallido puede ser señal de integridad si el daño se repara y se aprende; ocultarlo convierte el error inicial en una institución del silencio.

## **La mirada de Livia**

La obra corre el riesgo de presentar un conjunto tan razonable de controles que oculte sus conflictos. Proteger privacidad limita datos para detectar fraude; auditar cada contrato cuesta tiempo y dinero; reservar margen fiscal puede posponer una necesidad urgente; autonomía universitaria puede convivir con desigualdad de calidad. No existe una regla que haga compatibles todos los fines en cada caso. Exigiría que cada gobierno publique sus prioridades y el costo de oportunidad de elegir las, con posibilidad de impugnación. También examinaría quién queda fuera de la conversación: habitantes rurales, trabajadores informales, opositores, generaciones futuras. Si este libro pasa a ser catecismo administrativo, habrá traicionado la apertura que afirma defender.

## **Conclusión**

El nombre «Justicialismo del Siglo XXI» compromete a someter una tradición política a pruebas contemporáneas: dignidad, libertad, trabajo, solidaridad, federalismo y soberanía solo tienen fuerza pública si aceptan cuentas, derecho y disenso. *Más Allá de la Tercera Posición* discutió el sentido y los límites de esa tradición. *Arquitectura de un Estado Moderno* ofrece instrumentos que pueden ser elegidos, modificados o rechazados a la luz de evidencia y deliberación. Ninguna tabla autoriza certeza que no posee; ninguna institución se justifica solo por la intención de sus fundadores.

La obra termina donde comienza la responsabilidad de gobernar: nombrar a las personas que recibirán el servicio, a quienes pagarán, a quienes podrían resultar dañadas y a quien podrá corregir la decisión. El ideal humano del primer volumen no requiere ciudadanos dóciles para que una institución funcione. Requiere instituciones que permitan a personas libres conocer su valor, reclamar cuando fallan y cambiarlas sin temor. Dejar esa capacidad pública bajo control de la ciudadanía es una herencia más exigente que un edificio o una consigna.

## Anexos del Volumen II: herramientas de aplicación

### A. Ficha obligatoria de proyecto

Campo	Pregunta de control	Documento mínimo
Problema y población	¿Quién carece de qué servicio y cómo se sabe?	Línea de base con fuente, fecha y cobertura
Derecho y competencia	¿Qué autoridad puede actuar y qué derecho limita?	Norma vigente, convenio y dictamen cuando corresponda
Alternativas	¿Qué opciones se compararon, incluso no actuar?	Costo, beneficio y daño de cada alternativa
Recursos	¿Quién paga capital, operación, mantenimiento y cierre?	Presupuesto multianual por jurisdicción
Contrato y datos	¿Qué se compra, quién posee registros y cómo se sale?	Pliego, permisos, protección de datos y exportación
Resultado	¿Qué cambio observable justificaría continuar?	Diccionario de indicador y umbral previo
Riesgo	¿Quién puede quedar fuera o ser dañado?	Registro causal y remedio
Revisión	¿Quién audita y quién puede impugnar?	Calendario y vía de reclamo

Cada ficha distingue A, gestión con norma suficiente; B, reforma reglamentaria o legal; C, convenio interjurisdiccional; D, eventual discusión constitucional; X, medida incompatible o descartada. Esta clasificación es guía editorial, **no dictamen jurídico**. La autoridad competente debe validar categoría, texto vigente y jurisprudencia antes de ejecutar.

### B. Flujo mínimo de compra y auditoría trazable

- El área usuaria registra necesidad, alternativa, partida, costo completo y conflicto de intereses declarado.
- Hacienda certifica disponibilidad y cronograma. Jurídicos verifican régimen y modalidad; ambiente interviene cuando la obra lo exige.
- Contrataciones publica pliego, consultas, ofertas y adjudicación según régimen, con protección de datos comerciales legítimos.
- Una persona distinta de quien contrató verifica hito físico o servicio recibido. El pago enlaza expediente, factura, recepción y aprobación.
- Toda modificación registra motivo, costo, plazo, decisión competente y comparación con plan original. Control interno examina riesgos; control externo audita muestra y puede revisar expediente completo.
- Usuarios disponen de reclamo accesible; proveedores, de defensa y recurso. La alerta automática no sanciona. El archivo preserva versiones y acceso para gobierno sucesor.

La plantilla requiere adaptación a Decreto 1023/2001, reglamento 1030/2016, Ley 13.064 u ordenamientos provinciales según objeto y jurisdicción. **B82 B104 B105** No presume que todos rijan

la misma compra.

### C. Matriz de vía jurídica inicial

Módulo	Norma o principio consultado	Competencia a confirmar	Vía preliminar	Derecho y control
Ventanilla comunal	Régimen municipal/provincial, ejemplo Ley 8.102 de Córdoba B58	Comuna y prestador	A/C	Acceso, registro y reclamo
Datos interoperables	Ley 25.326 B06	Titulares y autoridades de cada base	A/B/C	Finalidad, rectificación, revisión humana
Consejo interprovincial	Constitución arts. 124–125 B03	Provincias y legislaturas	C	Transparencia y control provincial
Política previsional	Régimen SIPA y leyes de prestaciones B90	Congreso, ANSES y órganos correspondientes	B	Derechos adquiridos, transición, financiamiento
Vivienda y ambiente	Leyes 24.464 y 25.675 B88 B72	Nación, provincia, municipio, autoridad ambiental	B/C	Tenencia, participación, riesgo ambiental
Seguridad y defensa	Leyes 24.059 y 23.554 B125 B126	Fuerzas y autoridades según supuesto	A/B/C	Fuerza proporcionada, juez, control civil

La matriz no decide casos litigiosos. Reformas electorales internas exigen cotejar carta partidaria vigente, ley electoral de la elección y legajos; este libro no confiere aprobación jurídica a una regla futura.

### D. Diccionario mínimo de indicadores

Indicador	Fórmula conceptual	Fuente y frecuencia a fijar	Riesgo de lectura	Disparador propuesto
Continuidad de agua	Horas con servicio conforme / horas esperadas para hogares cubiertos	Operador y muestra de hogares, mensual	Conexión ≠ continuidad	Caída respecto de línea de base validada
Reclamo resuelto	Reclamos con solución verificada / reclamos ingresados en cohorte	Expediente y muestra de usuarios, mensual	Cierre administrativo falso	Aumento de reaperturas o no respuesta
Tiempo a servicio	Mediana y distribución entre solicitud y prestación	Registro, trimestral	Promedio oculta esperas extremas	Cola alta creciente por territorio
Trayectoria educativa	Continuidad y avance por cohorte y modalidad	Institución, anual	Selección de alumnado	Brecha de avance sin apoyo adecuado

Indicador	Fórmula conceptual	Fuente y frecuencia a fijar	Riesgo de lectura	Disparador propuesto
Costo completo	Capital amortizable + operación + mantenimiento + transferencia, sin doble contar	Hacienda, anual	Mezcla stocks y flujos	Desvío con alcance igual
Error de decisión automatizada	Revocaciones confirmadas / decisiones revisadas, por grupo y función	Revisión de casos, trimestral	Muestra sesgada	Diferencia persistente que dañe derechos

Cada adopción real debe agregar unidad, denominador, población, período, método de control de calidad, privacidad y umbral numérico fijado **antes** de observar el resultado. No se asignan aquí umbrales argentinos sin línea de base.

### E. Registro de riesgos y escenarios reproducibles

El registro inicia con: captura de acceso, favoritismo, doble cómputo fiscal, obligación sin mantenimiento, reidentificación, sesgo automatizado, cierre falso de reclamos, renta sectorial permanente, daño ambiental, shock externo y pérdida de capacidad por proveedor único. Cada fila local debe nombrar decisor, incentivo, señal, auditor, plazo y remedio. Un riesgo listado no acusa a persona alguna.

Los CSV *ESCENARIOS\_TERRITORIALES\_HIPOTETICOS.csv*, *ESCENARIOS\_MACRO\_HIPOTETICOS.csv*, *MICROSIMULACION\_PREVISIONAL\_HIPOTETICA.csv*, *ESCENARIOS\_PREVISIONALES\_HIPOTETICOS.csv* y *PRUEBAS\_ESTRES\_INTEGRADAS\_HIPOTETICAS.csv* están en *INVESTIGACION/*. Son ejercicios pedagógicos editables. Las identidades macro son ingresos menos gasto primario igual resultado primario; resultado primario menos intereses igual resultado financiero. En el ejemplo externo, exportaciones menos importaciones menos otros pagos netos igual cuenta corriente simplificada; más financiación neta igual variación simplificada de reservas. En cada caso territorial, ingreso menos obligaciones, programa y reserva igual margen. Un resultado negativo requiere cambio explícito; ninguna UCH tiene equivalencia en pesos.

### F. Pendientes previos a implementación real

Faltan series macroeconómicas comparables descargadas y conciliadas; presupuestos por módulo con precios argentinos; estudio actuarial y distributivo de previsión; inventario de contratos y obligaciones de cada jurisdicción; estudio de impacto ambiental por obra; dictámenes sobre reformas jurídicas concretas y estatutos partidarios vigentes. La bibliografía común B01–B128 registra lo examinado y su límite. La ausencia de estos insumos impide presentar las propuestas como plan gubernamental ya financiado.

## G. Estado de la evidencia por capítulo

Estas verificaciones estaban identificadas en las notas internas de la v2. Se conservan para que el lector distinga el alcance documental de la obra; ninguna se considera resuelta por su traslado. Las propuestas que requieren datos o dictamen siguen siendo condicionales.

- **II.01:** contrastar el régimen de servicios de cada jurisdicción del caso piloto antes de atribuir competencias; reunir bases sanitarias, costos y estado de infraestructura para un ejercicio cuantitativo. Ningún número del ejemplo se presenta como observación.
- **II.02:** análisis comparado y jurisprudencial de cada función; régimen orgánico de las jurisdicciones provinciales y municipales de los futuros casos territoriales; costo real de un sistema de control proporcional.
- **II.03:** datos de líneas de base y costos municipales, selección de jurisdicción real, examen de normativa provincial aplicable y evaluación de protección de datos conforme a su régimen actualizado. El ejemplo de luminarias es ilustrativo y no un piloto ejecutado.
- **II.04:** relevar infraestructura digital argentina vigente, estándares nacionales aplicables, regímenes provinciales y municipales de datos, costos de migración y experiencia de usuarios antes de proponer una implementación concreta.
- **II.05:** confirmar en el legajo electoral si el texto nacional de 2019 y el distrital consultado conservan vigencia sin cambios; cotejar cartas de los demás distritos aplicables, resoluciones recientes, finanzas publicadas y datos reales de sedes. No presentar este diseño como decisión ni diagnóstico aprobado por un partido.
- **II.06:** confirmar vigencia del texto nacional de 2019, cotejar cartas de los distritos donde se proponga el piloto, oferta de formación existente, estados contables y datos de participación. No se ha probado eficacia del diseño ni aprobado su financiamiento.
- **II.07:** verificar legajo y reformas posteriores del PJ nacional y de cada distrito relevante, resoluciones de juntas electorales, reglamentos de alianza y marco de la próxima elección. No convertir esta propuesta en instrucciones de campaña ni atribuirlos a órganos partidarios.
- **II.08:** relevar códigos provinciales y municipales, jurisprudencia sobre uso de recursos públicos y propaganda oficial, régimen concreto de cargos partidarios, finanzas y prácticas verificadas. Las incompatibilidades adicionales son propuestas sujetas a examen legal y estatutario.
- **II.09:** revisar legislación y jurisprudencia sobre empleo, concursos y contratación en jurisdicciones provinciales y municipales; comprobar normativa complementaria y estado posterior del Decreto 202/2017; estimar volumen, costos y falsos positivos antes de adoptar un sistema de alertas. Ningún caso hipotético de este capítulo atribuye una conducta a personas reales.
- **II.10:** cotejar reglamentación, plataforma de declaración, informes y criterios judiciales actuales, regímenes provinciales, aportes de alianzas y publicidad de plataformas antes de implantar un flujo real. El esquema de registro digital y de publicación trimestral es propuesta, no obligación vigente universal.
- **II.14:** Verificar la implementación provincial concreta de los arts. 52–53 de la Ley 26.206 antes de atribuir efectos territoriales.

El dossier *INVESTIGACION/ESTADO\_DE\_LA\_EVIDENCIA\_V2\_1.md* conserva el registro íntegro y las comprobaciones institucionales puntuales de esta edición.

## Bibliografía verificada de trabajo

**Consulta:** 19 de octubre de 2026. Esta lista registra recursos efectivamente abiertos y pasajes examinados. «Verificada» significa que el recurso y el pasaje existen y sostienen la afirmación indicada; no significa revisión exhaustiva de cada obra, ni comprobación de todos los cambios normativos posibles.

### Fuentes doctrinarias primarias

**Bo1.** Biblioteca del Congreso de la Nación, ed., *Perón. La Comunidad Organizada (1949)*, 2.<sup>a</sup> ed., [ficha editorial](#) y [PDF](#), 271 páginas del archivo. La ficha identifica la desgrabación del discurso de clausura del Congreso Nacional de Filosofía del 9 de abril de 1949 y los materiales anexos. Examinada la discusión de individualismo y colectivismo en el texto, página del PDF 140. **Límite:** esta edición incluye estudios y otros documentos; citar autor y página correctos, sin atribuir al discurso las notas editoriales.

**Bo2.** Biblioteca del Congreso de la Nación, ed., *Perón. Modelo argentino para el proyecto nacional*, 2.<sup>a</sup> ed., [ficha editorial](#) y [PDF](#), 331 páginas del archivo. La ficha lo vincula con el anuncio presidencial del 1 de mayo de 1974 y advierte diferencias entre numerosas ediciones. Examinada sección «La comunidad organizada», páginas impresas 256–259: persona como principio y fin, crítica a individualismo y colectivismo, y propuesta de conducción centralizada. **Límite:** no equiparar sin más la formulación doctrinaria con la práctica de todos los gobiernos o corrientes peronistas.

### Normas primarias argentinas

**Bo3.** Argentina, *Constitución Nacional*, [texto oficial publicado por Ley 24.430](#). Examinados preámbulo y arts. 1, 14, 14 bis, 16, 18–20, 37–43, 121–126. Es base de derechos, partidos, libertad, control y federalismo. **Límite:** la aplicación concreta exige jurisprudencia y legislación de cada jurisdicción.

**Bo4.** Argentina, *Ley 24.156*, [texto actualizado](#), arts. 85, 94–96, 100, 103–104, 116–117. Distingue contabilidad gubernamental, coordinación informativa, control interno de SIGEN y control externo de AGN. **Límite:** alcance nacional; no importar competencias a provincias por analogía.

**Bo5.** Argentina, *Ley 27.275*, [texto actualizado](#), arts. 1–8. Derecho de acceso, sujetos obligados y excepciones, incluidos datos personales. **Límite:** publicar un tablero no equivale a divulgar toda información sin disociación.

**Bo6.** Argentina, *Ley 25.326*, [texto actualizado](#). Examinados arts. 4, 9, 11, 14 y 16: calidad y finalidad de datos, seguridad, cesión, acceso y rectificación. **Límite:** excepciones y normas complementarias deben comprobarse en cada intercambio concreto.

**Bo7.** Argentina, *Ley 23.298*, [texto actualizado](#). Examinados arts. 3, 7–8, 21–23, 37, 50 y 57: organización democrática y personería, carta orgánica, afiliación, libros, elecciones internas y tutela ante justicia electoral. **Límite:** cada reforma concreta exige cotejar carta orgánica nacional y distrital vigente, resoluciones judiciales y régimen electoral aplicable; este recurso por sí solo no describe el funcionamiento actual de un partido determinado.

**Bo8.** Argentina, *Ley 26.215*, [texto actualizado](#). Examinados arts. 4–5, 9, 12, 14–16 quáter: financiamiento mixto, formación, distribución de fondos, fuentes privadas, prohibiciones y trazabilidad de aportes. **Límite:** porcentajes y topes se refieren a bases legales precisas; verificar cada presupuesto anual y reglamentación antes de cuantificar montos o sostener cumplimiento de algún partido.

### Investigación histórica examinada

**Bo9.** María Liliana Da Orden y Julio César Melon Pirro (comps.), *\*Prensa y peronismo. Discursos, prácticas, empresas, 1943–1958\**, Prohistoria, Rosario, 2007, capítulo de James Cane, «Trabajadores de la pluma», páginas impresas 29–46, especialmente 29–31 y 43–45. El estudio reconstruye conflictos entre periodistas, propietarios y Estado anteriores a 1946 y considera la deriva autoritaria sin reducirla a una causa única. **Límite:** interpretación histórica de autor, no prueba de todas las prácticas de prensa del período.

**Bo10.** Argentina, *Ley 14.021*, [ficha oficial](#): sanción 12/04/1951, publicación 18/04/1951, expropiación del diario *La Prensa*; la ficha indica su derogación en 1955. **Límite:** el portal ofrece resumen, no articulado íntegro; no inferir de él detalles del procedimiento o indemnización.

**B11.** Decreto 29.337 de 22/11/1949, reproducción documental en *\*La universidad es un derecho\**, Ediciones Bonaerenses, 2025, páginas impresas 173–175, arts. 1–2. Suspende aranceles universitarios y ordena determinar su incidencia financiera. **Límite:** reproducción en compilación posterior; para una edición crítica final cotejar facsímil del Boletín Oficial de 01/12/1949.

**B12.** Sabrina Ajmechet, *\*El principio del fin o de cómo el peronismo cambió a La Prensa. Un estudio del diario y su relación con la política\**, tesis de maestría en Historia, IDAES, PDF alojado por CEDINPE-UNSAM, pasaje sobre *La Prensa* en páginas 74–75 del archivo. Reconstruye el conflicto gremial y la intervención política y ofrece una interpretación crítica de la concepción oficial de la prensa. **Límite:** sus inferencias sobre intención gubernamental son interpretación historiográfica; contrastar con otras investigaciones y documentación parlamentaria.

## Medición del bienestar

**B13.** PNUD, *\*Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development\**, ficha oficial y presentación del informe. Define desarrollo humano mediante ampliación de opciones de las personas, más allá del ingreso, con salud, educación, recursos, libertades y respeto propio. **Límite:** marco conceptual internacional de 1990; no equivale a datos argentinos de 2026 ni a una ponderación normativa cerrada.

**B14.** INDEC, *\*Sistema integrado de estadísticas sociales: Indicadores de bienestar para la Argentina\**, Documento de Trabajo n.º 31, PDF institucional, páginas 4, 10–12. Expone marco multidimensional, adaptación a Argentina y vacíos de información, incluso indicadores subjetivos y ambientales. **Límite:** documento metodológico de su fecha de publicación; comprobar versión y series actuales antes de reportar valores de indicadores.

## Línea de base económica inicial, anterior al corte editorial

**B15.** INDEC, *\*Informe de avance del nivel de actividad. Segundo trimestre de 2026\**, publicado 17/09/2026, páginas 4–5 del PDF, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Datos preliminares: PIB real +2,0 % frente al mismo trimestre de 2025; serie desestacionalizada –0,6 % frente al primer trimestre de 2026; formación bruta de capital fijo real –11,1 % interanual. **Límite:** tres comparaciones distintas; revisables. No confundir trimestre con año completo ni causalidad con simultaneidad.

**B16.** INDEC, *página oficial de pobreza*, resumen del informe publicado 24/09/2026: primer semestre de 2026, 31 aglomerados urbanos, 32,3 % de personas y 24,4 % de hogares bajo la línea de pobreza. **Límite:** la página resume el informe; el PDF completo no pudo abrirse desde el enlace dinámico durante esta sesión. No extrapolar a población rural ni a todo el país; cotejar cuadros, intervalos y metodología antes de análisis más fino.

**B17.** BCRA, *\*Informe Monetario Mensual. Septiembre de 2026\**, publicado 07/10/2026, informe de base monetaria, crédito y reservas. Se abrieron presentación y PDF; no se incorporan aún cifras al modelo porque falta transcribir con precisión período y definición de cada serie. **Límite:** los pronósticos de REM son expectativas de participantes y no proyecciones propias del BCRA.

## Gobernanza tecnológica

**B18.** NIST, *\*AI Risk Management Framework 1.0: Core\**, 2023, sección 5, funciones *govern, map, measure, manage*. Consultada la explicación de gobierno, inventario, riesgos de terceros y decisión inicial de proceder o no con IA.

**Límite:** marco voluntario estadounidense de gestión de riesgos, no norma argentina ni autorización de tratamiento de datos.

## Dignidad, cuidados y pertenencia jurídica

**B19.** INDEC, *\*Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de la Argentina. Año 2021\**, publicado en 2024, introducción y metodología, páginas 5–6 y 19 del PDF. Construye una valoración complementaria de actividades domésticas y de cuidado no pagas a partir de la ENUT 2021; la cuenta satélite amplía el análisis sin cambiar por sí sola el PIB oficial. **Límite:** es una estimación retrospectiva de 2021, sensible a métodos de valoración y expansión; valor económico imputado no equivale a salario, derecho previsional individual ni obligación de cuidar.

**B20.** Argentina, *Ley 26.844, texto actualizado*, arts. 1–4 y 16–18. Distingue trabajo remunerado en casas particulares, incluida asistencia personal y cuidado no terapéutico, del cuidado familiar sin vínculo laboral. **Límite:** régimen específico; las modificaciones del texto actualizado deben cotejarse antes de una reforma puntual.

**B21.** Argentina, Ley 26.378 y texto de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 12, 19, 27–29 de la Convención; Ley 27.044, art. 1, le otorgó jerarquía constitucional. Examinados capacidad jurídica, vida en comunidad, trabajo elegido, protección social y participación política. **Límite:** no confundir reconocimiento normativo con cumplimiento efectivo ni interpretar apoyo como sustitución automática de la voluntad de la persona.

**B22.** Argentina, Ley 25.871, texto actualizado, arts. 4–9. Examinado texto vigente presentado por Infoleg, incluidas modificaciones de 2025 que diferencian acceso a servicios por categoría y preservan atención de emergencia y educación básica. **Límite:** estatuto de habitantes y ciudadanía debe estudiarse con Constitución, tratados, reglamentos y eventuales litigios; no afirmar que todas las prestaciones son idénticas para todas las categorías migratorias.

**B23.** Organización Internacional del Trabajo, *\*El trabajo decente y la economía del cuidado\**, informe para la Conferencia Internacional del Trabajo, 04/04/2024; [página temática](#). Examinadas definición de cuidado remunerado y no remunerado, y relación entre servicios, trabajadores, hogares y receptores. **Límite:** análisis internacional que no establece por sí mismo una obligación presupuestaria argentina específica.

## Organización y pluralismo social

**B24.** Argentina, Ley 23.551, texto actualizado, especialmente arts. 1–8 y 47. Reconoce libertad de crear asociaciones, afiliarse o desafilarse, autonomía, no discriminación y democracia interna, además de tutela frente a obstáculos. **Límite:** el texto actualizado incluye modificaciones de 2026 en otras partes; su aplicación requiere jurisprudencia y examen del régimen de personería gremial, negociación y jurisdicción. Este capítulo no toma posición sobre la validez constitucional de cada cambio.

**B25.** OIT, NORMLEX, registros oficiales de ratificación por Argentina de Convenio 87 sobre libertad sindical, 18/01/1960, y Convenio 98 sobre sindicación y negociación colectiva, 24/09/1956; ambos figuran en vigor. **Límite:** las fichas verifican ratificación y vigencia, no resuelven un conflicto interpretativo nacional concreto.

## Formación partidaria y control

**B26.** Matthias Catón, *\*Effective Party Assistance: Stronger Parties for Better Democracy\**, International IDEA, 2007, resumen editorial y recomendaciones. Distingue elaboración de políticas, agregación de demandas, selección y formación de dirigentes y control del gobierno; pide diagnóstico, seguimiento y evaluación de impacto. **Límite:** trabajo de política comparada de 2007; la ficha abierta no demuestra eficacia causal de una escuela partidaria argentina.

**B27.** PNUD/NDI, *\*Empowering Women for Stronger Political Parties\**, 2012, resumen oficial basado en veinte estudios de caso de 2009–2010. Identifica formación, acceso a liderazgo y cambios de reglas internas como vías posibles para mayor influencia de mujeres. **Límite:** casos y recomendaciones internacionales, no evaluación local ni garantía de que un curso remueva barreras de candidaturas.

**B28.** Cámara Nacional Electoral, *\*Financiamiento de los partidos políticos: suplemento de actualización de jurisprudencia\**, PDF institucional, páginas 12–13 sobre capacitación y 14–15 sobre control. Recoge ejemplos de control de documentación respaldatoria y criterio judicial sobre capacitación; también enumera dictámenes de auditoría, que no deben citarse como sentencias definitivas. **Límite:** verificar vigencia y expediente original antes de invocar un criterio en reforma o litigio concreto.

## Libertad y derechos sociales

**B29.** Isaiah Berlin, *\*Two Concepts of Liberty\**, conferencia dictada y publicada en 1958; sitio de la biblioteca de Berlin en Wolfson College/Oxford, introducción editorial y resumen de entrevista de Berlin de 1962. Se consultó además un borrador corregido, cuya nota editorial advierte que no es el texto publicado final. **Límite:** usar las dos preguntas sobre ausencia de interferencia y autogobierno como interlocución filosófica, sin atribuir al texto final una frase extraída del borrador ni reducir a Berlin a una defensa de una sola libertad.

**B30.** Naciones Unidas/OACNUDH, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, texto oficial, preámbulo y arts. 2, 4, 6–8 examinados. La Constitución argentina le otorga jerarquía constitucional en el art. 75 inc. 22. **Límite:** la realización progresiva y los recursos disponibles no eliminan obligaciones inmediatas de no discriminación; aplicación concreta exige doctrina y jurisprudencia.

## Cartas orgánicas y sistema electoral

**B31.** Partido Justicialista Nacional, \*Carta Orgánica, texto ordenado con modificaciones de 08/06/2018 y 07/03/2019\*, PDF de 9 páginas alojado por el Estado argentino. Examinados arts. 1–17, 18–30 y 43–46: derechos y disciplina de afiliados, unidades básicas, autoridades, elecciones, minorías y candidaturas extrapartidarias. **Límite crítico:** el archivo no certifica por sí mismo que no existan reformas o resoluciones posteriores; verificar legajo electoral antes de aplicarlo a un proceso actual. Su referencia a PASO debe cotejarse con legislación posterior.

**B32.** Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, \*Carta Orgánica\*, sitio del distrito, consultado 19/10/2026; examinados arts. 1–7, 17, 43, 46–58. Incluye reglas de unidad doctrinaria, afiliación, unidades básicas, elección y representación de minorías. **Límite:** la página no muestra en el pasaje examinado fecha de aprobación y control judicial del texto; no generalizar reglas de CABA a todos los distritos ni asumir automáticamente vigencia de cada artículo.

**B33.** Argentina, Ley 26.571, texto actualizado, régimen de primarias; Ley 27.783, texto oficial, art. 1. Verificado que la segunda suspendió PASO **durante 2025**. **Límite:** no inferir de esa suspensión temporal abolición permanente ni anticipar el sistema de una elección futura sin nueva comprobación legal.

**B34.** Argentina, Ley 27.412, texto oficial, arts. 1 y 5–9, paridad de género en listas y modificaciones de leyes 26.571 y 23.298. **Límite:** aplicación específica a órganos, listas y vacantes exige reglamento y jurisprudencia; no extrapolar automáticamente la misma fórmula a toda actividad formativa.

## Pertenencia, culturas y migración

**B35.** Argentina, Ley 24.071 y Convenio 169 de la OIT, ley aprobatoria y texto del convenio; examinadas disposiciones iniciales sobre identidad, igualdad, instituciones y relación con tierras/territorios. **Límite:** el reconocimiento de derechos colectivos no determina por sí solo titularidad de una parcela ni resuelve un conflicto provincial concreto; requiere consulta, derecho interno y jurisprudencia.

**B36.** Argentina, Ley 26.305 y Convención de la UNESCO sobre protección y promoción de la diversidad de expresiones culturales, examinados arts. 2 y 4–6. Vincula diversidad cultural con derechos humanos, libertad de expresión y capacidad de elegir expresiones culturales. **Límite:** protege expresiones culturales, no constituye una fórmula de financiación automática de toda actividad ni elimina debates sobre acceso y criterios públicos.

**B37.** Argentina, DNU 681/2026, texto oficial, publicado 30/07/2026, arts. 1–4. Incorporó a la Ley 25.871 causales migratorias vinculadas a mensajes de odio e «ultraje» de símbolos y una excepción textual para disenso y crítica legítimos. **Límite:** el texto es una norma dictada y publicada, no prueba que cada supuesto tenga definición suficientemente precisa ni que haya superado control constitucional, legislativo o judicial; verificar situación y decisiones posteriores antes de afirmar aplicación o validez definitiva.

## Separación de partido y gobierno

**B38.** Argentina, Ley 25.164, texto actualizado, art. 24 incs. e, i y j: para personal comprendido en el régimen nacional, prohíbe usar prerrogativas para fines ajenos o proselitismo, uso indebido de patrimonio estatal y tareas de campaña durante horas de servicio (inciso incorporado en 2024). **Límite:** ámbito de empleo público nacional; agentes provinciales, municipales, autoridades electas y cargos políticos requieren normativa específica y análisis de rol, sin negar derechos políticos de las personas empleadas.

**B39.** Argentina, Ley 25.188, texto actualizado, arts. 1–2 y régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses examinado. Establece deberes de ética de la función pública, incluido proteger bienes del Estado para fines autorizados. **Límite:** deberes generales requieren reglamentación, órgano competente y procedimiento; no equiparar mera doble pertenencia partidaria y estatal con infracción ya probada.

## Ampliaciones verificadas durante la revisión de muestra

**B40.** Argentina, Ley 13.010, texto original, sancionada 09/09/1947 y publicada 27/09/1947, arts. 1–6. Equiparó derechos políticos de mujeres argentinas con varones argentinos, dispuso empadronamiento y cargó la implementación a rentas generales. **Límite:** prueba la decisión normativa, no mide su ejercicio efectivo ni atribuye en exclusiva la larga lucha por el sufragio.

- B41.** Argentina, *Ley 13.229, texto original*, sancionada 19/08/1948, arts. 1–3 y 9–16. Creó trayectos de perfeccionamiento técnico y la Universidad Obrera Nacional; incluyó requisitos de origen obrero, certificación de conducta y previsiones financieras. **Límite:** no demuestra matrícula, movilidad social posterior ni reglas actuales de la UTN; distinguir el segundo ciclo técnico del ingreso universitario y leer las remisiones de los arts. 11–12.
- B42.** Argentina, *Ley 14.250, texto original de 1953*, arts. 1–8 y 14–16. Reguló forma escrita, homologación, publicación, extensión subjetiva y comisiones paritarias de convenios colectivos. **Límite:** texto histórico; el régimen vigente está modificado y debe consultarse por separado antes de proponer reformas laborales actuales.
- B43.** León XIII, *\*Rerum novarum\**, encíclica de 1891, texto español alojado por la Santa Sede; examinados pasajes sobre trabajo, salario, propiedad y asociaciones. **Límite:** fuente de doctrina social católica, no norma argentina ni demostración de filiación exclusiva del justicialismo.
- B44.** Concilio Vaticano II, *\*Dignitatis humanae\**, 07/12/1965, n.º 2, sitio oficial de la Santa Sede. Define libertad religiosa civil como inmunidad frente a coacción y la vincula con dignidad personal. **Límite:** argumento interno de una tradición religiosa; no sustituye por sí mismo el marco constitucional plural.
- B45.** Argentina, *Ley 23.313 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 18 del Pacto, libertad de pensamiento, conciencia y religión. **Límite:** aplicación concreta requiere Constitución, interpretación de órganos competentes y análisis de restricciones legales; no equiparar libertad de conciencia con financiación pública automática.
- B46.** Argentina, *Ley 26.206 de Educación Nacional, texto original*, arts. 52–53, modalidad de Educación Intercultural Bilingüe y participación de representantes indígenas. **Límite:** la ley fija deberes, pero no verifica implementación o resultados en provincias y escuelas; antes de una propuesta operativa cotejar texto actualizado y jurisdicción.
- B47.** Argentina, *Decreto 93/2018, texto actualizado*, arts. 1–3; art. 1 sustituido por Decreto 12/2023. Prohíbe determinadas designaciones o contrataciones en el Sector Público Nacional por parentesco con altas autoridades, con excepción para concurso público y estabilidad. **Límite:** alcance definido por cargos, grados, modalidades y sector; no es regla de inelegibilidad electoral ni se aplica automáticamente a provincias o municipios. Reconfirmar vigencia al usarlo en casos.
- B48.** Argentina, *Decreto 202/2017, texto original*, arts. 1–6, declaración de intereses y procedimiento ante vínculos en contrataciones y otras decisiones nacionales. **Límite:** se examinó el texto original; falta cotejar íntegramente cambios, complementos y práctica actual antes de afirmar una obligación específica vigente en un expediente.
- B49.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *\*Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión\**, aprobada en 2000, principios 1–7 y 13 examinados. Defiende libertad de buscar y difundir información y se opone a censura previa y condicionamientos estatales de «veracidad». **Límite:** instrumento interpretativo interamericano; no equivale a una regulación detallada de plataformas ni sustituye el examen de la Convención Americana y jurisprudencia en cada restricción.
- B50.** Cámara Nacional Electoral, *página de financiamiento y recomendaciones técnicas*, consultada 19/10/2026; identifica recomendaciones del Cuerpo de Auditores Contadores sobre balances anuales e informes de campaña y piezas de expediente electrónico. **Límite:** la página acredita la existencia de materiales orientativos, no el cumplimiento real de una agrupación ni la vigencia de cada instructivo para toda elección futura.
- B51.** Argentina, *Ley 14.250, texto actualizado*, consultado 19/10/2026; examinados arts. 1, 6, 13–14 y 18–20, en especial la articulación de convenios de ámbito mayor y menor tras Ley 27.802. **Límite:** el texto legal no demuestra efectos en salarios, formalidad, empleo ni litigios; cotejar nuevas modificaciones, expedientes y jurisprudencia al actualizar el libro.
- B52.** Argentina, *Ley 27.802 de Modernización Laboral, texto original*, sancionada 27/02/2026 y publicada 06/03/2026; examinados arts. 135–136, 137, 138 y 217. **Límite:** la ley modifica múltiples regímenes con vigencias y reglamentaciones distintas; no atribuir al articulado de negociación colectiva los efectos de toda la reforma ni asumir ausencia de control judicial.
- B53.** Pawel Gmyrek y otros, OIT/NASK, *\*Generative AI and jobs: a refined global index of occupational exposure\**, OIT Working Paper 140, 2025, ficha, resumen y método general examinados. Estima exposición ocupacional mundial por tareas con validación experta. **Límite:** exposición potencial no es adopción, desplazamiento efectivo ni pronóstico argentino; para cifras desagregadas revisar tablas del PDF original.
- B54.** OCDE, *\*Employment Outlook 2023\**, capítulo «Artificial intelligence and jobs: No signs of slowing labour demand (yet)», sección 3.1 y discusión de desplazamiento, productividad y creación de tareas examinadas. **Límite:** síntesis internacional con evidencia disponible en 2023, no estimación causal para Argentina de 2026.

**B55.** OIT, «How might generative AI impact different occupations?», 2025, explicación de gradientes de exposición, encuesta ocupacional y barreras de adopción. **Límite:** artículo metodológico divulgativo basado en investigación de OIT; las fracciones globales no miden puestos argentinos perdidos.

**B56.** OIT, *\*Artificial intelligence adoption and its impact on jobs\**, 31/05/2025, resumen institucional consultado; considera adopción, calidad del empleo, gestión algorítmica y trabajo de datos. **Límite:** el resumen no cuantifica causalmente efectos para Argentina ni justifica una medida laboral particular.

**B57.** Legislatura de la Provincia de Córdoba, *\*Constitución de la Provincia de Córdoba\**, arts. 180, 191–192 y 194 examinados; reconoce autonomía municipal, cooperación provincial y régimen de comunas en poblaciones menores de dos mil habitantes. **Límite:** reglas cordobesas; su alcance para cada comuna depende de creación, límites y legislación específica.

**B58.** Provincia de Córdoba, *Ley 8.102, texto actualizado de régimen de municipios y comunas*, arts. 188 y 192–221 examinados; organización, competencias, registros, control, asambleas y recursos comunales. **Límite:** no prueba presupuesto, implementación ni desempeño de comuna alguna; cotejar reformas y normativa local antes de un piloto real.

**B59.** Organización Mundial del Comercio, *\*Agreement on Safeguards\** y PDF oficial, texto jurídico oficial; preámbulo y arts. 1–2 localizados en consulta de 20/10/2026. **Límite:** cotejar articulado completo, normativa argentina y tratados regionales antes de diseñar una salvaguardia concreta; una ficha de búsqueda no acredita daño de un producto.

**B60.** Organización Mundial del Comercio, *\*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures\** y PDF oficial, texto jurídico oficial; art. 1 y estructura de disciplinas, incluidos arts. 21–23, localizados en consulta de 20/10/2026. **Límite:** no se evaluó compatibilidad de un programa argentino concreto; se requiere examinar especificidad, condiciones, daño, procedimientos y obligaciones regionales.

**B61.** Bernardo Kosacoff y Daniel Azpiazu, *\*La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales\**, CEPAL Buenos Aires, 1989, LC/BUE/G.103; ficha editorial y pasaje de «La industria antes de 1976» en PDF de repositorio localizados. **Límite:** estudio histórico de época, útil para describir industrialización por períodos; no evalúa efectos de políticas actuales ni prueba causalidad de un instrumento aislado.

**B62.** Municipalidad de Córdoba, *Tablero de Operaciones de la Ciudad*, sitio público consultado 19/10/2026; muestra accesos a movilidad, trámites, reclamos, presupuesto, compras y datos de gestión. **Límite:** disponibilidad de accesos no acredita integridad, calidad de datos ni mejora del servicio.

**B63.** Municipalidad de Córdoba, *Plan de Metas 2024–2027, tablero público*, consultado 19/10/2026; permite examinar indicadores y estado de carga. **Límite:** metas y valores publicados requieren cotejo con registros de origen y observación del servicio antes de inferir cumplimiento efectivo.

**B64.** Banco Central de la República Argentina, *Carta Orgánica vigente publicada*, consultada 19/10/2026, arts. 1, 3 y 42 y apartado de reforma de 2026. Presenta por separado el texto vigente de la Ley 24.144 modificada y la propuesta discutida en el Congreso. **Límite:** el proyecto de reforma no se trata como ley; antes de modelar un régimen monetario, cotejar cambios legales posteriores y datos de balances.

**B65.** Provincias de Córdoba y Santa Fe, *Tratado de Integración Regional de la Región Centro*, firmado 15/08/1998; PDF oficial de dos páginas examinado íntegramente, arts. 1–12. Crea órganos de conducción, ejecución, deliberación y administración e indica aprobaciones legislativas y conocimiento del Congreso. **Límite:** prueba texto firmado y diseño, no desempeño económico ni vigencia de protocolos posteriores.

**B66.** Región Centro, *página institucional y cronología*, consultada 19/10/2026; registra adhesión de Entre Ríos de 06/04/1999 y describe órganos regionales. **Límite:** fuente institucional de cronología; cotejar actas y aprobaciones legislativas para una historia jurídica completa.

**B67.** CEPAL, *\*Infraestructura, transporte y desarrollo productivo de una región agrícola: un caso de Argentina\**, ficha y resumen institucional consultados; aborda servicios portuarios e hidroviarios, costos y confiabilidad en una región agrícola. **Límite:** evidencia contextual de un caso y época; no se consultó el estudio completo ni se usan cifras o resultados causales específicos.

**B68.** Argentina, *Ley 26.197, texto original*, arts. 1–2 examinados; dominio y administración de yacimientos según ubicación. **Límite:** cotejar normativa posterior y situación de cada área, especialmente mar territorial y plataforma continental.

**B69.** Argentina, [Ley 17.319 de hidrocarburos, texto actualizado](#), consultado 19/10/2026; estructura de permisos, concesiones, regalías y modificaciones identificada. **Límite:** no trasladar porcentajes del texto de 1967 a contratos actuales; analizar reformas, jurisdicción y título concreto antes de calcular renta.

**B70.** Argentina, [Ley 24.065 de energía eléctrica, texto actualizado](#), texto ordenado por Decreto 450/2025, arts. 1–2 examinados. Transporte y distribución se caracterizan como servicio público y se fijan objetivos de protección de usuarios e inversión. **Límite:** concesiones, tarifas y competencias provinciales requieren examen propio.

**B71.** Argentina, [Decreto 488/2020, texto original](#), art. 1 examinado; precio local de referencia de USD 45/barril Medanita ajustable por calidad y puerto, previsto hasta 31/12/2020. **Límite:** medida histórica en contexto de 2020; no prueba efecto causal ni precio vigente.

**B72.** Argentina, [Ley 25.675 General del Ambiente, texto original](#), arts. 11–13 y 19–21 examinados; evaluación de impacto y participación pública. **Límite:** autoridad y procedimiento sectorial o provincial deben determinarse por caso, con normativa posterior.

**B73.** Argentina, [Ley 23.548 de coparticipación federal, texto actualizado](#), art. 6 examinado; transferencia automática diaria conforme porcentajes legales. **Límite:** no engloba todas las transferencias y pactos fiscales posteriores ni reemplaza el diseño constitucional de ley convenio del art. 75 inc. 2.

**B74.** Argentina, [Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, texto actualizado](#), arts. 7–8 examinados; indicadores comparables y Consejo Federal. **Límite:** comparar jurisdicciones exige verificar clasificadores, cobertura y adhesiones vigentes; un indicador contable no mide por sí solo calidad de servicio.

**B75.** INDEC, [portal de resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022](#), consultado 19/10/2026; describe cuadros por provincia, departamento y gobierno local y la condición experimental del Índice de Privación Material de Hogares. **Límite:** portal y metodologías, sin extraer todavía cifras provinciales; IPMH no reemplaza pobreza oficial ni NBI.

**B76.** CEPAL, [\\*Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: profundización en el análisis de los principales desafíos\\*](#), ficha y resumen institucional consultados, 2025. Identifica heterogeneidad de infraestructura y capacidad productiva y cambios relativos recientes. **Límite:** aún falta consultar tablas y métodos completos antes de cuantificar diferencias o atribuir causalidad sectorial.

**B77.** Mercosur, [textos fundacionales y objetivos y funcionamiento](#), consultados 19/10/2026; Tratado de Asunción y marco de política comercial común y órganos. **Límite:** no basta para determinar arancel o excepción vigente de un producto; consultar decisiones y normas incorporadas al derecho argentino.

**B78.** Argentina, [Ley 24.521 de Educación Superior, texto actualizado](#), art. 2 bis sustituido por DNU 366/2025 y art. 3 examinados. Define gratuidad del grado estatal para argentinos nativos o por opción y extranjeros con residencia permanente y permite retribuciones para otros supuestos conforme a ley. **Límite:** texto normativo consultado, sin concluir constitucionalidad, litigios ni aplicación de cada universidad; reconfirmar vigencia editorial.

**B79.** Argentina, [Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación, texto actualizado](#), objeto, estructura del sistema y evaluación identificados. **Límite:** la norma no prueba ejecución presupuestaria ni calidad de resultados científicos.

**B80.** Argentina, [Ley 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, texto original](#), arts. 1–2 y 8 examinados; incremento progresivo previsto y federalización. **Límite:** consultar reformas y presupuestos aprobados/ejecutados antes de afirmar cumplimiento o vigencia operativa de metas.

**B81.** UNESCO, [Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial](#), adoptada 2021; principios de derechos, impacto y supervisión identificados. **Límite:** recomendación internacional, no ley argentina ni certificación de seguridad de un sistema.

**B82.** Argentina, [Decreto 1023/2001, régimen nacional de contrataciones, texto actualizado](#), ámbito y procedimientos generales examinados. **Límite:** cada contratación exige reglamento y pliego vigentes; no extender automáticamente a provincias y municipios.

**B83.** NIST, [\\*Artificial Intelligence Risk Management Framework 1.0\\*](#), 2023; funciones de gobernar, mapear, medir y gestionar riesgos. **Límite:** marco voluntario de EE. UU., sujeto a actualización; no sustituye derecho argentino ni auditoría del caso.

**B84.** Agencia de Acceso a la Información Pública, [«Transferencias internacionales»](#), consultada 19/10/2026; explica que art. 12 de Ley 25.326 y normas complementarias regulan transferencias internacionales de datos personales. **Límite:** cada operación requiere analizar base jurídica, destino, categorías y disposiciones aplicables.

**B85.** Argentina, [Resolución 44/2023 y Estrategia Nacional de Ciberseguridad](#), introducción del Anexo I examinada; prevención, detección, respuesta y recuperación frente a amenazas. **Límite:** estrategia general de 2023; revisar responsabilidades y medidas sectoriales actuales antes de implementación.

**B86.** Ministerio de Salud de Argentina, [Gráfica de alimentación saludable y Guías Alimentarias para la Población Argentina](#), consultada 19/10/2026; incluye variedad de alimentos y orienta a limitar ultraprocesados. **Límite:** guía poblacional, no prescripción clínica individual ni un mandato de consumo de carne vacuna.

**B87.** Argentina, [Ley 20.655 de deporte, texto actualizado](#), estructura del sistema deportivo identificada. **Límite:** no demuestra cobertura de clubes, acceso territorial ni resultados de programas; consultar reglamentos y organización según caso.

**B88.** Argentina, [Ley 24.464 del Sistema Federal de la Vivienda, texto actualizado](#), arts. 10–12 y 16 examinados; Consejo Nacional de la Vivienda y objetivos de planificación y evaluación. **Límite:** marco institucional no acredita entrega, calidad ni adjudicación de viviendas.

**B89.** INTOSAI, [documento de discusión del segundo tema técnico del XXV INCOSAI, 2025](#), apartado sobre uso de IA en auditoría y auditoría de IA pública identificado. **Límite:** documento de debate profesional, no estándar vinculante argentino ni evidencia de eficacia causal de una herramienta.

**B90.** Argentina, [Ley 26.425 del Sistema Integrado Previsional Argentino, texto actualizado](#), art. 1 examinado; unificó en 2008 el régimen general nacional en SIPA público de reparto y eliminó el anterior régimen obligatorio de capitalización. **Límite:** las prestaciones concretas dependen también de Ley 24.241, modificaciones y regímenes particulares; no demuestra sostenibilidad ni cobertura.

**B91.** Argentina, [Ley 24.241, texto actualizado](#), estructura de prestaciones identificada. **Límite:** conserva trazas históricas del régimen previo; leer en conjunto con Ley 26.425 y modificaciones antes de afirmar vigencia de una opción o beneficio.

**B92.** Juan Bautista Alberdi, [páginas explicativas de \\*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina\\*](#), texto histórico reproducido; localizado su comentario sobre «gobernar es poblar» y el riesgo de aplicaciones contrarias a su sentido. **Límite:** reproducción digital no es edición crítica cotejada con original; el contexto del siglo XIX no funda por sí una política de natalidad contemporánea.

**B93.** Ministerio de Salud de Argentina, [datos de nacidos vivos registrados de DEIS](#), portal oficial consultado 19/10/2026; ofrece CSV de 2005–2024 y descripción de variables, con agrupación para confidencialidad. **Límite:** no se construyó serie comparable ni se calculó tasa de fecundidad o proyección; nacidos vivos registrados no equivalen sin más a una tasa ni explican causas.

**B94.** OCDE, [\\*OECD Guidelines for Citizen Participation Processes\\*](#), 2022, ficha editorial y orientación general sobre diseño de procesos participativos consultadas. **Límite:** guía comparativa, no facultad legal argentina ni evaluación del consejo aquí propuesto; no se examinó cada capítulo de la guía.

**B95.** Argentina, [Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, texto actualizado](#), arts. 1–2 examinados; define función pública de manera amplia, incluida actividad temporal u honoraria. **Límite:** el alcance subjetivo de cada veedor requiere instrumento de creación y derecho jurisdiccional aplicable; no toda participación en audiencia es función pública.

**B96.** Argentina, [Ley 26.685 sobre expediente judicial electrónico, texto original](#), arts. 1–2 examinados; autoriza documentos, firmas, comunicaciones y domicilios electrónicos en procesos del Poder Judicial de la Nación bajo reglamentación de Corte y Consejo. **Límite:** autorizar un soporte no prueba acceso efectivo, ausencia de fallas o estado de cada fuero.

**B97.** Corte Suprema de Justicia de la Nación, [repositorio de acordadas](#), consultado 19/10/2026; permite ubicar reglamentaciones de sistemas judiciales electrónicos. **Límite:** es un índice, no se verificó aquí la aplicación concreta de cada acordada por fuero; no se cita una regla operativa particular de él.

**B98.** Naciones Unidas, [\\*Human rights in the administration of justice\\*](#), [informe sobre tecnologías digitales](#), ficha y resumen del informe consultados; aborda desafíos de derechos y prácticas de IA en justicia. **Límite:** el texto completo no se examinó en esta etapa y no prueba resultados argentinos; se usa como marco de riesgos, no como fuente de cifras.

**B99.** Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la OEA, [presentación de la \\*Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales\\*](#), 2019; identificados propósito y participación de actores. **Límite:** se consultó presentación, no texto completo; no adjudicarle una regla jurídica específica ni un resultado de implementación.

**B100.** UNESCO, *\*Guidelines for the Governance of Digital Platforms\**, 2023, resumen institucional consultado; sitúa libertad de expresión y acceso a información en el diseño de gobernanza con varios actores. **Límite:** guía no vinculante en Argentina; no se examinó aquí su texto completo ni prueba efectos de un mecanismo concreto.

**B101.** Argentina, *Ley 24.747 de iniciativa legislativa popular*, texto original, arts. 1–5 examinados; reglamenta art. 39 constitucional, fija exclusiones y firmas equivalentes a 1,5 % del padrón de última elección de diputados en seis distritos salvo supuesto regional. **Límite:** antes de presentar iniciativa real verificar normas modificatorias, padrón y procedimiento electoral vigente.

**B102.** Argentina, *Ley 25.432 de consulta popular*, texto original, arts. 1–12 examinados; distingue consultas vinculantes y no vinculantes, órganos convocantes, efecto, participación y formato de pregunta. **Límite:** no convierte encuestas locales o formularios digitales en consulta constitucional; verificar modificaciones antes de convocatoria real.

**B103.** Consejo de Europa, *página institucional de estándares de voto electrónico*, Recomendación CM/Rec(2017)5, recomendación identificada como marco comparado. **Límite:** no se examinó su articulado completo; no es derecho argentino ni certifica seguridad de voto remoto por celular.

**B104.** Argentina, *Decreto 1030/2016*, reglamento nacional de contrataciones, texto actualizado, estructura y alcance examinados en relación con Decreto 1023/2001. **Límite:** aplicar una modalidad o excepción exige examinar su artículo vigente, pliego y objeto; no se extiende automáticamente a obra pública o provincias.

**B105.** Argentina, *Ley 13.064 de obra pública nacional*, texto actualizado, arts. 1–3 y estructura general examinados. **Límite:** no usar importes históricos como umbrales actuales; cada obra exige régimen, modificaciones, jurisdicción y contrato específicos.

**B106.** INDEC, *portal de Índice de Precios al Consumidor*, consultado 20/10/2026; identifica serie de cobertura nacional desde diciembre de 2016, metodología e informes mensuales. **Límite:** no se descargó ni empalmó la serie; las bases y coberturas históricas difieren y cualquier tasa del libro exige período preciso.

**B107.** BCRA, *Informe Monetario Diario y hojas de series*, portal consultado 20/10/2026; identifica base monetaria, reservas, préstamos, depósitos, tasas y otros componentes. **Límite:** no se descargó la hoja ni se conciliaron stocks, flujos y valuaciones; reservas brutas no equivalen a divisas líquidas libremente disponibles.

**B108.** Ministerio de Economía, *Política Fiscal*, resultados y ejecución presupuestaria, portal oficial consultado 20/10/2026. **Límite:** aún no se extrajo serie ni se conciliaron coberturas de Tesoro, SPN y gobiernos subnacionales; la existencia del portal no valida una cifra fiscal.

**B109.** INDEC, *COMEX Argentina*, sistema oficial de comercio exterior de bienes consultado 20/10/2026; ofrece consultas y series históricas con resguardo de secreto estadístico. **Límite:** bienes no son toda la cuenta corriente; valores pueden revisarse y el libro no ha extraído una serie.

**B110.** Secretaría de Finanzas, *datos mensuales de deuda pública*, portal consultado 20/10/2026, con nivel, composición, flujos y reportes. **Límite:** falta descargar y analizar instrumentos, vencimientos, moneda, valuaciones y deuda subnacional; no se infiere sostenibilidad desde un total.

**B111.** Argentina, *Ley 24.977 del régimen simplificado para pequeños contribuyentes*, texto actualizado, objeto y definición general examinados. **Límite:** categorías, montos y exclusiones pueden cambiar; verificar valor y período antes de reforma o trámite individual.

**B112.** Ministerio de Economía, *Recaudación Tributaria Anual nominal y en porcentaje del PIB*, portal consultado 20/10/2026 con estructura desde 1980. **Límite:** no se descargaron cuadros ni se analizó incidencia; recaudación sobre PIB no revela por sí misma quién soporta carga.

**B113.** Argentina, *Ley 11.683 de Procedimiento Fiscal*, texto actualizado, estructura de determinación, fiscalización y recursos identificada. **Límite:** texto extenso con modificaciones; antes de proponer regla procesal concreta revisar artículo vigente y jurisprudencia.

**B114.** Argentina, *texto ordenado del Impuesto al Valor Agregado*, Ley 23.349, actualizado, estructura general del impuesto examinada. **Límite:** no se verificó aquí alícuota sectorial ni tratamiento de operación específica; tampoco incidencia efectiva sobre precios.

**B115.** Biblioteca del Congreso de la Nación, *compilación de discursos de Juan Domingo Perón de 1974*, discurso de apertura de cursos doctrinarios de 19/04/1974, página del PDF 396 examinada; allí extiende una máxima de solidaridad peronista a «para un argentino no haya nada mejor que otro argentino». **Límite:** la fuente acredita formulación en contexto, no cumplimiento histórico ni identidad entre esa frase y derechos de extranjeros.

**B116.** Argentina, [Ley 24.425, aprobación de acuerdos constitutivos de la OMC](#), texto original y objeto examinados. **Límite:** incorporación de acuerdos no determina por sí sola la medida permitida para producto o fecha particular.

**B117.** Comisión Nacional de Comercio Exterior, [página de normativa](#), consultada 20/10/2026; identifica acuerdos, decretos y la reorganización de procedimientos desde 29/04/2025. **Límite:** índice institucional; cada expediente y artículo vigente debe estudiarse antes de recomendar medida.

**B118.** Argentina, [Ley 27.442 de Defensa de la Competencia](#), texto original, art. 1 y estructura general examinados. **Límite:** verificar modificaciones, autoridad y jurisprudencia antes de aplicarla a empresa o conducta concreta.

**B119.** Comisión Nacional de Comercio Exterior, [procedimiento de salvaguardia](#), página consultada 20/10/2026; identifica solicitud por rama de producción nacional ante alegado daño grave por aumento de importaciones. **Límite:** página explicativa, no prueba que exista daño ni reemplaza investigación legal de un producto.

**B120.** MERCOSUR, [Decisión CMC 01/25, listas nacionales de excepciones al arancel externo común](#), texto de decisión localizado; prevé para Argentina hasta cien códigos NCM hasta 31/12/2028 bajo sus condiciones. **Límite:** no identifica arancel vigente de producto concreto ni efecto económico de una excepción; cotejar incorporación y notificación correspondiente.

**B121.** Secretaría de Trabajo/Seguridad Social, [Boletín Estadístico de la Seguridad Social](#), portal consultado 20/10/2026; enumera tablas trimestrales contributivas y no contributivas, activos, pasivos y alcance jurisdiccional con fuentes ARCA/ANSES. **Límite:** no se descargaron ni validaron microdatos o tablas para simular reforma argentina; la microsimulación de este libro es ficticia.

**B122.** Argentina, [Ley 26.221 y marco regulatorio de agua potable y saneamiento, texto actualizado](#), texto ordenado por Decreto 805/2025; alcance, normas de servicio, regulador, usuarios y tarifa identificados. **Límite:** se aplica al área y prestador definidos; no es ley general operativa de todo municipio argentino.

**B123.** Argentina, [Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, texto actualizado](#), régimen y art. 14 bis sobre AUH identificados. **Límite:** requisitos, montos y compatibilidades requieren consulta vigente por fecha y situación individual; no se usan importes en este libro.

**B124.** Argentina, [Ley 24.013 de Empleo, texto actualizado](#), títulos sobre desempleo y empleo identificados. **Límite:** no todos los grupos laborales están incluidos bajo idénticas condiciones; revisar regímenes especiales, modificaciones y reglamentación al diseñar prestación.

## Seguridad, defensa y recursos marítimos

**B125.** Argentina, [Ley 24.059 de Seguridad Interior, texto actualizado](#), arts. 1–7 y 27, 31–32 examinados el 20/10/2026. **Límite:** la coordinación y el apoyo militar tienen condiciones legales distintas; no autoriza militarización ordinaria de tareas policiales. Las leyes provinciales y modificaciones posteriores deben revisarse por jurisdicción.

**B126.** Argentina, [Ley 23.554 de Defensa Nacional, texto actualizado](#), arts. 1–5 y 31 examinados el 20/10/2026. **Límite:** la aplicación operacional requiere reglamentación vigente y planeamiento; no reemplaza la Ley de Seguridad Interior.

**B127.** Argentina, [Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, texto actualizado](#), arts. 2 bis–quater, 3–5 y 6 examinados el 20/10/2026, con cambios por Decreto 941/2025 vigente desde enero de 2026. **Límite:** texto cambiante y controversias de constitucionalidad no resueltas aquí; verificar versión y control judicial antes de reformar o aplicar.

**B128.** Argentina, [Ley 24.922 de Régimen Federal de Pesca, texto actualizado](#), arts. 21–24 y 51 examinados el 20/10/2026. **Límite:** el régimen en aguas bajo jurisdicción y la coordinación respecto de la zona adyacente a la ZEE no son equivalentes; una detección requiere prueba, localización y procedimiento. [Prefectura Naval Argentina](#) describe su función de policía auxiliar pesquera.

## Deuda bibliográfica explícita

Faltan estudios historiográficos plurales sobre prensa, sindicatos y peronismo; series estadísticas fechadas de INDEC, BCRA, ANSES y Hacienda; textos provinciales y municipales; jurisprudencia constitucional; evaluación económica comparada de protección, previsión y energía. Los enlaces del [05\\_FUENTES\\_INICIALES\\_Y\\_VERIFICACION.md](#) son candidatos y no integran esta bibliografía hasta abrir y localizar pasajes relevantes.



*Arquitectura de un Estado Moderno* traslada el plano doctrinario al terreno de la organización concreta. Propone una estructura política, administrativa e institucional pensada para una Argentina más eficiente, más justa, más federal y mejor preparada para los desafíos del presente y del futuro.

El libro aborda la conducción política, la reforma del partido, la selección de dirigentes, la transparencia del financiamiento, la modernización del Estado, la articulación entre desarrollo productivo y bienestar social, y el uso responsable de la inteligencia artificial en la administración pública.

No ofrece un dogma cerrado, sino una arquitectura de trabajo para pensar cómo podría construirse un Estado moderno al servicio de la comunidad nacional.



FRANCO ALFREDO MOYANO CARAM

con la colaboración de Livia

