

Complejidad y políticas públicas:

una agenda de presente y futuro

Sobre el CEPE Di Tella

El CEPE Di Tella es un centro de investigación y evaluación de impacto dedicado a usar y generar evidencia para informar el mejor diseño de políticas para la sociedad. Nuestra misión es contribuir a la construcción de una región más próspera e inclusiva, guiada por una visión de desarrollo sostenible.

Director ejecutivo: Gastón Gertner

Comité Académico de la Conferencia:

Darío Judzik (Escuela de Gobierno, UTDT)

Andrés Rieznik (Escuela de Negocios, UTDT)

Guadalupe Nogués

Cynthia Goytia (Escuela de Gobierno, UTDT)

Gastón Gertner (Centro de Evaluación de Políticas basadas en Evidencia, UTDT)

Editora:

Valentina Sosa Patrignani (CEPE Di Tella)

Diseño:

Giuliana Lauria (CEPE Di Tella)

Citar como:

CEPE Di Tella, 2023. Documento de Políticas Públicas - Complejidad y políticas públicas: una agenda de presente y futuro. Ed.: Sosa Patrignani, V. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella

El contenido y las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad de quienes lo han elaborado y en ningún punto puede considerarse reflejo de los puntos de vista de las instituciones que nos apoyan y acompañan.

Sponsor



Media partner

LA NACION

Aliados



En palabras de nuestro director ejecutivo

Abordando la Complejidad en el Diseño e Implementación de Políticas Públicas: Una Visión Integral

Con gran entusiasmo y un sentido de logro colectivo, presentamos este documento de políticas públicas. El texto cristaliza las deliberaciones y conocimientos compartidos en los paneles temáticos de la 6.a Conferencia Anual del Centro de Evaluación de Políticas Basadas en Evidencia. Este evento, celebrado el 24 de agosto en el Campus Di Tella, reunió a pensadores, académicos y líderes de opinión para debatir sobre los desafíos y oportunidades en el diseño e implementación de políticas públicas en contextos de complejidad creciente.

La complejidad está presente en los problemas sociales y dificulta su definición y diagnóstico. Ante altos niveles de incertidumbre, interdependencia e intereses diversos, las soluciones no pueden ser lineales. El marco de complejidad que presentamos es uno que contempla que los problemas tienen múltiples ejes interconectados de maneras no siempre comprendidas en profundidad. No podemos pensarlos exclusivamente desde la economía, la política, la salud, el ambiente, o la educación, sino que se vuelve necesario pensar estrategias interdisciplinarias. Este enfoque de la complejidad no está todavía muy presente en nuestro país, y es por eso que buscamos que nuestra conferencia anual lo destaque.

Esta publicación es el fruto de esas ricas discusiones, que captura la esencia y las perspectivas ofrecidas por diversos expertos en cada panel. Abordamos temas críticos como el futuro de las ciudades, donde los panelistas discutieron sobre urbanización sostenible y estrategias para el desarrollo urbano que respondan a las necesidades actuales y futuras. En cuanto a los sistemas alimentarios, se destacaron las innovaciones y los enfoques integradores para enfrentar los desafíos globales en alimentación y nutrición.

La conferencia también arrojó luz sobre la interacción entre la inteligencia artificial, la revolución digital y el futuro del trabajo, examinando cómo estas fuerzas disruptivas están

remodelando el panorama laboral y las políticas públicas asociadas. Los panelistas ofrecieron visiones claras y estrategias para navegar estas transiciones, al enfatizar la necesidad de políticas adaptativas y proactivas.

En la sección dedicada a herramientas para abordar la complejidad, los expertos compartieron métodos prácticos y marcos teóricos para entender y manejar la complejidad en la formulación de políticas. Estas herramientas son vitales para crear respuestas políticas efectivas en un mundo que cambia rápidamente. Finalmente, los desafíos en salud pública y las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19 fueron discutidos con profundidad, subrayando cómo los enfoques basados en la complejidad pueden guiar en la gestión de crisis sanitarias y fortalecer la resiliencia de nuestras sociedades.

Este documento no es sólo un testimonio de los temas tratados en la conferencia, sino también un recurso valioso para aquellos que buscan comprender y aplicar enfoques complejos en el diseño de políticas públicas. Invito a los lectores a explorar estas páginas como una fuente de información y como un catalizador para la acción y la reflexión en la búsqueda de un mundo más justo, sostenible y saludable.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gastón Gertner'.

Gastón Gertner
Director Ejecutivo del CEPE Di Tella

cepe

Evaluación de Políticas
basadas en la Evidencia

Índice

Introducción

p 8

Capítulo 1

El futuro de las ciudades

p 11

Capítulo 2

Los sistemas alimentarios y sus desafíos

p 18

Capítulo 3

El desafíos del mundo del mundo del trabajo

p 24

Capítulo 4

La revolución digital: data, algoritmos e inteligencia artificial

p 30

Capítulo 5

Entrevista a Fernán Quirós

p 38

Apertura

Introducción

Los contenidos de este capítulo surgen de las palabras de apertura de Guadalupe Nogués en la 6.a Conferencia Anual del CEPE Di Tella del 24 de agosto de 2023.

Quizás una de las principales tendencias poblacionales de los últimos años sea el enorme crecimiento demográfico en China. Hace algunas décadas adoptaron la política de hijo único, para tratar de controlar ese crecimiento demográfico. Una política pública muy precisa, muy concreta, que desincentivaba a las familias a tener más de un hijo. Se comenzó con esa política en los años 80; una política pensada en una dimensión: que no tengan hijos o que tengan uno solo. ¿Qué es lo que pasó en la vida real? Una cosa es el diseño en el papel, otra es lo que pasa después. Al ver las estadísticas, la fecundidad por mujer fue bajando como buscaba la política. Pero, si se mira con más cuidado, ya venía bajando de antes. Entonces no está claro en qué medida esta política influyó en el efecto de bajar la fecundidad. Una de las consecuencias inesperadas fue que generó una asimetría de géneros. En una sociedad que valora mucho más al hijo varón que a la hija mujer, aumentó la cantidad de varones comparado con las estadísticas mundiales. Ahora estos hijos únicos son adultos que tienen que hacerse cargo de cuidar a sus padres que son adultos mayores, lo cual es bastante demandante. Además ahora esos hijos varones están en “exceso” respecto de las mujeres disponibles para formar una familia, quienes no desean dedicar su vida a criar una familia. China quiere estimular la fecundidad y levantó la política de hijo único, pero aún así las familias no están teniendo más hijos.

Nos muestra un sistema interconectado, donde una acción en un lugar generó efectos en otros ejes que no se habían previsto. **Es una relación dinámica donde las personas toman sus propias decisiones, entonces el comportamiento de las personas está afectando al problema y es difícil lograr intervenir de manera efectiva.** Existen problemas domesticados, que se comportan como uno espera. Por ejemplo, India logró enviar un Rover al polo sur de la Luna.

Ese es un tipo de problema que puede estar un poco más enredado o ser más complicado. Sin embargo, para enviar un Rover a la Luna solo tengo que diseñarlo, conseguir recursos, y finalmente llevarlo. El ejemplo de China es un problema salvaje o complejo. En inglés eso se conoce como wicked problems. Estos problemas son más bien una tela de araña, en el sentido de que una intervención en un lugar genera vibraciones inesperadas.

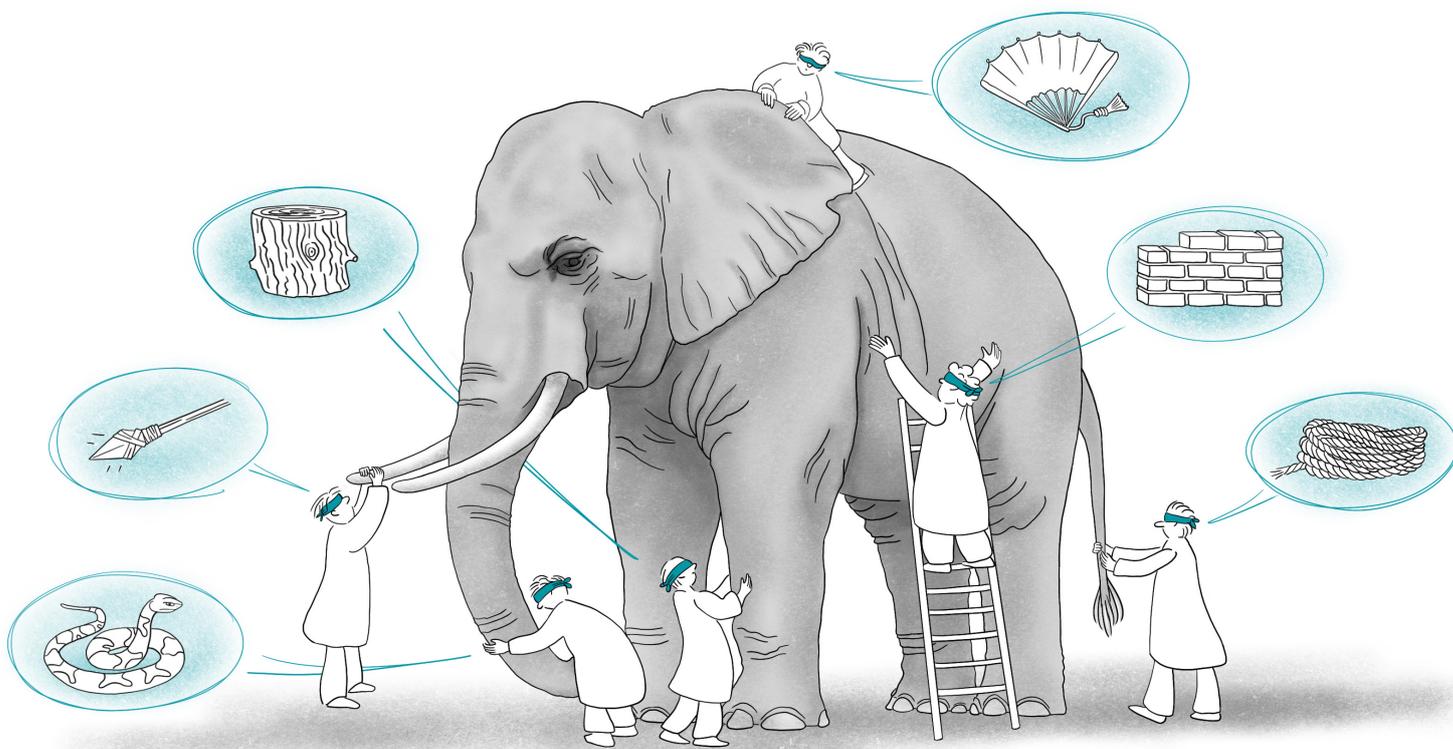
La complejidad implica un sistema de cosas interconectadas con posibles repercusiones inesperadas. Se suma otro problema: hay personas interviniendo en estos problemas.

Si las personas afectan a un problema domesticado, el problema no cambia. En cambio, en los problemas complejos, las personas modifican el problema y la posible solución. Se podría decir que muchos problemas científicos-tecnológicos, que pueden ser difíciles y costosos, son domesticados. Por otro lado, los problemas sociales y de política pública, donde hay gente involucrada, son complejos. Dentro de esta categoría, existen los problemas estructurales, como la pobreza, educación y salud. Son dinámicos y no se terminan de resolver, dado que pueden surgir nuevamente. También algunos eventos inesperados, cuyo transcurso es muy difícil de afrontar, como una pandemia o un fenómeno meteorológico extremo.

Todos estos problemas se parecen a un elefante. Una vieja historia narra el suceso en el que un elefante llega a un pueblo donde nadie nunca vio un elefante. Un grupo de personas ciegas no puede acceder a la totalidad de ese elefante, pero se acercan y tocan partes del animal. Según qué tocan, identifican o interpretan algo diferente. Quien toca el colmillo dice,

“Es una lanza”. El que toca la trompa dice, “es una serpiente”. En definitiva, las partes no hacen al todo: el elefante o el problema complejo del elefante no es abordable desde perspectivas parciales. Siguiendo la metáfora, imaginen que esas personas trabajan en distintas disciplinas abordando el mismo problema. Si cada uno tiene su perspectiva, ¿cómo se hace para entender el elefante, que es más que la suma de las partes? Una posible solución es hablar con otras personas. El camino fácil es hablar con gente parecida a uno, pero entonces continúan los mismos sesgos o mirada monodisciplinar. La propuesta es hablar con personas diferentes a nosotros. Si cada uno logra

compartir lo que ve o toca, se puede tener el principio de un pensamiento o abordaje sistémico de los problemas complejos, para buscar ciertos consensos. En esta colaboración se identifican tensiones, porque hay diferentes intereses, pero no puede evitarse para poder entender el elefante completo. ●



Panel I

El futuro de las ciudades

Los contenidos de este capítulo surgen del Panel 1, El futuro de las ciudades, de la 6.a Conferencia Anual del CEPE Di Tella del 24 de agosto de 2023.

Participaron de este panel: Nicolás Estupiñán (Director de proyectos de infraestructura, CAF), Cynthia Goytia (Directora de la Maestría en Economía Urbana, UTDT), Juan Labaqui (Director de Comunicaciones para Cono Sur, Uber), Damián Tabakman (Presidente, Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos), y Sebastián Welisiejko (Jefe de políticas públicas, The Global Steering Group for Impact Investment).

Las ciudades enfrentan una multiplicidad de desafíos interconectados, que son cada vez más evidentes. Algunos son el transporte, la transición energética, el acceso a la vivienda y el cambio climático. Además existen dificultades y restricciones para asignar recursos y para abordar estos desafíos y, muchas veces, los problemas están entrelazados. En América Latina el 80% de la población es urbana y en Argentina asciende al 92%. Por eso es clave encontrar los mecanismos para tener un desarrollo sostenible y atender a los obstáculos.

Desafíos actuales

Uno de los principales desafíos de la vida en las ciudades es el cambio climático. La contaminación del aire es responsable de muertes por enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Sin embargo, atender el problema requiere de grandes inversiones que no siempre son posibles en un contexto de gran desigualdad como en América Latina. Se necesita que el Estado redistribuya

servicios y el espacio con criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

Vivienda

Damián Tabackman indica que, a diferencia de otros países, los proyectos inmobiliarios en Argentina están orientados a segmentos de altos ingresos. La principal razón es el abordaje empresarial de la actividad, donde la principal expectativa es la búsqueda de rentabilidad; así la demanda surge de quienes no dependen de herramientas de financiamiento de largo plazo. En países de Latinoamérica como Uruguay, Bolivia, Paraguay o Chile, el desarrollo inmobiliario es para la clase media o baja porque allí estos segmentos pueden comprar esta oferta. En cambio, la situación habitacional argentina es compleja y existen algunos factores que la determinan. El primero es la relación del valor del metro cuadrado y los salarios, que hoy no permite la compra. En Argentina hace décadas que no hay acceso a créditos hipotecarios generalizados, lo que restringe el mercado a niveles socioeconómicos altos. Por esta razón muchas personas alquilan viviendas. No obstante, existe un problema inflacionario grave que llevó a los inquilinos a quejarse, pero la respuesta política fue una ley de alquileres que no cumplió con su objetivo de proteger a los inquilinos. El resto de la población también construye casas, aunque con grandes déficits en términos de calidad e ineficiencia. Los volúmenes relevados de venta de materiales de construcción son altos históricos. Algunas veces la compra de materiales se realiza para resguardarse de la inflación. Una primera aproximación a los datos del último censo indican que la mitad de las viviendas que se construyen no están registradas o tienen permisos.

El estado macroeconómico del país da forma a las ciudades según Sebastián Welisiejko. Entre 2006 y 2016 el Área Metropolitana de Buenos Aires creció en extensión. Es decir, urbanización de nuevos espacios. Al 84% de la nueva tierra se le dio un uso residencial, especialmente para urbanizaciones cerradas o “country clubs”. Se los suele pensar como lujosos, pero muchos son de clase media. Como no pueden acceder a viviendas a través de créditos hipotecarios, entonces la segunda opción es comprar un lote en un área más lejana. Algunas construcciones también son reserva de valor para quienes tienen más ingresos, por lo que también compran en estas urbanizaciones más alejadas. Las posibilidades económicas de las personas dan nueva forma a la ciudad. El otro uso que más creció

Entre 2006 y 2016 el Área Metropolitana de Buenos Aires creció en extensión. Es decir, urbanización de nuevos espacios. Al 84% de la nueva tierra se le dio un uso residencial, especialmente para urbanizaciones cerradas o “country clubs”.



fue el de viviendas precarias. Las familias más vulnerables recibieron un shock económico con la pandemia, entonces ya no pueden ni pagar un alquiler de bajo costo. Así crecen los asentamientos informales. El problema está en la falta de planificación por cuestiones económicas, además de un Estado ausente. Hay déficit habitacional muy grande en el país de tres millones de viviendas, pero el Estado no puede dar respuesta con la entrega de casas.

Movilidad

Existe un desafío en la movilidad urbana: cómo optimizar recursos y escalarlos para los nuevos patrones de consumo. La tecnología es clave, desde los autos eléctricos hasta la información de usos, para pensar cambios en la movilidad en su conjunto. El caso de *Uber Green* en Santiago de Chile demuestra que los cambios requieren múltiples actores. La nueva flota de autos eléctricos requirió una red de carga, pero también un fabricante de automóviles y una plataforma que conecte a los usuarios dispuestos a pagar un costo más elevado por un servicio más sostenible.

Sin embargo, hay que considerar que no todas las ciudades enfrentan los mismo problemas. Algunas urbes tienen desafíos de congestión de vehículos, otras tienen poca infraestructura, y otras necesitan una respuesta a la falta de transporte público nocturno. Estos son desafíos de políticas públicas. Juan Labaqui de Uber insiste que las políticas deben entender el comportamiento del usuario y facilitar la movilidad.

Los mecanismos para redistribuir el espacio incluyen esquemas de pico y placa, que consisten en permitir o restringir la movilidad dependiendo de la patente del vehículo. En Bogotá se generó un incentivo perverso inesperado, dado que los hogares con alto poder adquisitivo compraron otro auto para evitar la restricción de movilidad. Por ello se tuvo que modificar la política en 2021 con una restricción adicional; para desincentivar el uso de un automóvil particular se implementó un permiso con cobro que contempla la congestión y la contaminación. Este dinero recaudado se destinó a subsidiar el transporte público de hogares con menos recursos. También se instaló una excepción del cobro para quienes circulan con dos o más pasajeros, lo que llevó a desarrollar un esquema de movilidad compartida. El esquema armado consiguió reducir en 300.000 viajes los autos en hora pico.

metr|||||**bus Norte**



Inversión

En términos de inversión, un gran limitante es la informalidad. Muchas personas encuentran trabas para acreditar sus ingresos, entonces no califica para créditos hipotecarios. La tecnología también puede servir como solución para las limitaciones de financiación y ayudaría a atender el déficit habitacional. Además se necesitan incentivos fiscales para atender la demanda de sectores ignorados.

La escala de los desafíos actuales muestra que el financiamiento público no es suficiente. Por ejemplo, para urbanizar los barrios informales de Argentina se necesitarían al menos 30.000 millones de dólares, pero el presupuesto estatal es de 50 millones. Esto se repite en toda América Latina, donde 120 millones de personas viven en barrios informales y viviendas deficitarias. Como respuesta existen algunas inversiones privadas que no persiguen únicamente el lucro, sino que también se consideran aspectos sociales y ambientales. El aspecto ambiental es cada vez más importante, dado los efectos del cambio climático. La construcción es responsable de casi el 40% de las emisiones de CO2. Entonces mucho capital se invierte en eficiencia energética y en nuevos métodos de construcción. Existen casos en Latinoamérica de inversión de interés social exitosos e interesantes.

El Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) entiende que a veces las limitaciones para el desarrollo de una ciudad están en el ámbito político. Nicolás Estupiñán compartió que la CAF busca dar préstamos a ciudades directamente a ciudades, para evitar las posibles rispideces entre gobiernos nacionales y municipales de diferente signo político. El problema es que las tasas de un préstamo con garantía soberana son mejores, por eso se intenta dar autonomía fiscal a las ciudades. ●

Para urbanizar los barrios informales de Argentina se necesitarían al menos 30.000 millones de dólares, pero el presupuesto estatal es de 50 millones.

Capítulo II

Los sistemas alimentarios y sus desafíos

Los contenidos de este capítulo surgen del Panel 2, Los sistemas alimentarios y sus desafíos, de la 6.a Conferencia Anual del CEPE Di Tella del 24 de agosto de 2023.

Participaron de este panel: Luciana Castronuovo (Coordinadora del área de investigación, Fundación Interamericana del Corazón Argentina), Ricardo Negri (Ex-Secretario de Agroindustria, Ganadería y Pesca de la Nación y ex-Presidente del SENASA), Guadalupe Nogués (Autora, Speaker, Docente), María Elena Otegui (Investigadora Superior del CONICET), y Antonieta Rodríguez de Olmos (Cofundadora y CEO, Food 4 You).

Los sistemas alimentarios requieren de una conversación interdisciplinaria con distintas perspectivas, con tensiones incluso, para pensar más allá de la coyuntura y tratar de enfocarnos en qué hacer a largo plazo.

Producción agropecuaria y alimentación

Al analizar la situación histórica y actual vemos que los seres humanos dependen de unas pocas especies de cultivo, principalmente cereales (arroz, trigo y maíz). Esta dependencia requiere que la producción anual no decaiga para satisfacer una demanda enorme. La tecnología ayudó a mejorar la capacidad de producción: primero con la expansión agrícola y luego la mejora genética, que permitió un mayor rendimiento por unidad de superficie cultivada. Así se logró evitar la trampa malthusiana. Estos cultivos que han alimentado a civilizaciones, también son el principal foco de la investigación científica. Por ello hay un gran “abismo” de conocimiento entre los tres principales cereales y otras especies agrícolas. El conocimiento va de la mano de la mejora y el abaratamiento del cereal, que lo hace más asequible para la población. Sin embargo, representan una dieta desbalanceada, ya que el sustento a sólo a base de carbohidratos no es saludable.

Ricardo Negri señala que es importante pensar en “una sola salud”. Se refiere a que no hay un ecosistema enfermo que genere productos saludables, como tampoco

El conocimiento va de la mano de la mejora y el abaratamiento del cereal, que lo hace más asequible para la población. Sin embargo, esto representa una dieta desbalanceada, ya que el sustento sólo a base de carbohidratos no es saludable.



hay personas saludables en ecosistemas enfermos, ni alimentos saludables en ecosistemas con plantas o animales enfermos. El sistema agropecuario es altamente complejo, con 251.000 unidades de producción. Implica una gestión biológica, pero también involucra disciplinas como la ciencia ambiental, la economía, la geografía, la climatología, y las ciencias del comportamiento. Múltiples componentes deben funcionar para que el sistema opere de la forma correcta, cuidando de la salud pública.

Los agroquímicos pueden utilizarse inadecuadamente, pero en muchos casos no son responsables de los problemas de salud de las comunidades agrícolas. El impacto negativo de los productos utilizados ha disminuido en el tiempo. A comparación, el cultivo agroecológico no tiene los mismos rendimientos que el tradicional. En el último Congreso de maíz un productor contó su experiencia sin uso de plaguicidas. Si bien le daba rentabilidad, su rendimiento no es suficiente para la exportación. Nuestro país depende de las divisas del campo, además de que muchos países dependen de nuestra producción. Por otro lado, es importante el cuidado del ambiente. Tal es así que la medición de la huella de carbono permite obtener una prima, lo que beneficia al productor.

Biología

Existen usos novedosos de bacterias en la industria alimentaria. Hace tiempo se utilizan alimentos lácteos y el nuevo desafío está en emplear nuevos sustratos para obtener alimentos basados en plantas. El objetivo es que este alimento fermentado dé un beneficio al consumidor en términos de nutrientes, probióticos y postbióticos. Una posible barrera está en la recepción del producto, ya que el consumidor puede no estar acostumbrado al sabor. Por eso hay distintos motivantes, particularmente el beneficio agregado de un alimento funcional, el cuidado del ambiente o el veganismo. De todos modos, la demanda existe de este tipo de productos tanto en el país como en el resto de Latinoamérica, Estados Unidos y Europa. El conocimiento permite nuevos desarrollos y tecnologías.

Existen muchas innovaciones biotecnológicas posibles gracias a la Ley de Promoción de Economía del Conocimiento y la Ley de Promoción del Software. Una empresa está utilizando microorganismos para mejorar la producción, en particular, los rendimientos de soja. La articulación



público-privada es fundamental para lograr desarrollos tecnológicos.

Alimentación y políticas públicas

La alimentación es un potencial factor de riesgo en enfermedades no transmisibles, independientemente del nivel económico y la edad. Cambiar la mala alimentación es un problema complejo porque incluye cuestiones económicas, sociales y culturales. Estas dimensiones están imbricadas en un juego de poder de actores. Un ejemplo de abordaje de la alimentación desde las políticas públicas es la Ley de Promoción de la alimentación saludable, más conocida por el etiquetado frontal con octógonos negros. Esta legislación se basó en evidencia rigurosa. Las elecciones alimentarias de los consumidores están influidas por el entorno, el acceso y disponibilidad, y el precio. La malnutrición es un problema tal como la desnutrición, ya que las personas se alimentan mal. Para la “Ley de Etiquetado” hubo mesas interseccionales a nivel gubernamental para debatir y llevar evidencia. Se analizó la experiencia de otros países de sistemas de advertencia como Chile, Perú, México y Brasil. Ahora que se sancionó la ley, el Estado debe fiscalizar y evaluar su efectividad. Sin embargo, los sellos octogonales no son suficientes aunque cambien hábitos de compra. Es necesario enseñar nutrición en las escuelas. Es una oportunidad de mejora y un primer paso en un cambio de alimentación. La legislación también contempla entornos escolares y la oferta de alimentos. En Mendoza se está evaluando qué hacer con la comida disponible en escuelas y se busca articular con productores locales para el abastecimiento.

No obstante, las políticas también deben abordar cuestiones como la seguridad de los alimentos. La inocuidad de los alimentos es un atributo principal y un tema de salud pública. Otra problemática que tiene que atender el estado es el desecho de comida. El desperdicio de alimentos es una problemática grave que afecta al 33% de los alimentos. Esta comida desperdiciada podría utilizarse para satisfacer las necesidades de personas con hambre. ●

Capítulo III

Los desafíos del mundo del trabajo

Los contenidos de este capítulo surgen del Panel 3, Desafíos del mundo del trabajo, de la 6.ª Conferencia Anual del CEPE Di Tella del 24 de agosto de 2023.

Participaron de este panel: Erika Bienek (Directora Global de Relaciones con la Comunidad, Grupo Techint), Diego Coatz (Director Ejecutivo / Economista Jefe, UIA), Darío Judzik (Decano Ejecutivo de la Escuela de Gobierno, UTDT), Juan Manuel Ottaviano (Abogado especialista en derecho del trabajo y seguridad social), Graciana Rucci (Especialista líder de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social, BID) y Mónica Tepfer (Abogada- Oficial Legal, Confederación Sindical Internacional).

En la literatura anglosajona, el desempleo es el mayor problema, pero en nuestro país la situación es diferente. Argentina tiene problemas de precariedad y vulnerabilidad laboral, además de desocupación. Además, los cambios tecnológicos presentan sus propios desafíos.

Formación para el trabajo

El Grupo Techint ve a la educación como el vehículo de progreso y desarrollo. En Argentina sólo el 13% de los estudiantes terminan el colegio secundario a término y con los conocimientos suficientes. Desde su punto de vista, una educación de calidad le corresponde a múltiples actores trabajando colaborativamente. Las escuelas técnicas del Grupo están en Argentina, México y Brasil, además de una red con 42 escuelas. Allí se están desarrollando pilotos de innovación donde el aprendizaje no es sólo en las aulas, si no en todos los espacios educativos. También es importante incorporar los cambios tecnológicos a la currícula, de forma tal que los estudiantes tengan los conocimientos que requieren las industrias.

Un aspecto importante es la formación continua. Para ello, se debe atender teniendo en cuenta la demanda para hacer frente a la deserción o la falta de calidad. A su vez, los cambios que se vienen requieren trabajar de otra manera, más centrada en habilidades y competencias. Con los

En Argentina sólo el 13% de los estudiantes terminan el colegio secundario a término y con los conocimientos suficientes.



cambios en el trabajo y en las tareas, cambian las habilidades necesarias. Las habilidades blandas o socioemocionales son fundamentales. Antes se creía que no podían cambiarse en adultos, pero la evidencia prueba que son maleables. Aquí radica una oportunidad. No obstante, los estudiantes no reciben una formación en habilidades blandas. Ninguna currícula educativa contempla estas habilidades tan importantes para el mundo del trabajo.

Este año se adoptó una recomendación internacional sobre cómo estipular sistemas de aprendizaje. Dialogaron diferentes actores sobre la falta de armonía entre lo que necesitan las empresas, la tecnología y los trabajadores. El debate de la formación continua es cómo pagarlo. Por un lado existe una obligación de política pública, pero también los mismos actores sociales pueden negociar formas de llevar adelante esta formación. Una habilidad blanda que puede llegar a ser importante está vinculada a la protección frente al riesgo psicosocial o estrés. Algunos trabajadores lidian con datos e información violenta y el estrés es muy grande.

Si bien el foco está en la educación para el trabajo, que implica en algunos casos políticas para acelerar la incorporación de jóvenes al mercado laboral, esto puede generar problemas. Al tener en cuenta el aumento de la edad jubilatoria, se satura aún más el mercado laboral. Una alternativa podría ser dedicar los esfuerzos y recursos en la terminalidad educativa, en prolongar las trayectorias de formación profesional.

Cambios tecnológicos

En 2011, en Alemania, se acuñó el término “industria 4.0” y se dio a lugar la idea de Cuarta Revolución Industrial para relanzar sus políticas tecnológicas y sus desafíos en materia de empleabilidad. La inteligencia artificial pone un interrogante, pero hay aspectos positivos entre la tecnología y el empleo. En el caso de Argentina hay 3 grupos. El primero dialoga permanentemente con nuevas tecnologías y se inserta en cadenas globales de valor. El segundo está más centrado en la coyuntura y el nivel de ingreso. El último está marcado por la precariedad laboral. Es un panorama fragmentado y requiere un escalonamiento de políticas. En un primer nivel se debe tener en cuenta la macroeconomía del país y el crecimiento económico, pero definido por un proyecto productivo que permita la transición del empleo.

En 2011, en Alemania, se acuñó el término “industria 4.0” y se dio a lugar la idea de Cuarta Revolución Industrial para relanzar sus políticas tecnológicas y sus desafíos en materia de empleabilidad.

En un segundo nivel lo meso y lo micro, donde hay iniciativas público-privadas.

Juan Manuel Ottaviano, abogado sindicalista, pone en cuestión la idea de que el cambio tecnológico desplazará a las personas y no hay otro camino posible. El mayor riesgo no es la sustitución o el desplazamiento, si no que el mayor riesgo es no aprovechar adecuadamente la tecnología por los problemas de la división internacional del trabajo y distributivos locales. También hay precarización laboral como consecuencia de la distribución de la productividad. El mercado de trabajo argentino está fragmentado; saturado en algunos segmentos, sobre todo en el caso de los jóvenes; estancado y precarizado. Pero también existe un modelo de relaciones laborales con una alta cobertura previsional, con baja informalidad en sector asalariado privado, con baja desocupación y amplia cobertura de la negociación colectiva respecto de la región. En este contexto, no incorporar la cuestión algorítmica o la salarización del incremento de la productividad como consecuencia del cambio tecnológico, es desaprovechar una ventaja comparativa del diálogo social tripartito.

Regulación

El empleo es un aspecto clave para las personas, para el crecimiento y desarrollo económico, y para los países. Al analizar el mercado laboral latinoamericano, se encuentran 4 shocks inmensos: las nuevas tecnologías, una expectativa de vida mayor, el cambio climático, y la integración de la diversidad. Estas dimensiones se encuentran correlacionadas. A su vez la pandemia de COVID-19 trajo a la luz deficiencias estructurales de los mercados laborales; entre los efectos de la pandemia está el afianzamiento de la informalidad y la desigualdad. En este marco, la regulación laboral y protecciones sociales ya no es la adecuada. A modo de ejemplo, los sistemas de pensiones de la región se crearon a principios de siglo, cuando las relaciones laborales eran empleador-empleado y duraban décadas. Además, la cobertura en Argentina es baja, aunque alta en comparación a la región, y muchas personas no cuentan con seguridad social. La solución a esto es compleja y debe ser multidisciplinaria.

A la hora de hablar del futuro del trabajo, es necesario hablar de un nuevo actor: los algoritmos. Es importante pensar en la negociación o la gobernanza de los algoritmos en el lugar de trabajo. La Organización Internacional del

Trabajo debatió en 2022 el trabajo en plataformas. Algunos países tienen legislación o jurisprudencia; pero en el marco del debate, se puso en evidencia el impacto de los algoritmos en las relaciones laborales. La OIT realizó un análisis de las normas internacionales del trabajo para ver si se pueden aplicar al mundo laboral actual, influenciado por algoritmos. Se encontró un vacío, donde las normas no se pueden aplicar eficazmente debido a los algoritmos. Por ello en 2025 comenzarán unas discusiones para un convenio o recomendación que regule el trabajo de plataformas y el impacto de los algoritmos. La Confederación Internacional Sindical lanzó un informe en conjunto con Algorithm Watch, que desarrolla cómo los sindicatos están abordando la regulación de algoritmos. Existe poca legislación que aborde esta temática, pero el marco de la negociación colectiva da un marco de regulación. En España, en el sector bancario, se firmó un convenio colectivo con una cláusula que prohíbe la sanción de un trabajador solamente en base a un informe de un algoritmo. En nuestro país hay algunos avances, como una iniciativa de política pública en el marco de la agenda 2030 que incluye una gobernanza de la inteligencia artificial. ●

La Confederación Internacional Sindical lanzó un informe en conjunto con Algorithm Watch, que desarrolla cómo los sindicatos están abordando la regulación de algoritmos. Existe poca legislación que aborde esta temática, pero el marco de la negociación colectiva da un marco de regulación.

Capítulo IV

La revolución digital: data, algoritmos e inteligencia artificial

Los contenidos de este capítulo surgen del Panel 4, La revolución digital: data, algoritmos e inteligencia artificial, de la 6.a Conferencia Anual del CEPE Di Tella del 24 de agosto de 2023.

Participaron de este panel: Guadalupe Dorna (Directora de la Maestría y la Especialización en Políticas Públicas, UTDT), Ivana Feldfeber (Cofundadora y directora ejecutiva, Datagénero), Ezequiel Glinsky (General Manager de Customer Success, Microsoft LATAM), Soledad Guilera (Profesora de la Escuela de Gobierno, UTDT) y Andrés Rieznik (Profesor de la Escuela de Negocios, UTDT), Fernando Scasserra (Chief Technology Officer, Kavak).

El rápido avance de la inteligencia artificial ha despertado tanto fascinación como ansiedad. Actualmente se están llevando a cabo debates en torno a la regulación de estas tecnologías. Los problemas asociados con las IA varían según los actores involucrados, lo que significa que existe poco consenso en cuanto a cómo explicar y abordar estos problemas. Se necesita fomentar una comprensión informada y crítica de la inteligencia artificial, para abordar sus desafíos y aprovechar sus beneficios de manera responsable y ética.

Industria tecnológica

La inteligencia artificial (IA) ya está entre nosotros y se usa más veces de las que se cree. Microsoft apuesta al desarrollo de IA, enfocando la innovación en torno a la inteligencia artificial. La IA parece actuar en piloto automático, donde no se sabe muy bien cómo o por qué se toman



decisiones. Microsoft quiere cambiar este paradigma para que la IA sea un copiloto. Además es importante que sea una tecnología democratizadora y que permita a más personas desarrollar programas.

Kavak, una empresa de compra-venta de autos, utiliza IA como copiloto. En su equipo de atención al cliente (Call Center), se utiliza la inteligencia artificial para analizar las llamadas con los clientes y ver la eficiencia del servicio. También utilizan IA para la detección de imágenes y, así, asistir a los mecánicos en la reparación de los autos. Podría escalarse pero los costos pueden ser muy elevados. Los sistemas pueden aplicarse en el procesamiento de información no estructurada, como audio o video. Sin embargo, estos sistemas deben desarrollarse y probarse, que es cuando pueden aparecer cuellos de botella. En Microsoft creen que es un momento bisagra para comenzar a ver “copilotos” en Excel, Word o Power BI.

Políticas públicas

La revolución tecnológica es de gran utilidad para la evaluación de impacto y las políticas públicas. La IA sirve para procesar los datos que se generan en la investigación desde lo público y lo privado, dado que sirven para estructurar la información para un uso concreto. La tecnología puede ayudar a la evaluación de impacto para aislar relaciones causales de otros factores que puedan influir. A su vez, la inteligencia artificial expande el horizonte de aplicación y de investigación para generar políticas basadas en evidencia. Por ejemplo, se pueden utilizar imágenes satelitales para detectar villas y asentamientos, dado que no hay registros catastrales y típicamente son ciudades informales. Esta recolección de datos es mucho más costo-efectiva que de otra forma. Además, las imágenes satelitales junto con los datos de celulares permiten crear mapas de pobreza en tiempo real mucho más efectivos que los censos. Estos mapas pueden servir para generar políticas de infraestructura, segmentación de tarifas adecuada, y segmentación de programas sociales. La IA también puede generar predicciones de enfermedades como el dengue, desastres naturales, la congestión de tránsito, o el crimen. La contracara de esto es que para que el dato sea “útil”, muchas veces puede violar la privacidad de personas y usuarios. Además, los algoritmos tienen sus propios sesgos y no son transparentes en su funcionamiento.

Existen faltantes de datos en algunos ámbitos, como en

La tecnología puede ayudar a la evaluación de impacto para aislar relaciones causales de otros factores que puedan influir. A su vez, la inteligencia artificial expande el horizonte de aplicación y de investigación para generar políticas basadas en evidencia.

las cuestiones de género. La IA sirve como un componente más en la resolución de problemas, pero algunas aplicaciones de la inteligencia artificial no son adecuadas. El observatorio DataGénero ayuda a la generación de políticas públicas con datos y formación para el uso de IA. Además tienen su propio desarrollo de inteligencia artificial, de la mano del Juzgado N° 10 de la Ciudad de Buenos Aires, para armar una base de datos sobre sentencias judiciales sobre violencia de género (AymurAI). Este modelo, local por órdenes del juez, no contiene datos personales que puedan vincularse con una persona en particular.

Preocupaciones y riesgos

Los riesgos asociados a la IA abren discusiones de ética y la gobernanza potencialmente necesaria. Dichos riesgos pueden ser por usos maliciosos, accidentes o cuestiones estructurales. Cuando se habla de usos maliciosos, hay que ver las motivaciones de los agentes en temas de privacidad o ataques cibernéticos. Estos usos pueden afectar campañas electorales y generar disrupción política. Cuando se trata de accidentes, se deben mejorar las capacidades técnicas detrás del desarrollo de IA para solucionar fallas. Al pensar en riesgos estructurales, tiene que ver con cambios en las condiciones o incentivos del sistema socio-tecnológico y cómo puede afectar en las decisiones sobre el desarrollo. En este caso, por ejemplo, en una economía digital el poder puede estar concentrado en las grandes compañías tecnológicas, favoreciendo mercados monopólicos. Algunas preocupaciones que existen por la inteligencia artificial están vinculadas al trabajo, es decir, las personas que trabajan con datos. Hay costos laborales y explotación detrás de la IA, además de un costo ambiental. En 2019, se hizo el cálculo de que un modelo de IA contamina como cinco autos a lo largo de toda su vida útil.

Una pregunta pertinente para hacerse es si regular o no el desarrollo de la inteligencia artificial es necesario, o si es suficiente con que las organizaciones mismas tengan sus principios éticos. Otra pregunta es cómo armonizar estándares para el desarrollo de inteligencia artificial a nivel internacional. Una agencia internacional puede servir para establecer los mecanismos de cooperación y armonización de estándares y, de este modo, garantizar la seguridad, transparencia, privacidad, responsabilidad y la equidad. Esta no es la primera vez que una innovación tecnológica requiere de consensos. Sucedió con la imprenta,

la radio, la energía nuclear e internet. La UNESCO logró establecer el primer acuerdo mundial sobre IA, que es una recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. También hay otros esfuerzos para gestionar la IA desde la Unión Europea, la OCDE, el G20 y algunos países como China, Inglaterra y Japón. Algunas empresas del ámbito privado también se juntaron con el gobierno de Estados Unidos para asumir ciertos compromisos éticos.

Algunos países o regiones tienen registros algorítmicos, es decir, listados y análisis de algoritmos implementados a nivel gubernamental. Esto da más transparencia al proceso para poder entender qué empresas están involucradas, cuándo ocurre, con qué financiamiento y con cuáles datos. En Italia comenzaron a debatir en más detalle el uso de Open AI. La empresa sostuvo que el entrenamiento de los algoritmos está basado en interés legítimo, pero el consentimiento para los datos de entrenamiento no había sido explícito. Las personas deben saber cuándo sus datos son utilizados y tienen derecho a no ser parte de estos procesos, particularmente cuando los resultados son erróneos. Si la información que provee una IA sobre una persona no es fidedigna, esa persona tiene derecho a reclamar sobre una potencial difamación. Otro debate está en torno a los menores de edad y el acceso a estas herramientas. El contenido disponible no está curado y puede no ser apto. De todos modos, todavía no existe una solución operativa. Las IA tienen algunos “límites”, como cuando no responden a una pregunta porque implica dar información sobre cómo cometer un delito. No obstante, hay algunos pedidos que logran circunvalar los límites y el sistema da una respuesta “ilegal”. Esto es, tecnológicamente, un desafío. Se requieren regulaciones y ajustes para que sea lo más efectivo posible.

Existen 10 principios sobre inteligencia artificial recomendados por la UNESCO, que pueden servir como una guía para establecer regulaciones. Uno de ellos es la supervisión humana (principio 7: “Supervisión y decisión humanas”), para evitar resultados o conductas inapropiadas. Otro es el respeto por los Derechos Humanos (principio 4: “Gobernanza y colaboración adaptativas y de múltiples partes interesadas”), es decir, asegurarse que se garantiza el Estado de Derecho y los valores democráticos. Otro es la prevención del daño (principio 2 “Seguridad y protección”), que implica no desarrollar sistemas inteligentes que provoquen daños o agraven situaciones existentes.

Una potencial problemática es la desigualdad entre países. Aquellos países con mayor poder económico podrán tener

Existen 10 principios sobre inteligencia artificial recomendados por la UNESCO, que pueden servir como una guía para establecer regulaciones.

centros de procesamiento enormes, con grandes volúmenes de datos. Entonces, los gobiernos con más recursos podrán usar la inteligencia artificial para sus gabinetes. Así se profundizará la brecha digital entre países. Además, es muy difícil regular los usos de IA porque no siempre se sabe dónde y cuándo se usa. Se puede tomar el precedente de la energía atómica como un fenómeno que requirió acuerdos y parámetros. Se creó la Agencia Internacional de Regulación de Energía Atómica para monitorear el uso de tecnologías nucleares. Sin embargo, no es tan sencillo regular qué pasa con la inteligencia artificial y esto es un desafío. ●

Entrevista

Fernán Quirós sobre Complejidad, Salud y Políticas Públicas

Los contenidos de este capítulo surgen de la Entrevista: Complejidad, Salud y Políticas: la experiencia porteña reciente, de la 6.a Conferencia Anual del CEPE Di Tella del 24 de agosto de 2023.

Participaron de este panel el Dr. Fernán Quirós (Ministro de Salud de la Ciudad de Buenos Aires), junto a la Dra. Analía López (Ex-Jefa de Gabinete del Ministerio de Salud de la Nación), y Gastón Gertner (Director ejecutivo del CEPE Di Tella).

La primera pregunta es sobre el “llamado de lo público”. Queríamos saber si en tu época de estudiante o en algún otro momento habías pensado en la función pública, en ser ministro.

Fernán Quirós: Nunca me imaginé que ocuparía un cargo en la función pública, menos ser ministro. Yo quería lograr un impacto social, por eso me dediqué a la docencia universitaria. Pero también desarrollé habilidades y conocimientos durante mis años en el Hospital Italiano para hacer, luego, gestión en el sector privado. Después hice una maestría en gobierno y dirección de sistemas de salud. Ahí encontré el camino y empecé a cooperar con gobiernos. Así empecé a vincularme con lo público, aunque no fue un objetivo buscado.

En el momento que decidiste dar el paso a la gestión pública, ¿qué herramientas habías adquirido en la actividad privada pudiste aplicar en lo público? ¿Qué diferencias ves en el liderazgo de la gestión privada y pública?

Fernán Quirós: Lo veo como dos mundos donde se utilizan las mismas herramientas, en contextos bien diferentes. El liderazgo implica adaptar una visión y misión a circunstancias distintas; es administrar bajo normas, políticas y cultura específicas. Desde mi perspectiva, a diferencia de lo que muchos opinan, la gestión de lo público tiene muy poca coincidencia con lo privado, en términos de cómo aplicar las herramientas, conocimientos y forma de trabajo. Me gusta decirlo de una manera simple: en la gestión de lo privado, se acuerda un objetivo que esté orientado a la misión institucional, con un pequeño grupo de personas y se aplican herramientas para conseguir dicho objetivo. En la cosa pública, la cultura, los principios, los valores, objetivos y prioridades son una construcción colectiva; es una construcción de todos, donde deben respetarse las



 UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

 cepe
Evaluación de Políticas
Basada en la Evidencia



6ª CONFERENCIA
ANUAL

Dr. Fernán Quirós

Ministro de Salud de la Ciudad de Buenos Aires

miradas minoritarias. En ese contexto, la opinión propia debe integrarse a muchas otras, buscando consensos mayoritarios. Ahí entra la complejidad del sistema, donde las relaciones entre las personas son fundamentales, y hay que encontrar un denominador común. Descreo de las personas que tienen una única solución para la cosa pública; es una falta de interpretación de lo que es el espacio público (el que es de todos).

Fernán, dejanos volver a la época de la pandemia en la Ciudad. Lo que vivimos en la pandemia no estaba limitado a la salud, si no que había dimensiones como la economía y la salud. Fue un fenómeno complejo con aristas en tensión. Queríamos preguntarte cómo viviste la tensión desde tu lugar. ¿Qué aprendizajes te llevaste?

Uno de los ejes principales y que, a mi juicio, muchos gobiernos no pudieron comprender es que no vivimos una pandemia, sino una catástrofe social provocada por una pandemia. El gatillador fue la pandemia, pero lo que gestionamos los gobiernos fue una catástrofe social que alteraba y dañaba todas las dimensiones de la vida del ser humano. La peor parte era hacerle frente a la incertidumbre, cuando el ser humano por lo general busca certezas. La pandemia lo primero que hizo fue decir “todo lo que eras, ya no sabemos si lo vas a ser”. Se pusieron en juego el trabajo, la estabilidad económica, el desarrollo y neurodesarrollo de los niños y adolescentes, la calidad de los vínculos afectivos para las personas mayores, y la convivencia dentro del núcleo familiar. Los gobiernos debieron gestionar una comunidad en alerta por una catástrofe y les costó mucho la gobernanza de las conductas sociales. A algunos les costó porque impusieron reglas que las hacían cumplir con la policía, como en China; a otros les costó porque la sociedad no estuvo dispuesta a entender y cumplir. Nosotros pusimos el Gobierno de la Ciudad al servicio de la pandemia, no era sólo el Ministerio de Salud. Tuvimos acompañamiento con bolsas de comida, hoteles

El gatillador fue la pandemia, pero lo que gestionamos los gobiernos fue una catástrofe social que alteraba y dañaba todas las dimensiones de la vida del ser humano.

para familias de bajos recursos con pacientes con COVID, centros de testeo, visitas a los domicilios, acompañamiento a personas de la tercera edad.

Siguiendo en esta misma línea, ¿cómo se trabajó a escala la adquisición de equipamiento médico? ¿Cómo se gestionó la capacitación al personal de salud? ¿Cómo se enfrentó el desafío de montar centros de vacunación y testeo?

El mayor desafío fue lograr una sintonía o conexión con el porteño, de tal modo de que haya homogeneidad en el comportamiento individual y social. De hecho, dediqué mucho tiempo a la comunicación pública. Cuando tenés una problemática social de escala masiva, es más importante lo que hace la gente que las acciones del gobierno. El primer objetivo era conectar. Necesitaba entender qué atravesaba la sociedad, heterogénea y por momentos polarizada. ¿Cómo hablás con 3 millones de personas que no podés ver? Trabajé mucho cómo conectar emocionalmente y ayudar al cuidado social.

El segundo desafío fue rediseñar un Gobierno entero de un día para el otro. Existía la duda de si el COVID llegaría al país, y al poco tiempo estábamos dando una conferencia de prensa con Horacio Rodríguez Larreta. Todos los empleados públicos del Gobierno de la Ciudad se dedicaron a trabajar en la pandemia. Había legisladores atendiendo mostradores de hoteles, personas del área de cultura administrando vacunatorios, la policía colaborando en otras tareas. Incluso el gasto variable de otros ministerios se puso a disposición del presupuesto COVID. Al inicio de la pandemia, en el sistema público, teníamos 180 camas de terapia intensiva, pero teníamos estimaciones de que necesitaríamos 450 en el pico de contagios. Triplicar la capacidad de las terapias intensivas significó un enorme esfuerzo de organización, infraestructura y profesionales. En seis semanas contratamos cerca de ocho mil nuevas personas. Todo esto sucedió porque armamos un Comité de Emergencia del Gobierno de la Ciudad y un Comité del Ministerio de Salud. Ambos coordinaban la estrategia de rediseño del sistema de información y el sistema de datos,

El mayor desafío fue lograr una sintonía o conexión con el porteño, de tal modo de que haya homogeneidad en el comportamiento individual y social.



el rediseño de la dinámica de los hospitales, y el rediseño del sistema de salud entre COVID y no-COVID.

Les cuento una anécdota para que entiendan la problemática. Al comienzo de la pandemia, un día recibí información de que había un caso de COVID positivo en el Buquebus que estaba viajando, cerca de llegar a Buenos Aires. Eran alrededor de 400-500 personas consideradas contactos estrechos junto al caso positivo. Todavía no había una normativa sobre qué hacer con estas situaciones. Tuvimos que coordinar con el Gobierno Nacional, que se encarga de la sanidad de frontera, y después dialogar con los pasajeros unas horas después de la información recibida. Necesitábamos contratar cinco hoteles para la cuarentena en muy poco tiempo y armar la infraestructura necesaria para eso. Nadie podía prever los problemas y no había tiempo ni para analizarlos.

Hubo que consensuar con muchos niveles de gobierno, con distintas partes dentro de un mismo gobierno, con distintos signos políticos, con la sociedad. Queríamos preguntarte qué podemos hacer mejor con respecto a la generación de consensos para lograr un mejor sistema de salud.

Primero me gustaría empezar aclarando la diferencia entre complicado y complejo. Lo complicado es difícil, dependiente de múltiples pasos que suelen ser lineales y por lo tanto suele ser previsible. Lo complejo tiene una dinámica totalmente distinta porque un mismo estímulo puede generar respuestas muy dispares, según el estado en que se encuentra el sistema que perturbamos. Casi todos los fenómenos sociales, desde el mercado de la economía mundial hasta el sistema de salud, tienen características de complejidad. Lo importante de los sistemas complejos, que suelen determinar la respuesta de los mismos, son las relaciones entre los elementos que lo componen. El gran problema de nuestro país está justamente ahí, la incapacidad de co-construir. Mitigamos la autocrítica y somos expertos en identificar qué hacen mal los demás. Por eso solemos ser personas llenas de respuestas, pero con po-

cas preguntas y mucha dificultad para trabajar en equipo y valorar al otro. El sistema de salud tiene muchos problemas estructurales y una dinámica de complejidad donde quienes ejecutan las políticas tienen gran autonomía de decisión. Hace falta un espacio de interacción entre los involucrados, de cierta confianza, para que los responsables del sistema de salud y los profesionales sean capaces de tener la disposición de salir de su zona de confort o de ceder en pos de un acuerdo más amplio. La capacidad o incapacidad para generar consensos a veces la sufren los pacientes y los trabajadores de la salud.

Existe una deuda en los sistemas de salud respecto del acceso y equidad de resultados. ¿Cómo se avanza en la transformación de los sistemas de salud hacia sistemas más inclusivos, más equitativos e interseccionales?

El sistema de salud que necesita una persona vulnerable es muy diferente al de una persona con sus necesidades básicas satisfechas. Una gran parte de lo que impacta la salud de una persona está fuera del sistema de provisión de servicios de salud. Es decir, tiene que ver con los determinantes sociales de la salud, como el nivel de educación, la situación habitacional y el acceso a servicios. Cuando se atiende a una familia con severos problemas de determinantes sociales de la salud, el sistema de salud tiene que ocuparse de todas las variables de la dimensión humana. Por eso, se requiere un trabajo interdisciplinario y un seguimiento activo. Actualmente, el sistema de salud no sería capaz de atender a todos los ciudadanos y dar contención para todos los determinantes de la forma que lo hace una persona con buen poder adquisitivo.

Cuando hablamos de equidad, decimos que una persona aporta a un fondo común por la riqueza que tiene y recibe servicios por la necesidad que tiene. Así como se utiliza el índice de Gini para ver la desigualdad de distribución de la riqueza, hay ecuaciones para medir la equidad de los aportes en salud. El índice de Kakwani indica cómo aporta cada nivel socioeconómico. El sistema en Argentina es inequitativo y regresivo en términos de aportes, pero también el acceso es muy inequitativo. Para resolver la problemática de equidad de servicio, deberían existir

La capacidad o incapacidad para generar consensos a veces la sufren los pacientes y los trabajadores de la salud.

Cuando se atiende a una familia con severos problemas de determinantes sociales de la salud, el sistema de salud tiene que ocuparse de todas las variables de la dimensión humana.

tantas caras del sistema de salud como problemáticas de determinantes sociales haya. En un barrio popular, el sistema de salud debería tener un conjunto de soluciones que hoy no existen. Para resolver las grandes diferencias que existen por ingresos, hay que resolver la estrategia general del servicio del Estado, que va mucho más allá del propio Ministerio de Salud. ●

Datos de contacto

Mail: cepe@utdt.edu

Teléfono: +54 11 51697339

Linkedin: CEPE Di Tella

Twitter: @CEPEDiTella

Instagram: @cepe_ditella