

---

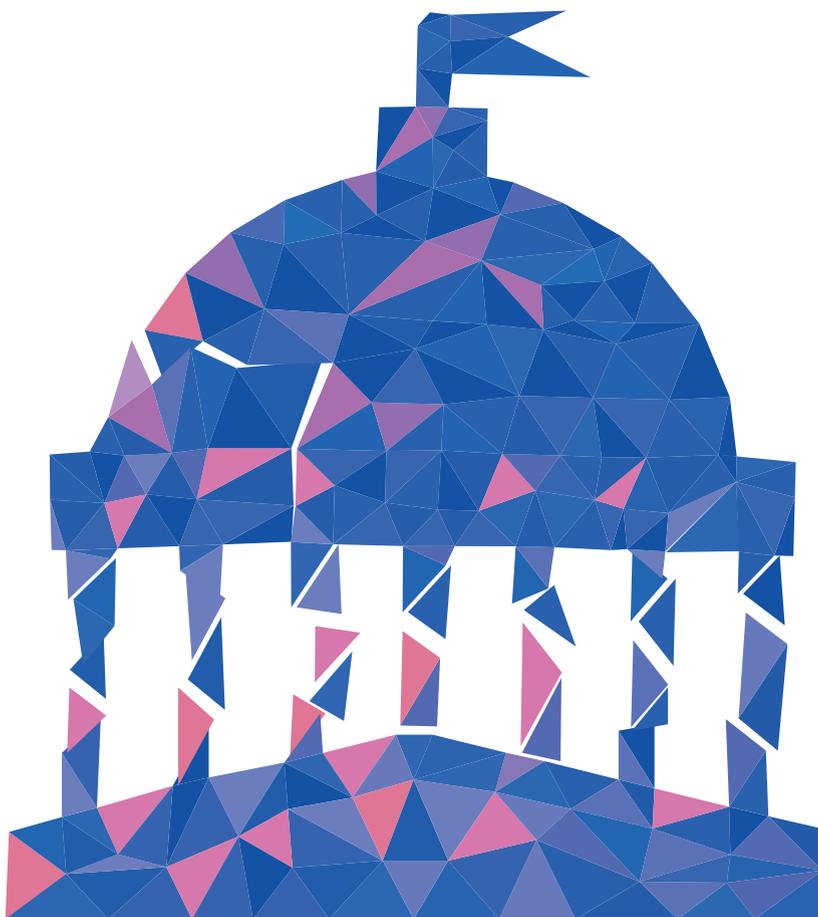
---

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DISRUPTIVOS

---

---

**Diego Pando(compilador)**



**adeap**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



---

---

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DISRUPTIVOS

---

---

**Diego Pando(compilador)**

**adaep**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

***La Administración Pública en tiempos disruptivos***, Diego Pando (compilador), Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2020

Edición y corrección: Diego Pando

Maquetación y diseño de tapa: Ignacio Fernández Casas

**Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública**

Sede administrativa: Bartolomé Mitre 1419 1ºB – 1037, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Página web: [www.aaeap.org.ar](http://www.aaeap.org.ar)

Correo electrónico: [aaeap@aaeap.org.ar](mailto:aaeap@aaeap.org.ar)

ISBN 978-987-20177-6-7

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública  
La Administración Pública en tiempos disruptivos / compilado por Diego Pando.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-20177-6-7

I. Administración Pública. I. Pando, Diego, comp. II. Título.

CDD 351.09



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	9
Las paradojas organizacionales del estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al covid19 (marzo-septiembre de 2020) desde el punto de vista de la gestión pública. <b>Por Luciano Andrenacci</b> .....	11
Cuando lo importante es la forma. <b>Por Eduardo Araujo Duffy</b> .....	23
Desafíos y aprendizajes del trabajo a distancia en contexto de ASPO. El caso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. <b>Por María Eray Arce, María Agustina Cacault y María Laura Pagani</b> .....	27
En la tempestad: viejos y nuevos paradigmas y conceptos en administración pública. <b>Por Miguel Angel Asensio</b> .....	35
Problemas globales, respuestas locales y transformaciones de las condiciones del empleo en el marco de la pandemia global. <b>Por Sebastián Cruz Barbosa</b> .....	39
No se puede controlar lo que no se conoce. <b>Por Raúl Baridó</b> .....	49
Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte. <b>Julián Bertranou</b> .....	53
Cultura organizacional: aunque no la veamos siempre está. <b>Por Gustavo Blutman e Isidoro Felcman</b> .....	63

Contrataciones públicas. Una cuenta pendiente con la ciudadanía. <b>Por Carlos Cagnoli</b> .....	73
Neo weberianismo latinoamericano: el modelo de gestión estatal para la postpandemia. <b>Por Horacio Cao y Maximiliano Rey</b> .....	81
La reflexión como primer paso para ser conscientes sobre la necesidad de transformación. <b>Por Yanina Cataldo</b> .....	89
El Estado como <i>spin-off</i> industrial: perspectivas y desafíos de la gestión estatal en el marco de la denominada nueva normalidad. <b>Por Carolina Catani</b> .....	93
Descripción y análisis del Personal de la Administración Pública Nacional. Una primera aproximación. <b>Por Cristina Cosaka y Eduardo Salas</b> .....	101
Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la “nueva normalidad”). <b>Por María Eugenia Coutinho</b> .....	117
Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del Covid-19. <b>Por Daniel Cravacuore</b> .....	133
Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar <b>Por Magdalena Crisconio y Mauro Solano</b> .....	139
Covid-19: Política y Administración, Ciencia y Corporaciones. <b>Por Roberto Esteso</b> .....	147
Políticas culturales públicas, teatro comunitario y COVID-19. <b>Por Clarisa Fernández</b> .....	155
Estado, administración y políticas Públicas en el centro de los desafíos. <b>Por Viviana Gamarra y Antonio Rosselló</b> .....	163
Desafíos del Desarrollo Sostenible en la Nueva Normalidad. Coherencia de Políticas para la Agenda 2030 y los ODS en la Década de Acción. <b>Por Roxana Goldstein</b> .....	171

La Secretaría de Modernización del Estado de Entre Ríos y su adaptación al nuevo escenario emergente. <b>Por Denise Laurens y Silvana Isabel Gómez</b> .....	177
Medidas del gobierno argentino ante el Covid-19 y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible. <b>Por Nora Gorrochategui</b> .....	185
Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial <b>Por Rita M. Grandinetti</b> .....	193
Participación ciudadana para el desarrollo con inclusión social y equidad socio ambiental, un desafío para la gestión pública en pandemia y la “nueva normalidad” <b>Por Melina Guardamagna</b> .....	201
Alta Dirección Pública: ¿el eslabón perdido? <b>Por Fernando J. Isuani</b> ....	207
La vuelta a los concursos en el Estado Argentino: algunos rasgos y desafíos <b>Por Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando Isuani</b> .....	213
¿Hacia una nueva “normalidad”? <b>Por Mario José Krieger</b> .....	223
La adaptación de la administración pública a la cuarta revolución industrial: una propuesta en clave de gestión de riesgos. <b>Por Pablo Kriger</b> .....	231
Las administraciones tributarias y los desafíos de la nueva normalidad. <b>Por María Florencia Moren</b> .....	237
En Emergencia: el control en medio del descontrol. Diez ideas para compartir en voz alta. <b>Por María Estela Moreno</b> .....	241
Capitalismo digital y Estado: desafíos y oportunidades tras la pandemia. <b>Por Santiago Daniel Navarro</b> .....	247
El Estado frente a la robotización y el mundo del trabajo. <b>Por Oscar Oszlak</b> .....	255
Analítica de Datos: el corazón de la transformación digital del Estado. <b>Por Diego Pando y Eduardo Poggi</b> .....	265
La política de salud para el abordaje del Covid-19. <b>Por Ana María Planella</b> .....	275

Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública. <b>Por Noemí Pulido, Mercedes Llano y Mercedes Iacoviello</b> .....	281
Ética pública para un mejor estado. Reflexiones para agrandar las orejas de responsables políticos. <b>Por Jaime Rodríguez Alba</b> .....	289
Los laboratorios de innovación pública como dispositivos de un Estado dinámico para la pospandemia. <b>Por Exequiel Rodríguez</b> .....	299
Tendencias y quiebres en el empleo público nacional. La necesidad de concretar consensos de mediano plazo. <b>Por Eduardo Arturo Salas</b> .....	307
La administración pública argentina frente al cambio global, el déficit republicano y el desafío de un salto acelerado hacia adelante <b>Por Guillermo Schweinheim</b> .....	319
Una gestión pública que busca problemas. Apuntes para fortalecer las capacidades estatales en tiempos inciertos. <b>Por Cristhian Seiler</b> .....	327
Articulación entre niveles estatales para la recuperación territorial de la producción y el trabajo. <b>Por Gabriel Suárez Fossaceca</b> .....	335
Sin claridad no hay comunicación pública eficaz. <b>Por Octavio Tesone</b> .....	343
Notas de salud pública rionegrina: viejos problemas, nuevos desafíos. <b>Por Federico Vasches</b> .....	353
Estado y políticas públicas ante la crisis. <b>Por Amalia Villarroel</b> .....	361
Gobernanza en el AMBA. <b>Por Carlos E. Zaballa</b> .....	369
La conversación en tiempos de aislamiento: reflexiones y acciones para cuidar el valor intrínseco de la evaluación de desempeño. <b>Por Leandra Zrycki</b> .....	375
<b>Biografía de los autores</b> .....	383

## Introducción

La Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) es una organización de la sociedad civil que nació hace 21 años como resultado de un proceso de convergencia de hombres y mujeres que tenemos en común al Estado, la administración y las políticas públicas como campo de interés. Nuestra institución se orienta principalmente a la construcción de puentes entre distintos actores (servidores públicos, académicos, dirigentes políticos y sindicales, integrantes de otras organizaciones de la sociedad civil) a través de múltiples actividades tales como congresos, charlas, seminarios, jornadas de debate, publicaciones, comunidades temáticas a través de nuestra web y difusión en redes sociales, entre otras. Todas estas actividades constructoras de puentes apuntan a la reflexión y al intercambio de ideas desde una perspectiva plural y abierta con eje en el Estado, la administración y las políticas públicas.

Este tiempo de cambios disruptivos que estamos atravesando interpeló a los Estados (en todos sus niveles) y por supuesto también nos interpeló a nosotros como integrantes de la AAEAP. A las diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, experimentadas tanto a nivel nacional como internacional, se sumó la pandemia del COVID-19. La emergencia sanitaria puso a los Estados ante un momento crítico e inédito que, además, potenció tensiones y contradicciones vigentes. Pocas veces en la historia nuestros Estados enfrentaron una situación de estas características y al mismo tiempo pocas veces también ha quedado tan clara la importancia que tiene el aparato estatal para el desarrollo de las sociedades y las mejores condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

En este contexto, desde la AAEAP consideramos oportuno y necesario convocar a nuestros socios y socias a aportar reflexiones sobre el Estado,

la administración y las políticas públicas. Así, abrimos un espacio para la presentación de textos que privilegiasen el lenguaje de divulgación y apelasen a ejemplos y prácticas concretas, evitándose el lenguaje excesivamente técnico y la sobrecarga de referencias académicas. El resultado es este libro de 46 artículos que refleja la riqueza y la heterogeneidad de perspectivas que conviven en nuestra asociación así como también el compromiso por explorar los desafíos complejos y multidimensionales que enfrenta el sector público.

Nadie sabe lo que nos espera a la vuelta de una crisis como la que vivimos. Se trata de un juego de final abierto. Lo que sí sabemos es la importancia del Estado. El futuro no está escrito pero si será mejor dependerá en buena medida del rol del Estado y sus capacidades para avanzar hacia el desarrollo de nuestras sociedades, en un contexto de problemas cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales que requieren una mirada sistémica e integral.

El libro no trata tanto sobre el tamaño del Estado sino fundamentalmente sobre la imperiosa necesidad de su fortalecimiento. En este sentido, hay un interesante aporte de ideas desde diversas perspectivas sobre cuestiones vinculadas al fortalecimiento del aparato estatal, tales como el empleo público, el uso intensivo de las tecnologías digitales, la planificación, la coordinación, el control, la evaluación, la transparencia y la participación, entre otras cuestiones que se encuentran en lo que podríamos llamar la trastienda del Estado, la cual suele ser invisible para los ciudadanos y las ciudadanas pero es clave para impulsar y sostener políticas públicas en sintonía con las necesidades y expectativas de nuestras sociedades.

Además de todas estas cuestiones vinculadas a la trastienda del Estado, el libro también presenta una variedad de análisis de iniciativas sectoriales en los diferentes niveles de gobierno, muchas de las cuales ponen énfasis en la pandemia y también en posibles aprendizajes para la post pandemia. No se trata de aventurar pronósticos ni de formular recetas válidas en todo momento y lugar (de dudosa legitimidad, por cierto) sino de intentar identificar ejes de una agenda que seguramente va a requerir por parte de los servidores públicos un conjunto importante de conocimientos, destrezas y habilidades.

De todo esto trata este libro. Les invito a recorrer sus páginas.

**Diego Pando**  
**Presidente**  
**Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública**

# **Las paradojas organizacionales del estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al covid19 (marzo-septiembre de 2020) desde el punto de vista de la gestión pública<sup>1</sup>**

Por Luciano Andrenacci

## **Introducción**

Cuando los casos de Covid19 empezaron a registrar crecimiento significativo en Argentina, todxs contuvimos el aliento. Pocas epidemias globales fueron tan rápidas e inmediatamente devastadoras. Pocas organizaciones estatales parecían menos preparadas que Argentina para un despliegue estatal urgente en, por lo menos, salud, seguridad y asistencia social. Además de su característico caos en la gestión de los asuntos públicos y alta conflictividad política, Argentina presentaba estanflación económica y quiebra de las finanzas públicas; su sistema público de salud está descentralizado y degradado; y su gobierno nacional está formado sobre una coalición política reciente e inestable, con el trasfondo de una fuerte polarización político-social.

Aunque la emergencia sólo habrá terminado cuando la vacunación reduzca la tasa de contagio y se puedan cotejar las curvas finales de propagación y letalidad para establecer comparaciones internacionales, me gustaría discutir cómo y por qué Argentina “arrancó bien” (tasas de contagio y letalidad opinables, pero menores a las anticipadas) y, aunque la situación tendió a degradarse a lo largo de 2020, el país está en condiciones de salir de la emergencia sin que la situación se haya salido de control. Sugeriré que

---

<sup>1</sup> Agradezco las sugerencias metodológicas de Michael Barzelay (LSE) y los comentarios de Carlos Acuña (UBA-UNSAM).

esto es consecuencia de que la campaña del gobierno nacional “funcionó” razonablemente bien; y aunque el resultado final que se avizora no es el que el entusiasmo inicial habilitara, una potencial catástrofe fue gestionada mejor que lo que la evidencia y el punto de partida permitían anticipar.

Esta comunicación propone un análisis de esta paradoja. En la catástrofe, que supera en letalidad a la Guerra de Malvinas (1982) y es comparable a la del Terrorismo de Estado (1976-83), la peculiar mezcla que presenta la Argentina de baja capacidad estatal, fuerte adaptabilidad gubernamental a las circunstancias, y sorprendente resiliencia de los aspectos democráticos de su régimen político, permitió evitar (hasta ahora) efectos que podrían haber sido mucho más devastadores. Singapur, por ejemplo, una ciudad-Estado que estaba muy bien preparada por el antecedente de la epidemia SARS (2002-2003) registró sorprendentes problemas institucionales para controlar el contagio, aunque contuvo su letalidad (ver Woo, 2020). Singapur es una organización estatal casi unánimemente vista como eficaz y eficiente, en un régimen político de baja conflictividad (en parte porque es sólo parcialmente democrático). ¿Un espejo invertido de Argentina?

Veamos si puedo justificar razonablemente mi hipótesis, en el menor espacio posible, con la siguiente hoja de ruta: (1) algunas consideraciones sobre qué significa que una política “funcione”; (2) de qué se trató la gestión de la pandemia del Covid19 hasta ahora; (3) y qué es lo que creo que funcionó en la gestión de la catástrofe por el gobierno nacional. Es necesario subrayar el carácter provisorio de este ensayo, no sólo porque es un ensayo (nuestra información proviene de la prensa favorable y adversa al gobierno nacional, y de algunxs observadorxs clave generalmente bien informadxs), sino porque el proceso aún no tiene resultados finales.

## **1. Una política vista como un artefacto que funciona**

Como se sabe, la principal diferencia entre una perspectiva convencional de *análisis de políticas públicas*, y una mirada de *análisis de la gestión de políticas públicas*, es la forma de mirar y el objeto que se mira. Mientras que la primera suele observar la historia de lo que pasó poniendo el énfasis en las relaciones de poder, las decisiones, lo conseguido o no conseguido; la segunda observa lo que pasó como un asunto organizacional, poniendo el énfasis en los “organismos artificiales” (Herbert Simon) que se pusieron en marcha, sus propósitos, estrategias y mecanismos. Una mira lo que el Estado hace; la otra pone la lupa en *cómo* lo hace. Aquí tomaremos esta segunda mirada.

Un enfoque reciente que replantea la mirada de los estudios de gestión pública en términos de un “artefacto” que se diseñó para “funcionar”, es el de Michael Barzelay (2019), que presentaré muy sucintamente. En el

centro de su enfoque yace la idea de que un proceso de política pública es el emprendimiento (*enterprise* o *venture*) de una organización pública. Es un fenómeno diseñado con el propósito de cumplir un fin (*purposeful phenomenon*). Cuando lo cumple, el fenómeno es observado como un “conjunto *funcionante*” (*functioning whole*). Un conjunto es *funcionante* cuando sus procesos de gestión “efectivizan los fines” alineando los efectos (*outcomes*) con los propósitos (*intent*). Para entender qué los hizo “funcionantes”, estos fenómenos se abordan con estudios de casos armados con herramientas para captar cómo fue que sus “funciones de gestión” los hicieron “funcionar”.

Las funciones de gestión (*management functions*) son un conjunto de actividades que permiten hacer todo lo que hay que hacer para que una organización funcione, o para que una política pueda resolver sus desafíos operativos. Simplificando a Barzelay (Andrenacci, 2020):

- a. la **lectura** o comprensión del problema o situación inicial en su contexto (el “ecosistema” del problema);
- b. el **diseño** de la solución, que implica el estudio de opciones y la toma de decisiones sobre lo que se hará; cómo se pondrá en práctica lo decidido; y qué mecanismos técnicos y flujos de recursos lo harán posible;
- c. la **gerencia** del flujo de actividades, que implica coordinar acciones en organizaciones complejas a lo largo de procesos que siempre tienen escenarios cambiantes, muchas veces inesperados.

Las funciones de gestión se enfrentan a mecanismos de la realidad social y material (cómo se hacen las cosas habitualmente) que a veces son favorables (y deben ser “activados”); y a veces son desfavorables (y deben ser “neutralizados”). Por eso una política pública es un “conjunto” *funcionante*, y no sólo de un puñado de técnicas exitosas. Por eso también la política y la realidad social son inseparables de la técnica en administración pública.

Para saber lo que pasó en un caso, sugiere Barzelay, tenemos que hacer una “ingeniería inversa” (*reverse engineering*) que nos permita ver, a través de la evidencia, cómo fueron diseñadas y puestas en práctica las funciones de gestión. Una vez que entendimos lo que pasó en un caso, podemos usar estos procesos como precedentes para la “ingeniería futura” (*forward engineering*) de nuevos proyectos. La *ingeniería inversa* reconstruye la forma en que un artefacto ha creado una solución funcional para un desafío. En nuestro caso, las estrategias que usó el gobierno argentino para enfrentar la pandemia.

Hacer la ingeniería inversa de una política implica las siguientes preguntas, en la siguiente secuencia: ¿cómo se leyó el problema a resolver? ¿cuáles fueron los propósitos respecto de esta lectura del problema? ¿qué evidencia hay de alineamiento de los efectos con los propósitos? ¿qué estrategia organizacional se diseñó para producir este alineamiento? ¿qué fun-

ciones de gestión se diseñaron para que esas estrategias funcionaran en el “ecosistema” específico de la política? y ¿cómo funcionó el conjunto?

## **2. La campaña del Gobierno Nacional de Argentina frente al Covid19 (marzo-noviembre de 2020)**

En términos estratégicos, el gobierno nacional organizó una “campaña”. Una campaña es un conjunto de actividades interconectadas que arrancan de cero y que tienen que dar resultado en un tiempo y espacio acotado. Hay fases paralelas o sucesivas que desarrollan las precondiciones para otras fases sigan (Pirnie y Gardiner, 1996). En situaciones de emergencia, el arranque y las fases se sincronizan y secuencian lo más rápidamente posible, según las decisiones de un ámbito de comando y control que evalúa la situación. El tratamiento de la pandemia por el gobierno nacional adquirió esas características iniciales; y tanto la resiliencia del virus como la incertidumbre del ecosistema prolongaron la campaña mucho más allá.

Esquematizaré el proceso usando un modelo simple de estudio de casos (ver Barzelay y Cortázar, 2004). Un “estudio de caso” básico es una historia que identifica lo que uno quiere mirar y lo llama “episodio”; luego rastrea los orígenes (“génesis”) y las consecuencias (“secuelas”) del episodio; y finalmente pone todo en contexto, porque ninguna política pública funciona o fracasa “en el vacío”. Los procesos están simplificados al máximo y presentados del modo menos subjetivo posible, aunque esto es desde luego una opinión, y tiene además una dosis importante de especulación, particularmente sobre la génesis y las secuelas.

EVENTOS Y PROCESOS CENTRALES

<i>Génesis</i>	<i>Episodio</i>	<i>Secuelas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· A pesar de que el virus llegó más tarde que a otros países, su propagación fue rápida, y produjo alarma en la opinión pública y especializada.</li> <li>· La expansión del Covid19 en Europa adquirió visibilidad rápida en una parte creciente de la opinión pública.</li> <li>· El Gobierno Nacional (GN) no tomó medidas inmediatas, pero la evidencia de aparición de focos locales lo llevó a revisar esta posición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El propósito explícito o implícito del GN fue <i>contener la propagación el mayor tiempo posible</i>, mientras se expandía la capacidad de atención de infectados, sujetando medidas posteriores a la evolución de la situación nacional y global.</li> <li>· Las <i>estrategias</i> explícitas o implícitas, para conseguir el propósito, fueron: (1) conseguir distanciamiento social con restricción de la circulación ciudadana; (2) ampliar la capacidad de atención; (3) garantizar el flujo de recursos financieros estatales; y (4) evitar conflictos sociales.</li> <li>· Para operacionalizar las estrategias, el GN armó un Gabinete de Emergencia (GE) que centralizó decisiones alrededor del Presidente y del Jefe de Gabinete de Ministros; y absorbió efectivamente las decisiones de los Ministerios de Salud y Seguridad, y en menor medida las de Desarrollo Social. El GE fue dotado de un mini gabinete técnico especializado (GT) con voz efectiva en el circuito de toma de decisiones.</li> <li>· El GT propuso que el precedente más adecuado era el de países que implementaban el distanciamiento social, la restricción de la circulación pública, el más rápido desarrollo posible de la capacidad de tratamiento de afectados, y el más rápido desarrollo posible de insumos locales para la emergencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La expansión del virus (tasa de contagio) y sus víctimas fatales (tasa de letalidad) se mantuvieron relativamente bajas en la primera etapa, aunque en lo sucesivo tendieron a aproximarse y luego a superar a las tasas medias regionales.</li> <li>· La capacidad de testeo aumentó muy lentamente en casi todo el territorio, y la capacidad de control de movimientos fue en gradual disminución. Esto fue reduciendo la capacidad de planificación de medidas y la posibilidad de control de la situación.</li> <li>· La salud pública no vio completamente desbordada su capacidad de atención en ninguna parte del territorio.</li> </ul>

<p>· Algunas Gobiernos Provinciales (GPs) e incluso Locales (GLs) comenzaron a tomar medidas individuales sobre sus territorios, presionando al GN a apresurar sus decisiones.</p> <p>· Expertos advirtieron que, si estallaban los casos, el complejo de salud pública se vería rápidamente abrumado, y la tasa de letalidad sería muy alta.</p>	<p>· El GN emprendió una ronda de negociaciones con los GPs, en particular con los de la región metropolitana (foco principal) para generar coordinación rápida; y emitió una serie de normas regulatorias de alcance nacional para disminuir la falta de coordinación entre GPs y GLs.</p> <p>· El GN emprendió una ronda de negociaciones con los sectores privados de salud, que desactivó algunos potenciales conflictos, pero no generó coordinación intersectorial.</p> <p>· El GN centralizó los esfuerzos de producción local e importación de insumos clave para la atención de los infectados, distribuyéndolos gratuitamente a los GPs y GLs con menores recursos.</p> <p>· El GN reemprendió la negociación con sus acreedores internos y externos para reprogramar la deuda pública sin perder el reducido margen de financiamiento del que disponía. Luego de algunos eventos desfavorables, consiguió la reprogramación.</p> <p>• El GN fue ajustando su propósito, descubriendo que no tenía posibilidades de aumentar significativamente la capacidad de control en todas las jurisdicciones; sólo podía reducir la velocidad de propagación del virus; y sólo podía controlar provisoriamente el conflicto político y la resistencia social. En consecuencia, trató de conducir el proceso con fases negociadas de aflojamiento con fases de endurecimiento de las medidas de emergencia.</p>	<p>· El control social fue relativamente efectivo, a pesar de ser “blando” al interior de la mayor parte de las provincias. Las restricciones mayores fueron a la entrada y salida del país, a la circulación entre provincias y a las actividades de servicios.</p> <p>· La situación financiera del Estado permitió sostener la emergencia sin rupturas mayores, a pesar de la importante fragilidad fiscal.</p> <p>· No se produjeron rebeliones sociales o políticas de gran escala contra las estrategias del GN en la primera etapa, pero a medida que la resistencia social se hizo más notoria, la oposición política dentro y fuera de la coalición gobernante fueron aumentando la presión, aunque no trabando la conducción de la emergencia.</p>
---	---	--

EVENTOS Y PROCESOS DE CONTEXTO		
<i>Génesis</i>	<i>Episodio</i>	<i>Secuelas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Argentina no tiene un sistema de salud. La atención a la salud está segmentada en tres subsectores (público, semiprivado -obras sociales- y privado) cuya coordinación es casi estrictamente mercantil (pagos y copagos). La salud pública está descentralizada (está en manos de los GPs o los GLs, con un sector nacional que regula y provee atención subsidiaria o especializada) y la coordinación multinivel e intergubernamental es marginal. Hace varias décadas que la salud pública está sub financiada en todas las provincias (con muy pocas excepciones), y que la desigualdad de acceso y calidad de atención se encuentra en aumento.</li> <li>· La seguridad civil de Argentina es competencia de las provincias, aunque, desde el retorno a la democracia (1983) hay una creciente iniciativa nacional para su mayor y mejor coordinación, no necesariamente exitosa.</li> <li>· La asistencia social (generalmente llamada “desarrollo social”) de Argentina es un ámbito de competencias compartidas entre GN y GPs y GLs, con programas en todos los niveles y predominio de programas nacionales, algunos gestionados por GPs y GLs.</li> <li>· A principios de 2020 Argentina entró gradualmente en default selectivo de su deuda pública, con negociaciones trucas con sus acreedores, y una situación de grave limitación de las capacidades de financiamiento estatal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La cooperación entre GN y GPs no fue afectada por la confrontación política interna a la coalición gobernante, o entre gobierno y oposición.</li> <li>· La escasa articulación público-privada del sector salud presentó importantes resistencias iniciales a las medidas gubernamentales, pero esas resistencias tendieron a desactivarse.</li> <li>· El comportamiento social de los ciudadanos fue cooperativo con la fase inicial de medidas, pero tendió a dejar de serlo en la segunda fase.</li> <li>· La contención inicial exitosa, respecto de la registrada en muchos países de la región, produjo un efecto de apoyo en la opinión pública. Pero la prolongación de las medidas de distanciamiento social, y la profundización de la recesión producida por las restricciones al movimiento, desgastaron este apoyo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La pandemia no muestra signos claros de reducir su gravedad a nivel global; los estudios del virus no arrojan resultados concluyentes, y siguen sin encontrarse vacunas definitivas.</li> <li>· El GNP mantiene un nivel razonable de control del sistema político y de apoyo en la opinión pública en la etapa inicial, pero los signos de evolución negativa se acumulan a medida en que la expectativa de superación de la emergencia no consigue cumplirse.</li> </ul>

- Desde al menos 2015 y quizás desde 2012-13 la economía de Argentina está en situación de estancamiento o recesión, con aumento gradual de desempleo y pobreza.

- El GN asumió a fines de 2020, en manos de una coalición política inestable, de formación reciente, dependiendo de acuerdos estratégicos para tener mayoría parlamentaria y operabilidad territorial.

- La propagación del virus no pudo ser detenida y estalló en muchos países del mundo, pero fue mejor contenida en los países que impusieron distanciamiento social y en aquellos cuyos sistemas de salud pública estaban mejor dotados.

- La recesión económica se agravó rápidamente como consecuencia de las restricciones al movimiento de personas, pero tendió a reducirse por efecto combinado de la flexibilización gradual y la renegociación de la deuda pública.

Veremos a continuación que hay rastros razonables de que las secuelas se alinearon con los propósitos de la campaña. A ese alineamiento Barzelay le llama “calce” (*fit*). No debe confundirse esto con un juicio político sobre el gobierno, lo que no es el objeto de esta comunicación, sino sobre la campaña y su propósito. Para ver si hubo y cómo se produjo el calce aventuramos una “ingeniería inversa”.

### 3. Qué funcionó

Hacer la ingeniería inversa de una política requiere usar evidencia para identificar las funciones de gestión que se pusieron en juego para cada estrategia escogida; y entender a través de qué procesos consiguieron “calce”: cómo se leyó el problema, cómo se diseñaron las acciones para cada estrategia, y qué mecanismos gerenciales las hicieron “funcionar” en su contexto político-social. Usamos los signos (-) y (+) para señalar más o menos calce.

<b>PROPÓSITO</b>				
Contener la propagación del virus el mayor tiempo posible				
<i>Estrategias</i>	<i>Lectura</i>	<i>Diseño</i>	<i>Gerencia</i>	<i>Calce</i>
1. Conseguir distanciamiento social.	Reducción de la incertidumbre sobre la pandemia.	Generar una campaña rápida y fuentes adecuadas de información.	Generación y uso efectivo de evidencia, y aumento rápido de la capacidad de seguimiento.	+
	Arena política delicada.	Construir coordinación desde la negociación política.	Desactivar la confrontación política en la coalición gobernante y con la oposición.	++
2. Ampliar la capacidad de atención.	Heterogeneidad y segmentación de capacidades de atención.	Evitar el desborde de las capacidades de la salud pública.	Reforzamiento de la capacidad de atención de los GPs; desarrollo local de insumos.	++
	Arena multinivel delicada y reticencia del sector privado.	Generar prácticas cooperativas o neutralizar reticencia.	Coordinación estatal multinivel (GN-GPs) con "pivot" en las decisiones regulatorias en GE-GT y negociación permanente.	+++
3. Garantizar el flujo de recursos financieros.	Clarificación del margen de maniobra para el financiamiento estatal.	Liberación de fondos para la emergencia sin agravar la crisis fiscal.	Presupuesto de emergencia en base a emisión monetaria; adecuación de los protocolos para aumentar la velocidad del gasto.	++
	Gravedad de la situación financiera; inflación y estancamiento económico.	Renegociar la deuda pública lo antes posible.	Gestión estratégica de la negociación de la deuda pública sin ruptura con los acreedores y con acuerdos visibles.	++
4. Evitar conflictos políticos y sociales.	Acatamiento político y social incierto de las medidas de emergencia; potencial pánico o estallido.	Responder a demandas diferentes de la opinión pública según estratos sociales y multiplicar la comunicación pública sobre la emergencia.	Adequar la campaña a la evolución de la pandemia y a la arena institucional (cuarentenas diferenciadas geográficamente), con seguimientos de opinión pública específica.	++

El ensayo de análisis muestra dos resultados tan interesantes como seguramente polémicos. En primer lugar, que *hay calce para todas las estrategias*, lo que equivale a decir que la política “funcionó”. Esto significa, en términos generales, que el gobierno nacional está obteniendo su propósito de marzo 2020: “contener”. En términos analíticos de las funciones de gestión, esto significa que la lectura del problema y los márgenes de acción existentes fue adecuada; que las estrategias diseñadas fueron coherentes con la lectura del problema; y que su puesta en práctica consiguió alinear razonablemente resultados a propósitos.

En segundo lugar, que *el nivel de calce está diferenciado* con bastante claridad. Mostraron más calce las estrategias “blandas”, que dependen de la intermediación que provee la política (toma de decisiones, negociación, desactivación de conflictos). Mostraron menos calce las estrategias “duras” que tocan a las capacidades estatales e institucionales de la salud y seguridad pública, con la notoria excepción de la renegociación de la deuda pública, quizá la más “dura” de todas en la coyuntura 2020. Esto también permite entrever lo que ocurrió con el correr de los meses. La pérdida de calce provino de la dificultad para revertir decisivamente el escenario de las estrategias “duras”, lo que hizo que las “blandas” se tornaran cada vez más difíciles, poniendo en riesgo los efectos finales de la campaña.

## **A manera de conclusión: piloteando muy bien un Citroën 3CV en el Rally Paris-Dakar**

Notarán lxs lectorxs dos consecuencias importantes de estudiar una política de esta manera. La primera consecuencia es que *comprender el funcionamiento de una política pública no es exactamente lo mismo que preguntarse si un gobierno gestionó bien o mal*. Pero si se quisiera plantear la pregunta en esos términos, lxs que estudiamos gestión pública deberíamos precisar que “buena gestión” es “conseguir calce”, y el calce no es misterioso, aunque siempre sea difícil: una lectura adecuada del problema, un diseño de estrategias adecuadas al problema y a su contexto, y un gerenciamiento que sostenga adaptativamente esas estrategias. El gobierno nacional “gestionó bien”. Obtuvo buena parte del propósito inicial frente a la emergencia; la implementó de modo relativamente adecuado al problema y al contexto; y la sostuvo hasta que comenzó a perder calce. Es prematuro juzgar cuáles son los factores clave de esa pérdida de calce, pero el análisis grueso indica que no se lograron revertir problemas duros con estrategias blandas.

La segunda consecuencia es que *el “calce” brinda elementos para juzgar el propósito de la política: el asunto político y técnico acerca de cuán bueno-malo o apropiado-inapropiado fue el propósito respecto del problema*. Si eso es lo único o lo

mejor que se podía hacer; si las decisiones tomadas tuvieron en cuenta inteligentemente la evidencia disponible; si se consiguió el equilibrio razonable de valor público y éxito político que requieren los regímenes democráticos.

Juzgando la campaña a partir de los rastros de evidencia y la evolución de su calce, podemos lanzar a discusión futura algunos elementos que espero sean de interés.

- i. La gran mayoría de los Estados quedaron mal parados respecto del problema Covid19. Se trata de un virus muy contagioso, con síntomas variables, la mayoría de cuyos tratamientos generan otros problemas de salud en las víctimas. La amenaza de pandemias vinculadas a la “zoonosis” (enfermedades que se transmiten entre todas las especies animales, incluso los seres humanos), aceleradas por la globalización de movimientos, deberían ser prevenidas con vigilancia epidemiológica y desmercantilización de los sistemas de salud pública. Pero muy pocos Estados han destinado recursos suficientes a esto, y mucho menos han transformado sus instituciones de salud (Sojo, 2020).
- ii. Aunque la reacción inicial del gobierno argentino fue de subestimación (como la mayoría de los gobiernos, esto por la confrontación mediática entre China y los EE.UU.), muy rápidamente hubo alejamiento del negacionismo que sigue caracterizando a un número alto de gobiernos nacionales (como el brasileño, el británico o el norteamericano). Esto facilitó que hubiera una estrategia, lo que indudablemente salvó varias vidas.
- iii. El gobierno argentino mostró una gran capacidad de reacción política inicial al problema, y bastante capacidad de gestión política adaptativa a su evolución inicial. Evitó la autosatisfacción política rápida que podría haber derivado de una lectura superficial de la opinión pública o de la ausencia de conflictos iniciales; y mantuvo un exigente nivel de negociación con una coalición gobernante inestable y con una oposición ubicua. En un ambiente de creciente hostilidad política y limitaciones financieras, las condiciones de esa negociación son cada vez más exigentes.
- iv. Si los propósitos más importantes de la campaña fueron efectivamente ralentizar la propagación, aumentar la capacidad de atención de víctimas para contener la letalidad sin desborde, evitar una crisis fiscal terminal y neutralizar estallidos políticos sociales, creo que la campaña muestra un calce notable para su punto de partida, aún a pesar de la degradación tendencial de dicho calce. Sugiero también que el “descalce” es una consecuencia de la problemática situación estructural en que se encuentra la República, que tiene algún tiempo ya, y que dificulta cualquier campaña posible.

¿Por qué sugerí que el tratamiento de la pandemia Covid19 ilustra las paradojas del Estado argentino? Imaginemos la emergencia como una carrera de automóviles que están en un terreno difícil, como el de un Rally. Como en las escuderías, en el que los Estados tienen que competir con lo que tienen. Imaginemos que el Estado argentino es un vehículo adaptado para el Rally, a partir de lo que tiene: pilotos experimentados y material extremadamente limitado: un Citroën 3CV<sup>2</sup>. El abordaje de la pandemia muestra, hasta ahora, un desempeño claramente superior al esperado (y al esperable). Los pilotos entendieron el terreno muy bien, y han conseguido pasar una gran parte de las etapas del Rally. Pero no sería bueno perder de vista que el Estado argentino es un Citroën 3CV en un Rally Paris-Dakar. No se puede esperar razonablemente que gane, sino que termine el recorrido. Y si campaña termina, ojalá consigamos orientar la atención al 3CV.

## Referencias

- Andrenacci, Luciano (2020). "On Public Management's Signature Knowledge: A Perspective on Michael Barzelay's Ideas about Public Management as a Design-oriented Professional Discipline". In *China Public Administration Review*, 2: 3 (pp. 25-37).
- Barzelay, Michael (2019). *Public Management as a Design-oriented Professional Discipline*. Londres, Edward Elgar.
- Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". En *Documentos de Trabajo* del INDES-BID. Washington DC, BID.
- Pirnie, Bruce y Gardiner, Sam (1996). "An Objectives-Based Approach to Military Campaign Analysis". *Working Papers*. Rand / U.S. National Defense Research Institute, Santa Monica.
- Simon, Herbert (1996). *Sciences of the Artificial* [1968]. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Sojo, Ana (2020). "Pandemia y/o pandemónium. Encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global". *Documento digital* de la Fundación Carolina / Agenda 2030.
- Woo, Jin Jie (2020). "Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic". En *Policy and Society* 39: 3 (pp. 345-362).

---

2 El legendario Citroën 3CV, según Citroclub.com.ar, fue un rediseño local del 2CV francés, con un motor mayor, igual de eficiente (4-5 litros cada 100 km) y más potente (¡llegaba a 120 km/h!). Entre 1969 y 1979, cuando la fábrica de Brandsen (Provincia de Buenos Aires) cerró, se fabricaron 76.000 (uno cada 370 habitantes de 1980). Cuesta eludir la sensación de que el Estado argentino no ha conseguido replantear su diseño desde aproximadamente la misma época, a pesar del notable éxito en democratizar su régimen político.

## Cuando lo importante es la forma

Eduardo Araujo Duffy

La aplicación de políticas públicas genera desafíos que se deberán adecuar a las capacidades políticas e institucionales existentes. Por ello es necesario tornar al aparato administrativo del estado más eficiente, transparente y orientado al ciudadano.

Esta labor no es sencilla dentro del paradigma burocrático, alejado de las necesidades de las personas, pero junto a la gobernabilidad y la gobernanza, dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la función de un gobierno, es viable.

Es oportuno dejar en claro que el presente artículo no habla de una reforma, sino del planteo de una “forma” de administración en la gestión pública.

En agosto de 2015, esa forma de administrar se conoció con el nombre de “Coordinación de Unidades Organizativas”. Y fue llevada a la práctica por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

La concepción de la Coordinación implicó pensar y planificar estratégicamente a largo plazo la separación de las funciones principales y accesorias, en las nuevas aplicaciones de políticas públicas territoriales, teniendo presente las dimensiones temporales, generalmente inexistentes en la práctica administrativa de los gobiernos burocráticos.

En este sentido, el camino que pretende recorrer la redacción del presente artículo se organizará en tres secciones.

La primera de ellas abordará las características generales y la identificación de los elementos claves de los servicios provistos. Posteriormente, se compartirán detalles de la funcionalidad en medio del efecto disruptivo que produjo la pandemia de Covid-19. Por último, se hablará de perspectivas y nuevos desafíos que se estima impactarán en la gestión estatal del organismo.

## **Coordinación de Unidades Organizativas**

En el año 2015, con la certeza de la decisión pero con la incertidumbre de su desenlace, la cartera ministerial tomó una medida que, sin alterar el “qué”, modificó el “cómo” con el fin de optimizar la utilización de recursos.

Se dejó de pensar en la apertura de oficinas satélites, con la consecuente duplicación de tareas, para instrumentar la unificación en una sede que sería comandada por la Coordinación de Unidades Organizativas.

La misma prontamente tomó las riendas de la acometida con el objeto de ordenar el funcionamiento interno, simplificando los procesos administrativos, desburocratizando y mejorando el contacto con el ciudadano en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

A partir de ese momento la Delegación La Plata se convirtió en un centro de atención ciudadana que se fijó el objetivo de brindar un servicio público de calidad.

Fue necesario comprender a la organización como un conjunto de subsistemas interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario y complejo, como bien postula Von Bertalanffy.

Se definió la responsabilidad del alcance en la generalidad del proceso, la finalidad, quiénes serían los usuarios (internos y externos), los requisitos de esos usuarios respecto del servicio y cómo se mediría la satisfacción de los mismos.

Pero sin dudas el rasgo diferenciador de la organización fue el de fijar la centralidad en la tarea de atención al usuario. También se unificó todas las tareas comunes de soporte, como es el caso de las tareas de limpieza, mantenimiento, traslados, seguridad y administrativas propias de todo sistema burocrático público.

Para ello, la Coordinación se valió de la aplicación de la Norma ISO 9001 como conductor hacia el logro de prácticas responsables, eficientes y de calidad. Asimismo, se planificó estratégicamente hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y armónico a través de políticas e instrumentos de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación. Conceptos que confluyen con los planteos vertidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conocer la opinión del usuario fue de una importancia fundamental y un motor de mejora continua. También, fue fundamental la cordialidad en el ambiente de trabajo, la capacitación, las periódicas reuniones de trabajo y el diálogo permanente.

Facilitó la labor poseer una estructura jerárquica aplanada.

La Coordinación de Unidades Organizativas a cargo de la Delegación La Plata, es la receptora de todas las personas y/u Organismos que se contactan, ya sea en forma presencial, telefónica o vía mail. Escucha,

identifica el motivo, informa, orienta y si es un trámite que se realiza en la sede, lo deriva al sector.

Bajo estas bases, hasta marzo de 2020 dio respuesta a un promedio de setecientas (700) consultas diarias<sup>1</sup>, con un 97% de satisfacción en la atención de las mismas y con la totalidad de las derivaciones internas realizadas en forma correcta a las diez (10) oficinas presentes en la Sede.

## **Disrupción de la pandemia de Covid-19**

El 20 de marzo del corriente año se detuvo el país. En este contexto, la función pública frenó su acción previsible y comenzó un periodo de solo reacción.

La Coordinación no fue la excepción, pero por su carácter dinámico y versátil reacomodó sus prioridades y, considerando los recursos disponibles, respondió al nuevo funcionamiento.

El 23 de abril, por las características propias del organismo, enmarcado dentro de las actividades esenciales, abrió sus puertas a la atención del público, en forma presencial, telefónica y vía web, con estrictos protocolos sanitarios.

En medio de la complejidad de la situación coyuntural, la forma de administración en la gestión fijada en la Coordinación permitió dar respuesta a un promedio de sesenta (60) consultas diarias con dos (2) recursos humanos, uno correspondiente a la atención del público y otro encargado de las tareas de limpieza y desinfección, organizados en turnos semanales rotativos.

## **Perspectivas y nuevos desafíos**

La concepción generalista muestra que el desafío de toda administración gubernamental es la hechura de las políticas públicas. Una vez consensuadas y establecidas, luego la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.

Pero sabemos que la implementación concibe, principalmente en las políticas sociales con atención territorial, diversos desafíos, como puede ser el caso de instalar una oficina, adecuar las capacidades institucionales y dotarla de recursos tanto humanos como económicos.

---

1 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/delegacion-la-plata-tramites-mas-agiles-y-eficientes>

En este sentido, es conveniente constituir organismos públicos integrales de soporte y asistencia que permita versatilidad en la aplicación de una, otra o todas las políticas públicas a la vez, donde el objetivo se enfoque en el resultado que brinda, y deje el resto de las actividades a una estructura que dé respuesta.

Unificar las acciones administrativas y de servicios comunes, logrando que cada dependencia realice sus tareas propias, evitando la duplicidad de labores comunes, mediante la integración con una gestión armónica, colectiva, previsible y efectiva en la utilización de los recursos, es un rasgo distintivo, probado, con que cuenta la Coordinación de Unidades Organizativas, que expresa una presencia estatal autónoma.

La Coordinación unifica criterios, fija reglas y aplica la funcionalidad de las redes de las oficinas internas como un único centro de atención, como un mecanismo que supera disfuncionalidades y potencia las interacciones entre cada uno de los actores de los diversos sectores.

Por su parte, hablar de nuevos desafíos representa una situación minúscula frente a lo vivido con la instalación de la pandemia.

Más allá de ello, es oportuno señalar que en el año 2015 la sede contaba con cinco (5) oficinas delegadas, actualmente funcionan diez (10), y se prevé la instalación de dos (2) nuevas próximamente.

La Coordinación de Unidades Organizativas es una forma de administrar lo público que adecuó sus capacidades operativas e institucionales a la necesidad social del entorno, con objetivos definidos, donde se identifican riesgos, se plantean medidas correctivas y se evalúa periódicamente su funcionamiento por parte de los usuarios internos y externos.

Hoy, consolidada, se visualiza como un proyecto de gestión pública.

## **Desafíos y aprendizajes del trabajo a distancia en contexto de ASPO. El caso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires.**

Arce, María Eray  
Cacault, María Agustina  
Pagani, María Laura

El actual contexto de emergencia sanitaria y las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) adoptadas para preservar la salud y la vida de las personas, han implicado un enorme desafío para las instituciones públicas -en todos sus niveles- a fin de garantizar la prestación de los servicios básicos a la ciudadanía, la salud y la seguridad de sus trabajadoras y trabajadores.

En las organizaciones públicas, el contexto ha implicado la virtualización automática de los procesos de trabajo en pos de asegurar la continuidad de los derechos, bienes y servicios que brinda el Estado. Este proceso se llevó adelante -de manera generalizada- sin una adecuada planificación, ni el desarrollo de planes de formación específicos en materia de trabajo a distancia para sus trabajadoras y trabajadores, así como tampoco de quienes debieron comenzar a conducir equipos de trabajo totalmente remotos o mixtos -especialmente en el caso de los llamados servicios esenciales- y, en algunos casos, con insuficiente capacidad tecnológica para replicar los procesos de trabajo con idénticos estándares de calidad desde los hogares.

En esta línea, algunos estudios recientes (Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina, 2020, 2020a, 2020b; CIPPEC, 2020) han dado cuenta de la capacidad del Estado para continuar garantizando derechos, bienes y servicios a pesar de las restricciones actuales, haciendo hincapié en las capacidades de sus trabajadores, trabajadoras y equipos de conducción para

reorganizar procesos de trabajo a distancia y asumir los nuevos desafíos y necesidades que se desprenden de la emergencia sanitaria y social actual.

En concordancia, la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup> llevó adelante un relevamiento cuantitativo y cualitativo orientado a conocer las formas de organización y la modalidad que adoptó su personal respecto al trabajo a distancia, la manera en que se establecieron los recursos para su realización y se pautaron acuerdos y alcances para el desarrollo de las tareas sustantivas durante el ASPO. El propósito del estudio se orientó a identificar aspectos que pudiesen ser mejorados en el contexto actual y elaborar recomendaciones de utilidad para el futuro de la Institución y el bienestar de las personas que la conforman.

Si bien el eje principal del cuestionario estuvo centrado en la organización del trabajo, se consideró relevante la incorporación de otros elementos orientados a reponer la experiencia de teletrabajo desde una mirada integral, privilegiando la incorporación de la perspectiva de género en todo el estudio, así como de la salud y la seguridad de los y las trabajadoras. Con esta idea como norte, el cuestionario abordó cuatro (4) dimensiones: perfil de las y los participantes; composición de los hogares, organización del trabajo y percepción de la pandemia.

A continuación, se presentan algunos de los resultados del estudio realizado mediante la implementación de una encuesta a 519 trabajadoras y trabajadores de la Fiscalía de Estado (que representa el 61,2 por ciento del personal), tanto de la sede central como de las delegaciones del interior de la Provincia, entre junio y julio de 2020 y de la realización de veinte entrevistas a autoridades superiores, subsecretarios/as, delegados/as fiscales, directores y directoras de distintas áreas que componen la institución.

## Principales resultados del relevamiento

Del análisis de los datos relevados se desprende, en primer lugar, una alta continuidad de las actividades sustantivas de la organización, sin que ello impacte en los estándares de calidad ni en el valor agregado que implican

---

1 La Fiscalía de Estado ejerce la defensa del patrimonio del Fisco. Por mandato constitucional y legal representa a la Provincia, sus organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa en todos los juicios en que se controviertan sus intereses, cualquiera sea su fuero o jurisdicción. Paralelamente, ejerce el control de legalidad de las actuaciones administrativas cuya resolución pudiera afectar la hacienda pública. El rol que actualmente desempeña da cuenta del desarrollo evolutivo de sus funciones institucionales, incorporando nuevos enfoques en la defensa de los intereses provinciales (Fiscalía de Estado, 2016).

las tareas orientadas a preservar la legalidad de la función administrativa, el respeto de los derechos humanos y la protección de los intereses fiscales, elementos centrales de la misión institucional.

Durante el período analizado, ha predominado una organización del trabajo de forma virtual en los domicilios, donde el 80,9 por ciento de las personas que respondieron la encuesta se encuentran trabajando de manera remota en sus hogares. Esta virtualidad -que se orientó principalmente a privilegiar y a garantizar la salud de las y los trabajadores- explica la continuidad de la mayoría de las actividades sustantivas de las áreas y de los equipos de trabajo. La presencia en los lugares de trabajo se realizó de forma excepcional y combinada con estrategias de trabajo remoto (en casi el 20 por ciento de los casos), ya que se requería garantizar la realización de trámites de carácter esencial que en la actualidad llegan a la organización en soporte papel.

Esta continuidad de las tareas puede ser explicada por tres elementos centrales. Por un lado, por las características del plantel de personal de la Fiscalía de Estado, mayormente profesional y altamente calificado (el 73 por ciento de los y de las encuestados/as poseen estudios universitarios o más, principalmente en el ámbito del derecho); con una media de edad de 44 años y una antigüedad promedio en la organización entre 10 y 19 años, características que se relacionan con un alto nivel de conocimiento sobre los procesos de trabajo. Sumado a las características de estabilidad del plantel de personal y de los puestos de conducción, suponen la base para explicar la continuidad de los procesos de trabajo (Rubio y Aruano, 2020). Finalmente, se observó la existencia de condiciones previas, muchas de las cuales fueron diseñadas e implementadas por los equipos de trabajo en el marco del Plan Estratégico 2016-2020 y sus consecutivos planes operativos. La experiencia de planificación para la adopción de mejoras de los procesos de trabajo que se realizó durante los años anteriores permitió asumir los desafíos del contexto actual con nuevas herramientas y conocimientos.

Entre estas condiciones, se destaca el trabajo que la organización venía impulsando en materia de incorporación de tecnologías a los procedimientos y trámites que se desarrollan en la institución. En esta línea, el trabajo realizado para asegurar la disponibilidad de equipos y de aplicaciones informáticas posibilitó organizar rápidamente el trabajo desde los hogares. Asimismo, se resalta la digitalización completa de algunos de los principales circuitos de trabajo que fue acompañada por la revisión de procesos, procedimientos y división de actividades en subgrupos de trabajo, que facilitó la organización de los circuitos de trabajo a distancia. Por último, se relevó una buena valoración respecto del conocimiento previo que las personas tenían del uso de herramientas informáticas de comunicación y de gestión

(considerado en un 70,2 por ciento como bueno y muy bueno), aspecto que revaloriza las experiencias de formación interna del personal.

La organización del trabajo desde los hogares exigió a los equipos y a quienes los conducen, la necesidad de establecer nuevas pautas y formas de comunicación, orientadas a garantizar la celeridad de los circuitos, especialmente para abordar la gran cantidad de trámites de necesidad pública que se tramitan en el contexto de emergencia. En esta línea, el 68,8 por ciento de las personas encuestadas manifestaron haber realizado las mismas tareas que desarrollan en sus lugares de trabajo con adaptaciones, mientras el 20,6 por ciento identifica haber llevado adelante exactamente las mismas tareas que realizaba en su lugar de trabajo, aspecto que da cuenta que algunos procesos pudieron replicarse sin interrupciones.

Una de las principales percepciones sobre las características del período es el desplazamiento de la jornada y del horario laboral, que se explica principalmente por la necesidad de combinar -la mayoría de las veces de manera simultánea- actividades laborales, domésticas, de atención o cuidado de familiares a cargo y de enseñanza de niños, de niñas y de adolescentes. Así, la jornada laboral sufrió modificaciones, tanto en la dedicación horaria como en la fragmentación de los momentos del día dedicados al trabajo (especialmente durante la mañana y la tarde, pero también durante la noche), con especial impacto en las tareas de coordinación y en el personal de las líneas intermedias.

Respecto de este punto, se destaca que la totalidad de las y los encuestados/as manifestaron estar comunicados/as con sus superiores y compañeros/as de trabajo mediante WhatsApp, correo institucional, teléfono y, en algunos casos, con la realización de encuentros virtuales, vinculados particularmente, a sostener la dimensión social y vincular. Mediante estos canales de comunicación, se establecieron las nuevas pautas de trabajo en los casos en que fue necesario, se brindó la orientación para el desarrollo de las actividades y se enviaron los requerimientos (el 87 por ciento de los y las encuestados/as afirmó haber recibido la orientación necesaria para el desarrollo de sus actividades y el 54 por ciento haberlos recibido de manera diaria).

Con relación al entorno laboral y a la disposición de los elementos de trabajo, el relevamiento indagó acerca de su disponibilidad y su uso compartido con miembros del hogar. Si bien los datos producidos indican que la mitad de los y las agentes utilizan sus elementos de trabajo de manera compartida con otros integrantes de la familia (para actividades escolares y/o la realización de trabajo a distancia), ello parecería no haber sido un impedimento para el cumplimiento de las actividades, debido principalmente a la predisposición a colaborar que primó entre los/as compañeros/as y a la flexibilidad para la realización de las tareas en diversos horarios.

Entre los principales desafíos que el actual contexto presentó para la organización laboral se destacan, por un lado, las dificultades técnicas y tecnológicas derivadas de la implementación del trabajo a distancia sin anticipación y -en algunos casos- sin los recursos dentro de los hogares para hacer frente a múltiples actividades que se virtualizaron en simultáneo (el 86 por ciento de las y los trabajadores convive con al menos una persona en el hogar, mientras que 7 de cada 10 personas convive con algún niño, niña y/o adolescente). En esta línea, se profundizó sobre los desafíos derivados de la combinación de actividades laborales y del hogar -que se abordan en el siguiente apartado- los cuales fueron realizados con alguna y mucha dificultad por casi la mitad de los y las encuestados/as.

En relación con los aprendizajes durante este período, se evidenció una modificación en la forma de concebir y de realizar el trabajo, destacándose la generación de procesos de cambio, el reconocimiento a formas innovadoras y creativas de adaptar circuitos de trabajo, así como al establecimiento de nuevas formas de comunicación eficaces para la distribución de pautas de trabajo y para la contención de los equipos. Durante este período, se revalorizaron aspectos positivos de la organización, como el compromiso de los y las agentes, el profesionalismo y la responsabilidad con la tarea; la orientación al aprendizaje continuo, la adaptabilidad y flexibilidad de los equipos de trabajo, los lazos de compañerismo, aspectos que posibilitaron el cumplimiento de plazos y la continuidad de las actividades sustantivas con similares estándares de calidad.

Como consecuencia de los aspectos mencionados, la experiencia laboral bajo la modalidad de teletrabajo fue valorada en un 85 por ciento de los casos como buena y muy buena. Entre los aspectos positivos se destacan, principalmente, el poder elegir el horario para realizar el trabajo, el estar cómodo/a en el hogar y evitar el costo y las dificultades de movilidad y transporte. Además, las personas manifestaron haber mejorado su manejo y conocimiento sobre el uso de herramientas informáticas y haber explorado nuevas formas de organización del trabajo. Finalmente, cabe resaltar que el 61 por ciento de las personas encuestadas indicó que el trabajo a distancia podría ser efectivo para el desarrollo de las actividades, intercambiando instancias presenciales y remotas.

### **La importancia de la incorporación de la perspectiva de género al análisis de las experiencias de trabajo a distancia.**

Un aspecto central dentro del relevamiento supuso la incorporación de una mirada sensible al género que, de manera transversal e integral, se orientó a relevar las experiencias diferenciales sobre el teletrabajo entre mujeres y

varones y el impacto de la necesidad de combinar actividades laborales y del hogar. Así, se buscó indagar, reflexionar y efectuar recomendaciones orientadas a visibilizar los desafíos que planteó el desarrollo del trabajo a distancia en el contexto de los hogares, especialmente de quienes debieron afrontar de manera simultánea actividades laborales -de multiempleo y de trabajo (presencial o virtual) simultáneo de cónyuges-, educativas de niños, niñas y adolescentes, de cuidado o atención de personas a cargo -convivientes y no convivientes- y/o tareas domésticas que se vieron exponencialmente aumentadas en el contexto de emergencia sanitaria, entre otras.

La construcción de una mirada sensible al género a la hora de analizar estos datos permite comprender que si bien dicha situación de combinación ha implicado un desafío de exigencia tanto para mujeres (63,4 por ciento) como para varones (58,7 por ciento) que conviven con al menos un niño/a o adolescente, las consecuencias se viven y se expresan de forma diferente, dado que el contexto actual profundiza desigualdades preexistentes, en especial las vinculadas a participaciones diferenciales entre varones y mujeres en el ámbito laboral y en las tareas de cuidado (OGyPP, 2020; Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2020).

Al indagar acerca del grado de dificultad para realizar las actividades del hogar de manera combinada con la actividad laboral, el 49,7 por ciento de los casos señaló que las ha realizado con alguna o mucha dificultad. Esta situación se profundiza en el caso de las mujeres, que las han podido combinar con alguna dificultad en el 57,1 por ciento y en un 65,2 con mucha dificultad, con una diferencia porcentual de 30,4 por ciento en este grupo entre mujeres y varones. La misma situación se observa al preguntar si el contexto de ASPO y la virtualización del trabajo generó dificultades en la organización del hogar, donde las experiencias de dificultad intensa se registran, mayoritariamente, en las mujeres que conviven con algún/a niño, niña o adolescente.

Esta necesidad de combinar múltiples actividades impactó, a su vez, en la percepción que las personas tienen del tiempo y de su organización en cuanto a franjas horarias dedicadas al trabajo. Como se mencionó, la característica saliente del período está dada por la dedicación laboral fragmentada, percepción que se profundiza en el caso de las mujeres, con una diferencia del 17 por ciento respecto de los varones. Asimismo, si bien se percibe de manera generalizada que el volumen de trabajo bajó o se mantuvo, el 40,5 por ciento de las personas considera que estas tareas requieren mayor tiempo que antes, fundamentalmente entre las mujeres, con una diferencia porcentual de 21 puntos respecto de los varones.

El relevamiento realizado permite identificar que las mismas exigencias pueden expresarse especialmente en el caso de las mujeres como experiencias de sobrecarga o sobre exigencia; el abandono o postergación

de actividades educativas propias, de esparcimiento o físicas en pos de la atención de actividades del hogar; el privilegio de actividades educativas o laborales de otros miembros del hogar en aquellos casos en que los elementos tecnológicos o los espacios de estudio o trabajo deben ser utilizados de manera compartida y simultánea; la profundización de sensaciones o experiencias negativas frente al actual contexto y las valoraciones negativas o contradictorias frente al trabajo remoto derivadas de la dificultad para compatibilizar las tareas domésticas, de cuidado y/o enseñanza con el trabajo (París, 2011; OGYPP, 2020)

## A modo de cierre

El relevamiento realizado se orientó a conocer las formas en que el personal de la Fiscalía de Estado se encuentra desempeñando sus funciones, con el propósito de contribuir -mediante una serie de recomendaciones- a la mejora de las rutinas de trabajo en el contexto actual y a futuro. Paralelamente, se espera poder contribuir al aporte de enfoques y de casos que permitan el intercambio entre diferentes instituciones y actores, sobre los desafíos y aprendizajes a los que el actual contexto nos enfrenta. La reflexión de las experiencias de las distintas organizaciones permitirá establecer mejores estrategias de intervención sobre los procesos de trabajo y la elaboración de recomendaciones de mejora que privilegien la equidad, la salud y la seguridad de los y las trabajadores/as. Se trata, en definitiva, de reflexionar colectivamente sobre distintas experiencias y alternativas que posibiliten capitalizar los aprendizajes del actual momento y que permitan imaginar formas posibles de integrar y de reconvertir estas nuevas prácticas con los procesos de trabajo existentes.

## Referencias bibliográficas

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] (2020). *El Estado desde casa: Cómo trabaja la dirección pública del Estado*. [https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-del-estado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWl-FpSxKM5mQ9zcp7WE1xd\\_va8ENs\\_Uk](https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-del-estado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWl-FpSxKM5mQ9zcp7WE1xd_va8ENs_Uk)
- Fiscalía de Estado (2016). *Plan Estratégico 2016-2020. La Plata: Fiscalía de Estado*. <http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/themes/jupiter-child/assets/plan-estrategico/plan-estrategico-2016-2020.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina (2020). *Experiencias de la aplicación de restricciones originada en la Pandemia COVID-19* [Informe final de encuesta] ht-

- [tps://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_onep\\_encuesta\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_onep_encuesta_final.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020a). *Proyecciones sobre la adaptación del trabajo remoto en la APN. Evaluación de la gestión en la transición y consideraciones para la organización a futuro*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecciones\\_sobre\\_la\\_adaptacion\\_del\\_tr\\_en\\_la\\_apn\\_a\\_1\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecciones_sobre_la_adaptacion_del_tr_en_la_apn_a_1_0.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Valoraciones sobre el impacto de la adaptación al Trabajo remoto en la APN. Dinámicas del trabajo, adecuación de tareas, roles y gestión y sus efectos a nivel social, laboral y familiar*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/valoraciones\\_sobre\\_el\\_impacto\\_de\\_la\\_adaptacion\\_b\\_0\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/valoraciones_sobre_el_impacto_de_la_adaptacion_b_0_1.pdf)
- Mesa Interministerial De Políticas De Cuidado (2020). *Hablemos de cuidados. Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado3.pdf>
- Observatorio de Géneros y Políticas Públicas [OGyPP] (2020). *Puertas adentro: Organización laboral y distribución de tareas de cuidado durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires [Informe]*. [https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-104721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9\\_f1ab1eb-c702a4e028aa427d2164e55d4.pdf](https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-104721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9_f1ab1eb-c702a4e028aa427d2164e55d4.pdf)
- Paris, Laura (2011). “Teletrabajo y género: perspectivas de los teletrabajadores acerca de la conciliación familia-trabajo”. *III Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*. Facultad de Psicología: Universidad de Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-052/427.pdf>
- Rubio, J. y Aruanno, L. (julio 2020). “La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional” *Documento de Políticas Públicas* 222. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/07/222-DPP-La-capacidad-de-respuesta-del-Estado-Rubio-y-Aruanno-julio-2020.pdf>

# **En la tempestad: viejos y nuevos paradigmas y conceptos en administración pública**

Miguel Angel Asensio

## **Introducción**

Con frecuencia emergen interrogantes en torno al sentido, roles, finalidad y objeto de la administración pública en los contextos nacionales, ligados recurrentemente al tópico de su reforma, intentada y reintentada bajo distintos enfoques.

Ello sugiere retomar visiones iniciáticas, tanto como más modernas y auscultar la utilidad y funcionalidad que nos ofrecen ante emergencias monumentales como la atravesada por la humanidad al momento de este muy elemental ensayo.

En tal perspectiva, tras esta introducción se reexaminan algunas posturas en torno al qué y al porqué de la administración pública a la hora de rescatar su significancia en instancias de “stress” de lo público, gubernamental o estatal. Finalmente, se auscultan sus implicancias en el contexto enunciado.

## **1. De qué hablamos cuando hablamos de administración pública?**

Al interrogarnos sobre la administración pública solemos hacerlo como ante una bebida cuyo envase no reconocemos. Preguntamos qué es, qué es lo que contiene o cómo es y cómo lo describimos o identificamos.

Todavía tenemos en mente las viejas nociones y definiciones. Tanto como Bonnin (1812), mucho antes que Wilson (1884), esbozaba el continente y al menos partes del contenido entre principios y fines del siglo XIX, ya en el XX Leonard White nos desafiaba con una notable definición: ella consistía en las operaciones que tenían como objeto la realización de las políticas del Estado.

Era (y es) por tanto, *una actividad*, actividad que como el género “administración”, imponía cooperación humana, y siéndolo debía ser desarrollada con eficacia. Tanto, que “su finalidad inmediata es la utilización más eficaz de los recursos” al eliminar el despilfarro. Por ende “los fines de la administración se identificaban con los fines últimos del Estado mismo”. Formato duradero, se prolongaría en su célebre manual en versiones que recorrieron treinta años y se emplearon muchos más.

Luego, Herbert Simon y colegas no lo desdecirían. Consistiendo la administración *en las actividades* de grupos que cooperan en pos de determinados objetivos, se entenderá que “comúnmente se llama administración pública *a las actividades* de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales...”. Y entonces se visualizaban aspectos principales a examinar en torno a la misma: el problema de organización y reorganización de las grandes estructuras gubernamentales, el aspecto humano y su comportamiento en las mismas y la tradicional preocupación sobre la relación entre la política y la administración (Simon *et al*, 1961: 25).

Habría que esperar a Dwight Waldo para dar un paso más, puesto que amén del obvio aspecto de una actividad dirigida a objetivos, donde la emblemática burocracia (weberiana o no) sería fundamental, era al mismo tiempo un campo de estudios ya desarrollado tras una evolución con raíces europeas franco-germánicas como Wilson lo admitiría, antes de su aterrizaje en América. La administración pública, entonces, abarca dos facetas, se ocupa de una dualidad: es un campo u objeto de estudio, por un lado, y es una actividad, por el otro (Waldo: 1964).

Una estocada ordenadora más cercana al fin del Siglo XX, proveniría del profesor de Montreal James I. Gow, que con indudable realismo no omitiría el rol de un connubio o pluralidad de elementos. La administración pública, entonces, podía ser considerada a) como una actividad, o b) como una unión de instituciones, o c) también como las personas que trabajan dentro de dichas instituciones (Gow, 1987).

Estas dos últimas visiones serían más abarcativas, tanto que ya muy próximas a nosotros se prolongarán retransformadas. Para Gregory Inwood es sin duda un campo de estudio académico con varios padres (ciencia política, administración de negocios, sociología, economía, derecho y psicología) y también es un conjunto de prácticas administrativas (acciones, procesos) y arreglos institucionales para proveer servicios públicos y regulaciones

a través de la burocracia pública, donde ambos se retroalimentan (Inwood, 2005:3).

## 2. Implicancias.

¿Cómo juegan estas reflexiones de cara a plantear los desafíos de una administración pública contemporánea? Agreguemos dos o tres conceptos adicionales. Han quedado remarcados la importancia de una actividad, operaciones o procesos, la existencia de una organización y estructuras y los aspectos humanos.

Junto a la primera y los primeros, se ha enfatizado claramente su prerequisite esencial, la eficacia y eficiencia de su concreción, ligada a los fines inmediatos del Estado. A saber, el logro u obtención de los resultados deseados con la mejor relación entre los insumos o recursos empleados y las metas alcanzadas.

La organización o estructuras públicas son fundamentales y también su “management”. En tanto conglomerados institucionales o “unión de instituciones” deberán ser gestionadas adecuadamente y encuadradas en presupuestos que las contengan, más allá del mero “incrementalismo” (Wildavsky, 1994).

Con ello aludimos a la indispensable conciliación de los componentes *hard* y *soft* de las maquinarias gubernamentales. De allí que los primeros comprendan algo así como la “anatomía” del gobierno y los segundos su “fisiología”. Importan no sólo el cuerpo público como tal sino también su funcionamiento.

Y ello sin omitir las interacciones entre actores y agentes, en tanto para alcanzar aquellos atributos de eficacia y eficiencia serán vitales las relaciones formales e informales que dentro de dichas organizaciones las posibiliten, para lo cual se requerirán elementos humanos motivados, calificados y entrenados. En suma, que posean *competitividad sistémica*. (Asensio, 2009: 95-110).

En ese contexto es que cabe considerar la aptitud y capacidad de las instituciones estatales en sentido corriente. Y mucho más para responder a lo que constituyen situaciones específicas de catástrofe o demanda intensa o extrema.

Elas colocan al aparato administrativo público en situación de presión generalizada, lo que resalta la importancia de rescatar aquellas perspectivas fundamentales, donde su acción deberá de forma necesaria y deseablemente ser proporcional a las exigencias que tales desafíos superlativos impongan.

En primera y también última instancia se trata de un “hacer”, y – crucialmente- hacerlo correctamente. En suma, y dadas innumerables experiencias internacionales y nacionales, lograr que aquellas instituciones funcionen adecuadamente.

Con lo anterior, volvemos a la maquinaria y su acción. No se tratará entonces sólo de parlamentos y ejecutivos prolíficos en la aprobación de normas, pues lo sustancial será su implementación eficaz. A saber, que las mismas sean administradas efectivamente por la burocracia pública, pues en caso contrario “poco o nada ocurrirá realmente” (Peters & Pierre, 2008:1).

## Referencias

- Asensio, Miguel Ángel (2009): “Competitividad económica, instituciones y competitividad gubernamental”, en Schweinheim, G. (Comp.): *Estado y administración pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*, AAEAP, Buenos Aires.
- Bonnin, Charles Jean (1812) (2011): *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Gow, James I. (1987): *Histoire de l'administration publique de Quebec*, Université de Montreal, Montreal.
- Inwood, Gregory (2012): *Understanding Canadian Public Administration*, Pearson Canada, Toronto.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre (2008): *Handbook of Public Administration*, Sage, Los Angeles-London-New Delhi-Singapore.
- Schweinheim, Guillermo (Comp.) (2009): *Estado y administración pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*, AAEAP, Buenos Aires.
- Simon, H., Smithsburg y Thompson (1961): *Administración Pública*, CIAP, Costa Rica.
- Waldo, Dwight (1964): *Estudio de la Administración Pública*, UTEHA, México.
- White, Leonard (1964): *Introducción al estudio de la Administración Pública*, Compañía General de Ediciones, México.
- Wildavsky, Aaron and Caiden, Naomi (1997): *The new politics of the budgetary process*, Longman. New York, NY; Menlo Park, CA; Harlow, England; Toronto, Sydney, México, Madrid.
- Wilson, Woodrow (1887): “The Study of Public Administration”, *Political Science Quarterly*. Vol. 2.

# **Problemas globales, respuestas locales y transformaciones de las condiciones del empleo en el marco de la pandemia global**

Sebastián Cruz Barbosa

## **Introducción**

En el siguiente trabajo se intentará mostrar la relevancia que tiene el empleo público y privado en la actualidad, en tanto constituye uno de los problemas públicos más complejos de afrontar por parte del capitalismo actual, los estados nacionales, el sector empresario, los sindicatos y los trabajadores. La necesidad de políticas de empleo sostenidas en el tiempo no son una novedad en Argentina, pero la situación de la pandemia ha puesto sobre el tapete la cuestión. En este breve escrito se indagará sobre alguno de los efectos globales de la pandemia en materia de empleo, sobre cuáles han sido las principales respuestas estatales en materia de políticas de empleo directas e indirectas en Argentina para alivianar los efectos devastadores de la pandemia y la cuarentena obligatoria, y finalmente, sobre cuáles han sido las principales transformaciones en las condiciones de trabajo en este período. Específicamente, nos referiremos críticamente a los efectos del teletrabajo en Argentina.

## **Los efectos globales de la pandemia en materia de empleo**

Teniendo en cuenta el resultado del último informe de la OIT sobre el impacto del COVID 19 a escala global, la crisis tendrá efectos de gran alcance

en el mercado laboral. En este estudio, se estima que entre 5,3 y 24,7 millones de personas perderán su empleo. Comparado con la crisis financiera mundial de 2008-2009 el desempleo mundial aumentó en 22 millones. Las caídas del empleo también conllevan grandes pérdidas de ingresos para los trabajadores. El estudio estima que éstas se situarán entre los 860.000 millones y los 3,4 billones de dólares a finales de 2020. Esto se traducirá en caídas en el consumo de bienes y servicios, lo que a su vez afectará a las perspectivas de las empresas y las economías. Es evidente que esta situación se verá traducida en un importante aumento de la pobreza laboral, ya que “la presión sobre los ingresos resultante de la disminución de la actividad económica tendrá un efecto devastador para los trabajadores que se encuentran cerca o por debajo del umbral de la pobreza”. La Organización Internacional del Trabajo estima que en todo el mundo entre 8,8 y 35 millones de personas más estarán en situación de pobreza laboral, frente a la estimación original para 2020 (que preveía una disminución de 14 millones a nivel global). Se prevé, además, un aumento exponencial del subempleo, puesto que las consecuencias económicas del brote del virus se traducirán en reducciones de las horas de trabajo y los salarios.

Por otro lado, el informe enfatiza que esta crisis global del empleo afectará a determinados grupos de manera desproporcionada y agravará la desigualdad. En el mismo sentido se indica en el informe reciente entre CEPAL y OIT sobre Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, 2020. “De acuerdo con recientes estimaciones de la CEPAL, el COVID-19 provocará una contracción de la economía regional promedio de -5,3% en 2020. La pandemia, que trae consigo una combinación de choques externos e internos, será la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos en el empleo, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad” (El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus).

Volviendo al informe de OIT, los resultados del estudio observan que entre los más vulnerables se encuentran las personas con afecciones de salud subyacentes y las personas mayores que tienen mayor riesgo de desarrollar problemas de salud graves los jóvenes, que ya enfrentan tasas más altas de desempleo y subempleo, son más vulnerables a la caída de la demanda laboral, como se observó durante la crisis financiera mundial los trabajadores mayores también pueden sufrir un impacto económico. El estudio revela que estos tenían más probabilidades de experimentar tasas más altas de desempleo y subempleo, así como una disminución de las horas de trabajo las mujeres que están sobrerrepresentadas en los sectores más afectados (como los servicios) o en ocupaciones que están en la primera línea de la lucha contra la pandemia.

La OIT calcula que el 58,6% de las mujeres empleadas trabajan en el sector de los servicios en todo el mundo, en comparación con el 45,4% de los hombres. Las mujeres también tienen menos acceso a la protección social y soportarán una carga desproporcionada de la llamada economía del cuidado, en el caso de cierre de escuelas o sistemas de cuidado. Los trabajadores desprotegidos, entre ellos los trabajadores independientes, los ocasionales y los trabajadores por encargo es probable que se vean afectados de manera desproporcionada por el virus, ya que no tienen acceso a mecanismos de licencia remunerada o por enfermedad, y están menos protegidos por los mecanismos convencionales de protección social y otras formas de suavización de ingresos. Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables al impacto de la crisis COVID-19, lo que limitará su capacidad de acceder a sus lugares de trabajo en los países de destino y regresar a sus familias.

En ese marco de efectos profundos en el empleo, la OIT ha afirmado un conjunto de recomendaciones para mitigar el impacto del coronavirus en el mercado laboral que deberían tener un impacto inmediato. Estas recomendaciones son sustanciales a la hora de pensar las políticas a futuro en materia de empleo.

Entre ellas se destacan las respuestas políticas centradas en dos objetivos inmediatos: medidas de protección de la salud y apoyo económico. Proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud de COVID-19.

- Introducir y fortalecer medidas de protección en el lugar de trabajo y en todas las comunidades, que requieran apoyo público e inversión a gran escala realizar los esfuerzos políticos oportunos, a gran escala y coordinados para proporcionar empleo e ingresos y estimular la economía y la demanda laboral.
- Crear confianza a través del diálogo para que las medidas políticas sean efectivas. Especialmente en tiempos de mayor tensión social y falta de confianza en las instituciones, el respeto reforzado y la dependencia de los mecanismos de diálogo social crean una base sólida para construir el compromiso de empleadores y trabajadores con la acción conjunta con los gobiernos.
- Proteger el empleo y los ingresos de las empresas y los trabajadores afectados negativamente por los efectos indirectos (cierres de fábricas, interrupción de las cadenas de suministro, prohibiciones de viaje, cancelación de eventos públicos, etc.). Garantizar la protección social a través de esquemas existentes y/o pagos ad-hoc para los trabajadores, incluidos los trabajadores informales, ocasionales, estacionales y migrantes, y los trabajadores independientes (por ejemplo, a través del

acceso a beneficios de desempleo, asistencia social y programas públicos de empleo).

- -Crear programas de retención de empleo, que incluyen arreglos de trabajo a corto y otros apoyos temporales para empresas, tales como subsidios salariales. Concesión de licencias pagadas y extensión de derechos existentes a los trabajadores y licencia de formación, subvenciones y planes relacionados.
- -Implementar medidas de desgravación financiera y fiscal con plazos fijos, y medidas de nivelación de ingresos para respaldar la continuidad del negocio, especialmente de las pequeñas y medianas empresas y de los trabajadores independientes a través, por ejemplo de subsidios o refinanciación crediticia para superar las restricciones de liquidez.

Este conjunto de políticas globales a implementar constituye sin dudas una vía muy interesante para pensar la coordinación de la política mundial en materia de empleo. Sin embargo, es sabido que el globalismo puede tener respuestas estatales locales muy diferentes por parte de los implementadores de políticas. La brecha entre la formulación de políticas por parte del globalismo y las respuestas estatales locales es siempre un problema de implementación política adicional. El rol de la OIT es central en ese sentido, pero es preciso seguir el “caso por caso” de la implementación de políticas locales para ver en qué medida esa coordinación de políticas y el grado de apego de los distintos estados a ese conjunto de recomendaciones. En el punto que sigue destacaremos al caso de Argentina como un caso positivo, respecto del conjunto de políticas impulsadas en materia de empleo, a nivel directo e indirecto. Una particularidad llamativa del caso argentino es que en el marco de la pandemia se produjo un arreglo institucional político entre las diferentes fuerzas políticas y entre los diferentes niveles de gobierno, con pocos antecedentes locales, que permitió la coordinación de políticas y programas para paliar los efectos del COVID 19. En el caso de las medidas para amortiguar el impacto negativo en materia de empleo, la cantidad de políticas implementadas muestran un estado activo en dar respuestas a la problemática que podrían redundar, en un futuro, en una salida a la crisis del desempleo y la falta de generación de empleo en blanco que Argentina arrastra desde el año 2012.

### **Respuestas estatales al problema del empleo en Argentina en el marco de la pandemia**

El problema del empleo en Argentina, si bien es uno de los problemas públicos estructurales de larga data, no siempre ha sido parte de la etapa de

formulación de la agenda pública y dentro de esta, de la agenda de las políticas públicas. El problema del empleo en la política reciente, data desde el segundo gobierno de Cristina Fernández. En esta materia, el problema profundo de la Argentina es que su economía no genera empleo genuino y en blanco desde el período señalado. Teniendo en cuenta los datos más recientes en materia de empleo, estos muestran que desde el año 2018 a la actualidad se destruyeron la misma cantidad de puestos de trabajo que se habían creado en los tres años previos. Cuando se observa el empleo privado la cuestión es aún más complicada. A abril del 2020 la cantidad de empleados asalariados en el sector privado (5,8 millones) era inferior al de enero de 2012 (6,1 millones). En el marco de la pandemia, entre marzo y julio se perdieron 400 mil puestos en blanco en el sector privado. 250 mil entre los asalariados, 120 mil entre los independientes y 30 mil entre las trabajadoras de las casas particulares.

Las respuestas estatales a la pandemia en materia de empleo han sido variadas, tanto directas como indirectas. Se podría afirmar que el Poder Ejecutivo Nacional ha sido muy activo en intentar paliar los efectos devastadores de la pandemia y la cuarentena obligatoria dictada desde marzo. Teniendo en cuenta la publicación del gobierno en su portal oficial [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), se pueden observar una innumerable cantidad de medidas y programas implementados. Lo más destacado en materia de transferencias es que el gobierno otorgó en meses consecutivos el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el (ATP) para trabajadores del sector privado hasta el 50 por ciento de los salarios. “Desde el 23/03/2020 el Ingreso Familiar de Emergencia en el marco de la crisis sanitaria, el gobierno argentino tomó un conjunto de medidas para el cuidado de la población, incluyendo un aislamiento social, preventivo y obligatorio que afecta la dinámica de la economía en su conjunto y de gran parte de las actividades productivas. Con el objetivo de contribuir al bienestar de los sectores cuyos ingresos tendrán una severa discontinuidad durante el período de cuarentena, el gobierno nacional dispuso la creación del Ingreso Familiar de Emergencia. El mismo consiste en un pago excepcional de 10.000\$ durante el mes de abril, y será otorgado a las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares. Lo percibirá un integrante del grupo familiar y deberá ser solicitado ante la ANSES conforme el procedimiento que determine la reglamentación”. En cuanto al ATP, “el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, con el objetivo de morigerar el impacto económico de la emergencia sanitaria y contener la merma de la actividad productiva que afecta de manera inmediata principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, el Gobierno Nacional dispuso la creación del Programa de Asisten-

cia de Emergencia al Trabajo y la Producción. El mismo, destinado tanto a empleadores como a trabajadores, consiste en la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales, la asignación compensatoria al salario para trabajadores a cargo del Estado, un sistema integral de prestaciones por desempleo, así como la asistencia a través del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”.

En el marco de ese proceso de implementación los principales centros de estudios nacionales sobre empleo en Argentina han coincidido en señalar que el Estado ha estado presente en paliar la difícil situación del empleo. Por ejemplo, según el Centro de Estudios de Trabajo y Desarrollo (CETyD) de la Universidad Nacional de San Martín, “las políticas destinadas a preservar los puestos de trabajo moderaron la destrucción de empleo”. Entre los “amortiguadores oficiales” de la “pandemia después de la pandemia”, el CETyD subrayó a la prohibición de despidos y el pago del salario complementario por el Estado (ATP).

### **Transformaciones en las condiciones de trabajo en el marco de la pandemia: el teletrabajo**

Como bien señala (Giniger, 2020), “es importante destacar que la pandemia y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio” en Argentina, no produjeron el teletrabajo. “Esta modalidad de organización del trabajo tiene ya muchos años, pero se extendió mayormente desde la década del 90, con la expansión de la telemática e internet. Sin embargo, el aislamiento generalizado está implicando la masificación del home office como modalidad, produciendo una cantidad de dificultades para las y los trabajadores del mundo y de la Argentina en particular”. El teletrabajo puede ser definido como una modalidad de organización del trabajo, basada fundamentalmente en las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). En ese sentido, es realizado fuera del establecimiento laboral. En el marco de la pandemia y debido al ASPO es realizado en los domicilios. Hay una clara interdependencia funcional entre sujetos que amplían el contexto organizativo laboral más allá del perímetro físico de los ámbitos tradicionales. Constituye una forma que permite flexibilizar el tiempo de trabajo, extender la jornada laboral y acelerar los ritmos de producción. Además permite flexibilizar las tareas, cargas laborales y flexibilizar los costes de producción (incluido salario). El teletrabajo puede ser utilizado también como una fórmula encubierta de reducción de plantillas, de trabajo precario y mal pagado.

Siguiendo la perspectiva de Giniger (2020), las formas de la modalidad de teletrabajo son múltiples, pero se pueden dividir entre: 1) off line:

se caracteriza por ser trabajo por objetivos, cuando se vence el plazo estipulado para la realización del mismo, el teletrabajador debe entregar a su empleador la tarea encomendada; 2) on line: el teletrabajador desarrolla sus tareas tal como si estuviera en el establecimiento laboral, “pero mediante un «dispositivo de presencia» informático”. En general, lo que ocurre es que se despliega una combinación de ambas formas de vinculación con el empleador. La masificación desordenada del teletrabajo implica la extensión, también desordenada, de la jornada de trabajo. “Son reiterados los comentarios acerca de que los jefes se comunican a cualquier hora, solicitan tareas por fuera de la jornada que estaba pautada antes de la pandemia; hay infinidad de notas en periódicos y revistas sobre el estrés que esto causa”. Incluso comienza a viralizarse la noción de “derecho a la desconexión”. En esta misma dirección, “se afirma que las trabajadoras pueden estar lavando ropa, cocinando o acostando a sus hijos al mismo tiempo que responden un email, un whatsapp o llenan un formulario con sus smartphones”. Esto ocurre muy especialmente con las mujeres, que son quienes desarrollan en mayor medida el trabajo doméstico y de cuidado. Este trabajo no remunerado, que el movimiento feminista intenta visibilizar como tal, hoy hace eclosión con quienes llevan adelante también el trabajo asalariado en sus hogares. Las consecuencias son dramáticas para la salud de las mujeres. Al respecto, en una nota recientemente publicada sobre el efecto del teletrabajo en las mujeres, se destacan un conjunto de afirmaciones por parte de mujeres que han visto empeorar sus ya empeoradas condiciones de trabajo en el marco de la pandemia y por efecto del teletrabajo. En esa misma nota, se reflejan comentarios ilustrativos de especialistas. Entre esos comentarios se destaca que es claro y evidente que “en este contexto se desencadenó la digitalización con dimensiones difíciles de haber imaginado anteriormente, entre las que se encuentran las clases virtuales, el home office, el teletrabajo, pero que, en conjunto y en el contexto de la pandemia, se podría llamar propagación de la oficina doméstica”, que emerge como nueva forma de trabajar según Nora Goren, directora del Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE) de la Universidad Nacional de José C. Paz.

De acuerdo con un estudio del Observatorio de la Deuda Social recientemente publicado, donde se contempla a la Ciudad de Buenos Aires y los 30 partidos del conurbano, se señala que el 26,8 por ciento de quienes están ocupados realizan trabajo virtual. El porcentaje de quienes lo hacen desde esas oficinas hogareñas en CABA representa al 40,7 de las trabajadoras, y en el conurbano bonaerense, al 22,4 por ciento. A su vez, es menor en el caso de quienes residen en hogares en situación de pobreza. Es mayor entre el estrato medio profesional, y son más las mujeres que hacen oficinas domésticas con respecto a los varones. “Se presenta como virtud la

característica de permitir a las mujeres conciliar los trabajos de cuidado con el remunerado. Considerarlo conciliación no hace más que quitarle toda entidad al peso y envergadura de cada uno de ellos; son dos trabajos, sea quien sea quien los realice”. Y en tiempos de confinamiento, el papel del trabajo no pago ha sido y es clave para el día a día. A esto hay que sumar la sobrecarga de tareas dada, en los casos de hogares con niños/as y adolescentes, por el cierre de escuelas y la virtualización de actividades educativas, sumada a los nuevos requerimientos en términos de cuidado de adultos mayores o sectores de la población en riesgo, mayor sostenimiento emocional de familiares y vínculos cercanos y de tareas de limpieza relacionadas con las precauciones que se deben tomar frente a la COVID-19. “Dos recursos fundamentales, tiempo y energía, son limitados, y hacer dos trabajos en el marco del confinamiento es muy difícil en el mismo espacio, tanto en este momento particular como pensando en la proyección a futuro” (Trabajadores al borde del colapso, P12. 19 julio 2020, M. Carbajal).

Cabe destacar que en Argentina el Congreso de la Nación sancionó recientemente una ley para regular el teletrabajo. Punto seguido, se pueden señalar un conjunto de transformaciones en las condiciones del trabajo a partir de las cuales existen un conjunto de efectos en las condiciones de trabajo que redundan en la configuración del llamado “home office o family office”, la depresión como producto de la sobrecarga de trabajo, la falta de condiciones para la negociación de nuevas reglas para la relación laboral, menor productividad, la disminución de las horas de sueño, etc. Al respecto, la consultora GROW (género y trabajo) lanzó una encuesta virtual entre mil personas, y encontró que durante la cuarentena las mujeres con hijos a cargo, duermen un promedio de 5 horas y 18 minutos, mientras que los varones en la misma situación tienen un descanso nocturno que se extiende una hora más. Entre quienes no tienen hijos, el promedio de sueño es de 7 horas para ellas y 42 minutos más, para ellos. También las mujeres hacen cuatro horas más de trabajo doméstico y de cuidados, en promedio, que ellos, según el mismo relevamiento.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, según datos del Programa Salud, Subjetividad y Trabajo de la Universidad Nacional de Lanús y el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET, se comprobó que más de la mitad de las mujeres vio perjudicada su situación a partir del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Apenas el 33 por ciento de las trabajadoras cobró el salario sin poder trabajar ante la pandemia de coronavirus. Otro de los datos arrojados por la encuesta realizada a unas 635 trabajadoras, entre el 13 de abril y el 10 de mayo, comprobó que a otro 11 por ciento le pagan porque van a trabajar a pesar de la cuarentena, y un 55 por ciento respondió que no cuenta con otro ingreso extra.

Volviendo al estudio de Giniger (2020), es necesario interrogar sobre cuáles son los beneficios que se difunden hoy sobre el teletrabajo. Trabajar sin moverse de su casa, reducción de gastos y tiempo, mayor “autonomía” y “libertad”, trabajar para cualquier parte del mundo, aumenta la calidad de vida, proceder sin supervisión, menos uso del transporte, menos emisiones de carbono. Sin embargo, se observa que los trabajadores y trabajadoras asumen el gasto de los servicios, aumentados por el mayor consumo, utilizan sus propios instrumentos de trabajo, cuyo desgaste y reparación corre por su cuenta, se dificulta la organización del trabajo/vida, dificulta el trabajo en equipo, dificulta las condiciones de promoción, disminuyen los salarios, no moverse trae consecuencias negativas a la salud física y psíquica, el control laboral y la competencia se intensifica, las condiciones de trabajo en otros países pueden ser incluso peores, y que como destaca Giniger, “la timba financiera tampoco emite carbono y ha demostrado ser perjudicial para la mayoría de los pueblos del mundo”.

En cambio, de los beneficios para las empresas a partir de la extensión del teletrabajo son significativos el ahorro de espacio (alquileres y habilita especulación inmobiliaria), reduce costos fijos (limpieza, seguridad y servicios), aumenta la productividad, aumenta la flexibilidad, aumenta la competencia entre trabajadores, reduce el ausentismo, disminuye la organización colectiva en el lugar de trabajo sindical y política: que a su vez, aumento todo lo anterior. En cuanto al rol de los sindicatos, negociación colectiva y materias a negociar, cabe destacar que, en primer término se trata de una modalidad de trabajo, no un nuevo trabajo, con lo cual el encuadre de actividad y sindical no se modifica. En segundo término, la extensión del teletrabajo en el marco de la pandemia refiere a una situación de excepción y emergencia, por lo cual es necesario no naturalizarla. Los trabajadores que llevan adelante teletrabajo debieran ser quienes están exceptuados o cumplen tareas y funciones requeridas en tiempo de pandemia, tales como garantizar derechos. En este sentido, es importante que se abra la negociación colectiva para regular este estado de excepción, pero que esta regulación termine al finalizar el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio y los trabajadores recuperen el conjunto de sus derechos y condiciones laborales.

## **Bibliografía utilizada**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, 22. Santiago <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>

- Giniger, N. (2020) Teletrabajo en tiempos de pandemia. Argentina. CONICET. Observatorio de la OIT: “El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis” (abril 2020). Tercera edición.
- Oszlak, Oscar. (2020). “Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud”. Cuadernos del INAP. Año 1. Argentina.
- Vocos y Martínez (2004) “Teletrabajo, ¿otro canto de sirenas?”. Cuadernos del TEL. Buenos Aires. Taller de Estudios Laborales.

## Notas en medios

- OIT. “La pérdida de empleo se dispara, y casi la mitad de la población activa mundial podría llegar a perder los medios de vida”. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_743056/lang-es/index.htm?shared\\_from=shr-tls](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743056/lang-es/index.htm?shared_from=shr-tls)
- <https://www.telesur tv.net/news/coronavirus-oit-desempleo-20200429-0015.html>
- <https://www.workers.org/2020/05/48126/>
- <https://www.tiempoar.com.ar/nota/el-teletrabajo-apura-el-debate-por-el-derecho-a-la-desconexion>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000039785096&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20200520>
- Núñez, E. “La cuarentena de las empleadas domesticas”. P12. 9 julio 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/277244-la-cuarentena-de-las-empleadas-domesticas>
- Carbajal, M. “Trabajadoras al borde del colapso”. P12. 19 de julio 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/279412-teletrabajadores-al-borde-del-colapso>

## **No se puede controlar lo que no se conoce**

**Raúl Baridó**

“La verdadera ignorancia no es la ausencia de conocimientos,  
sino el hecho de negarse a adquirirlos”  
Karl Popper

La característica sustantiva presente en toda actividad humana es la búsqueda de los conocimientos (más o menos complejos) necesarios para profundizar en su esencia y lograr, mediante un proceso de mejora continua, perfeccionar los resultados. Tales conocimientos no sólo deben involucrar a los métodos, procedimientos y herramientas utilizados, sino que también deben contener los saberes propios del ámbito, cuestión o materia sobre las que se han de aplicar, es decir los pertenecientes a la propia esencia de la actividad. El control, y en particular el referido a la gestión pública, no debe resultar ajeno a lo dicho pero, lamentablemente, no es así por causas diversas.

Un adecuado sistema de control será aquel que cumpla con dos condiciones básicas: ser temporalmente oportuno y técnicamente idóneo. La comunicación oportuna de los resultados que surgen de la actividad de fiscalización, habilita la posibilidad de que el sistema operativo adopte a tiempo las medidas correctivas destinadas a evitar o minimizar la ocurrencia de daños irreparables al patrimonio. La segunda condición necesaria, esta es la idoneidad técnica, se refiere a la entidad de lo auditado en relación a la totalidad de los temas involucrados en la gestión de un organismo y a la profundidad y precisión de su tratamiento, de modo tal que posibilite generar un valor contributivo para la gestión a partir de los hallazgos y las consecuentes recomendaciones.

Toda actividad humana encuentra su validación a partir del reconocimiento de su valor por parte de los destinatarios de la misma. En el caso del control serían primariamente los propios fiscalizados y, a partir de ellos, los ciudadanos, que se verían beneficiados como consecuencia de la implementación de las recomendaciones que surgen de las tareas de auditoría.

Resulta fundamental entonces, para el logro de los mejores resultados -para potenciar la utilidad de las auditorías - el saber amplio de los funcionarios afectados, de modo de poder dirigir su actividad hacia los temas y las actividades esenciales de los organismos, las cuales resultan invisibles a los ojos de los legos. El conocimiento de la actividad a fiscalizar y una actitud proactiva de parte de quienes la realizan, constituyen valores necesarios para asegurar la calidad del trabajo.

Propongo comenzar por el análisis de lo dispuesto por la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en relación a la conformación de los niveles de conducción superior de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), por cuanto considero que desde allí comienzan a registrarse las primeras causas determinantes de la actual situación. La citada norma establecía originalmente que “para ser Síndico General de la Nación será necesario poseer título universitario en ciencias económicas, y una experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a los ocho (8) años”. Esta disposición estuvo vigente, sin modificaciones, por siete (7) años, hasta que un artículo introducido en la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio 2000, extendió la posibilidad de ejercer el cargo máximo del sistema de control interno a profesionales de la rama del derecho; es así como inmediatamente de sancionada la referida Ley (N° 25.233), es designado por vez primera un abogado como Síndico General de la Nación.

¿Fue el motivo de la citada modificación la satisfacción de una coyuntural necesidad o voluntad política? ¿o tal vez respondió a un intento legislativo de enmendar “en parte” un error de origen? Lo mejor sería pensar que se trató, aunque incompleta, de la segunda de las razones, por cuanto de lo contrario estaríamos hoy en presencia de una modificación que en su momento habría estado inspirada en cuestiones ajenas a la búsqueda de la excelencia operativa, habiéndose prolongado sus efectos por veinte (20) años.

Pero más allá de las reflexiones precedentes, la realidad es que hoy aún sigue vedada a otros profesionales universitarios la posibilidad de ocupar el máximo nivel de conducción de la SIGEN, lo cual considero que ha sido y es un elemento contributivo para consolidar en el tiempo la situación expuesta en el comienzo del presente escrito.

Si continuamos analizando la Ley N° 24.156, vemos que dispone que “El síndico será asistido por tres (3) síndicos generales adjuntos, quienes sustituirán a aquel en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden

de prelación que el propio síndico general establezca”, estos “...deberán contar con título universitario y similar experiencia a la del síndico general...”. Como puede observarse de la lectura de las disposiciones precedentes, para los síndicos generales adjuntos no se disponen requisitos en lo referente a la cualidad de sus títulos universitarios. Es decir que podría darse la circunstancia que, frente a la ausencia del síndico general la Nación, la SIGEN quedara a cargo de un profesional no perteneciente ni a la rama de las ciencias económicas, ni del derecho. Si por el contrario, se pretendiera evitar lo expuesto, excluyendo al adjunto que no reuniera el requisito de ser abogado o profesional en la rama de las ciencias económicas, de ser un posible sustituto del síndico general, se habría dado origen a la existencia de dos tipos de funcionarios para igual jerarquía y función, que la norma citada no prevé: adjuntos que pueden sustituir al Síndico General de la Nación y adjuntos que no lo pueden hacer. Inclusive, podría darse la circunstancia que ningún adjunto estuviera en condiciones de suplir en ausencia al titular de la SIGEN debido a sus títulos profesionales.

Lo hasta aquí resumidamente expuesto pretende poner de manifiesto inconsistencias dentro de la propia Ley N° 24.156 vinculadas con la conformación de los niveles de conducción superior del organismo rector del sistema de control interno y sus conocimientos. Si ahora continuamos avanzando, vemos que el artículo 103° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, expresa que “El modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”. Resulta difícil de comprender, y menos aún de explicar, cómo se puede lograr el cumplimiento integral de lo citado, es decir de todos los aspectos incluidos en el artículo precedente, sin contar dentro del sistema de control interno con los conocimientos inherentes al ámbito fiscalizado; cómo se puede, frente a esa situación, ejecutar un control contributivo, es decir un control que sin alejarse de la función de fiscalización, resulte coadyuvante de la gestión mediante aportes técnicamente idóneos y temporalmente oportunos. Hoy, ello resulta de imposible cumplimiento, quedando el mismo circunscripto a meras expresiones de deseo, alejadas de su posible concreción.

El análisis de la conformación profesional de los equipos que componen la dotación del organismo rector del sistema de control interno, permite visualizar la insuficiencia manifiesta de profesiones con saberes vinculados a las actividades sustantivas de los diversos organismos que constituyen su universo de control. Inclusive, más significativo aún resulta el hecho de que tal circunstancia, se registra también en la conformación de las dota-

ciones de muchas de las unidades de auditoría interna (UAI) de los organismos fiscalizados, en cuya nómina de personal no figura ni tan siquiera, un sólo profesional de la rama del conocimiento vinculado con la actividad sustantiva del ente cuya estructura integran y actividades auditan, a pesar de la mayor injerencia de la SIGEN en la conformación de las UAI desde el dictado del Decreto N° 72/2018.

Es hora, cuando menos, de equiparar al valor otorgado al dominio de las herramientas y procedimientos propios de la auditoría, el vinculado con la materia o actividad sustantiva de los organismos fiscalizados. De no ser así, se perderá la oportunidad de propender al fortalecimiento del sistema mediante la elaboración de informes cuyos hallazgos y consecuentes recomendaciones resulten técnicamente idóneos, tener una visión omniabarcativa de todos los aspectos involucrados en la gestión y, por ende, potenciar la utilidad de los resultados de la tarea para los propios auditados y de la sociedad toda.

Es indispensable el conocimiento de las herramientas propias de una actividad, pero si a ello no se suma el conocimiento específico de la materia a la cual han de aplicarse, resultará imposible llegar a un resultado verdaderamente aportante.

El fortalecimiento del sistema requiere de una reflexión crítica con despojada de preconcepciones y sólo motivada por privilegiar la búsqueda del bien común y el resguardo de los intereses de la comunidad, verdadera titular de los activos públicos y destinataria de los servicios, cuya gestión y fiscalización financia a través del pago de sus impuestos.

Se podría comenzar con la incorporación a los equipos de las UAI, de profesionales pertenecientes a las dotaciones de los propios organismos en las que ellas se desenvuelven, a fin de que sumen sus conocimientos y experiencia en la gestión de las áreas sustantivas a los equipos de auditoría preexistentes. Igual proceder debería seguirse con referencia a la SIGEN, utilizando inclusive el Instituto Superior de Control de la Gestión Pública que funciona en su ámbito para realizar capacitaciones focalizadas sobre diversas áreas del sector público nacional.

Considero que es el momento de realizar una mirada crítica del sistema de control interno a partir del análisis de los resultados obtenidos tras casi tres décadas de vigencia. Creo que es momento de reflexionar sobre lo expresado por Karl Popper e iniciar el camino que permita salir paulatinamente de la coyuntural ignorancia, comenzando por la incorporación de los conocimientos necesarios, hoy ausentes.

# Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte

Julián Bertranou

## 1. Nuevos y viejos desafíos

El sector transporte en la Argentina ingresa al año 2020 con una agenda que se ha ido elaborando con el tiempo, no sin tropiezos ni cierta pereza: la búsqueda de una paulatina ‘descarbonización’, una mayor integración modal tanto en el ámbito del transporte urbano de pasajeros como en el de cargas, un intento de incrementar la eficiencia de los factores y unos requerimientos de asegurar una mayor accesibilidad y seguridad para los sectores y áreas más desfavorecidas. El Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático (PANTyCC) de 2017 prevé una serie de medidas en ese sentido: la reconversión de la matriz energética en el autotransporte urbano (expandiendo el uso de GNC), una creciente electrificación de unidades y servicios, el incremento del rol del ferrocarril en una matriz de cargas excesivamente volcada al autotransporte y medidas de eficiencia operativa y energética en este último sector. El Plan Federal de Seguridad Vial plantea el desafío de reducir significativamente la siniestralidad vial, instrumentando acciones tendientes a la formación de conductores, a la sensibilización pública y a la mejora de la infraestructura.

Con el Covid-19 y las medidas de confinamiento necesarias, el sector transporte, en especial el de pasajeros urbano e interurbano, sufrió un impacto inédito y hasta incomparable con el de los demás sectores productivos. La caída de los pasajeros transportados en el ámbito urbano no tiene precedentes (entre el 70 y el 80% según modo de acuerdo con datos de SUBE). El transporte interurbano casi ha desaparecido, tanto el terrestre como el aéreo.

Los efectos de la pandemia van a ser profundos y quizás más largos de lo esperado. Se tiende a suponer que una vez que estén dadas las condiciones para un retorno a las operaciones ‘normales’ (previas al confinamiento), los distintos actores intervinientes, empresas, usuarios y organismos públicos, van a retomar sus prácticas habituales. Poco se sabe del futuro, pero es posible anticipar que no reproducirá de la misma manera las condiciones previas. En la post-pandemia entonces, otra agenda se entrelaza con la agenda estructural mencionada anteriormente.

Distintas nuevas situaciones van a tener que considerarse en el futuro cercano del transporte: a) un porcentaje todavía indeterminado de ciudadanos va a ser renuente a usar transporte público; b) las medidas de distanciamiento se mantendrán por un tiempo más largo de lo esperado, con una caída del factor de ocupación de las unidades; c) el financiamiento público, artífice principal de la operación de los servicios urbanos, estará fuertemente comprometido por las múltiples demandas post-crisis y por el estancamiento de la recaudación; y d) el transporte interurbano deberá ser repensado en clave de una nueva viabilidad operativa y financiera.

Si la agenda previa necesitaba compromisos institucionales de gran envergadura, los nuevos desafíos los requieren aún más. Entre las estrategias institucionales prioritarias para abordar este cúmulo de desafíos en todos los sectores, y en particular en el sector transporte, es necesario mejorar el funcionamiento y la calidad de la coordinación intergubernamental, y en especial, la coordinación intergubernamental multinivel.

## **2. La intergubernamentalidad**

La coordinación intergubernamental alude a la capacidad de los entes estatales para actuar de manera conjunta en dirección a un objetivo común, suministrando de manera completa y oportuna, los aportes que cada uno de ellos comprometió en la producción del resultado final. Una coordinación intergubernamental plena requiere de una planificación común y de la organización de la acción conjunta para lograr el objetivo buscado.

Las características multidimensionales y multicausales de buena parte de los problemas que aquejan a nuestra sociedad, así como la distribución de las responsabilidades públicas en distintos organismos, frecuentemente de distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), representan las principales razones que deben invitar a los organismos públicos a diseñar estrategias de cooperación. Los incentivos para esta cooperación y consecuente coordinación de acciones no siempre están alienados en su favor: factores políticos, organizacionales o simplemente metodológicos,

impiden que muchas manifestaciones de buena voluntad se traduzcan en compromisos institucionales concretos.

En el caso argentino y asociado a su configuración federal, los distintos niveles de gobierno y en especial la Nación y las provincias, desarrollan una diversidad de funciones públicas concurrentes en el ámbito de las políticas sociales, productivas, ambientales y de infraestructura. En algunos casos cumplen la misma función y en otros, cumplen funciones distintas, pero dentro de un mismo proceso productivo. En el sector transporte, ambas situaciones son comunes: por un lado, operan o regulan servicios de transporte, por el otro, como ejemplo, la Nación cumple funciones de financiamiento o habilitación (puertos), y las provincias operan o regulan los servicios o las infraestructuras. La Nación tiene significativa presencia en el sector: domina completamente el modo aéreo y el ferroviario, y es un actor gravitante tanto en el autotransporte terrestre como en el modo marítimo/ fluvial. Sin embargo, hay segmentos como el transporte urbano de pasajeros, el tránsito y la seguridad vial, donde el rol provincial (y municipal) es central.

En esos ámbitos donde las funciones están distribuidas o son compartidas, por lo que necesitan de integración programática, coordinación organizacional y articulación operativa, la cooperación intergubernamental es imprescindible para garantizar que el producto final (un servicio a un pasajero o un generador de cargas) tenga el mayor nivel de calidad.

La gestión intergubernamental permite ver el proceso productivo de forma integral, permite pensar mejoras en eficiencia, en cobertura y en accesibilidad, facilita la armonización de normas y prácticas para garantizar un mismo servicio en todas las operaciones, habilita la mejora en el desempeño de roles especializados y genera confianza en los servicios públicos.

Sin embargo, no puede asumirse como un bien inexorable o inevitable. Como se mencionó anteriormente, el cementerio de iniciativas de cooperación y coordinación intergubernamental está arbolado por expresiones de buena voluntad de los participantes. La intergubernamentalidad requiere de diseños que identifiquen y contemplen los incentivos organizacionales de las partes. También necesita de programaciones más explícitas y de institucionalidades que formalicen los intercambios recurrentes. Y el camino se construye con compromisos que se cumplen gradual, pero efectivamente, alimentando el círculo virtuoso de la continuidad. Por supuesto, no hay que soslayar la necesidad de contar con líderes que piensen 'en grande'.

### **3. Agenda intergubernamental de transporte**

La agenda intergubernamental es inmensa, en todas las áreas de políticas públicas y en especial, en el transporte. La propia naturaleza del ‘desplazamiento’ tanto de personas como de bienes, atraviesa múltiples fronteras políticas y administrativas. Si a ello agregamos el carácter multidisciplinario y multidimensional de la movilidad y el transporte, donde intervienen aspectos técnicos, sociales, económicos, ambientales, demográficos y energéticos, la necesidad de cooperación y coordinación debe estar en el centro de cualquier proceso de mejora de la gestión pública.

Dentro esta variada agenda, es posible identificar algunos casos que implican oportunidades para una instalación o un relanzamiento de las instancias de coordinación intergubernamental. Se analizarán cuatro casos relacionados tanto con el transporte urbano, como con el interurbano y el de cargas.

#### ***a) Movilidad urbana sostenible a nivel nacional***

La movilidad urbana tiende a ser una responsabilidad de las autoridades subnacionales o locales. Sin embargo, en muchos países de Europa, América el Norte, Asia y América Latina (Brasil, por ejemplo), el gobierno nacional se ha convertido en un jugador clave. Los compromisos de descarbonización son asumidos en la esfera internacional por el nivel nacional, por lo que estas autoridades tienen un genuino interés de que las autoridades locales adopten medidas en ese sentido. El transporte es responsable por cerca del 15% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en Argentina, y el segmento urbano es el más significativo.

La tendencia inmediata puede ser la de crear un fondo en el nivel federal para apoyar iniciativas de descarbonización y eficiencia energética en el nivel local. Eso está muy bien, pero debe inscribirse en un acuerdo gubernamental interjurisdiccional mucho más abarcador. Por lo pronto, los gobiernos locales carecen muchos de ellos de conocimientos y experiencia para encarar procesos de reconversión de la matriz de movilidad. El gobierno federal puede apoyar técnicamente estos procesos y generar las condiciones para formular proyectos de transporte sostenible robustos y con alto impacto. El gobierno federal debe entonces disponer de fondos, de lineamientos generales y de apoyo técnico para apoyar a las autoridades metropolitanas o locales para que diseñen un proyecto de alto impacto.

Esto debe encararse en el marco de una jerarquización del Consejo Federal de Transporte y de la apertura de una Comisión sobre Movilidad Urbana Sostenible que fije los criterios generales que deben seguir las me-

trópolis y ciudades intermedias del país para encarar la readecuación de su matriz de movilidad y contar con recursos financieros valiosos, tanto nacionales como de la cooperación internacional.

### ***b) Movilidad urbana en el AMBA***

Un capítulo especial del punto anterior es el que involucra al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), por mucha diferencia, la principal y más compleja aglomeración urbana del país. Sobre la movilidad urbana en el AMBA se ciernen múltiples jurisdicciones: nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y municipal (de la Provincia de Buenos Aires). Cada unidad de gobierno dispone de ciertas competencias y servicios a su cargo que tienen un impacto significativo en las oportunidades de movilidad de los habitantes. La Nación gestiona ferrocarriles y autobuses de jurisdicción nacional. La Provincia de Buenos Aires (PBA) gestiona una amplia red de autobuses urbanos, así como segmentos de la vialidad. La CABA gestiona el subterráneo, los vehículos de alquiler, el tránsito y la vialidad local, y tiene una creciente injerencia en los autobuses caratulados como DF (con recorridos íntegros dentro de la Ciudad). Los municipios de la PBA tienen jurisdicción sobre el tránsito local, los vehículos de alquiler y una creciente red de autobuses (que representa cerca del 20% de los pasajeros totales de ese modo).

Los problemas que se suscitan con esta multijurisdiccionalidad son múltiples: diferencias en el tratamiento de los servicios y su fiscalización, problemas en cuanto al tratamiento integral de tarifas y compensaciones, imposibilidad de establecer prioridades comunes, diferencias en el tratamiento del tránsito y la circulación, y dispersión de la información sobre movilidad, entre otros muchos problemas que desembocan luego en resultados globales de ineficiencia, inequidad, desorden y falta de sostenibilidad.

Como en tantos otros temas comunes, los actores del AMBA del transporte han venido intentando crear una instancia colectiva de planificación, coordinación y gestión vinculada a la movilidad en el área. Luego de 50 años desde la primera propuesta más articulada, la creación de una autoridad metropolitana de transporte efectiva es todavía una deuda. El último intento, la creación entre 2012 y 2014 de la Agencia Metropolitana de Transporte (ATM), relanzada luego entre 2016 y 2019, ha producido logros muy magros. Las partes fundadoras (Nación, PBA, CABA) no terminan de involucrarse y de delegar funciones críticas para que la ATM asuma el liderazgo de la planificación y coordinación metropolitana. La coordinación de hecho la ha asumido la Nación, amparada en el poder ‘disciplinador’ del financiamiento (compensaciones tarifarias). Pero esto ya es insuficiente. El

AMBA necesita avanzar en una planificación de la demanda y de la oferta de servicios que se traduzca en mayor accesibilidad, sostenibilidad y eficiencia. Los presupuestos debilitados luego del Covid-19, van a necesitar de esfuerzos consistentes en materia de eficiencia. Los requerimientos sanitarios van a requerir de la armonización de normas de todo tipo a lo largo del territorio. Los requerimientos ambientales impulsarán una revisión de la matriz de movilidad, fomentando la descarbonización. Todos estos desafíos necesitan cooperación y coordinación intergubernamental.

En el relanzamiento de la ATM no alcanzan las buenas intenciones. Es necesario un análisis de los incentivos que tienen las partes integrantes para integrar esta sociedad. Su confirmación necesita basarse en estos incentivos: por un lado, ¿en qué y con qué se beneficia cada una de las partes?; por otro lado, ¿qué obligaciones deben cumplir las partes para seguir teniendo los beneficios por prestar servicios (compensaciones tarifarias)? En suma, debe ser una sociedad donde no sólo los ciudadanos se vean beneficiados, sino también los organismos públicos, con mayores capacidades para poder actuar.

El futuro de esta necesaria ATM depende del liderazgo, pero depende también de un diseño que identifique las funciones que deben ser delegadas y que beneficien a cada una de las partes. Unas funciones que pueden ser claves para generar esta asociación son la gestión integrada de datos de movilidad, el diseño integrado de las nuevas rutas del autotransporte, la armonización de normas, el diseño de planes directores de referencia obligada y el aval para el acceso a financiamiento por parte de las jurisdicciones (en el marco del plan director).

### ***c) Autotransporte de media y larga distancia***

El transporte interurbano de pasajeros sufrió como ningún otro de los sistemas de transporte, los efectos del confinamiento por la pandemia del Covid-19. Los servicios interurbanos terrestres y aéreos se redujeron a casi a cero, en un contexto de inédita desconexión humana entre ciudades. Cabe aclarar que el transporte de cargas mantuvo en buena parte su tráfico pre-crisis, como condición del abastecimiento y del mantenimiento de las cadenas productivas agrícolas e industriales.

En especial, el autotransporte debe pensarse de nuevo, y el mismo depende de decisiones públicas que caben a las autoridades domésticas, nacionales y provinciales (el sector aéreo tiene, contrariamente, un componente significativo de regulaciones internacionales). Tanto los permisos nacionales (interjurisdiccionales) como los provinciales (de aplicación al interior de cada provincia) deben replantear los parámetros de servicio

para incorporar regulaciones sanitarias (no se sabe hasta cuándo) y nuevas pautas tendientes a garantizar un buen servicio en el marco de las serias restricciones financieras actuales.

Como hay diversas jurisdicciones en juego y en especial, una gravitación muy significativa de los permisos interjurisdiccionales nacionales, el establecimiento de normas más homogéneas en la prestación de los servicios de media y larga distancia, así como la decisión de apoyar los servicios con subsidios indirectos a insumos básicos como el combustible, o la decisión de mutar a una matriz energética menos contaminante, o las decisiones sobre condiciones laborales, requieren de una instancia federal de análisis, negociación y supervisión de las decisiones estratégicas que se tomen. Esto es especialmente necesario porque, además, el sector viene perdiendo sistemáticamente pasajeros en los últimos 10 años, en favor del transporte individual, el avión, y nuevas formas de transporte colectivo (combis) para tramos más cortos (las cuales también necesitan de una regulación nueva).

La posibilidad de que el servicio de autotransporte detenga su caída relativa, y pueda competir mejor con el auto particular o el avión, articulando internamente su oferta (incluyendo las combis), es una planificación federal que contemple nuevas normas, nuevos parámetros (con sus bandas de implementación), nuevas tarifas y modos de comercialización, y nuevos acuerdos sobre beneficios impositivos. Sin un espacio federal concreto, que puede ser una extensión del propio Consejo Federal de Transporte, no será posible enfrentar una inevitable caída del sector, que producirá un impacto muy negativo para la conectividad de sectores más vulnerables y de ciudades medianas y pequeñas.

#### ***d) Puertos y Vías Navegables***

A excepción del Puerto Nuevo de Buenos Aires, los puertos públicos son todos de gestión provincial desde la ley 24.093 de actividades portuarias de 1992. La gestión la hace de manera directa un organismo centralizado de la provincia, y en el caso de los puertos más importantes, la gestión la realiza un consorcio público privado.

El gobierno nacional, además de la gestión de Puerto Nuevo (a través de la Administración General de Puertos), retuvo funciones importantes como la habilitación de puertos (públicos y privados) y el financiamiento de obras. Por otro lado, tiene jurisdicción sobre el mantenimiento y profundización de los canales principales de tránsito y acceso y en particular, sobre la vía de navegación troncal (mal llamada hidrovía – Paraná/Paraguay). A esto se le agregan las funciones de seguridad marítima y fluvial ejercidas por Prefectura Naval Argentina.

Este andamiaje de organizaciones y funciones se da en un sector fuertemente influenciado por grandes operadores de escala mundial, crecientemente concentrados: navieras y operadores logísticos. Las ventajas comparativas o las potencialidades de los puertos dependen en buena medida de decisiones que toman estos jugadores en función de la organización de su actividad a escala global. En un escenario como el que se describe, las posibilidades de incidir en el desarrollo portuario y fluvial por parte de los actores domésticos tienen limitaciones importantes. Pero una condición necesaria para que la Argentina pueda adaptarse favorablemente a la nueva realidad del comercio a escala global, ganando en eficiencia, en competitividad y en calidad en materia portuaria y de navegación, es la cooperación intergubernamental entre la Nación y las provincias.

En vez de alentar una competencia inter-portuaria insensata, o de asignar fondos cuantiosos a proyectos portuarios sin justificación, o desdeñar la realización de estudios sobre las opciones para el futuro desarrollo de la vía de navegación troncal, el país debe transitar un camino de cooperación, donde se expliciten objetivos estratégicos a alcanzar, se analicen opciones, se planifiquen intervenciones que permitan aprovechar al máximo la capacidad portuaria, contribuyendo a su vez, con objetivos ambientales. En función de una planificación de la que participen todos los actores, el gobierno nacional puede asignar fondos priorizando áreas y servicios determinados, alentando cierta competencia intra-portuaria y cierta especialización y coordinación interportuaria, buscando que el sistema como conjunto, sea más eficiente, eficaz e integrado multimodalmente. En ese sentido, también debe jerarquizarse el Consejo Federal Portuario como condición previa, para que ampare esta planificación y esta coordinación intergubernamental.

#### **4. Conclusión**

Los desafíos son múltiples, los que venían de antes, y los que se sumaron con el Covid-19; en el transporte, como en todas las áreas de gestión pública. Los esfuerzos gubernamentales van a tener que ser inéditos. La cooperación y la coordinación intergubernamental deberá ser una estrategia de acción, entre otras, pero encarada decididamente. Será una condición necesaria, no suficiente, pero condición al fin para mejorar los desempeños públicos en el sector transporte, en la medida en que una acción conjunta y ordenada permitirá pensar y operar la totalidad, ganar en eficiencia y eficacia, y empujar el umbral de calidad, sostenibilidad y accesibilidad hacia nuevas fronteras.

La intergubernamentalidad tiene a su vez sus condiciones: líderes que piensen ‘en grande’ los problemas; no desde sus ‘quintitas’, por lo pronto. Pero, además, un análisis más certero de lo que cada uno puede ganar con la acción conjunta. Esto implica comprender la ‘economía política’ de la descoordinación, para construir una economía política de coordinación y la cooperación. Y en esta faena hay que identificar beneficios, costos y posiciones mutuamente beneficiosas, así como estrategias para alcanzar a estas últimas. La intergubernamentalidad se asienta en una dinámica tanto política, como organizacional, y es necesario comprender y actuar sobre ambas dimensiones.



## **Cultura organizacional: aunque no la veamos siempre está**

Gustavo Blutman – Isidoro Felcman

### **Paso a paso, la cultura nos da un zarpazo**

Cuando pensamos que somos seres autónomos, ¡Zas! Nos damos cuenta de que estamos condicionados por un conjunto de símbolos, signos, representaciones, saberes, creencias, historias: la cultura. Algunos elementos de dicho conjunto son observables, se pueden ver y en algunos casos tocar. Un reglamento que establece cómo deben hacerse las cosas, es parte de la cultura organizacional manifiesta. En cambio, hay otros elementos que son invisibles, no se ven ni se tocan, pero existen y condicionan nuestra forma de ver el mundo y de accionar sobre él. La creencia que el jefe cuanto más lejos está mejor es la manifestación consciente de una presunción básica llamada distancia de poder. Las presunciones básicas son invisibles, pero gobiernan nuestra conducta a la manera de un gigantesco inconsciente colectivo organizacional.

Tenemos un ayer con el predominio de los valores de subsistencia, los que llamamos básicos: mejora del ingreso y mantener la estabilidad laboral son los pilares que fundamentan el vínculo entre los empleados públicos y la administración. Y en cuanto a tipos culturales, se destaca el apático: las organizaciones públicas en Argentina (y podríamos extenderlo a América Latina) tienen baja orientación a las personas y a los resultados, una escasa tolerancia a la incertidumbre y una alta distancia de poder entre empleados y jefes.

El presente, si es que es posible hablar de un presente, está marcado por un momento transicional estaqueado en la pandemia del coronavirus con cuarentena mediante. Muchos avizoran un gran cambio. Otros plantean algo que será recordado como una gran anécdota en los próximos años.

El futuro, y en este caso se abren varios escenarios posibles, nos muestra una cultura que necesita transformarse ¿producto de la pandemia? Dudo. Tal vez en el conocimiento, reconocimiento y el aprendizaje de técnicas incluidas en el teletrabajo.

Los cambios culturales son necesarios porque el mundo cambia constantemente y el pasaje a valores de auto realización y a tipos culturales nuevos y modernizadores son la piedra angular del cambio de la administración pública.

Plantaremos a continuación una línea histórica caracterizada por tres etapas: el ayer, el presente y el mañana de las organizaciones públicas.

### **Ayer: Eterno resplandor de una cultura sin recuerdos (en la administración pública)<sup>1</sup>**

El modelo administrativo-burocrático inspirado en el industrialismo clásico es el que alguna vez desarrolló con maestría Max Weber para satisfacer los requerimientos de la sociedad del siglo XIX: un diseño organizacional estandarizado, legalista, rígido, profesional, tecnocrático, impersonal para la toma de decisiones y la resolución de problemas. El modelo posindustrial de los siglos XX y XXI requiere capacidades diferentes: competencia, creatividad, flexibilidad, simplificación normativa y regulatoria, efectividad, eficacia y eficiencia, sensibilidad frente a los cambios, calidad de servicio al ciudadano.

El aparato público quedó detenido en el tiempo de su fundación original. Viejas prácticas aún se resisten a la modernidad requerida por los cambios que estos nuevos tiempos necesitan y que toda la sociedad reclama.

Concebimos a la administración pública como un sistema sociotécnico, que utiliza tecnologías centrales y de gestión, mediante las cuales se obtienen los productos y servicios que satisfacen los fines y objetivos organizacionales. Pero, al mismo tiempo, las organizaciones disponen de un sistema social que, si bien es influido por el sistema técnico, también tiene

---

1 Ver Felcman – Blutman (2020) Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado CUIINAP 18 INAP en <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUIINAP/issue/view/43> recuperado 02-10-2020

la capacidad de influirlo. Sistema técnico y sistema social interaccionan de manera recíproca: influyen y son influidos por el otro. La cultura organizacional es el núcleo central del sistema social.

Los sucesivos proyectos de transformación y modernización del aparato público en la Argentina desde los años noventa se basaron en un axioma: modificaciones en el sistema técnico son suficientes para generar resultados, sin tener en cuenta el sistema social, es decir, la cultura organizacional.

Se pueden inventariar múltiples factores que incidieron sobre fracasos totales o parciales en procesos de transformación de lo público. Pondremos la atención en uno de ellos, habitualmente soslayado: la cultura organizacional, un factor existente pero a veces invisible que, a nuestro juicio, dificulta la implementación exitosa de cambios en los nuevos modelos de gestión pública.

Veremos entonces que, si bien la cultura tiene algunas manifestaciones visibles llamadas “artefactos” (normas, procesos, rituales, símbolos, comportamientos, espacios físicos, sensaciones de bienestar y malestar), por debajo de esa superficie existen preferencias (valores) y creencias profundas (presunciones básicas) que no se ven, forman parte de un inconsciente, un imaginario colectivo organizacional y que, de manera silenciosa, no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación.

Desde principios del siglo XXI, parece estar renaciendo la confianza en el axioma original sobre la bondad tecnológica en procesos de cambio organizacional. La potencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) y el acceso masivo que la ciudadanía tiene para su utilización serían (ahora sí) factor determinante en el éxito de los nuevos procesos de transformación: desarrollo de TICs, aplicaciones baratas y masivas, acceso relativamente generalizado a medios de comunicación (teléfonos celulares, *notebooks*, etc.), gobierno abierto y escrutinio. Estos parecerían ser ahora los “nuevos dioses” que asegurarán la transformación y los cambios fundamentales que antes no podían lograrse por una mayor precariedad tecnológica.

Agreguemos a ello el factor de las crisis contextuales, como el caso de conflictos militares, migraciones masivas, pandemias, entre otros fenómenos, que aceleran los procesos de cambio latentes.

¿Serán estos nuevos elementos suficientes para sostener la transformación? ¿O una vez más la “dimensión invisible” se hará presente ralentizando y eventualmente deteniendo estos procesos? El temor a la autoridad, la baja tolerancia a trabajar en situaciones inciertas, el individualismo, la baja orientación a los resultados, la baja orientación a planificar hacia el futuro, ¿se modificarán por el solo hecho de la modernización tecnológica

y las crisis? Y si no cambian, ¿serán factor de retardo o fracaso en procesos de transformación?

En definitiva, estamos en presencia de transformaciones que, a nuestro juicio, requerirán de intervenciones simultáneas vinculadas con la operación de variables organizacionales habitualmente no consideradas en estos procesos. En este caso, la cultura organizacional.

De acuerdo a Edgar Schein la cultura organizacional es “un modelo de presunciones básicas —inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna—, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas”. Schein identifica y distingue tres niveles de la cultura organizacional:

1. un nivel manifiesto o visible, conformado por artefactos (objetos, normas escritas, rituales, símbolos) y, por extensión, todas las manifestaciones de malestar y bienestar que miembros de una organización pueden tener con su vida laboral dentro de ella (clima laboral);
2. un segundo nivel integrado por valores, que son las preferencias que miembros de una organización tienen respecto de ciertas cuestiones organizacionales por encima de otras (remuneraciones, beneficios sociales, tiempo libre, interacción con otros/as miembros, satisfacción con la tarea, compromiso, autorrealización, progreso);
3. un tercer nivel formado por las presunciones básicas, que son las creencias más profundas e “invisibles” y constituyen el “inconsciente colectivo organizacional” (distancia de poder, evitar la incertidumbre, individualismo, orientación al futuro).

Nos interesa aquí agregar otros dos niveles:

1. un nivel intermedio entre el segundo y el tercero, denominado “tipos culturales”, que definimos como los modelos organizacionales que responden a formas particulares que tienen las organizaciones de relacionarse con el contexto, de conducir, de gestionar y de recompensar a su gente.

Acá tenemos tipos culturales tradicionales: paternalista alta relación con los empleados baja orientación a los resultados. El apático (burocrático) y el anómico (falta de normas) tiene baja orientación a la gente y a los resultados. Los tipos culturales modernos o neo-organizacionales son el exigente, alta orientación a los resultados y baja orientación a la gente y el integrativo alto vínculo con la gente y con los resultados.

2. Un nivel de base fundante, al que llamamos “paradigmas”, que consideramos como “visiones del mundo”.

Partimos de una serie de consideraciones iniciales que estaban dirigidas a mostrar, primero, que los procesos de transformación del Estado que se han puesto en marcha en la Argentina tuvieron escasamente en cuenta la cultura organizacional. Segundo, que dicha omisión incide en el desarrollo de los procesos de transformación. Tercero, que la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización que puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambios. Los rasgos presentes en la cultura organizacional tienden a contrarrestar los efectos modernizantes de la retórica de los procesos de transformación.

El éxito de cualquier proceso de reforma estaría condicionado a que se produzcan modificaciones importantes en el ámbito cultural. El cambio de la cultura implica una modificación sustancial de una situación estructurante, una cristalización que debe romperse para construir nuevos valores, nuevos modelos. En este sentido, resultará necesario elevar, en primer lugar, los niveles de tolerancia a situaciones de incertidumbre provocadas o acrecentadas por el cambio organizacional. En segundo lugar, será indispensable introducir modificaciones en el tipo cultural, en pos de incorporar rasgos propios de los nuevos modelos, en especial del tipo cultural que hemos definido como integrativo. Ello traería como consecuencia cambios en el mapa valorativo de la cultura organizacional impulsando una mayor priorización de valores como el desafío, la necesidad de aprendizaje y el crecimiento, por mencionar los más importantes.

## **Hoy: Pandemia y Cultura un solo corazón**

Este apartado en algunos meses o años (tal vez) podrá ser eliminado o puesto en el ayer. ¿Parte de una gran anécdota? ¿O estaremos viviendo en otro tipo de sociedad? Por el momento no hagamos futurología y dediquemos unas breves líneas a esta situación histórica con un alto grado de intuición más que de información precisa.

Por ejemplo, el valor tiempo libre para la vida personal entra en conflicto cuando las tareas comienzan a desarrollarse en la casa. Al principio se puede hacer compatible el trabajo con la vida privada, pero la tensión que se empieza a generar colisiona con lo deseado.

Un valor anhelado en la administración pública fue y sigue siendo la libertad para decidir. Sin embargo, la situación de escaso vínculo genera algunos bloqueos ante la incertidumbre de las posibles decisiones. Las consultas informales entre empleados y jefes dejan de existir y cada uno debe afrontar decisiones que no estaban contempladas en los vínculos anteriores.

Los tipos culturales se transforman, aunque sea momentáneamente, producto de las incertezas de los tiempos que se viven. Probablemente la mirada focalice en el tipo cultural anómico, más que en el apático. Esas faltas, no de normas pero sí de referencias, desestabilizan las articulaciones sociales y se traducen en indefiniciones de conducción. Ejemplos cotidianos: ¿Cómo contabilizo la cantidad de horas trabajadas? ¿Cómo me comunico con mis pares y jefes? ¿Cómo articulo mi vida personal con mi vida laboral en cuarentena? Estas preguntas y otras más se intentan responder con el tiempo pero eso no permite una inmediata desvinculación de la anomia mencionada.

En el caso de las presunciones básicas, elementos más profundos de la cultura, la distancia de poder se desintegra, y la tolerancia a la incertidumbre, si la tuviésemos que trazar en una curva, tendría subas y bajas constantes.

No hay certezas, la cultura parece desvanecerse pero lo que en realidad logra es un proceso de transformación paulatina que va transformando los parámetros existentes. Nuevas relaciones, métodos, estrategias van apareciendo y eso desencadena una serie de eventos que a la larga pueden ser transformadores. La “bendita” frase “el teletrabajo llegó para quedarse” permea los imaginarios y logra descontroles momentáneos que instruyen nuevas formas de adaptación, aunque con dudas sobre su continuidad en la nueva normalidad o, podremos decir, la nueva anormalidad.

## **Mañana: ¡Alto están rodeados! Ríndanse somos la nueva cultura**

Anticipar el desempeño de lo social implica un desafío complejo que encarna peligros para quienes se abocan a tal tarea, pues los escenarios futuros contruidos en el pasado han presentado un alto nivel de error. Dicho de forma directa, es común que trabajos prospectivos de alta factura técnica hayan afirmado la ocurrencia futura de situaciones que, cuando los plazos se cumplieron, no fueron consistentes con lo real.

Respecto al Estado observamos dos grandes corrientes frente al futuro: una que considera bastante estable la situación actual y, por lo tanto, prevé solo cambios menores —y entonces los futuribles tienen el carácter de una evolución tendencial—, y otra que entiende que el equilibrio es precario y que estamos atravesando un período de importantes mutaciones. Estas tendencias no solo difieren en cuanto al futuro, sino también en el análisis del proceso que llevó a la situación actual. Separamos estos análisis en ortodoxos y heterodoxos, con tres escenarios.

1. Dogma vigente (ortodoxia liberal): Está asociado con el papel central del mercado, tiene un discurso cerrado al cambio y por ello se presenta como incuestionable
2. Camino sinuoso (heterodoxia reformista): este conjunto de ideas, que fue desarrollado por la socialdemocracia europea, pone el centro de gravedad en la sociedad civil. Plantea reformas y continuidades en lo que hace a la visión liberal tradicional.
3. Regreso al futuro (heterodoxia radical): se caracteriza por resaltar el carácter fundamental del intervencionismo estatal en la tarea de reconstruir un programa que represente los intereses de los sectores populares.

En un intento por vincular ahora escenarios y potenciales estados futuros de la cultura organizacional pública para cada uno de ellos, desarrollaremos algunas ideas sobre escenarios y tipos culturales, siguiendo la idea de asociar a cada escenario un tipo cultural ideal, teniendo en cuenta que los tipos ideales no existen empíricamente en estado puro. Plantearemos la consideración de estos tipos ideales como un recurso metodológico destinado a identificar extremos teóricos. La realidad se encargará luego de mostrar combinaciones híbridas.

### **Resumiendo los vínculos:**

1. Dogma vigente: se orientaría centralmente al tipo cultural exigente en línea con la mimesis de las estructuras de las organizaciones privadas. Hay un énfasis en objetivos y resultados, búsqueda de la eficiencia, importancia de lo técnico más que lo humano. El individualismo y el progreso personal son ejes conceptuales principales. Aceptación de contextos inciertos y alta distancia de poder
2. Camino sinuoso: habría un predominio del tipo cultural integrativo, en el que la participación y el vínculo con la sociedad civil son centrales. Hay una combinación entre la orientación a los resultados y el cuidado de la gente: visión, compromiso, trabajo en equipo, buena comunicación, preocupación por el desempeño individual y grupal, participación plena, toma de decisiones colectivas, rendición de cuentas frente a asambleas y pares, *managing without managers*. Alta tolerancia a la incertidumbre y baja distancia de poder.
3. Regreso al futuro: se correspondería con modelos de gestión neoweberianos destinados a modificar el pasado burocrático con la incorporación de herramientas de gestión modernas, aunque manteniendo esquemas de paternalismo (importancia de los/las líderes) combinados

con controles procedimentales tradicionales. La intervención del Estado es tan fuerte que se superponen las unidades organizativas y los diferentes sistemas de monitoreo. De todas maneras, hay una orientación a incorporar nuevas tecnologías destinadas a promover la obtención de resultados que priorizan lo social y la redistribución, con alta interacción entre actores. Baja tolerancia a la incertidumbre y alta distancia de poder

## **Propuesta (¿In?) decente**

Todo lo desarrollado previamente puede ser útil para elaborar una agenda de futuro con mirada holística. Dadas las características de este artículo, no se desarrollará aquí la agenda de manera completa. Solo se esbozarán sus elementos principales.

La agenda de futuro que se puede leer en el material mencionado en la cita 1, plantea acciones en 4 ejes: a) el Eje de Fines; b) el Eje Tecnológico; c) El Eje Social d) El Eje de Escenarios Futuros.

En el Eje de Fines se propone trabajar con un enfoque integral de cambios, considerando a las organizaciones públicas como sistemas socio-técnicos, una consolidación paradigmática para determinar un nuevo rol del Estado posburocrático e igualitario, un énfasis en la generación de resultados orientados a la ciudadanía y la sociedad, la planificación estratégica participativa como herramienta fundamental de orientación al futuro.

En el Eje Tecnológico la propuesta es considerar la calidad y la relevancia de las tecnologías de gestión a utilizar, teniendo en cuenta no solo las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sino también el resto de las tecnologías de gestión que la administración pública utiliza: planificación, presupuestación, programación, finanzas, contabilidad pública, normas y procedimientos, recursos humanos, trabajo en equipo, toma de decisiones. En la referida publicación (cita 1) se podrá encontrar un inventario completo con más de 100 tecnologías de gestión.

En el Eje Social la propuesta es generar un fuerte involucramiento y compromiso participativo de la sociedad en la gestión pública, un trabajo permanente sobre lo manifiesto y lo invisible de la cultura organizacional, el desarrollo de capacidades de liderazgo para impulsar cambios, la instalación de un servicio profesional de carrera administrativa y la adopción de nuevas formas de trabajo.

Finalmente, en materia de Escenarios Futuros sugerimos tener en cuenta el análisis prospectivo del Estado incluyéndolo en la agenda pública a fin de prepararse para los cambios. El futuro es parte de nuestro presente. Esta línea de acción guarda coherencia con la del planeamiento estratégico

participativo. Del mismo modo se propone tener en cuenta la complejidad de las políticas públicas. En este sentido, deberán repensarse mediante la adopción de una mirada multidisciplinaria, interactiva e iterativa.

Ayer, hoy y mañana no son fotos aisladas sino una película en donde los protagonistas somos nosotros mismos y en donde actuamos para que el final realmente sea positivo.

## **Bibliografía**

- Blutman, G. y Cao, H. (2019). El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el 2030. Buenos Aires: Edicon
- Deal, T. y Kennedy, A. (1985). Las empresas como sistemas culturales: ritos y rituales de la vida organizacional. Buenos Aires: Sudamericana.
- Denison, D. (1991). Cultura corporativa y productividad organizacional. Bogotá: Legis editores.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2012). «Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional». Voces en el Fénix N.º 17. FCE-UBA. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/nuevos-modelos-de-gestión-pública-y-cultura-organizacional> [Fecha de consulta: 13-4-2020].
- Felcman, I., Blutman, G. y Méndez Parnes, S. (2002). «Culturas organizacionales públicas». Buenos Aires: Ediciones cooperativas.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. y Minkov, M. (2010). Cultures and Organizations: Software of the Mind (3.a edición). Nueva York: Mc
- Schein, E. (1988). La cultura empresarial y el liderazgo. Barcelona: Plaza y Janés



## **Contrataciones públicas. Una cuenta pendiente con la ciudadanía**

Carlos Cagnoli

### **Introducción**

Los recientes casos de adquisiciones de bienes a precios excesivos en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por compras realizadas en el marco de la pandemia del COVID 19, ponen otra vez en el tapete el tema de las contrataciones del Estado y las sospechas de corrupción.

La realidad que este es un tema de larga data, cuya regulación -junto con la administración del patrimonio del Estado- quedó fuera de la Ley de Administración Financiera N° 24156, aunque en el proyecto original se preveía incluirlos.

Por tal motivo, y aunque existieron numerosos proyectos de ley que nunca se trataron, las contrataciones del Estado siguen siendo una cuenta pendiente con la ciudadanía, desperdiándose millones de pesos al año y creando nichos de corrupción de un lado y del otro del mostrador. El Estado en Argentina, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, es el mayor comprador del mercado, pero un mal comprador y peor negociador.

La pregunta es por qué después de tantos años el logro de un sistema de contrataciones eficiente y transparente en Argentina sigue siendo una cuenta pendiente con la ciudadanía.

A mi entender podemos encontrar numerosas deficiencias que hacen que el Estado sea no solo mal comprador sino que facilite en algunos casos la connivencia de los proveedores entre sí y/o con el Estado. En este sintético trabajo trataré de dar respuesta al interrogante planteado,

abordando cinco puntos: las deficiencias normativas, tecnológicas, operativas, la cartelización de proveedores, y por último las deficiencias en el control.

## **Deficiencias normativas**

Una de las mayores dificultades con las que se encuentra el personal operativo de contrataciones, los potenciales proveedores del Estado y el sistema de control, es la dispersión normativa que tiene el actual régimen de contrataciones. Debemos recordar que dicho régimen no fue fruto de la labor legislativa de nuestro Congreso, sino de la necesidad del ejecutivo de adecuarlo al pensamiento privado -al amparo de las políticas neoliberales-, teniendo por modelo los manuales de contrataciones de los organismos internacionales.

Si bien el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental preveía originalmente la reforma de los sistemas de contrataciones y de administración de bienes, lo cierto que los diferentes proyectos de ley presentados al Congreso nunca fueron sancionados (Cagnoli, 2000).

Así, luego de una década de idas y venidas, finalmente por Decreto N° 436/00 (actual Dto N° 1030/2016) se sancionó el “reglamento de contrataciones”, y un año después por Decreto de delegación legislativa N° 1023/2001 se sancionó el “régimen de contrataciones”, o sea que por efecto inverso la norma dio a luz primero la reglamentación y luego la ley.

Con esta nueva normativa se pasó de un régimen único que alcanzaba a “todos” los organismos del Estado (Decreto N° 5720/72), a un régimen que podríamos denominar “multinorma”:

- a. El nuevo régimen de contrataciones alcanza solo a los procedimientos llevados a cabo por las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional comprendidos en el artículo 8° inciso a) de la ley 24.156 (esto es, ministerios, organismos descentralizados, universidades nacionales e instituciones de la seguridad social).
- b. El resto de los organismos (empresas, sociedades del Estado, entes públicos excluidos de la Administración Nacional –AFIP, INCAA, PAMI, Obras sociales, etc-) al amparo del Decreto N° 1023/01, sancionan sus propios regímenes de contrataciones.

Si bien debemos decir que no estaría mal que un organismo ante su especificidad propia (por ejemplo, el INVAP) tuviere un régimen distinto, el tema es que existe una multiplicidad de regímenes similares para contrataciones similares.

- c. Asimismo al quedar excluidos de su aplicación figuras jurídicas como las empresas y sociedades del Estado, se provoca un vacío legal dado que al ser figuras del derecho privado no hay un régimen de contrataciones que los contenga, y por lo tanto tampoco un sistema de control que se les pueda aplicar.
- d. Por último debemos destacar la altísima dispersión normativa existente. Si observamos en <https://comprar.gob.ar> –solapa normativa- podemos contabilizar más de 160 normas vigentes incluyendo Decretos, Decisiones Administrativas, Disposiciones y Comunicaciones de la Oficina Nacional de Contrataciones. A éstas deberíamos agregarle unas 20 normas complementarias (precios testigos, estándares tecnológicos, contrate nacional, protección de discapacitados, etc).

## Deficiencias tecnológicas

En los últimos años el rediseño de las páginas web del Estado, junto al traslado del sistema informático de la Oficina Nacional de Contrataciones del ámbito del Ministerio de Economía al de la Jefatura de Gabinete de Ministros, trajo aparejado una reducción de sus capacidades institucionales, entre las cuales podemos encontrar:

- a. Disminución de la capacidad de los servidores informáticos de la ONC para el procesamiento de la información,
- b. Con respecto al sistema COMPR.AR, al año 2018 presentaba inconsistencias como la coexistencia con el sistema de Argentina Compra, organismos contratando por fuera del sistema electrónico, y bajo nivel de apertura de datos (Craparullo J & Giullitti Oliva M 2018).
- c. Las páginas web son poco amigables para los proveedores y/o faltos de información. Podemos observar en <https://comprar.gob.ar>, <https://contratar.gob.ar>, y <https://argentina.gob.ar> que las páginas carecen de nómina de autoridades, direcciones, mails o teléfonos de contacto. Asimismo, el contacto se realiza a través de “tickets de consulta” convirtiéndose en algo absolutamente impersonal.
- d. Además se presentan dificultades para encontrar en el sistema de la ONC un llamado a contratación publicado en Boletín Oficial. La información de un llamado a contratación publicada en Boletín Oficial no coincide con los parámetros de búsqueda que pide el sistema de la Oficina Nacional de Contrataciones, dificultando cualquier intención de búsqueda.

## Deficiencias Operativas

Las Oficinas de Contrataciones son áreas sensibles y con un marco normativo complejo. Si bien mi experiencia en el Estado me permite reconocer que existen en muchos organismos estatales agentes honestos y bien preparados en las áreas de compras y contrataciones, estos deben luchar con numerosas deficiencias que alcanzan al sector público en general:

- a. Las áreas son conducidas por cuadros políticos, muchas veces sin experiencia, en los que prima la lealtad política y no la capacidad. Podemos observar en el Boletín Oficial que casi la totalidad de los nombramientos en cargos ejecutivos son transitorios por 180 días y por excepción a los requisitos básicos para el cargo. En el caso de los sobreprecios en el Ministerio de Desarrollo Social en el año 2020, la lealtad política quedó clara cuando al pedirle la renuncia a un Secretario de Estado, renunciaron 15 funcionarios junto con él.
- b. Otra de las dificultades es el escaso personal permanente y capacitado. Las nuevas formas de contratación establecidas a partir del año 1995, dejaron como resultado en todas las áreas del Estado una alta rotación de personal transitorio, por lo cual no se formalizan cuadros capacitados y permanentes en el tiempo.
- c. A pesar de la complejidad normativa y operativa, el personal de las oficinas de Compras no tiene una capacitación sistemática, los cursos de la ONC en su mayoría son cortos, mientras que por ejemplo, en contrapartida, la Secretaría de Hacienda para capacitar a su personal en presupuesto y administración financiera dicta cursos que duran de uno a doce meses.
- d. A su vez al realizarse las contrataciones, muchas veces suele existir un aislamiento administrativo, contentándose la administración con cumplir el procedimiento sin hacer un verdadero análisis de su contenido.
- e. Asimismo debemos decir que cuando una empresa, a pesar de cotizar continuamente sobreprecios por fuera del mercado o realizar entregas de mala calidad, se convierte en proveedora “habitual” de un organismo, indudablemente alguien está incumpliendo sus deberes de funcionario público existiendo connivencia de la administración con los proveedores.
- f. Debemos reconocer que el Estado en líneas generales es mal pagador, y ese es un error que se paga caro, pues desalienta la participación y brinda excusa para los sobreprecios.

## **Cartelización de los proveedores**

Las deficiencias enumeradas indudablemente fomentan el desinterés de los proveedores particulares, dejando el mercado en mano de empresas que generalmente tienen un área para la atención de contrataciones, o capacidad para pagar una consultora que gestione las contrataciones en su nombre.

Al disminuir la cantidad de oferentes interesados, crece la posibilidad que tienen las empresas de cartelizarse para acaparar el mercado y cotizar sobreprecios, pasando muchas veces a ser el Estado un simple espectador.

- a. En algunos rubros (especialmente servicios) algunas empresas acuerdan dividirse los organismos donde cada uno puede cotizar.
- b. Otras veces en una licitación las empresas imponen la adjudicación de sobreprecios acordando precios mínimos a cotizar, o a veces participando varias empresas de un mismo grupo empresario.
- c. A veces se presentan empresas que cotizan bajo y luego desisten su oferta con pérdida de la garantía presentada, vendiéndole el contrato a la empresa que sigue, recayendo así la adjudicación en precios sustancialmente más altos.
- d. Otras empresas se organizan como multirubros (bolseros o gitanos), cotizando en todas las licitaciones y renglones. Estas empresas cotizan precios muy baratos en las contrataciones donde tienen competencia, y precios muy caros donde no hay oferentes. Generalmente entregan productos de muy mala calidad.
- e. En estas prácticas espurias tampoco falta la extorsión a proveedores chicos para que no coticen o para imponerles un precio mínimo.

## **Deficiencias en el control**

El último punto a tratar es la ineficiencia en el control, donde confluyen no solo la falta de mecanismos de participación ciudadana (accountability) sino también la falta de efectividad de los sistemas tradicionales de control, y de autonomía de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación (Volosin, 2015).

- a. Hasta los años 90 cada organismo tenía una delegación del Tribunal de Cuentas. Todas las contrataciones, antes de su adjudicación, debían pasar por dicha oficina para evaluar la legalidad de los procedimientos y de encontrar irregularidades las actuaciones eran devueltas con un dictamen vinculante. El examen era ex ante y prevenía las consecuencias. Con la disolución del Tribunal de Cuentas pasamos al control ex post, o sea que se controla después que el daño ya está hecho.

- b. No existen controles cruzados intra organismo, que posibiliten detectar la connivencia de las partes, cuando una entidad convierte en proveedor habitual a una empresa que cotiza sobreprecios o realiza entregas de mala calidad.
- c. Hasta el año 90 las normas generales de control aconsejaban que quienes tenían bajo su responsabilidad el proceso de compras, no debían intervenir en la selección de ofertas y/o la recepción de los bienes. A partir del nuevo régimen en muchos organismos esta premisa quedó sin efecto.
- d. Asimismo, con la autorización y aprobación de gastos se establecía un sistema de control por instancias sucesivas, donde un funcionario autorizaba el gasto y otro de mayor jerarquía evaluaba lo actuado y aprobaba la contratación. Luego de la reforma de la administración financiera, a partir de los jurisdiccionales dispuestos por el Decreto N° 2662/92 y posteriores, el gasto puede ser autorizado y aprobado por el mismo funcionario, facilitando así la posibilidad de connivencia.

## Conclusión

El sistema de contrataciones es el medio por el cual el Estado adquiere bienes y servicios para el mantenimiento de las entidades estatales sino también para el cumplimiento de sus objetivos.

Por lo tanto, cada uno de esos bienes y servicios debe tener un fin público, no solo porque quien lo financia es el ciudadano sino también porque el destinatario final es el ciudadano. Tanto la corrupción como las deficiencias en las contrataciones se pagan con la merma de bienes y servicios a la comunidad (alimentos, insumos hospitalarios, etc).

Para que podamos medir la magnitud, según el Ministerio de Economía el presupuesto vigente para el ejercicio 2020 para la contratación de bienes y servicios es de \$ 7.592.928,33. Si pensamos que el índice de transparencia internacional indica que un 20% se pierde en el camino estamos hablando que solamente por corrupción unos \$1.500.000.000 no van a llegar a su destino.

Es hora que el Estado argentino adopte un sistema de contrataciones eficiente y al servicio del ciudadano, el cual debería contemplar como mínimo:

- a. Sanción de una norma única superadora por ley, que alcance a todos los organismos del Estado,
- b. Diseño de un sistema informático eficiente y amigable que incorpore a todos los organismos y permita producir datos abiertos a la ciudadanía,

- c. Dotar a las oficinas de contrataciones de profesionales permanentes, capacitados y bien remunerados,
- d. Establecimiento un sistema de control preventivo (ex ante) de las contrataciones, como así también volver a los controles por instancias sucesivas,
- e. Establecimiento de un sistema de control interno en cada organismo que permita evaluar la efectividad del desempeño de las diferentes áreas (contrataciones, adjudicaciones, recepción de bienes), previniendo así la connivencia con los proveedores y permitiendo corregir los desvíos que se produzcan,
- f. Participación ciudadana en el control de las contrataciones.

## **Bibliografía**

- Cagnoli C (2000). Análisis del Régimen de Contrataciones Argentino. Buenos Aires, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, ed. 267.
- Secretaría de Hacienda de la Nación (1992). Buenos Aires, Asociación Argentina de Presupuesto Público, Revista N° 21.
- Craparullo J & Giullitti Oliva M (2018). Transparencia en las contrataciones públicas del Sistema Nacional. Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Volosin N (2015). Datos abiertos, corrupción y compras públicas. Buenos Aires, Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos.



## **Neo weberianismo latinoamericano: el modelo de gestión estatal para la postpandemia**

Horacio Cao y Maximiliano Rey

### **Introducción: ¿estamos ante una nueva etapa?**

Más allá de todas las acotaciones y las llamadas al pie que puedan corresponder, cada vez son más las voces que sostienen que estamos en plena transición hacia un nuevo orden global. Estas voces, que empezaron a oírse con la crisis del 2008, parecen estar más vigentes que nunca a partir de la crisis vinculada a la pandemia y sus efectos sobre todos los planos de la vida social.

Como no podría ser de otra manera, las características que tendría este nuevo orden están sujetas a un arduo debate. Una de las dimensiones básicas en la disputa remite a cuál será el instrumento central del orden social y económico: si serán preponderantes los procesos regulados por una instancia jurídico/política o primarán las ideas de auto organización de actores sociales y agentes económicos. Dicho en criollo: Estado o Mercado.

Es un dilema con muchas paradojas y puntos grises, pues salvo en extremos más bien marginales -¿Quedan soviéticos? ¿Cuánta relevancia tiene la visión anarco liberal?- los actores en pugna postulan un cambio de equilibrio entre ambos polos. Una reedición de lo que sostuviera Claus Offe en “Contradicciones en el Estado del Bienestar” para la crisis de los ’70: ¿Cuál de estos dos polos liderará la salida?

Recordemos que para aquella época pugnaban ideas que buscaban revalorizar la libertad individual y el consumo personal frente a otras que hablaban del producto social y el esfuerzo colectivo. En la dimensión es-

tatal, esto se traducía en la puja entre quienes hablaban de reemplazar la “matriz estado céntrica” del Estado Benefactor por un “Estado Modesto” (el concepto es de Michael Crozier), que redujera la sobrecarga que estaban soportando las estructuras públicas, y los que propendían a una democratización y ampliación de la esfera de la actuación político/estatal.

En aquella oportunidad triunfaron las ideas que demandaban una reducción drástica de la intervención estatal y que postulaban al mercado como el principal instrumento de mediación social<sup>1</sup>.

Con un cambio tan importante en la perspectiva de lo estatal no debería extrañarnos que surgiera un nuevo enfoque -la llamada “Nueva Gerencia Pública”- que se propuso, explícitamente, romper con la tradición weberiana que había primado desde principios del siglo XX. Esta nueva manera de mirar el Estado era bastante pesimista con respecto a las capacidades estatal -de hecho, postulaba que el aparato público debía quedar reducido a la mínima expresión- y buscaba en la gestión privada buena parte de sus recetas, herramientas y dispositivos.

Como se adelantó, estamos frente a una coyuntura en donde parece que, como hacia mediados de los '70, el camino se bifurca: ¿se pronunciará la tendencia hacia el mercado o volveremos sobre nuestros pasos y plantearemos la necesidad de ampliar los espacios de regulación estatal?

La moneda está en el aire y hay pronósticos para todos los gustos. Quienes esto escriben consideran que lo relevante no es desarrollar un ejercicio anticipatorio, sino tener una conducta proactiva hacia el futuro que se considera más virtuoso.

En este sentido, si se parte del supuesto de que estamos entrando en nuevo tiempo, es claro que se precisa un tono crítico y reformulador del enfoque gerencialista y sus herramientas -muchas de las cuales sobreviven mejor que el propio paradigma como un todo-, ya no sólo por sus defectos e inconsistencias -cruciales, sobre todo en el ámbito latinoamericano- sino también porque está quedando crecientemente desfasado con relación al contexto que empezamos a recorrer.

## Los debates en curso

Dicho directa y claramente: consideramos que la crisis del 2008 ha abierto una nueva etapa y que la pandemia no ha hecho más que acelerar la transición. Existen múltiples elementos que nos hacen pensar en tal resolución

---

1 A los fines del presente trabajo no es significativo establecer si efectivamente ocurrió este retiro estatal, pues lo que analizamos son las ideas desde donde se despliega la gestión pública.

como, por ejemplo, la creciente multilateralidad del orden mundial o la insuficiencia de las ideas pro mercado para responder a la pandemia.

Como consecuencia de lo que venimos sosteniendo en los párrafos precedentes, la tarea que tenemos entre manos no se limita a remarcar que las ideas gerencialistas son un camino sin salida para la Administración Pública; también tenemos que debatir sobre del nuevo modelo de gestión estatal que precisa nuestro país.

De todas formas, no debe minimizarse la tarea de crítica: la Nueva Gerencia Pública sigue siendo importante. esto es así porque más allá de que no tenga la potencia de otrora -su apogeo puede situarse en los lejanos '90s- todavía pervive como una cultura organizacional que impacta en la forma en que se diseñan y se hacen aproximaciones a la gestión pública. y esto ocurre a pesar de que existe una notable cantidad de textos que, aún con importantes matices en sus orientaciones político/administrativas, han subrayado la inadecuación de gerencialismo.

El desencanto con la Nueva Gerencia Pública podría ser lo que explica el inusitado impacto y la amplitud de adhesiones que alcanzó el “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI”<sup>2</sup>. Este documento propugnó el encuentro de autoridades, funcionarios, sindicalistas, profesores universitarios, investigadores o expertos en administración pública detrás de un programa mínimo de reformas, alcanzando una relevante repercusión mediática y logrando la adhesión de muchos de las figuras más prestigiosas del campo disciplinar.

Dentro de las/os investigadoras/es que tienen esta visión crítica, los autores de este trabajo son parte de un grupo que desde hace más de una década produce trabajos dirigidos a sentar las bases de un nuevo modelo de gestión estatal<sup>3</sup> el que aquí, provisoriamente, denominamos como neoweberianismo latinoamericano. En lo que queda del trabajo resumiremos sumariamente sus elementos centrales.

---

2 Uno de los autores de este texto así lo expresó en las diferentes instancias públicas en que presentó el “Consenso...” en su carácter de miembro del grupo promotor. Acerca del consenso ver <https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica/home>

3 Al final del texto se presentan algunos trabajos que los autores consideran que han sido relevantes y particularmente inspiradoras en su búsqueda de un nuevo modelo de gestión pública. Pedimos disculpas por las inevitables omisiones.

## Neoweberiano y latinoamericano

La **primera** característica a remarcar es que se trata de un enfoque situado: no postula una solución universal para el Estado y la Administración Pública, sino un conjunto de prácticas para América Latina en el marco de la crisis del siglo XXI, de la situación de exclusión social que caracteriza la etapa y de la centralidad estatal que históricamente recorre las formaciones sociales del subcontinente.

En **segundo lugar**, se siente emparentado con las líneas de recuperación del pensamiento weberiano, en varios sentidos:

- a. de dotar de una racionalidad global al funcionamiento estatal, por oposición al *agencialismo* y a la reificación de las lógicas particulares de cada política pública<sup>4</sup>;
- b. de establecer mecanismos tendientes a la impersonalidad y la neutralidad propia de un Estado que pretenda garantizar la igualdad en el acceso a sus políticas; y
- c. de favorecer el apego a los lineamientos políticos que debe seguir el cuerpo administrativo.

La recuperación de la racionalidad de medios se complementa con contenidos extraweberianos – los elementos “neo” y “latinoamericano”- relativos a promover una racionalidad de fines, vinculada a la cuestión democrática y de respeto de la voluntad popular.

En términos operativos, esto implica la necesidad de instalar en cada microespacio del accionar estatal la idea de servir a la democracia. Este sería el puente que vincula la racionalidad de fines con la actividad concreta de la Administración Estatal; la savia que evita el ritualismo y la apatía propia de una burocracia que actúa en el escenario acotado de la racionalidad de medios.

Una coordinación por “doctrina”, que “pasa por la internalización de los fines y criterios por parte de los operadores”. Se lograría así la convergencia de comportamientos como “producto de comprensiones y orientaciones compartidas” (Martínez Nogueira, 2010: 21). Obviamente, este compromiso de las/os trabajadoras/es implica también su revalorización por parte de la propia administración, con condiciones de trabajo y remuneración acordes al mismo.

Para hacer posible esta racionalidad de fines, y como **tercer elemento** crítico, lo neoweberiano se postula no solamente como un regreso a las

---

4 Lo cual no quita que, pensamiento situado mediante, distintos organismos sectoriales apliquen herramientas diferentes, según la aptitud particular para su sector.

normas -visto el fracaso del experimento flexibilizador encarnado en el *New Public Management*- sino con un ideario híbrido que usa herramientas democratizadoras del abordaje de Gobernanza y, en menor medida y subordinada al Estado de Derecho, de la mirada gerencialista.

La hibridación de modelos es siempre una tarea ardua. No es la simple sumatoria de instrumentos o herramientas de diversos esquemas, puesto que por detrás de ellos se encuentran ciertas lógicas que deben ser compatibles entre sí. Creemos que más que postular acoplamientos específicos vale pensar patrones generales: por ejemplo, la plasticidad de las ideas de la gobernanza para identificar y dar cauce a las preferencias de los actores sociales no debe llevar a la preeminencia de la sociedad civil sino a articulaciones virtuosas con el proyecto de gobierno que establezca la autoridad democráticamente legítima.

Debe notarse también que la hibridación propuesta adquirirá diversos equilibrios según las tareas a realizar y, por ende, serán distintos en sectores que brindan servicios que en los asignados a ejercer la *potestas* pública. Varios autores han expresado estas ideas que aquí ejemplificamos con las palabras Ramió Matas (2019: 87):

Para las actividades de regulación de derechos y de disciplina administrativa requiere de un modelo burocrático neutro y eficaz. Para la prestación de servicios precisa un modelo gerencial... con una orientación empresarial, pero con valores públicos. (...) Para la participación ciudadana (...) un modelo de gobernanza (...) que facilite la entrada activa de los ciudadanos y de los colectivos de ciudadanos<sup>5</sup>.

Asociado a esto también debe debatirse la vinculación entre políticas generales y atenciones particulares. En la actualidad, incluso el Estado más pequeño genera una infinidad de políticas, programas, planes y actividades, por lo cual es muy difícil plantear que no exista diferenciación de destinatarios.

Sin embargo, si el objetivo es elaborar políticas estatales de calidad, que tiendan a desandar las desigualdades sociales y territoriales, es mejor optar por iniciativas cuasi universales antes que focalizadas. Y en este sentido, la posibilidad de *customización* debe darse en el *delivery*, no en las características esenciales de lo ofrecido. Esta diferenciación también abre un debate sobre la relación entre innovación administrativa y regularidad.

Dado que lo expresado en este texto tiene carácter de ideas en construcción, no cerraremos con las consabidas conclusiones sino con la apela-

---

5 Olsen se expresa en un sentido semejante: "(...) en las sociedades modernas y pluralistas (...) resulta poco probable que la administración pública pueda organizarse sobre la base de un único principio" (Olsen, 2004:13).

ción a seguir pensando y construyendo conocimiento sobre los modos de gestión en cada organismo estatal, en colaboración con las representaciones gremiales, los movimientos sociales y los partidos políticos populares y sobre todo poniendo en entredicho las perspectivas que, exportadas desde los centros de pensamiento hegemónicos, promueven una mirada única y totalizante, extraña a nuestra historia, idiosincrasia y realidad.

## Bibliografía

- Martínez Nogueira, Roberto (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias” en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” Proyecto de Modernización – Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires
- Ramió Matas, Carles (2019), Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Olsen, Johan (2005) “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 31, 23-62.

## Anexo bibliográfico

- Algunos textos recomendados para un análisis crítico de la experiencia de la Nueva Gerencia Pública en Argentina y propuestas para un nuevo modelo estatal y de gestión.
- Amaya, Paula (2016) “*Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*” Universitat Autònoma de Barcelona, Cataluña
- Anchorena, Beatriz (2017), *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008* (Doctoral dissertation, Georgetown University).
- Badía, Gustavo (2019) “*Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenada*” en “El Estado, la política y los diseños institucionales” Paula Amaya (compiladora) - Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires
- Bernazza, Claudia y Ronis, Matías (2013). “Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan”. En Boletín PEPP N° 56, FLACSO, Argentina.
- Berrotarán, Patricia y Pereyra, Elsa (2012). “Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina”, en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 30, 141-167.
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (2019), *El futuro del Estado*, Buenos Aires, EDICON.
- Cao, Horacio; Laguado Duca, Arturo y Rey, Maximiliano (2015), *El Estado en cuestión*, Buenos Aires, Prometeo.
- Castellani, Ana, y Llanpart, Flavia (2012). “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”, en *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 6(9), 155-177.

- Cormick, Hugo (2016) "El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales -período 2003-2015", en Alejandro L. Robba (ed.) *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: Reflexiones sobre la realidad argentina*. Moreno, UNM Editora. pp. 445-467
- Fontdevila, Pablo, Cotter, Sebastián y Saccani, Pablo (2018), *Hacia un Estado Sin Trámites*, Buenos Aires, EDUNTREF.
- García Delgado, Daniel y Ruiz del Ferrier, Cristina (2015) "El paradigma posneoliberal en un tiempo de inflexión", en García Delgado y Ruiz del Ferrier (comps.) *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad. Desafíos y políticas públicas*. Flasco Argentina.
- Krieger, Mario (2015) "*Sociología de las organizaciones públicas. Un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la Administración Pública*" Buenos Aires: Errepar S.A.
- Mazzei, Héctor (2015) "*Nuevos Liderazgos y gobernabilidad. Saliendo de la Jaula de Hierro*" Congreso de Política y Gobierno (Publicación del evento). Escuela de Política y Gobierno. UNSaM, Buenos Aires
- Moreira Slepoy, J y Santiago, G. (2020) "*Neoliberalización y nuevos escenarios estatales. Algunas coordenadas teóricas y una referencia al caso argentino*" en Moreira Slepoy, J y Santiago, G. (comps) *Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Córdoba. IIFAP - FCS Universidad Nacional de Córdoba
- Pando, Diego (2019) "*Más allá de los fuegos artificiales: la noción de innovación pública como ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades estatales*" trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) – Buenos Aires
- Perelmiter, Luisina (2016), *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Sotelo Maciel, Jorge (2013) "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el Siglo XXI", en Revista Estado y Políticas públicas, N°1, FLACSO. <http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/8520/1/RFLACSO-EPP1-03-Sotelo-Maciel.pdf>
- Vilas Carlos M (2005) *Pensar al Estado*, Conferencia en la Universidad Nacional de Lanús, EdUnla.



## **La reflexión como primer paso para ser conscientes sobre la necesidad de transformación**

Yanina Cataldo

La actual situación de emergencia económica, social y sanitaria nos obliga a profundizar sobre el rol del Estado, la Administración Pública y el perfil de los funcionarios públicos y, el verdadero sentido de las palabras “igualdad, inclusión e integración” y cómo se vinculan, directa e indirectamente, con los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Muchos son los análisis, algunos valiosos por cierto, sobre la existencia de brechas. Brechas en materia tecnológica, en el acceso a la conectividad, a los servicios básicos y esenciales como lo son la luz, el gas, el agua potable.

Siempre recuerdo cuando allá por el año 2010 se presentó el programa “Conectar Igualdad”. Qué programa tan esperanzador era. Promisorio.

Por cierto hoy, año 2020, con una pandemia que adormece a uno de los sentidos más sensibles del ser humano, como lo es el olfato, y que despierta tantas sensaciones y emociones enmarcadas en una proyección en debate sobre una nueva normalidad, post pandemia, me pregunto: ¿Qué es la nueva normalidad?

No lo tengo totalmente claro. Lo que sí percibo es que tendremos que dejar un poco de lado algunas costumbres, muy nuestras, las sociales son las que tal vez nos puedan llegar a costar más adaptación.

Ahora bien, hablando de las administraciones públicas tengo más certezas que dudas.

Estamos en un punto de inflexión que puede tener diversos efectos y profundos impactos. Todo depende de cuán fuerte esté la sociedad para el discernimiento. En esto me detengo.

## Administraciones públicas

Si bien la pandemia nos sorprendió a todos los países, no sólo a nuestra Argentina, podemos hacer un análisis propio, nuestro, bien fundado, con buena detección de brecha y poco sesgo. ¿Qué han hecho las administraciones públicas para acotar la brecha con relación al acceso tecnológico en nuestro país? Se ha hecho mucho, pero también se ha hecho poco. Porque si mucho se hubiese pensado, analizado, evaluado, planificado, ejecutado, controlado y corregido, hoy no estaríamos hablando con tanto énfasis de diferencias entre sectores que no pueden seguir sus tareas didácticas.

La realidad muestra que no todos los estudiantes, más aún en escuela media, tienen una computadora y lo más importante “conexión a internet”.

Como tampoco todos cuentan con las raciones nutricionales necesarias para que, si tuviesen todo lo anterior, puedan rendir a nivel académico y técnico utilizando las herramientas tan maravillosas que brinda la tecnología y el acceso al mundo, con sólo un clic.

Ojalá todo pueda solucionarse con un sólo clic. Pero, habida cuenta, no todo se soluciona justo a tiempo. Las políticas públicas en la llamada “nueva normalidad” van a tener que hacer más. Tenemos que hacer más. No hay opciones en este sentido.

La educación no es el motor, es mucho más que eso. Es la base para transformar la vida de las personas presentes y las que existan en el futuro.

En nuestro presente, incluso en el sector público, se debería contemplar si la totalidad o el mayor número de los agentes cuentan con las herramientas y recursos tecnológicos necesarios para desarrollar sus tareas en tiempo real, de forma tal de poder colaborar y asistir a sus pares dentro de la organización, como así también a las personas de la sociedad que esperan una reacción y respuesta oportuna a sus necesidades y requerimientos.

En el contexto actual abrir el juego y sumar e integrar a todas las partes, tanto las que gobiernan como las técnicas, las profesionales y las científicas, en pos del desarrollo de políticas públicas que tengan impacto en la sociedad toda, puede suponer alterar los equilibrios de poder del Estado. No obstante, habría que intentarlo para fortalecer a las administraciones dando más que la suma de las partes y con proyección de futuro.

Esta puede ser la gran oportunidad de ser mejores como gestores de un Estado, para satisfacer necesidades básicas insatisfechas y eliminar la exclusión haciendo que la igualdad sea real.

Por supuesto que la expresión “ser mejores”, cuando hablamos del Estado, trae implícito, en el pensamiento social, el accionar de quienes gobiernan y también, en muchos casos, las omisiones de éstos.

Creo que ese es un punto de quiebre el cual, ojalá algún día, con el avance y desarrollo de las nuevas generaciones, se convierta en una verdade-

ra transformación en la forma de ver, percibir, involucrarse, comprometerse y gestionar políticas públicas. Independientemente de los programas de gobierno cortoplacistas y atados a la gestión que, así como llega, a veces de forma abrupta... también se desvanece y desaparece, antes de que siquiera algunos se den cuenta.

Gestionar políticas públicas es algo, en sí mismo, tan lleno de sentido y de valoración por el otro, que en estos tiempos pareciera hasta irracional seguir escuchando con tanto énfasis la palabra “grieta”.

Tengo fe en que los temas de fondo de nuestra maravillosa nación se conviertan y transformen, verdaderamente, algún día, no sólo en un deseo sino, en un ideal e interés profundo de aquellos que juren por “Dios, la Patria y los Santos Evangelios”, o por su propio honor, pero que suceda.

## **Nueva normalidad, un escenario que era algo previsible**

Más allá de la pandemia que nos sorprende y nos permite aprender nuevas maneras de gestionar y de vivir, en la llamada nueva normalidad sería atinado diferenciar algunas palabras que parecen similares en su significado, aún en el simbólico, pero que no lo son tanto. Sobre todo, si lo que se debate es el futuro de la educación.

Por ejemplo, la palabra opinión y la creencia a veces están muy presentes en las mesas de discusión que abordan el diseño y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, sería más prudente apoyarse con mayor preponderancia en la evidencia, especialmente en la evidencia científica.

No es necesario y tampoco agrega valor hacer leña del árbol caído, pero sí es preciso dejar de perder tiempo porque cada minuto que se ha perdido en la aceptación de evidencias se han convertido en años de retraso del sistema educativo.

Si realmente queremos mejorar nuestro sistema educativo, tenemos que repensarlo. Y esto no significa que para generar un cambio tengamos que apoyarnos sólo en la tecnología. De hecho, no debería quedar circunscrito a ella.

Repensar, trabajar con equipos multidisciplinarios, unir conocimientos, aunar esfuerzos y darle lugar a la ciencia, es fundamental para que podamos mejorar y que las mejoras que se logren sean sustentables, sostenibles en el tiempo y escalables.

La formación docente tiene que ser profesionalizada y revalorizada.

La neurociencia debería formar parte de la formación de nuestros docentes. Les sería de suma utilidad y les daría herramientas valiosísimas el conocer cómo funciona el cerebro y contar con información sobre el desarrollo cerebral.

Si nuestro sistema educativo se transforma y crece, tal vez nuestros docentes puedan lograr, en los primeros años, desde la escuela primaria, generar que las cosas que se descubren y los temas que se enseñan sean interesantes para todos los niños. Luego, con el paso del tiempo, cuando los educandos van creciendo, harán sus elecciones en base a sus preferencias y también a sus posibilidades.

Pero los que hoy conformamos este Estado, que genera tantas posibilidades, y también algunas brechas, tenemos la responsabilidad de, por lo menos, hacer nuestro mejor intento.

Podemos hacer más por nuestros niños, por nuestro presente y por nuestro futuro.

## **Reflexiones finales**

Antes de que esta pandemia mundial comience a expandirse y penetrar en los rincones más vulnerables de nuestra sociedad y a descubrir la fragilidad de los sectores menos pensados, teníamos una cierta tranquilidad respecto de las políticas educativas inclusivas de nuestro país, pero este flagelo ha dejado al descubierto que existen desigualdades. No sólo en materia educativa sino también a nivel sanitario.

Hoy tenemos una gran oportunidad de ser más empáticos y profundizar sobre el sistema educativo en pos de contribuir al desarrollo de políticas públicas que logren nivelar a los diferentes sectores de nuestro país.

Era previsible el rumbo, con o sin pandemia. La pandemia aceleró los tiempos y nos dijo... “piedra libre”.

Estudiar sobre cómo diferentes factores, individuales y ambientales, asociados a ingresos bajos o condiciones de vida en las que no se logran satisfacer necesidades básicas, influyen al desarrollo neural es doloroso, pero inevitable.

Los impactos de la pobreza y de la desnutrición en materia educativa se están vivenciando de forma parcial, porque el gran impacto no se va a sentir en lo inmediato, pero... tal vez comenzarán a hacer mella en el mediano plazo y dejarán huellas en el largo plazo.

Pensar en “nueva normalidad” hace repensar la normalidad anterior, como línea de base o punto de partida.

¿La educación estuvo estancada o existió abandono escolar? La pregunta queda abierta para la reflexión de cada lector.

Yo creo que abandono no hubo, lo que sí hubo es poca articulación a consciencia.

## **El Estado como *spin-off* industrial: perspectivas y desafíos de la gestión estatal en el marco de la denominada nueva normalidad**

Carolina Catani

*Suele decirse que toda crisis también debe ser tomada como una oportunidad. La aparición del SarCov-19, ha puesto en jaque a toda la humanidad por la tragedia que esto ha significado (para los Estados y para cada persona). Para que todo eso disvalioso tenga un sentido, resulta indispensable resignificarlo como una oportunidad.*

### **I. INTRODUCCIÓN**

Para los Estados, ha sido uno de los desafíos más grandes que se recuerde por cuanto la salud y cientos de vidas fueron intempestivamente atacadas; y a varios meses vista de que se desatará la pandemia a fines del 2019, resulta todavía un azote difícil de controlar. Denodadamente médicos, genetistas, investigadorxs, laboratorios y el mundo de la ciencia en general se debaten en una carrera contra reloj por entender al virus y su accionar, para lograr una vacuna con la cual “protegernos” (immunizarnos) y así continuar con nuestras vidas. ¿Será nuestra vida igual o tendremos una “nueva normalidad”? ¿Qué desafíos y perspectivas se abren para la gestión estatal en este contexto? A la luz de los hechos, todo nos lleva a pensar que ninguno de nosotros y nosotras saldrá igual a cuando comenzó la pandemia, por más inmunes que logremos estar. En la Argentina, nos ha dado la oportunidad para exponer las debilidades con las que nos encontramos al iniciar la pandemia pero también -como el ying y el yang-, a las capacidades quizá no tan

visibles, pero que lucen como fortalezas sobre las que podrá cimentarse el Estado en la nueva normalidad.

¿Será tal vez el COVID-19 la puerta para que la propia gestión pública pueda reordenar sus fuerzas y filas para gestionar un universo escondido tras un velo que invisibiliza sus capacidades, potencialidades y fortalezas de gestión? ¿Será el tiempo de enfrentar nuevos desafíos con un Estado muy activo y presente para lograr el bien de su población dando un giro en la Ciencia, la Tecnología y la innovación (CTI)? Giro iniciado por el 2007 al crearse el Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva con rango de importancia en la estructura administrativa de la organización del Estado. Creado como ministerio por iniciativa de la presidenta Fernández de Kirchner y degradado a Secretaría en 2018 por el presidente Macri, fue reinstituído en 2019 por el presidente Alberto Fernández. Su misión es la de orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad de la economía argentina, bajo el paradigma del conocimiento como eje del desarrollo<sup>1</sup>.

La ley 26.338 le establecía competencias para *“Entender en la formulación de las políticas y en la planificación del desarrollo de la tecnología como instrumento que permita fortalecer la capacidad del país para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales prioritarios y contribuir a incrementar en forma sostenible la competitividad del sector productivo, sobre la base del desarrollo de un nuevo patrón de producción basado en bienes y servicios con mayor densidad tecnológica”* y para *“entender en la formulación de políticas y programas para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación instaurado por la Ley N° 25.467, y entender en la gestión de instrumentos para la aplicación de la Ley N° 23.877 de Innovación Tecnológica”*. Su constitución no sólo debe entenderse como el comienzo de un hito institucional, sino que debe estar acompañado por contenidos de sólidas políticas de Estado que sean continuadas en el tiempo.

## II. LA CUARENTENA-ASPO

Hacia febrero llegaban ya las noticias de lo que acontecía en China y Europa respecto a los efectos del *SarCov-19*. No tardó aquí también en introducirse entre la población y comenzar a surtir sus efectos dañosos. El 11 marzo la Organización Mundial de la Salud declaraba al nuevo coronavirus como una pandemia. Un día después, el Presidente A. Fernández firmaba el De-

---

1 [https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio\\_de\\_Ciencia,\\_Tecnolog%C3%ADa\\_e\\_Innovaci%C3%B3n\\_\(Argentina\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_de_Ciencia,_Tecnolog%C3%ADa_e_Innovaci%C3%B3n_(Argentina))

creto N° 260/20 declarando la “Emergencia Sanitaria” para la Argentina. El primero de una saga de decretos y normas que se mantienen en producción hasta la fecha. Se decía por entonces que la evolución de la situación epidemiológica reclamaba tomar medidas rápidas, eficaces y urgentes. Así fue como se dispuso el Aislamiento Preventivo (luego Obligatorio [ASPO]) durante 14 días sobre ciertos segmentos de la población pudiendo ser extendido según la evolución epidemiológica. Se imponía la obligación de reportar los casos con síntomas, la suspensión temporal de vuelos internacionales a “zonas afectadas” y la coordinación de acciones entre estamentos del Sector Público Nacional. La semana subsiguiente, toda la Administración Pública Nacional, sin capacitaciones especiales y sin contar con mayores elementos para trabajar que los que en sus hogares tenían, se enfrentaba a una etapa jamás transitada en el Estado Nacional: trabajar desde sus hogares de manera remota (instancia a la que se sumarían las provincias y municipios y luego la actividad privada).

En esta suerte de nueva forma de trabajar y de gestionar el Estado, durante el primer semestre se presenciaron debates encendidos en torno a la regulación del teletrabajo y su inclusión en la gestión estatal como si fuera la única actividad “modernizadora”, sin ser esto una panacea de solución para tamaños desafíos que el país enfrenta para salir de la crisis, de la desigualdad y de la rescisión productiva.

### **III. EL ESTADO COMO “SPIN OFF” INDUSTRIAL DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES DE ALTO CONOCIMIENTO INTENSIVO.**

La República Argentina no logra enraizar adecuadamente la continuidad de políticas de Estado en materia de CTI, ni el fortalecimiento de industrias con las cuales aportar ingresos y trabajo de calidad tales como la de la biotecnología, la genética, la de las energías renovables, la nuclear o la espacial, algunas de las cuales en las que el Estado es un actor central. Actividades por cierto que pocos países dominan y que generan cuantiosas fuentes de ingresos, a la par de traccionar a la educación desde las primeras infancias como condición necesaria para el desarrollo de recursos humanos altamente calificados, con los cuales disputar potenciales posiciones a nivel mundial. En la Argentina, mayormente la actividad es desplegada por agentes públicos bajo salarios muchas veces no concordantes con las posibilidades que otras naciones ofrecen, y con carreras administrativas que atrasan a estatutos de la década del '90.

En el campo espacial, hemos sido testigos recientemente de un evento histórico para la Nación y de significancia mundial. En plena pandemia,

producto del sostenido trabajo de desarrollo, diseño y construcción bajo la conducción de la CONAE, la República Argentina lanzó al espacio su segundo satélite SAR en banda L polarimétrico, integrante de una constelación de dos satélites idénticos -el SAOCOM 1A y el SAOCOM 1B-, capaces de brindar información para la producción agropecuaria, atender emergencias antropogénicas, ayudar a la custodia de nuestros mares protegiéndolos de la depredación ilegal de recursos ictícolas, además de aplicaciones para la seguridad nacional, la salud, la protección del medio ambiente, estudios sobre glaciares -reserva y fuente de agua potable-, bosques, prevención y seguimiento de focos de incendios, y otras tantas implicaciones que la información espacial puede abordar de una manera sin igual.

El acontecimiento reviste doble importancia, no sólo a nivel científico tecnológico al ser 2 satélites de casi 3 Tn cada uno con una antena de 35 m<sup>2</sup>, sino por cuanto se ha entrado a un exclusivo y prestigioso “club” al tratarse de una constelación. Desde 1965 se estima que hay registrados unos 9748 satélites lanzados al espacio, donde 2 países han puesto SAR Banda L en órbita, y que se encuentran operativos. Uno de ellos es Argentina. Construir y controlar un satélite es una tarea compleja, una constelación lo multiplica porque no se reduce al segmento de vuelo, sino que debe desarrollarse todo su segmento terreno asociado capaz de llevar adelante el control y la telemetría consecuente, a la par de desandar la información sensada que ingesta el satélite, para ser recibida en tierra y procesada para que sea inteligible a las funcionalidades esperadas a partir de los datos obtenidos por la acción de teleobservación de la tierra. Este, es uno de los ejemplos en los cuales se dispone de capacidades tanto en recursos humanos como industriales como para pensar en fortalecer esta actividad, como sector productor de bienes y servicios para atender las necesidades locales como las exportables.

La reciente misión SAOCOM 1 ha involucrado al menos 900 profesionales directos sin contar personal de apoyo indirecto de diversas profesiones y bases de conocimiento. Unas 80 empresas PYMES participaron en todo el proceso de su construcción, entre las que se encuentran las del software, electrónica, ingeniería. Por el lado estatal, empresas de capital público o público-privado de base tecnológica como VENG S.A e INVAP SE, o estamentos del sistema científico tecnológico y académico (CNEA, IAR, GEMA y varias universidades nacionales) se encuentran entre los actores de la producción espacial. Ello ha permitido consolidar proveedores calificados competentes de aportar capacidades y posibilidades de soberanía satelital, de neto corte estratégico político por cierto y futuras posibilidades de ingresos genuinos a través de exportaciones -de consolidarse como proveedores-. La experiencia SAOCOM, y la adquisición de conocimientos, ha permitido desarrollar los radares que hoy protegen el espacio aéreo, a la

par de radares meteorológicos. Todos producidos en el país. Es allí donde el Estado debe estar presente para que esto sea posible a largo plazo.

En el mundo la actividad involucra aproximadamente unos 260 billones de dólares anuales, donde las grandes empresas -muchas de ellas privadas- cuentan en sus accionistas a los Estados o han surgido como *spin off* de la actividad estatal. Sin contar cientos de desarrollos que en origen fueran de la actividad espacial, y se vuelcan a otras ramas como la medicina, la aeronáutica. Los EEUU han dispuesto U\$7.000 millones para su proyecto de volver desde suelo americano a la Luna, con una primera exitosa misión a cargo de SpaceX llevando astronautas a la Estación Espacial Internacional con horizonte de establecerse en Marte. La industria española facturó en 2019, €863 millones. En la industria italiana espacial, la presencia estatal es innegable. País con quien la República Argentina encuentra lazos estrechos en el proyecto SIASGE (Sistema Ítalo Argentino Satelital para la Gestión de Emergencias) a partir de los acuerdos de cooperación entre la CONAE y la AGENZIA SPACIALE ITALIANA (ASI) el cual resulta de la conjunción de las constelaciones COSMO-SkyMed de satélites SAR en banda X del gobierno Italiano, con la SAOCOM 1 en Banda L, capaces de brindar información de alto valor a partir de la generación de productos combinados de ambas bandas (X+L).

Un ejemplo de lo que anteriormente se mencionara es la empresa Leonardo (segunda en ranking de la industria italiana) donde el Ministerio de Economía del estado italiano posee el 30% de las acciones de dicho holding dedicado a la industria aeronáutica, espacial y de electrónica para sistemas de Defensa y Seguridad<sup>2</sup>, con presencia en más de 100 países. En la empresa de prestación de servicios con información espacial e-Geos, la ASI es la tenedora del 25% del paquete accionario aproximadamente, con acción de oro en determinadas decisiones. La Unión Europea a través de su Agencia Espacial Europea (ESA) lleva adelante los programas más allá de las actividades que cada agencia espacial nacional conjugue con sus propios programas soberanos. En términos presupuestarios y normativos, las acciones gubernamentales no están ajenas de los proyectos industriales, ya sea participando activamente en ellos o fomentándolos a través de normativas apropiadas. El Programa Copernicus es interesante al respecto<sup>3</sup>. El *Market Report* del Programa da cuenta que desde 2008 hasta 2020 se prevén inversiones totales de unos € 8.200 millones, considerándose que para este mis-

---

2 [https://es.wikipedia.org/wiki/Leonardo\\_S.p.A.](https://es.wikipedia.org/wiki/Leonardo_S.p.A.)

3 [https://es.wikipedia.org/wiki/Programa\\_Cop%C3%A9rnico](https://es.wikipedia.org/wiki/Programa_Cop%C3%A9rnico)

mo período esta inversión generará beneficios económicos de entre €16,2 y 21,3 mil millones (excluidos los beneficios no monetarios)<sup>4</sup>.

Asia también es un claro ejemplo de presencia estatal como un gestor de actividades público privadas en torno a la actividad espacial. Japón, Rusia, China, India, Corea sorprenden en conocimientos y desarrollos, a la par de los ingresos que la actividad deja para cada uno de esos estados. Téngase presente que los beneficios deben medirse en términos económicos por los ingresos de exportaciones, pero también por lo que la actividad en sí motoriza la economía interna por recupero de impuestos tanto de lo que sus trabajadores dejan a través de salarios en la economía local, sino por lo que implica la información espacial utilizada en la producción nacional o la defensa de recursos naturales a ser explotados por propios o por terceros, o por las empresas radicadas en esos países con negocios nacidos de los conocimientos espaciales. La utilización de la información espacial también colabora en la creación de regulaciones y marcos normativos adecuados para la planificación de inversiones tanto propias como extranjeras. Políticas públicas son así adecuadamente evaluadas. Lo mismo puede decirse para la actividad de las telecomunicaciones por medio de satélites, donde la Argentina tiene experiencia, capacidades y facilidades para producir tanto para satisfacer la demanda interna, como con capacidad exportadora, y puede darse el lujo de contar con ARSAT en el “club” espacial que antes mencionara.

Por otra parte, la prestación de servicios a partir de la información espacial es una de las fuentes de empleo que más ingresos genera a nivel mundial y respecto del cual la Argentina podría fortalecer sus capacidades público-privadas tanto para abastecer las necesidades internas como de exportación. La información espacial es global y la que se genere desde aquí puede atender demandas de cualquier punto de la tierra. Es el caso de la utilidad de la misión SAOCOM.

Para culminar, se mencionó a la Ley N° 23.877 de Innovación Tecnológica que tiene como *“objeto mejorar la actividad productiva y comercial, a través de la promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica y todos aquellos hechos innovadores que redunden en lograr un mayor bienestar del pueblo y la grandeza de la Nación, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresario innovador”*. Tanto ésta como otras tantas normas existentes, compelen al Estado a vincular sus sistemas científico-tecnológicos con el empresariado. Distintos ejemplos pueden mencionarse a nivel nacional, al igual que en el exterior, donde proactivamente gran parte de la actividad espacial se desarrolla a través de

---

4 Copernicus Market Report: Issue 2 (February 2019), Prepared by PwC. ISBN 978-92-79-98973-5.

una estrecha relación de los ámbitos académicos, científicos y gubernamentales con los productivos -tanto en el desarrollo y construcción de satélites como en la búsqueda de oportunidades de prestación de servicios o nuevas tecnologías-. *The Christian Doppler Research Association* de Austria es un ejemplo asimilable al mecanismo de ley precitada.

#### IV. EPÍLOGO

No basta con “informatizar” y modernizar la tramitación de los expedientes, y en capacitar sus agentes para el buen funcionamiento de la burocracia administrativa para hacer a un Estado moderno. Pensar las perspectivas de la gestión estatal en el marco de la denominada nueva normalidad implican nuevos desafíos. La Argentina tiene el privilegio de ser uno de los pocos países que integran el “club” de los que pueden construir su propia capacidad satelital (en telecomunicaciones o para observación de la tierra, incluyendo la meteorología). Si bien muchos de los insumos son importados, fortalecer a los proveedores locales en torno a políticas públicas para encarar esta industria como de interés y política de Estado, permitiría incrementar aún más los altos porcentajes de producción nacional. Inclusive podría tener independencia espacial, si se lograra cerrar el círculo virtuoso con el desarrollo de su propio lanzador Tronador.

El desarrollo de test de detección, en el marco del SarCov-19, ha puesto en escena las capacidades del sistema científico tecnológico y su vinculación con el sector académico-estatal-empresario. En estos nuevos desafíos post-pandemia, la Argentina en particular y el mundo en general, deberán afrontarlos con un activo rol del Estatal como motor, actor y gestor de capacidades e industrias de tecnología altamente especializada, ya sea por sí o a través de políticas públicas de fomento de lo privado, de inversiones, de apoyo mediante créditos, avales o mejoras en los marcos regulatorios. Los países denominados “desarrollados” así lo hacen, de modo que denostar al rol del Estado como muchas veces se ha visto y se pretende, no hace más que atacar lo que deberíamos fortalecer como motor de la actividad productiva altamente calificada, o tan especializada como puede ser la espacial o las de conocimiento intensivo en general. Deberá analizarse qué producir, en qué invertir e innovar y para qué producir de manera que la gestión estatal en la nueva normalidad de la República Argentina, salga fortalecida y *redunde en lograr un mayor bienestar del pueblo y la grandeza de la Nación, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresario innovador.*



## **Descripción y análisis del Personal de la Administración Pública Nacional. Una primera aproximación**

**Cristina Cosaka y Eduardo Salas**

En el presente artículo se presentan de la manera más minuciosa posible los datos certificados de las características de los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Mucho se predica acerca de la “burocracia” y de la Administración Pública (AP), sea en un sentido favorable o no a su rendimiento laboral y al ejercicio de las facultades propias del Estado. Pero pocas veces se conocen los colectivos de personas que habitan, corporizan y actúan las organizaciones estatales, tanto en ámbitos académicos como en la población. Buscamos entonces ayudar a cerrar ese desconocimiento relativo del estado actual de situación, inferir problemas, debilidades y fortalezas que los datos expresan, y para procurar la mejora de las capacidades de gestión y servicio público. En esta primera aproximación sólo se da cuenta del personal civil y de algunas de sus características, focalizando en los alcanzados por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (CCTG), Decreto N° 214/2006 y modificatorios.

Los datos, a diciembre de 2019, son gestionados por la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Subsecretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Sus atribuciones están establecidas en el Decreto N° 365/17 y giran en torno al plan integral de administración de información salarial y del personal de las Entidades y Jurisdicciones comprendidas en los incisos a) y b) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 (ver Resolución Reglamentaria N° 65-E/17). En síntesis, debe atender al registro, verificación y actualización integral de los datos de todo ese personal.

## **Antecedentes en la Administración Pública**

La AP viene adoleciendo de severas restricciones y deficiencias en la construcción de un sistema central de información del personal. Hasta el 2016 existían numerosos registros que progresivamente iban siendo integrados, pero con el Decreto N° 365/17 se logra establecer y articular un único sistema de información. En esa historia, debe citarse el Decreto N° 645/1995 por la instrumentación del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIR-HU) con las liquidaciones de haberes de todo el personal del PEN y del contratado en Unidades Ejecutoras de Préstamos (UEP), programas y/o proyectos especiales financiados total o parcialmente por Organismos Internacionales. Su fuerte radicaba en los datos de las retribuciones considerando la misión de la Secretaría de Hacienda. Por Resolución ex SFP N° 113/94 se estableció el Registro del Personal SINAPA con amplia batería de datos pero acotado a ese escalafón, el que sería consolidado (Decreto N° 1421/02) por Resolución N° 15/05. Con este Decreto, reglamentario de la Ley de Empleo Público, se estableció el Legajo Único del Personal Informatizado, lo que se concretaría 15 años después. Asimismo, el Registro Central del Personal previsto por esa ley no tuvo mayor avance (Art. 4°). Más adelante por Resolución ex SFP N° 48/02 se estableció el Registro del Personal Contratado (RCPC) bajo relación de dependencia y por Resolución Conjunta N° 17/02, el de contratos sin relación laboral. Por Decisión Administrativa N° 5/00 se había instrumentado el Registro de Personas acogidas al Retiro Voluntario, vigente hasta el 2005 y por Resolución ex SGP N° 56/10, el Sistema de Información referido al cupo de personas con discapacidad, el que permitió contar con información de todo el Sector Público Nacional (Decreto N° 321/10). Por Decisión Administrativa N° 506/2009 (art. 5°) se creó un registro en la ex Secretaría de la Gestión Pública, la que debía elaborar un régimen de administración del Legajo Informatizado Único del Personal y su Plan de Implantación. Pero es con el Decreto N° 365/17 cuando se establece la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios en el Sector Público Nacional (BIEP) y se logra articular efectivamente un único sistema con los datos de los sistemas transversales de Gestión, Administración e Información de Recursos Humanos y estructuras organizativas, a saber: Legajo Único Electrónico (LUE, Decreto N° 561/16, Resolución N° 22/16 ex Secretaría de Modernización Administrativa, a 7 años del aquélla Decisión 506/09); Locación de Obras y Servicios (LOYS-Decreto N° 1301/2016); Información de otros Módulos del Sistema GDE (Decreto N° 561/2016); Sistema de Información relacionado con Cargos y Contratos de Personas con Discapacidad (RCPD, Ley N° 22.431 y modificatoria, Decreto N° 312/10), Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIR-HU, Decreto N° 645/1995); y demás sistemas de información de Personal y

de estructuras organizativas implementados en forma transversa. También, pero con menor extensión y continuidad, se registran antecedentes para recoger información sistemática relacionada con las opiniones, valores, clima y cultura laboral, a saber: Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas (EPAOYE-Resolución ex SFP N° 619/94, varios Estudios de Clima y Cultura Laboral (Proyecto BID Modernización del Estado) y más reciente la Encuesta de Caracterización Cultural.

La BIEP debe proporcionar información como fuente propia, única y homologada de datos del Sector Público Nacional, analizar el impacto de acciones y medidas, y el análisis descriptivo (reportes), predictivos (descubrimiento de datos y anomalías) y de simulación (escenarios) en forma automatizada. Asimismo, dar información para el desarrollo y seguimiento de políticas de Personal a otras áreas. Contiene datos según se expresara en el párrafo anterior, y los combina y publica junto con los datos de Puestos de Trabajo agrupados, Conceptos Fijos Promedio, Salarios Bruto Promedio usando una detallada Clasificación del Empleo Público (<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/Biep>), de unidades organizativas (fechas de creación/modificación), Escalafones (y su Marco Legal), Modalidades de Contratación (y Sistemas de Acceso), y cantidad de Personal Civil y No Civil, por Provincias, Género, Rangos Etarios, Rangos de Antigüedad, Nivel Educativo, desde Enero del 2009 a la actualidad.

## **Un panorama general del personal del PEN**

Los empleados, algunos de cuyos cargos se financian en el Presupuesto Nacional, dependientes directa o indirectamente del PEN a diciembre de 2019, eran 383.723 personas, comprendiendo al Personal Militar 83.996 (21,9%) y al de Seguridad 110.054 (28,7%). Si se les añade el Personal Civil que trabaja para ellas (16.724, 4,4%), se constata que el 55% gira en torno a Seguridad y Defensa. Todo el personal civil (189.673, permanentes o no) trabaja, cerca de la mitad en entes descentralizados, y poco más de un tercio, en Ministerios. En otros entes, (AFIP, PAMI, INCyAA) casi un 19%. Cerca de dos tercios revistan como personal bajo el régimen de estabilidad.

***Personal Civil de la Administración Nacional-Diciembre 2019, por Tipo de Administración y Modalidad de Empleo***

Tipo de Administración	Modalidad de Empleo			Total	%
	Permanente	Contratados	Temporarios		
Centralizada	37.799	26.442	5.442	69.683	36,7%
Descentralizada	47.729	33.798	2.936	84.463	44,5%
Otros Entes	35.015	330	182	35.527	18,7%
<b>Total</b>	<b>120.543</b>	<b>60.570</b>	<b>8.560</b>	<b>189.673</b>	<b>100,0%</b>
%	63.6	31.9	4.5		

Fuente: BIEP -

Una mirada más amplia usando el registro de control sobre Personas con Discapacidad (RCPD- <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/registropersonascondiscapacidad>) permite contar con datos de Empresas y Sociedades del Estado (EYSE 50.911), y del Sistema Bancario (SB 22.727 personas [BICE y empresas, fideicomisos y leasing (613); Banco Central (2.449); y Banco Nación y sus empresas (19.665)]. El cuadro siguiente clasifica por régimen laboral y de negociación colectiva, si la hubiera.

***Personal civil del Sector Público Nacional a diciembre de 2019, según régimen de empleo y de negociación colectiva***

Régimen Laboral	Régimen Negociación Colectiva			Sin Negociación	Total	%
	Ley N° 14.250	Ley N° 24.185	Otra Ley			
Ley Marco Empleo Público		116.333			116.333	44,8
Ley de Contrato de Trabajo		8.449			8.449	3,3
LCT Empresas y Soc. Estado*		2.670			2.670	1,0
Otros		414			414	0,2
<b>Convenio Colectivo General</b>		<b>127.866</b>			<b>127.866</b>	<b>49,3</b>
Ley de Contrato de Trabajo Bancos	22.727				22.727	8,8

Régimen Laboral	Régimen Negociación Colectiva			Sin Negociación	Total	%
	Ley N° 14.250	Ley N° 24.185	Otra Ley			
Ley de Contrato de Trabajo Entes	53.527			94	53.621	20,7
LCT Empresas y Soc. Estado*	48.241				48.241	18,6
<b>Subtotal LCT-No CCTG</b>	<b>124.495</b>			<b>94</b>	<b>124.589</b>	<b>48,0</b>
Docentes			2.430		2.430	0,9
Otros				3.592	3.592	1,4
Servicio Exterior de la Nación				1.079	1.079	0,4
<b>Subtotal Personal</b>	<b>124.495</b>	<b>127.866</b>	<b>2.430</b>	<b>4.765</b>	<b>259.556</b>	<b>100,0</b>
%	48,0	49,3	0,9	1,8	100,0	
Autoridades Superiores				417	417	
Extra escalafonarios				356	356	
Residentes Médicos				2.982	2.982	
<b>Total General</b>	<b>124.495</b>	<b>127.866</b>	<b>2.430</b>	<b>8.520</b>	<b>263.311</b>	

\*ADIFSE, Centro de Ensayos de Alta Tecnología SA – CEATSA, COVIARA, Correo Oficial de la República Argentina S A, Emprendimientos Energéticos Binacionales S A, EANSA SE, Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S A, Empresa Desarrollo del Capital Humano Ferroviario SACPEM, ENARSA Patagonia S A, Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias SA, IOSFA, Integración Energética Argentina SA, Intercargo S A, Nucleoeléctrica Argentina SA, OFSE, Pellegrini SA Gerente de Fondos Comunes de Inversión, Polo Tecnológico Constituyentes SA, Radio Univ. Nac. del Litoral SA, TELAM SE, TANDANOR SA, Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacretá, VENG S A, Vientos de la Patagonia S A

Un 44,8% se encuadra en la Ley N° 25.164 y poco más de la mitad en la de Contrato de Trabajo. El 98% tiene reconocido su derecho a la negociación colectiva y, la mayoría, su respectivo Convenio. El nuevo régimen de negociación (Ley N° 24.185) comprende al 48% del total.

***Personal del Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto N° 214/06)***

Se ofrecen algunos primeros datos de este vasto conjunto laboral. Así, por caso, se registra paridad en cuanto a sexo (con leve ventaja de mujeres (50,8%). Cerca del 80% cuenta con Convenio Sectorial.

***Personal del Convenio Colectivo General (Decreto N° 214/06), por régimen de empleo y sexo. Diciembre de 2019***

Régimen Legal de empleo	Sexo		Total	%
	Mujeres	Varones		
Ley de Contrato de Trabajo	3.347	4.997	8.344	6,7
Ley Empleo Público con Convenio Sectorial	50.071	46.652	96.723	77,4
Ley Empleo Público sin Convenio Sectorial	10.008	9.538	19.546	15,6
Otros regímenes	84	330	414	0,3
<b>Total</b>	63.510	61.517	125.027	100
	50,8	49,2	100	

Fuente: BIEP – Datos diciembre 2019 – Sin dato o dato inválido: 169 Datos del personal de Casa de Moneda SE (1.182), Educ.ar.SE (334) y de la Dirección General de Fabricaciones Militares S.E. (1.154) no están incluidos.

Al comparar esa paridad con la situación en tres entidades importantes, se observa marcada preponderancia de varones en Vialidad Nacional y participación inversa entre hombres y mujeres en AFIP y ANSES.

Organismo	Mujeres	%	Varones	%	Total
Adm. Federal de Ingresos Públicos	10.002	45,6	11.936	54,4	21.938
Adm. Nacional de la Seguridad Social	7.564	54,5	6.314	45,5	13.878
Vialidad Nacional	1.440	26,4	4.022	73,6	5.462
<b>Total</b>	19.424	48,9	20.296	51,1	39.720

En cuanto a la edad, un 23,5% cuenta con menos de 35 años, el 43,7% entre 35 y 50 y un quinto entre esa edad y los 64. Más de 13.000 reunían la edad jubilatoria. De manera previsible, un 14,6% se encuentra en la etapa final de su carrera.

**Personal del Convenio Colectivo General (Decreto N° 214/06), por régimen de empleo y edad. Diciembre de 2019**

	<b>Régimen Legal</b>	Ley Contrato de Trabajo		Ley Empleo con Sectorial		Ley Empleo sin Sectorial		Otro régimen		<b>Total</b>	
<b>RANGO ETARIO</b>	<b>16-24</b>	186	2,2%	2.613	2,7%	782	4,0%	6	1,5%	3.587	2,9%
	<b>25-29</b>	727	8,6%	8.420	8,7%	313	1,6%	41	9,9%	9.501	7,6%
	<b>30-34</b>	1.335	15,8%	13.453	13,9%	1.427	7,3%	77	18,6%	16.292	13,0%
	<b>35-39</b>	1.521	18,0%	15.583	16,1%	3.909	20,0%	82	19,7%	21.094	16,8%
	<b>40-44</b>	1.208	14,3%	13.841	14,3%	3.518	18,0%	58	13,9%	18.625	14,9%
	<b>45-49</b>	896	10,6%	11.227	11,6%	2.815	14,4%	34	8,3%	14.972	12,0%
	<b>50-54</b>	752	8,9%	9.679	10,0%	2.189	11,2%	31	7,4%	12.650	10,1%
	<b>55-59</b>	676	8,0%	8.033	8,3%	1.466	7,5%	33	8,0%	10.208	8,2%
	<b>60-64</b>	346	4,1%	3.775	3,9%	1.016	5,2%	16	3,9%	5.154	4,1%
	<b>&gt; a 65</b>	803	9,5%	10.163	10,5%	2.111	10,8%	36	8,7%	13.113	10,5%
	<b>s/d</b>	186	2,2%	2.613	2,7%	782	4,0%	6	1,5%	3.587	2,9%
<b>Total</b>	8.449		96.787		19.546		414		125.196		

En los tres organismos citados, solo el 15,1% es más joven (hasta 34 años), con la excepción de la AFIP, cerca del 46% entre 35 y 50 años, y casi el 37% con más de esta edad.

Un 11,2% estaba al final de su carrera. Obsérvese la concentración en la AFIP de personal mayor a 50 años mientras que en los otros dos, entre los 35 y 49 años.

Organismo		AF. de Ingresos Públicos		AN. de Seguridad Social		D.N. de Vialidad Nacional		Total	
Rango etario	16-24	486	2,2%	51	0,4%	22	0,4%	559	1,4%
	25-29	1.344	6,1%	500	3,6%	268	4,9%	2.112	5,1%
	30-34	1.158	5,3%	1.652	11,9%	720	13,2%	3.530	8,6%
	35-39	2.192	10,0%	2.549	18,4%	1.145	21,0%	5.886	14,3%
	40-44	2.704	12,3%	2.670	19,2%	1.143	20,9%	6.517	15,8%
	45-49	3.581	16,3%	2.285	16,5%	675	12,4%	6.541	15,8%
	50-54	4.089	18,6%	1.668	12,0%	561	10,3%	6.318	15,3%
	55-59	3.320	15,1%	1.404	10,1%	450	8,2%	5.174	12,5%
	60-64	2.544	11,6%	892	6,4%	324	5,9%	3.760	9,1%
	> 65	520	2,4%	207	1,5%	154	2,8%	881	2,1%
	<b>Total</b>	21.938		13.878		5.462		41.278	

Se ofrece la pirámide por sexo y edad del personal del Convenio en la que puede observarse la mayor concentración de las mujeres en el rango de 35 a 44 años, aunque es de señalar que ellas los superan en todos los cortes etarios, excepto en los de 55 ó más.

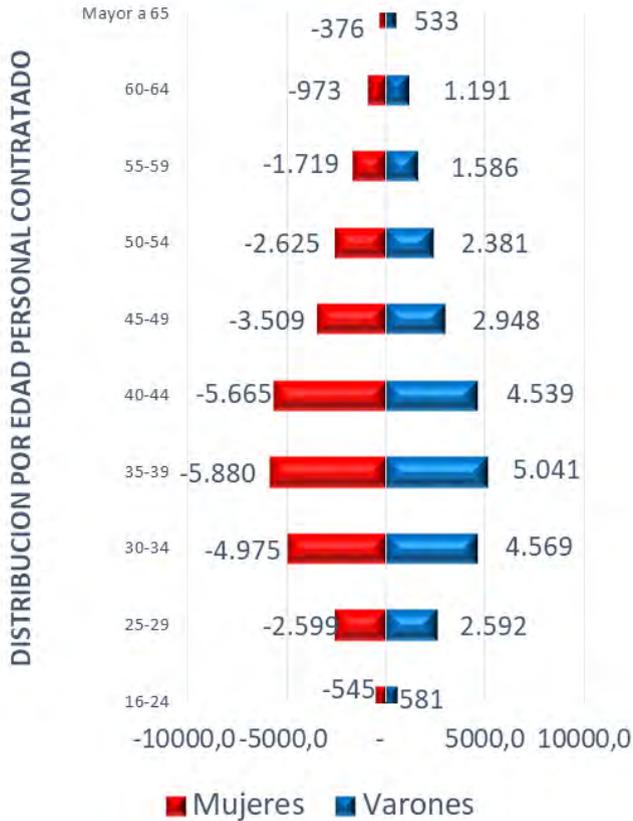
Obsérvese las diferencias en las formas de la pirámides del personal con estabilidad y la del contratado. Entre este último, las mujeres representan el 53% de los contratados.

**Personal del Convenio Colectivo General (Decreto N° 214/06), por modalidad de empleo según sexo y edad. Diciembre de 2019**



Fuente: BIEP – Datos diciembre 2019 –Sin dato o dato inválido: 108

### PERSONAL CONTRATADO



Fuente: BIEP – Datos diciembre 2019 –Sin dato o dato inválido: 141

En materia educativa, los datos deben ser mejorados. Con los que se cuentan, el grueso (37.6%) declaró estudios secundarios, pero otro 26.7% son universitarios a los que se suma otro casi 7% de postgraduados.

Otro 13% cuenta con estudios terciarios, muchos de los cuales de orientaciones técnicas.

**Personal del Convenio Colectivo General (Decreto N° 214/06), por régimen de empleo y máximo nivel de estudios. Diciembre de 2019**

<b>Entidad</b>	<b>AF. de Ingresos Públicos</b>		<b>AN. de Seguridad Social</b>		<b>D.N. de Vialidad Nacional</b>		<b>Total</b>	
<b>Primar</b>	216	1	443	3,2	1268	23,2	1.927	4,7
<b>Secun</b>	6.143	28	7.312	52,7	1.805	33	15.260	37
<b>Tercia</b>	3.041	13,9	32	0,2	535	9,8	3.608	8,7
<b>Univer</b>	11.051	50,4	4.285	30,9	846	15,5	16.182	39,2
<b>Posgra</b>	595	2,7	1	0	122	2,2	718	1,7
<b>S/D</b>	892	4,1	1805	13	886	16,2	3583	8,7
<b>TOTAL</b>	21.938		13.878		5.462		41.278	100

En la AFIP más de la mitad cuenta con estudios universitarios o más. En la ANSES se acerca al 31% pero otro 52.7% cuentan con secundario. En Vialidad Nacional, quienes cuentan con al menos licenciatura representan cerca del 18% de su dotación.

<b>TOTAL</b>	21.938		13.878		5.462		41.278	100
<b>S/D</b>	892	4,1	1805	13	886	16,2	3583	8,7
<b>Posgra</b>	595	2,7	1	0	122	2,2	718	1,7
<b>Univer</b>	11.051	50,4	4.285	30,9	846	15,5	16.182	39,2
<b>Tercia</b>	3.041	13,9	32	0,2	535	9,8	3.608	8,7
<b>Secun</b>	6.143	28	7.312	52,7	1.805	33	15.260	37
<b>Primar</b>	216	1	443	3,2	1268	23,2	1.927	4,7
<b>Entidad</b>	AF. de Ingresos Públicos		AN. de Seguridad Social		D.N. de Vialidad Nacional		Total	

Una preocupación habitual es la situación de numeroso personal no amparado bajo el régimen de estabilidad laboral según su régimen de empleo.

El Cuadro refleja esta problemática, especialmente, en el Convenio General y en Vialidad Nacional.

Organismos	Modalidad de Empleo			
	Contratos	Permanente	Temporaria	Total
Convenio Colectivo de Trabajo General	54.969	64.947	5.280	125.196
	43,9%	51,9%	4,2%	100,0%
Adm. Federal de Ingresos Públicos	125	21.811	2	21.938
	0,6%	99,4%		100,0%
Adm. Nacional de la Seguridad Social	1.040	12.838		13.878
	7,5%	92,5%		100,0%
D.N. de Vialidad Nacional	4.522	339	601	5.462
	82,8%	6,2%	11,0%	100,0%

En el Convenio General, solo el 52% es estable pero entre el personal bajo LCT, la cifra cae al 39%.

***Personal del Convenio Colectivo General (Decreto N° 214/06), por régimen y modalidad de empleo. Diciembre de 2019***

Régimen de empleo	Modalidad de Empleo			
	Contratos	Permanente	Temporaria	Total
Ley de Contrato de Trabajo	5.148	3.299	2	8.449
	60,9%	39,0%	0,0%	
Ley de Empleo Público	49.820	61.577	4.936	116.333
	42,8%	52,9%	4,2%	
Otros regímenes		68	334	402
		16,9%	83,1%	
Total	54.968	64.944	5.272	125.184
	43,9%	51,9%	4,2%	100,0%

Fuente: BIEP – Datos diciembre 2019 – Sin dato o dato inválido: 12

Finalmente se ofrecen algunos datos referidos a la antigüedad en la APN y modalidad de empleo. Más del 70% de todo el personal se concentra entre los 0 y 15 años de antigüedad, pero entre los permanentes baja al 56%, y entre los contratados el 68% no supera los 10 años (aunque otro preocupante 22% cuenta con entre 11 y 15).

***Personal del Convenio Colectivo General (Decreto N° 214/06), por modalidad de empleo y antigüedad. Diciembre de 2019***

Personal	Permanente	%	Contratado	%	Temporario	%	Total	%
	0-5	11.366	17,5	19.892	36,2	2.396	45,4	33.654
6 a 10	11.956	18,5	17.469	31,8	1.182	22,4	30.607	24,5
11 a 15	12.751	19,7	11.986	21,8	831	15,8	25.568	20,5
16-20	4.566	7,0	2.451	4,5	240	4,6	7.257	5,8
21-25	5.832	9,0	1.171	2,1	223	4,2	7.226	5,8
26-30	6.511	10,1	259	0,5	218	4,1	6.988	5,6
31-35	4.708	7,3	132	0,2	47	0,9	4.887	3,9
36-40	4.615	7,1	121	0,2	56	1,1	4.792	3,8
41-45	1.739	2,7	50	0,1	30	0,6	1.819	1,5
46-50	309	0,5	21	0,0	8	0,2	338	0,3
> a 50	425	0,7	1.352	2,5	41	0,8	1.818	1,5
<b>Total</b>	<b>64.778</b>		<b>54.904</b>		<b>5.272</b>		<b>124.954</b>	<b>100,0</b>

Fuente: BIEP – Datos diciembre 2019 – Sin dato o dato inválido: 242

### **A modo de cierre**

Se ha presentado un primer pantallazo de los datos del Personal Civil del Poder Ejecutivo Nacional a diciembre de 2019, fecha que servirá para ir contrastando situaciones futuras pero también de gestiones pasadas. Además de la riqueza descriptiva que comporta, interesa inteligir esos datos como indiciarios y/o indicadores de impactos presentes de acciones (o in-acciones) así como de problemas a presentar. Así, por caso, de la relación

entre el personal estable y el no estable en cuanto a sexo, edad, formación, niveles y títulos educativos, así como antigüedad, puede dar testimonio de las rémoras en materia de concursos, pero también ser el preanuncio de las capacidades e incapacidades gestoras en incubación. En especial cabrá observar dinámicamente alguna de estas cuestiones para lo que suele denominarse “gestión previsional” de efectivos. Esto es de la previsión de los reemplazos en cantidad, oportunidad, y localidad, pero también con la formación, especialización y experticia exigidas. Tampoco es ignorado que a esta gestión habrá que sumarle la necesidad de atraer nuevas experticias y especializaciones acordes con la Administración Pública del Siglo 21 que el país necesita y reclama.

En próximos avances se dará cuenta también en cómo se muestran estas cuestiones en cada ámbito de esa Administración, sea jurisdiccional o convencionalmente, pues la relativa debilidad en el órgano rector de empleo público como a las unidades organizativas a cargo de las materias de Personal y la lamentable y tradicional carencia de planeación, ha generado un verdadero caleidoscopio que, pese a los muchos avances efectuados, aún se mantiene en sus grandes rasgos estructurales. Asimismo, se espera avanzar en lo concerniente a las retribuciones de este Personal.

Finalmente es de destacar la importante mejora que ha supuesto la puesta en marcha de la BIEP, y de cuyos antecedentes hemos registrado muy sucintamente en la introducción. Sin perjuicio, habrá que abogar para que se consolide definitivamente y la Administración cuente, de una vez por todas, con un sistema de información completo, coherente, integrado y permanentemente actualizado que dé cuenta de cuánto y cómo se invierte en retribuciones del Personal sino que, además, permita captar todo el talento presente entre sus filas. Adicionalmente se deja planteado que a este sistema de información se le debería acoplar todo lo referente a las dimensiones psicosociales y culturales del funcionariado y de cuyos esbozos espasmódicos también hemos querido divulgar. En esta materia, también el “Consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo 21” <https://aaeap.org.ar/aaeap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>, había reparado en su Compromiso N° 3.

De estos avances se irá dando cuenta paulatinamente, para mejor gestionar esta enorme fuerza laboral de ciudadanos al servicio de todos. Con ellos se operan recursos, regulaciones, símbolos y políticas públicas de alto y sensible impacto para la conformación de una Argentina que aspiramos sea integrada social, económica, institucional y regionalmente.



# Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la “nueva normalidad”)

María Eugenia Coutinho

*“We are keeping tanks for the worst eventuality, but not hospital beds. Is this rational?”<sup>1</sup>*

## Introducción

Las palabras que encabezan este artículo escritas recientemente por el reconocido politólogo estadounidense Adam Przeworski, resumen de manera muy simple pero no por eso menos cruda la existencia de la incertidumbre y los dilemas que enfrenta la gestión estatal para prepararse ante un fenómeno inesperado como la pandemia del COVID-19. Tomar decisiones públicas implica elegir, priorizar, decidir donde asignar los recursos públicos, muchas veces a ciegas. ¿Cómo hacen los estados para estar preparados para una crisis? ¿Qué se prioriza a la hora de asignar recursos? ¿Qué dispositivos organizacionales se necesitan?

La pandemia está afectando a todo el planeta - aunque de manera desigual - poniendo en cuestión muchos aspectos que dábamos por descontados pero que sin embargo no funcionaron como se esperaba: la gobernabilidad global y regional y las capacidades estatales para enfrentarla. Particularmente en nuestra región, los avances que parecían consolidados en algunos países en términos de modernización y mejoras del aparato estatal, parecen haber resultado insuficientes a la hora de enfrentar esta inédita situación.

---

1 <https://theglobal.blog/2020/07/03/is-it-possible-to-be-prepared-for-a-crisis/>

Los científicos sociales solemos repetir cual mantra que las instituciones importan. Pero hay una dimensión de las instituciones, íntimamente asociada a la capacidad estatal, que suele estar subestimada: la organización del aparato estatal. La creación o eliminación de una estructura estatal está mediada por las preferencias e ideologías de los actores, sus intereses, los conflictos políticos, las condiciones históricas y el contexto, con consecuencias sobre la calidad de las políticas públicas. El análisis de la organización estatal puede parecer un terreno áspero e inhóspito, caracterizado por una mirada excesivamente formal y estática. Sin embargo, las estructuras de la maquinaria del gobierno son dinámicas y están en permanente movimiento. Los jefes de estado cuando suelen modificar el organigrama del estado, crean agencias, las fusionan o las eliminan. ¿Qué hay atrás de estas estrategias? ¿Por qué cambian? ¿Cómo operan estas transformaciones frente a la incertidumbre y lo inesperado?

En septiembre de 2018, en un contexto de crisis financiera, el presidente Macri decidió reestructurar el gabinete eliminando nueve carteras que fueron degradadas a secretarías de otros ministerios (con la denominación “Secretarías de Gobierno”). Así es que el Ministerio de Salud se convirtió en una Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social, junto con otras carteras con una larga tradición, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que también pasaron a depender de otros ministerios.

Por entonces la pandemia global del COVID-19 no estaba en los radares y nadie imaginó el rol protagónico que la autoridad sanitaria nacional adquiriría para enfrentar esta situación. ¿Son inevitables los *trade-off* en las decisiones públicas? ¿Por qué se eliminó el Ministerio de Salud y se mantuvo, por ejemplo, el Ministerio de Transporte? La decisión ilustra los dilemas que presenta el diseño organizacional de la maquinaria gubernamental. Eliminar el Ministerio de Salud hoy, en plena pandemia, sería impensado.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, analizamos la importancia del diseño organizacional y su impacto en las políticas públicas. Luego, brevemente analizamos la evolución de la organización del Ejecutivo a lo largo del tiempo y del Ministerio de Salud en particular. Abordamos la importancia de instancias de coordinación en el centro de gobierno y finalmente presentamos las conclusiones

## **La importancia del diseño organizacional del Ejecutivo y la dimensión política de las estructuras estatales**

Empiezo por una afirmación que puede parecer obvia pero no necesariamente evidente. Las estructuras organizativas del Estado son importantes para las políticas públicas. La manera en la que se organiza la maquinaria

gubernamental puede promover o dificultar la ejecución de un programa o una política, facilitar u obturar el trabajo entre distintas áreas y transferir conocimiento y experiencia a lo largo del tiempo. ¿Es lo mismo tener o no tener una organización nacional de salud? ¿Alcanza esa decisión para una política de salud eficiente?

Las estructuras estatales no son rígidas ni los presidentes las toman como dadas; ya sea al principio de una administración o en su transcurso, se suprimen o se crean nuevos ministerios, se fusionan áreas, se asignan nuevas funciones. Por múltiples motivos. La forma que adquiere la organización gubernamental implica una manera de concebir la toma de decisiones de política pública; son señales ineludibles de la orientación de un gobierno. La literatura que analiza estos procesos de cambio organizacional reconoce diferentes explicaciones de los cambios organizacionales en el gobierno: como señal simbólica para mostrar interés en determinada cuestión de la agenda; para ejercer el control político; como estrategia para generar acuerdos; como resultado de preferencias individuales e ideológicas; como respuesta a eventos que alteran y complejizan el contexto o bien como una herramienta para mejorar procesos y generar eficiencia.

La dimensión simbólica de la creación de ministerios implica que cuando un presidente inaugura su administración, aspira a dejar un sello en la organización estatal de manera tal que refleje su programa. En este sentido, el diseño y la estructura del gobierno puede ser entendido como un reflejo de la agenda y de las prioridades de la gestión gubernamental. El componente personal también incide; las estructuras gubernamentales están conducidas por personas, por lo tanto están atravesadas por sus propias percepciones y sus intereses.

Pero también la organización de la maquinaria del gobierno tiene un componente político. La creación de una organización gubernamental puede ser el producto de negociaciones entre actores políticos y sociales que, o bien facilite la cooperación política - como en los casos de gobiernos de coalición- otorgando un espacio a los dirigentes de distintas fuerzas para intervenir en áreas de políticas públicas de su interés, o bien puede operar como un mecanismo para elevar los costos de los opositores al momento de rediseñar la estructura gubernamental y eliminar determinados programas y sus áreas respectivas.

Analizada desde un enfoque *neoinstitucionalista*, la estructura de gobierno, como señala el politólogo estadounidense Terry Moe, surge de la "política de la elección estructural". La lucha política no se dirime solo sobre políticas públicas sino mas bien sobre estructuras que son las que elaboran, interpretan y llevan a cabo la política pública a través de la burocracia (Moe y Wilson, 1994). En este sentido, las instituciones políticas son "instancias de ejercicio de la autoridad pública, por la cual los ganadores utilizan la

posesión temporaria de la autoridad pública para diseñar nuevas estructuras e imponerlas en el sistema político” (Moe y Wilson, 1994). En definitiva, las estructuras representan la lucha por controlar y ejercer el poder y la autoridad y se constituyen como los mayores determinantes de la política.

Desde una perspectiva sistémico-funcionalista, se observa la evolución de la creación de nuevas unidades como una reacción a la creciente complejidad de las sociedades modernas y, en ese marco, de las mayores responsabilidades que deben enfrentar los presidentes o los gobiernos. Los desafíos contemporáneos conducen a la diversificación y especialización organizativa en torno al titular del Poder Ejecutivo con vistas a hacerlo más efectivo. En tanto la complejidad es predominantemente unidireccional, este enfoque prevé un patrón incremental del cambio organizacional. A mayor complejidad, mayor cantidad de asuntos que el presidente debe atender, mayor diferenciación funcional, más unidades (Camerlo y Coutinho, 2018; Ragsdale y Theis, 1997).

Reconocer la capacidad distributiva de las instituciones es central para analizar la organización del Ejecutivo. Las estructuras estatales, en tanto instituciones, no solo resuelven problemas de coordinación sino que también distribuyen poder (Acuña y Chudnovsky, 2013). Esto se vuelve especialmente evidente en los procesos de cambio institucional; los actores en cada instancia son diferentes, con intereses y posiciones heterogéneas en virtud de que la distribución de los recursos varía y las reglas son redefinidas (Acuña y Tommasi, 2000). Las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos son también el resultado de tensiones, conflictos e interacciones entre diferentes actores, lo que requiere acuerdos que articulen intereses y visiones que a veces son contrapuestas. A modo de ejemplo, en la reestructuración del gabinete realizado en 2018, se eliminó el Ministerio de Agroindustria, pero meses después fue repuesto a partir de la presión del sector. El presidente de la Sociedad Rural Argentina festejó la decisión señalando: “La recuperación del rango de ministerio por parte de Agroindustria sería un reconocimiento al campo: volver a poner al agro en la mesa grande de las decisiones a causa de su relevancia, algo que desde la Sociedad Rural y la Comisión de Enlace venimos solicitando”.<sup>2</sup>

Por otra parte, los cambios organizacionales, lejos de ser neutros, pueden fortalecer los espacios institucionales u horadarlos. Un ministerio que lleva muchos años de existencia, con alto grado de especialización y es degradado a una secretaría de otro ministerio, sufre en su consolidación institucional, su presupuesto, la integración de los equipos; en definitiva, puede afectar su capacidad para implementar políticas públicas. Las organi-

---

2 <https://www.infobae.com/campo/2019/07/31/apoyo-del-campo-a-la-decision-de-restablecer-agroindustria-como-ministerio/>

zaciones gubernamentales, en tanto instituciones, implican cierta regularidad y ajuste a reglas formales e informales. Desde que son creados, transitan un proceso de “institucionalización”, es decir adquieren valor y estabilidad por sí mismos: autonomía, estabilidad, coherencia y complejidad (Ragsdale y Thies, 1997). Si bien es difícil pensar que una organización no esté institucionalizada, hay organizaciones que no logran consolidarse a lo largo del tiempo: no logran autonomía presupuestaria ni de recursos humanos, sus funciones son recortadas o modificadas y no persisten en el tiempo. Los cambios pueden afectar el nivel de institucionalización de las organizaciones públicas.

Por lo que vimos hasta acá, pareciera que las explicaciones del cambio organizacional suponen una tendencia a la expansión y la diversificación. ¿Pero qué pasa cuando se recorre el camino inverso? Las reorganizaciones administrativas y organizacionales no siempre tienen una misma dirección. Ya no se trata de decidir qué nuevos ministerios se crean sino cuáles se eliminan. ¿Como se justifican las modificaciones de la maquinaria gubernamental? Las reorganizaciones tienen una retórica. Una versión es la retórica “ortodoxa” que concibe a la reorganización administrativa como una manera de ejercer control económico y tecnocrático, reduciendo unidades, salarios y funciones e incorporando procedimientos meritocráticos y según la cual los intereses de los actores solo perjudican el funcionamiento organizacional. Otra, opuesta, es la retórica de la “*realpolitik*” por la cual todo se explica por los intereses de los actores, por la negociación y el conflicto (March y Olson, 1983).

Estas explicaciones posibles sobre el cambio en la organización estatal no son excluyentes y muchas veces coexisten y se superponen. En definitiva, en la configuración de la organización gubernamental intervienen muchas variables: el surgimiento de nuevas cuestiones, la necesidad de dar señales simbólicas, la ideología de los decisores públicos, el contexto, el interés de los actores y la negociación política. Y también hay retóricas utilizadas para justificar estos cambios.

## **El diseño del gabinete y la estructura organizativa del Poder Ejecutivo en Argentina**

Las agendas, el contexto y los intereses cambian a lo largo del tiempo, pero el diseño de la organización del Ejecutivo cambia mucho menos. La trayectoria del diseño del gabinete en la Argentina fue oscilante, condicionada por restricciones y habilitaciones constitucionales para crear nuevos ministerios, y reformas constitucionales que liberaban a discreción de una ley del Congreso la cantidad y la denominación. Pero son escasos los ministerios

que una vez creados fueron posteriormente eliminados. Podríamos afirmar que en la historia de la organización ministerial hay cierta continuidad e incrementalismo.

Durante gran parte de nuestra historia, la creación de ministerios estuvo limitada por la Constitución Nacional. En efecto, la Constitución de 1853 establecía expresamente cinco ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia (con Culto e Instrucción Pública), y el de Guerra y Marina. Podría decirse que este conjunto preliminar (considerando Guerra y Marina con lo que posteriormente sería el Ministerio de Defensa), es el “*core histórico*” del gabinete que se mantuvo a lo largo del tiempo, con algunas modificaciones (Molinelli, 1999: 535). Luego, la Constitución de 1898 los elevó a ocho, aunque sin especificar las carteras, y por ley, se incorporaron los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas y separó Guerra de Marina.

En la Constitución de 1949, por primera vez, se eliminó la restricción en la cantidad de ministerios y como consecuencia, el gabinete alcanzó la veintena de carteras, en el marco de una innovación inédita en el diseño organizacional del Poder Ejecutivo, que se caracterizó por una mayor complejidad y especialización y la creación de unidades que garantizaran un rol central del Estado y lo que se denominaba “unidad de comando” con competencias de planificación y coordinación (Bonifacio y Salas, 1985; Prol, 2007). En este diseño, aparecen por primera vez el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Trabajo y Previsión - hasta entonces secretarías dependientes de la Presidencia-, el Ministerio de Industria y el Ministerio de Educación, que se autonomiza por primera vez. Posteriormente el gobierno de facto de 1955, que derrocó al gobierno de Perón, diseñó inicialmente un gabinete muy similar, aunque en 1956 dejó sin efecto la Constitución de 1949, volviendo entonces a los ocho ministerios de la Constitución de 1898, pero manteniendo entre otras carteras el Ministerio de Trabajo y Previsión, tan simbólicamente asociado al peronismo. La continuidad de la organización, no obstante, no supuso continuidad en la orientación de las políticas.

Sin entrar en detalle de la composición de los gabinetes durante los años posteriores, caracterizados por la inestabilidad democrática e institucional, la cantidad de ministerios osciló entre cinco y trece, variación que se explica porque los gobiernos de facto suspendían la vigencia de la Constitución Nacional y la reemplazaban por estatutos propios. La reforma más drástica en este período fue la implementada por el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía que redujo a cinco los ministerios, en el marco de una profunda reorganización estatal que la estructura ministerial no refleja (Osuna, 2017). Como resultado de este período de inestabilidad podemos señalar que al “*core histórico*”, se suman los ministerios de Obras Públicas, Trabajo y Asistencia Social y Salud Pública – luego Bienestar Social- presen-

tes en la mayor parte de los diseños. Antes del regreso a la democracia, el gabinete con mayor diversificación y especialización fue el de 1981, durante la presidencia de facto de Roberto Eduardo Viola.

En 1983, el primer gobierno democrático después de la última dictadura tuvo que atenerse nuevamente a la restricción de ocho ministerios que establecía la Constitución Nacional vigente, pero el diseño no varió demasiado con respecto a su antecesor. Entre 1989 y 1995 la estructura es similar y tal como ocurrió en otros momentos históricos, en momentos de restricción constitucional las secretarías de la presidencia fueron un espacio en el que se ubicaban las unidades que tenían competencias en políticas públicas de importancia para el presidente (Coutinho, 2013). Entre 1983 y 1994 la estructura ministerial no sufrió grandes cambios, con la excepción de un poderoso Ministerio de Economía en la década del '90 que absorbió Obras Públicas (por primera vez desde 1898 desaparece del diseño del gabinete) y sumó todas las cuestiones vinculadas con sectores productivos (agricultura, ganadería y pesca, minería, energía, industria, comercio y servicios, entre otros).

La Constitución de 1994 dejó librada a una ley del Congreso el diseño del gabinete, con la excepción del Jefe de Gabinete de Ministros, que tiene jerarquía constitucional. Resulta llamativo que a partir de la vigencia de la nueva Constitución en 1995, no se realizaron innovaciones importantes en el diseño del gabinete. Recién en 1999, se crea un Ministerio de Desarrollo Social durante la presidencia de Fernando De la Rúa, jerarquizando una secretaría que hasta ese momento dependía de la presidencia. Los cambios más importantes se producen a partir del año 2008 en la gestión de Fernández de Kirchner, cuando se crean varios ministerios nuevos: (Ciencia y Tecnología, Industria, Turismo, Agricultura, Ganadería y Pesca - que no recuperaba su jerarquía desde 1981 -, Cultura y Seguridad). En todos los casos se trató de jerarquizaciones de secretarías existentes en diversos ministerios. Desde entonces, la evolución de la cantidad de carteras presenta una oscilación progresiva y creciente, adquiriendo más volumen en la última década. En estos años, la mayor parte de los nuevos ministerios que se fueron creando se han mantenido en el tiempo, aunque en ocasiones, con diferente denominación.

Los gabinetes inaugurales de las presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández, presentan rasgos de mayor diversificación y especialización con alrededor de veinte carteras y con algunas innovaciones. En la administración de Macri, se crea por primera vez el Ministerio de Modernización, con ambiciosas competencias en las cuestiones vinculadas a la administración del Estado, el Ministerio de Transporte, de Energía, de Medio Ambiente y de Comunicaciones. No obstante, luego, con la reestructuración de 2018, algunos fueron eliminados y sus competencias transferidas

a otros ministerios o a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Por su parte, Alberto Fernández crea por primera vez un Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y un Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, ambos de alto contenido simbólico, además de devolverle jerarquía de ministerio a varias carteras que habían sido degradadas.

Como ya se señaló, a partir de la reestructuración del gabinete realizada en septiembre de 2018 por el presidente Mauricio Macri, el Ministerio de Salud - junto a otras carteras - fue degradado, convirtiéndose en una secretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien desde su creación en 1949 no era la primera vez que perdía su rango ministerial, fue una medida inédita desde la democratización en 1983<sup>3</sup>. Esta reforma ministerial, que eliminó nueve carteras, fue la más importante realizada desde 1983 y eliminó también el Ministerio de Trabajo, que se había mantenido intacto desde 1949, a pesar de las interrupciones institucionales.

## **El Ministerio de Salud en la organización del gabinete**

Con la excepción de lo que ocurre actualmente a partir de la pandemia del COVID-19 y el período desde su creación en 1949 hasta 1954, el Ministerio de Salud no tuvo un fuerte protagonismo. Sufrió a lo largo del tiempo reformas, degradaciones y jerarquizaciones, reflejando las condiciones políticas e ideológicas de la época y las tensiones entre actores y sus intereses. Por eso resulta un caso interesante para entender la lógica de creación y reorganización de estructuras estatales.

La jerarquía ministerial para Salud Pública y la necesidad de unificar un universo fragmentado de prestaciones médicas y de salud, venía discutiéndose desde mucho antes pero encontró su momento a mediados de los años '40 en el marco de importantes innovaciones en el diseño de la estructura del gabinete y del Estado (Prol, 2007). La creación de un Ministerio de Salud nacional es inescindible de la situación que atravesaba la salud pública, del clima de época y de la voluntad política de ese momento. Pero además el ministerio fue creado también para coordinar actores de la salud que en ese momento se encontraban fragmentados.

El gobierno de facto del General Farrell crea en 1946, pocos días antes de que asuma Perón la presidencia, la Secretaría de Salud Pública,<sup>4</sup> con rango de Ministerio y dependiendo de la Presidencia de la Nación, jerarquizando la entonces Dirección Nacional de Salud Pública. Regía en ese entonces la restric-

---

3 Desde 1983 hasta 1999 el Ministerio se denominó "Salud y Acción Social", siendo la cabeza del ministerio el titular de Salud.

4 Decreto Ley 14.807 de 1946

ción constitucional para elevar la cantidad de ministerios por encima de ocho carteras. Como Secretario fue designado el médico Ramón Carrillo. Luego, en 1949, durante la presidencia de Juan Domingo Perón y en el marco de varias innovaciones en el diseño del gabinete que permitía la nueva constitución sancionada ese año, fue elevado a la jerarquía de ministerio (Ministerio de Salud Pública). Ramón Carrillo, fue confirmado en el cargo, esta vez como ministro, convirtiéndose en el primer ministro de Salud de la historia argentina.

La creación primero de una Secretaría nacional y luego un Ministerio, que abordara la cuestión sanitaria desde el estado federal, se inscribe en la necesidad de realizar una transformación en la estructura sanitaria del país y enfrentar el deterioro sanitario en un momento en el que la población se veía amenazada por graves epidemias y endemias, como la tuberculosis, el paludismo, mal de Chagas y la lepra, entre otras. Desde allí, y con Ramón Carrillo a la cabeza, se sientan las bases del sistema sanitario actual en la Argentina. La jerarquización estuvo acompañada por un incremento significativo de recursos financieros y humanos (Belmartino, 2007). La idea subyacente era que una cartera de salud jerarquizaba la política pública y garantizaba la eficacia de una política con el Estado en el centro del modelo. La creación del ministerio era una señal inequívoca de que el Estado nacional asumía de manera subsidiaria funciones que la Constitución Nacional le asignaba a las provincias (Belmartino, 2007) y también era una herramienta que pretendía resolver la atomización y fragmentación que regía entonces en el sistema de salud. El Estado venía a ocupar el rol de las sociedades de beneficencia, de asociaciones voluntarias y mutuales y de la actividad de los médicos de manera particular (Tobar, 2012).

A fines de junio de 1954 se sancionó una nueva ley de organización de los ministerios<sup>5</sup> por la cual se incorporó al Ministerio de Salud Pública la Dirección Nacional de Asistencia Social, que estaba en el Ministerio de Trabajo, cambiándose el nombre por el de “Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública”. Ramón Carrillo renuncia ese mismo año. Esta denominación continúa hasta 1966 cuando pasa a integrar el Ministerio de Bienestar Social, una creación del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía que se inscribía en un diseño de características fundacionales y que implementó algunas medidas de descentralización administrativas y de prestaciones en el campo de la salud (Osuna, 2017). La integración entre Asistencia Social y Salud tiene raíces históricas y responde a la configuración de los actores (Belmartino et al, 1991).

Pero la existencia de un Ministerio de Salud no terminó de resolver la fragmentación del sistema. Desde el alejamiento de Carrillo, el deterioro de la gestión en el ministerio se aceleró y profundizó y su centralidad fue

---

5 Ley N° 14.303.

perdiendo vigencia. A mediados de la década del '50 el Ministerio empieza a tener un lugar secundario en el organigrama de gobierno. Luego, producido el golpe de estado de 1955, el gobierno de la denominada "Revolución Libertadora", designó como ministro a un médico de la sanidad de las fuerzas armadas, el Dr. Argibay Molina, con un discurso antagónico al del peronismo: descentralización y despolitización (Belmartino et al, 1991).

Crónicas contemporáneas sostienen que la existencia de una autoridad nacional de salud permitió enfrentar con cierto éxito las enfermedades de la época. Pero sin embargo eso no evitó que en 1956 sorprendiera la aparición de la mayor epidemia de poliomielitis en la historia del país. Se produjeron casi 6.500 casos y su impacto llegó a reflejarse en las tasas de mortalidad general y en la de mortalidad infantil de 1957. El país no estaba preparado para esa emergencia aún a pesar de la existencia de un Ministerio de Salud.

El Ministerio desaparece como tal desde 1966 hasta 1981, quedando subsumido en el Ministerio de Bienestar Social, cuando la dictadura del denominado "Proceso de Reorganización Nacional" volvió a crear la cartera como Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente. Desde 1983 con la democratización, se mantuvo como Ministerio de Salud y Acción Social, hasta 2018, cuando pasa a ser una "Secretaría de Gobierno" del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En definitiva, no era la primera vez que ambas áreas se fundían en una sola organización.

Pero como señalamos en el apartado anterior, la creación de estructuras gubernamentales no solo se explica por la aparición de cuestiones de agenda, sino también para resolver cuestiones de distribución de poder entre actores. Esta evolución institucional no es solo un proceso incremental organizativo sino que incluía intentos de resolver tensiones de articulación entre dimensiones de la salud pública, de prestadores, de jurisdicciones y actores (por ejemplo la cuestión del seguro de salud y la relación con las organizaciones sindicales). La tensión con las organizaciones sindicales y la característica fragmentada del sector salud, estuvieron siempre detrás de la tendencia a desjerarquizar el ministerio.

Cuando en 2018 se degradó al Ministerio en Secretaría de Gobierno del Ministerio de Desarrollo Social, no se trató solo de una cuestión de denominación. De acuerdo al Ministerio de Hacienda de la Nación, el presupuesto ejecutado en el área de salud se redujo 22% en términos reales durante la gestión de Mauricio Macri. Pero específicamente, la degradación del Ministerio a Secretaría de Gobierno de Salud entre 2018 y 2019 tuvo un impacto real sobre la reducción de los recursos de más del 8% comparando ambos presupuestos<sup>6</sup>. Un análisis detallado de las metas físicas dan cuenta

---

6 Fundación Soberanía Sanitaria. <http://soberaniasanitaria.org.ar/2019-se-profundizan-los-recortes-en-salud/>

también de importantes reducciones en varios de los programas del ex Ministerio<sup>7</sup>. La cuestión, incluso, integró el debate presidencial: el candidato del Frente de Todos, Alberto Fernández, señaló: “Presidente, si le preocupa la salud, le cuento que el presupuesto en su gestión cayó un 23 por ciento”<sup>8</sup>. Pero además del impacto en los recursos, esta desjerarquización produjo un conflicto entre las autoridades del ministerio. El detonante fue la aprobación por parte del Secretario de Salud - ex Ministro- de un protocolo para el aborto no punible que la Ministra de Desarrollo Social desautorizó. El Secretario renunció, pero el episodio reveló las dificultades que implica integrar dos áreas que no tienen la misma agenda.

Disponer de una cartera de salud no garantiza *per se* una estrategia exitosa frente a la pandemia. Sin embargo, cuando existe una unidad con experiencia, equipos y capacidad, su desmantelamiento puede resultar perjudicial. En Estados Unidos, el desmantelamiento parcial por parte del presidente Trump en 2018 de la estructura de la Casa Blanca que tenía a su cargo preparar el sistema ante una eventual epidemia o pandemia (National Security Council Directorate for Global Health Security and Biodefense), afectó la capacidad de respuesta del país frente al COVID- 19<sup>9</sup>.

La nueva administración de Fernández en diciembre de 2019, restituye a Salud el rango de ministerio y designa como ministro a un reconocido sanitarista que ya había ocupado el cargo entre 2002 y 2007. Apenas un par de meses después, se presentan los primeros casos de COVID-19 y el ministerio adquiere una centralidad y visibilidad inéditas, al menos en estos años desde la democratización.

## **¿Una alternativa? Creando (o usando) estructuras para coordinar las políticas en la emergencia**

En todo el planeta la pandemia puso en foco la institucionalidad para enfrentar la crisis y la incertidumbre; no sólo la nacional y local, sino también la supranacional. La diversidad de respuestas y arreglos institucionales que dispusieron los países, estuvo condicionada por el sistema de gobierno, la organización territorial y las características propias de cada caso.

En una reciente nota publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2020), se sostiene que, dada la

---

7 <https://www.lanacion.com.ar/politica/recortes-en-partidas-sensibles-del-area-de-salud-nid2183713>

8 <https://chequeado.com/ultimas-noticias/fernandez-el-presupuesto-de-salud-en-su-gestion-de-macri-cayo-un-23/>

9 <https://ar.reuters.com/article/idUSKBN21C32M>

imprevisibilidad y complejidad de la pandemia y sus múltiples consecuencias, los gobiernos tuvieron que desarrollar capacidades extraordinarias de coordinación para imprimir agilidad y consistencia en la toma de decisiones (OECD, 2020). La crisis a la que nos enfrentamos involucra muchas más dimensiones que la salud pública, intervienen multiplicidad de actores, instituciones y sectores, demandando enfoques transversales. Pero la organización del gobierno suele estar fragmentada. Frente a esto, la existencia de una organización especializada en la coordinación, la planificación, superando dicha fragmentación, facilita la toma de decisiones que involucran múltiples dimensiones y actores. Estas unidades conocidas como “Centros de Gobierno”, que asumen diferentes formas y denominaciones en cada país, son unidades que proveen apoyo directo a los jefes de estado o a los gabinetes de ministros con un rol en la coordinación de cuestiones transversales, la planificación, el establecimiento de metas y el liderazgo en políticas públicas (OECD, 2018).

En muchos países se crearon unidades de coordinación *ad hoc* para intervenir ante la emergencia. En Argentina, más allá del Ministerio de Salud como autoridad sanitaria en la emergencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) aparece como el espacio institucional adecuado para una estrategia transversal. Cuando el Poder Ejecutivo Nacional amplió la emergencia sanitaria<sup>10</sup>, determinó que el Jefe de Gabinete de Ministros fuera el encargado de coordinar con las distintas jurisdicciones y organismos del Sector Público Nacional la implementación de las acciones y políticas, según las recomendaciones del Ministerio de Salud. Luego, se le asignó un rol protagónico en la coordinación de las acciones gubernamentales<sup>11</sup> a través de la creación de la “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional” coordinada por el JGM e integrada por los ministros de Salud, de Interior, de Desarrollo Productivo, Economía, Trabajo y Relaciones Exteriores y Culto. Asimismo, a través de diversas medidas se autorizó al JGM para disponer ampliaciones del presupuesto nacional y redistribuir partidas para enfrentar la pandemia. También desempeña un rol muy relevante en la articulación con los gobernadores provinciales.

## Reflexiones ante la “nueva normalidad”

El jefe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) advirtió que “esta no será la última pandemia” y que “cuando llegue la próxima, el mundo debe

---

10 Decreto PEN 260/2020

11 Decreto PEN 287/2020

estar más preparado que esta vez”.<sup>12</sup> Ya no sería un cisne negro. Estamos advertidos.

El COVID-19 sorprendió al mundo entero, pero sus efectos y consecuencias no se distribuyen de la misma manera. La preparación de los sistemas de salud fue central para el manejo de la pandemia. En definitiva, puso al desnudo las capacidades estatales. En Argentina, iluminó, sin que nadie lo esperara, la importancia de una autoridad federal de salud y la existencia de una estructura organizativa de alcance nacional para enfrentar lo inesperado. Este Ministerio de Salud, que acababa de recuperar su rango en la nueva administración de Alberto Fernández, pudo hacerlo, porque lleva décadas de existencia. Si no hubiera sufrido degradaciones y recortes presupuestarios a lo largo de su trayectoria ¿lo podría haber hecho mejor? Es pregunta, como decimos en las redes sociales.

En estas líneas pusimos énfasis en una dimensión no demasiado abordada, y a veces subestimada y acusada de excesivo formalismo, que es la organización de la maquinaria estatal. Sin ninguna pretensión determinista, sostenemos que la organización y las estructuras importan y tienen consecuencias en la capacidad estatal. Pero las reestructuraciones organizacionales y las sucesivas “reformas del estado” fueron realizadas desde la retórica “ortodoxa”, en nombre de una supuesta eficiencia que terminaron dañando las capacidades esenciales del aparato estatal.

Es cierto que la organización del Estado, no es solo el resultado de la voluntad de una administración entrante. Las organizaciones públicas son el resultado de trayectorias de muchos años, con sus burocracias, sus clientelas, con funciones superpuestas y resistentes al cambio (Martínez Nogueira, 2013). Sin embargo, es necesario separar la paja del trigo. Las disfuncionalidades pueden corregirse, el desmantelamiento es difícil de revertir.

Se suele asociar con la “nueva normalidad” al teletrabajo, el distanciamiento, nuevos *layouts* de las oficinas, un mayor uso de la tecnología. Como consecuencia, es probable, como señala Oszlak (2020), que en breve reaparezcan los reclamos en torno a la necesidad de “achicar el estado”, en línea con una retórica ortodoxa, tal como la definimos anteriormente. La virtualidad, como nueva normalidad promovida por el confinamiento y aislamiento, puede hacer suponer que una parte del aparato estatal y su burocracia son prescindibles. Sin embargo, la nueva normalidad debería operar como una plataforma para repensar estas dimensiones. Las reorganizaciones en la estructura del estado deben tener en cuenta que pueden producir discontinuidades en las capacidades estatales que resultan centrales para enfrentar fenómenos como el que nos ocupa.

---

12 [https://www.clarin.com/internacional/coronavirus-oms-advirtio-ultima-pandemia-prepararse-mejor-proxima\\_0\\_v9eXcfv3n.html](https://www.clarin.com/internacional/coronavirus-oms-advirtio-ultima-pandemia-prepararse-mejor-proxima_0_v9eXcfv3n.html)

Pero la nueva normalidad es también la preparación del aparato estatal para asuntos imprevistos. Si invertimos presupuesto en fuerzas armadas y tanques sin tener hipótesis de conflicto o decidimos preservar un Ministerio de Agricultura por presión de sus *constituencies*, ¿por qué no mantener un Ministerio de Salud - o como se denomine- preparado para pandemias? ¿Por qué no institucionalizar estos mecanismos *ad hoc* generados en la Jefatura de Gabinete que permiten responder de manera transversal a estas situaciones?

Lo que intenté decir en estas líneas es que las estructuras importan. Son dispositivos para la toma de decisiones con consecuencias en la capacidad estatal y las políticas públicas. Detrás de cada decisión sobre la reorganización de la maquinaria gubernamental hay motivos y consecuencias. No son neutras. Involucra no solo los dispositivos para la toma de decisiones sino también una red para el relacionamiento con actores y destinatarios de esas políticas.

Con el liderazgo y la voluntad no alcanza. Los sistemas de salud con capacidad de acción en el territorio y con un aparato burocrático acorde, son el resultado de la permanencia en el tiempo. La continuidad de una organización a cargo de la salud pública, ya sea como Ministerio o como Secretaría, crea una trayectoria institucional, equipos y programas, que en el caso de desmantelarse es muy difícil volver a ponerlos en marcha. Cuando existían restricciones normativas para crear ministerios, había que elegir entre distintas carteras. Pero cuando no existen esas restricciones surgen de manera mas evidente las distintas explicaciones que revisamos en torno a la configuración del aparato gubernamental. Se le adjudica a Perón cuestionar la existencia de un Ministerio de Agricultura mientras que no había un Ministerio de Salud. Adjudicar recursos públicos - casi siempre escasos- y diseñar estructuras gubernamentales, es tomar decisiones.

La nueva normalidad es mucho más que el teletrabajo, los cambios en las ciudades y la movilidad y el distanciamiento social. Quizás, la lección mas importante en términos de políticas públicas, sea que hay que estar preparado para la incertidumbre.

¿En qué invertimos? ¿En tanques o en ambulancias? Que la próxima pandemia no nos agarre desprevenidos.

## Referencias

- Acuña, C. H. y M. Chudnovsky (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política”, en Acuña, C.H (comp), *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- Acuña, C. H. y M. Tomassi (2000), "Some reflections on the Institutional Reforms required for Latin America", en *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, New Haven, Yale Center for International and Area Studies.
- Belmartino, S., C. Blosch, M. I. Camino y A. V. Persello (1991). "Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940-1960". *Publicación Nro. 27. Organización Panamericana de la Salud*. Representación de Argentina.
- Belmartino, S. (2007). "Los servicios de atención médica: Un legado histórico de fragmentación y heterogeneidad", en S. Torrado (comp.) *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*, Tomo II. Buenos Aires, Edhasa
- Bonifacio, J. A. y E. Salas (1985). "Diseño Organizacional de la Presidencia entre 1943 y 1983 (Cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)". Buenos Aires, INAP.
- Camerlo, M. y M. E. Coutinho (2018). "El Centro Presidencial Argentino (1983 – 2014. Complejidad, Centralización, Estilos de Gestión ¿O qué?", en J. Lanzaro (coordinador), *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, Tecnos.
- Martínez Nogueira, R. (2013). "La Presidencia y las organizaciones estatales como constructores de institucionalidad en la Argentina", en C.H. Acuña (comp), *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Prol, M. M. (2007). "Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea]. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/12592>
- Coutinho, M. E. (2013). "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial", en M. Alessandro y A. Gilio *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires, INAP.
- March, J. G., J. P. Olson and J. P. Olsen (1983). "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government". *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, pp. 281-29
- Moe, T., y S. A. Wilson (1994). «Presidents and the Politics of Structure». *Law and Contemporary Problems*, 57 (Spring), pp. 1-44.
- Mollinelli, G et al (1999). "Congreso Presidencia y Justicia en Argentina". Buenos Aires, Temas Grupo Editorial
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2020). "Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government". <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2018). "Centre Stage 2. The organisation and functions of the centre of government in OECD countries". <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>
- Osuna, F. (2017). "El Ministerio de Oganía. Un análisis de la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970)", *Anuario de la Escuela de Historia*

- Virtual – Año 8 – N° 11 – 2017*: pp. 69-91. Disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria>
- Oszlak, O. (2020). “Gestión pública después del covid-19: resolver la deformidad del Estado”, en E. Levy Yeyati y S. Guilera (comp) *Pos Pandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella
- Ragsdale, L y Theis J. (1997). “The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92”, *American Journal of Political Science*, 41(4) 1280
- Tobar, F. (2012). “Breve Historia del sistema argentino de salud”, <http://www.salud.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/16/2017/03/Modulo-2-Tobar-historia-SSA.pdf>

## **Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del Covid-19**

Daniel Cravacuore

La interacción positiva entre diferentes niveles de gobierno ha sido una histórica preocupación de los estudios públicos (Wright, 1974; Kincaid y Stenberg, 2011) porque, frecuentemente, se producen dificultades en la resolución de problemas complejos: las respuestas integradas son difíciles de adoptar e implementar porque los objetivos e intereses de los gobiernos y sus gobernantes con frecuencia originan resultados colectivamente deficientes.

La perspectiva de la Acción Colectiva Institucional puede colaborar en la identificación de mecanismos para mitigar estos problemas de descoordinación (Feiock, 2013). Aunque la literatura clásica propone, principalmente, estrategias centralizadas para resolver estos problemas territoriales, otros han planteado que los gobiernos locales podrían comprometerse voluntariamente con soluciones colaborativas cuando la utilidad neta de hacerlo supera a la de la inacción o de la actuación autónoma (Feiock y Scholz, 2010).

La atención de la pandemia del coronavirus Covid-19 en Argentina ha mostrado una coordinación positiva entre los distintos niveles de gobierno, más eficaz que en tiempos normales: la crisis parece haber incentivado más acuerdos del Estado federal con las provincias y con los municipios. El gobierno central abordó los problemas de gran escala -la estrategia general; el sostenimiento del ingreso de las personas, las empresas y de los gobiernos subnacionales; y la compra y distribución de equipamiento e insumos sani-

tarios-, mientras que la atención de los enfermos recayó en las provincias y los municipios.

En este breve capítulo trataremos de entender, desde el marco de la Acción Colectiva Institucional, esa coordinación positiva y su evolución hacia una creciente descoordinación.

## **1. Provincias ante la pandemia del coronavirus Covid-19**

Argentina posee un federalismo cooperativo, en el que las provincias guardan una significativa autonomía decisoria y una cierta capacidad de autofinanciamiento. La estrategia de coordinación ante la crisis originada por la pandemia del coronavirus Covid-19 reposó fuertemente en el liderazgo presidencial y en la aceptación de las reglas nacionales por los gobernadores, independientemente de su filiación partidaria. Desde su inicio, el presidente Alberto Fernández encabezó reuniones colectivas con ellos: las previas a las sucesivas extensiones de la cuarentena fueron las más publicitadas en la prensa.

El principal campo de coordinación fue el sanitario, dado que las provincias lideran la atención del subsistema público de salud: el gobierno nacional lo hace en las políticas epidemiológicas, vacunadoras y sanitarias de fronteras, y sólo opera cuatro pequeños hospitales especializados y cinco grandes nosocomios de complejidad. Si bien las provincias adoptaron históricamente distintas estrategias -unas mantienen el control de todos sus efectores, otras descentralizaron los hospitales y las unidades de atención primaria a los municipios, reteniendo sólo los nosocomios de complejidad-, en cualquier caso, asumen la atención de los pacientes de complejidad por el sistema de derivaciones.

Inicialmente, existió una competencia interjurisdiccional por la compra de respiradores y otros equipamientos críticos, zanjada con la monopolización por parte del Estado federal de su compra y distribución. También el gobierno nacional creó el Programa para la Emergencia Financiera Provincial, para asistir financieramente a las provincias ante el incremento de los gastos y el derrumbe de los ingresos locales, algo bien recibido por sus gobernadores.

En esta coyuntura, las provincias se han comprometido voluntariamente con soluciones colaborativas porque su utilidad neta ha sido mayor que su actuación autónoma: no se mostraron fisuras públicas en la posición de las provincias respecto de los lineamientos nacionales. Sólo con la sanción del DNU 641/20, en agosto de 2020, que dispuso no sólo la renovación del confinamiento para las áreas de circulación comunitaria del virus sino la prohibición y represión de reuniones sociales, el gobierno de la provincia

de Corrientes indicó que no acataría tal norma, aunque luego se desdijo. Inclusive, con la difusión de la pandemia en el interior del país, el apoyo en equipamiento y equipos médicos nacionales fue un estímulo para potenciar la alianza con los gobernadores.

El deseo del Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, de una mayor flexibilización en la apertura de comercios y actividades recreativas y educativas fue un punto de inflexión: esto resultó impactante porque, desde el inicio de la pandemia, en el diálogo tripartito liderado por el presidente junto con el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma y el gobernador bonaerense había descansado la estrategia de coordinación para la principal área poblacional del país. Considerando nuestro marco analítico, inferimos que, en esta etapa, el gobierno porteño prefirió un menor nivel de coordinación voluntaria con soluciones colaborativas porque encontró más atractivo actuar con un mayor nivel de autonomía: el número de casos disminuía; sus unidades de cuidados intensivos no se encontraban en niveles críticos; la progresiva apertura de actividades económicas no impulsaba un incremento de los contagios y el mantenimiento de una cuarentena estricta impulsaba deteriorar la percepción positiva de su gestión ante la crisis del COVID-10, la más alta entre los dirigentes nacionales (Giacobbe y Asociados, 2020)

## **2. Municipios ante la pandemia del coronavirus Covid-19**

El sistema municipal argentino encaró la pandemia con severos problemas estructurales, pese a poseer un marco institucional con elevados niveles de autonomía institucional y política. Dotado escasamente de recursos, destinan una elevada proporción al pago de salarios y gastos corrientes, dejando que la inversión sea resuelta por las transferencias originadas discrecionalmente en otros niveles de gobierno a cambio de su dependencia (Cravacuore, 2017).

La mayor descoordinación se produjo durante los primeros días, cuando muchos gobiernos locales limitaron los accesos a las localidades: si bien el poder de policía es concurrente, las normas locales sólo resultan jurídicamente válidas si no inciden negativamente sobre las disposiciones nacionales o provinciales, e incluso motivó advertencias públicas y presentaciones judiciales para que se diera marcha atrás.

En una estrategia atípica, el presidente Fernández decidió liderar la relación con los alcaldes de los municipios del área metropolitana de Buenos Aires, en un plano de igualdad con los gobernadores. La primera reunión se centró en las condiciones sanitarias así como en control territorial del aislamiento social preventivo y obligatorio; una semana más tarde, una

segunda sesión virtual sumó a las preocupaciones iniciales la situación fiscal de las municipalidades. Con los alcaldes del interior del país, de todos los signos políticos, el presidente mantuvo una reunión virtual con treinta y cuatro alcaldes del interior que gobiernan al 25% de la población argentina (Ramírez de la Cruz et alii, 2020). Tras estas reuniones, el presidente abandonó el diálogo directo, delegándolo en los gobernadores.

El disímil avance de la pandemia, entre abril y agosto, significó una nueva diferenciación. En el área metropolitana de Buenos Aires, donde la pandemia mostró su primer impacto, la cuarentena se dilató con una limitada apertura de comercios e industrias y restricciones a la circulación. En el resto del país, con baja o nula circulación del virus, hubo un mecanismo de apertura en fases: los alcaldes proponían la reapertura de distintas actividades comerciales, industriales y sociales, que eran aceptadas por los gobiernos provinciales y ratificadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Este mecanismo de coordinación ad hoc resultó bastante eficaz, y sólo ha encontrado críticas por su lentitud.

La coordinación se resquebrajó cuando comenzaron a postularse posiciones propias en el sistema de fases. Desde nuestro análisis, se explica en la opción de los alcaldes por un menor nivel de coordinación porque encuentran un mayor atractivo de actuar autónomamente: debe entenderse en el rechazo mayoritario a la extensión de la cuarentena por razones económicas y políticas.

### **3. Una mirada general**

Una estrategia exitosa contra la pandemia del Covid-19 está relacionada con la reducción de los costos de transacción creados por las divisiones políticas entre el gobierno nacional y los subnacionales. La literatura sugiere algunas estrategias de reducción, como la construcción de vínculos personales, la pertenencia partidaria, el papel de servidores públicos profesionales y la preexistencia de redes colaborativas, entre otros: algunas de ellas han sido utilizadas en estas circunstancias.

En el vínculo entre el Estado federal y las provincias, el gobierno nacional encontró una coordinación eficaz, sostenido en el liderazgo presidencial y en la aceptación de las reglas centralizadas. El diálogo regular entre el presidente y los gobernadores creó un compromiso de credibilidad y confianza, reduciendo los costos de transacción, aunque el apoyo sanitario y financiero lo reforzó. Se destacó, sin duda, la positiva relación construida entre el presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, que despertó la molestia de sectores del oficialismo que exigieron un trato menos amistoso con el dirigente opositor. La inicial divergencia con la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, basada en el aumento de los costos de transacción para sus autoridades, fue sucedida por un aumento equivalente para el gobierno nacional, partidizando la relación entre ambos gobiernos: las sucesivas reducciones de transferencias a la Ciudad Autónoma desde septiembre llevaron la coordinación a niveles mínimos, propios de la Argentina pre-pandemia.

En materia municipal, el gobierno nacional ha tenido dos etapas: una inicial de construcción de un vínculo directo con los intendentes de las ciudades más populosas, en los momentos de mayor incertidumbre sanitaria; luego, de delegación del vínculo en los gobiernos provinciales. En el último tiempo, la extensión de la cuarentena ha generado una reducción significativa del apoyo social -sólo el 36,7% de la población apoya su extensión (Giaccobe y Asociados, 2020)- y el desacato social -manifiesto en las movilizaciones vecinales contra el regreso a fases de aislamiento superadas-, y aumenta, desde la Acción Colectiva Institucional, los costos de transacción para las autoridades locales: esto no sólo incluye a alcaldes opositores sino, de manera disimulada, a oficialistas. Pareciera que, entre los intendentes, existe una mayor volatilidad en el apego a la estrategia nacional, por la incidencia de la presión ciudadana directa.

La post pandemia exigirá reconocer que las acciones colaborativas y coordinadas serán cruciales para el futuro. Quizás el Estado Federal, para fortalecer el éxito de su política general, más que reforzar la centralización, debería crear estrategias para reducir los costos de transacción de los gobiernos subnacionales y estimular la colaboración, descentralizando más los márgenes de autonomía para las distintas jurisdicciones. Resultaría fundamental el incentivo para que lo hagan las provincias con sus gobiernos locales, para que sean socios más eficaces, dada la enorme tarea de reconstrucción económica y social que existirá por delante.

## Bibliografía

- Brown, Trevor L., and Matthew Potoski. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4), 441-468.
- Cravacuore, Daniel. (2016). Gobiernos Locales en Argentina. En José Manuel Ruano De La Fuente and M. Camilo Vial Cossani (eds.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp. 15-40). Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, Daniel. (2017). ¿Quo Vadis Municipio? Gobiernos Locales Argentinos: Pasado, Presente y Futuro. En: Rendon, T. (comp.) *Hacer Ciudad, Hacer Ciencia: La Agenda de los Gobiernos Locales del Siglo XXI. Homenaje A Alicia Ziccardi Contingiani* (pp. 63-80), México D.F: Tirant Lo Blanch.

- Feiock, Richard C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal* 41(3), 397–425.
- Feiock, Richard C., John T. Scholz. (2010). Self-Organizing Governance of Institutional Collective Action Dilemmas: An Overview. En Richard C. Feiock y John T. Scholz *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, (pp. 3 - 32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Giacobbe & Asoc. (2020). Informe XI - Especial COVID 19. Fecha de realización: 26 al 28 de agosto.
- Kincaid, John, and Carl W. Stenberg. (2011). “Big Questions” about Intergovernmental Relations and Management: Who Will Address Them? *Public Administration Review* 71(2): 196–202.
- Mercados y Empresas (2020). <https://mercadoyempresas.com/web/> Fecha de consulta: 10/9/2020
- Ramírez de la Cruz, E.; Grin, E.; Pulido, P.; Cravacuore, D.; Orellana, A. (2020). The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America, *Public Administration Review*, 80 (4), 683–695.
- Wright, Deil S. (1974). Intergovernmental Relations: An Analytical Overview. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1): 1–16.

# Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar

Magdalena Crisconio  
Mauro Solano

## 1) Introducción

### *1.1. El futuro se hizo presente: avances, disrupción e incertidumbre*

Desde hace unos años resulta evidente que nos enfrentamos a grandes cambios derivados de las nuevas formas de comunicación, logística, transporte y energía, lo que algunos llaman tercera (o incluso cuarta) revolución industrial (Rifkin, 2011; Schwab, 2016), a partir de la llegada de una infraestructura inteligente e integrada a la red.

De forma previa a la pandemia de COVID-19, algunos autores reconocían con cierto optimismo que esos cambios y avances tecnológicos tenían un impacto positivo en el desarrollo global: mejores indicadores en materia de pobreza, esperanza de vida, crecimiento, expansión de derechos y libertades (Harari, 2018). En particular, mirando a la administración pública, Longo (2020) le reclamaba “liderar la innovación”, considerando además que de alguna forma ello era su deber, dado que aparecerían problemas complejos, externalidades negativas de esos avances que, al tratarse de cuestiones totalmente nuevas que impiden recurrir a respuestas habituales, requerían nuevos modelos de gobernanza que permitieran articular intereses, culturas, valores y formas de hacer contrapuestos, para poder atender a tiempo, e incluso anticiparse; mitigar costos y potenciar beneficios.

Por otra parte, la incertidumbre derivada de los cambios genera una tensión que es necesario resolver. En palabras de Joan Subirats (AAEAP,

2020) usamos ideas e instrumentos de siglos anteriores para enfrentar problemas del siglo XXI, que tienen conexión a nivel global. Ello requiere que inevitablemente nos concentremos en trabajar de forma urgente en la adaptación y el cambio de ideas, teorías y herramientas que ya no resultan tan útiles en este contexto, entre los que claramente se encuentran las capacidades estatales, en un sentido amplio: el cambio acelerado, disruptivo e incierto obliga al Estado también a modificar y transformar la manera en que piensa e interviene a través de políticas públicas, pero también a liderar el proceso para mejorar la prestación de servicios sociales y crear oportunidades de desarrollo que mitiguen la desigualdad, poniendo al ciudadano en el centro de la estrategia.

En esta nueva “era exponencial” (Oszlak, 2020) en la que la tecnología y los datos tienen sin dudas un lugar estelar, no debe perderse de vista que esto deriva necesariamente en la capacidad del liderazgo político y administrativo para anticiparse al futuro de manera estratégica, no sólo en materia de incorporación de tecnología y digitalización de procesos, sino también en aquello acerca de lo que nos interesa reflexionar en este ensayo: los conocimientos, capacidades y perfiles que deben tener los agentes y funcionarios para conducir el cambio, adaptarse, incorporar e implementar nuevas herramientas que mejoren el proceso de formulación de políticas públicas y la atención de las demandas ciudadanas cada vez más complejas y urgentes.

Este contexto resulta desafiante especialmente para las administraciones públicas de América Latina, ya que no debemos perder de vista que existen muchos retos en materia de innovación dada la existencia de grandes brechas digitales (en infraestructura y capacidades técnicas), como así también en la calidad y disponibilidad de los datos necesarios para llevar adelante la implementación de nuevas herramientas de gestión vinculadas, por ejemplo, a Big Data e Inteligencia Artificial. La “nueva normalidad” requerirá que el Estado deba solucionar de forma rápida su enorme déficit en materia de datos, y desarrollar capacidades para analizarlos y gestionarlos de forma integrada y compartida, olvidando el paradigma de compartimentos estancos, profundizando la gestión en red, la coordinación y cooperación entre organismos y niveles de gobierno. En particular, y como menciona Oszlak (2020), debería prestarse especial atención a la deformidad del Estado; el “síndrome sobra-falta”; y el excesivo cortoplacismo.

## ***1.2. Post COVID-19 y los desafíos de la “nueva realidad”***

En medio de este proceso de cambios, la pandemia de COVID-19 desatada en 2020 dejó en evidencia, para quienes todavía tenían alguna duda, el pa-

pel determinante de la Administración Pública, acentuado en esta coyuntura, lo que obliga a todos los actores que integran el Estado a retomar el tema de sus capacidades e incorporarlo a una agenda de discusión, pensando en su integración a la “nueva normalidad”.

La discusión en el ámbito público, y también en el académico, suele reconocer que el papel del Estado cobra un nuevo significado más relevante, por lo que resulta necesario fortalecer los mecanismos y herramientas de gestión, a la vez que se deben incorporar nuevos, centrados en las capacidades estatales: ya no se trata de una discusión acerca de más o menos Estado, sino de cómo se transforma y lidera los cambios derivados de la nueva realidad.

Las encrucijadas a las que se enfrentará el Estado podrían resumirse, sin ser éste un listado exhaustivo sino un simple punteo inicial, a:

- *Empleo*: el avance de la tecnología, la implementación de la Inteligencia Artificial y otras herramientas de automatización, plantean un dilema en torno a los perfiles que llevan adelante actividades rutinarias, debiendo pensarse en reforzar sus capacidades para agregar valor, así como también en materia de habilidades digitales y acceso a la tecnología.
- *Coordinación*: la lógica habitual de trabajo compartimentalizado, y en muchos casos desconectado, no resultará útil para afrontar problemas desconocidos y complejos, que se deberán resolver a través de la acción estatal, de manera transversal y multinivel, con la participación de muchos actores. Esa integralidad debe ser el primer paso para propiciar el fortalecimiento de las capacidades y la legitimación social de las políticas.
- *Políticas basadas en el conocimiento*: el tratamiento de la pandemia ha demostrado que el Estado debe apoyarse no sólo en el conocimiento que posee en cada uno de sus ámbitos, sino también en el establecimiento e institucionalización de vínculos con aquellos organismos dedicados a la producción de conocimiento científico. Ello implica favorecer la participación de actores externos que puedan aportar conocimientos en todo el proceso de formulación de políticas públicas.

## 2) Nuevas capacidades estatales

### 2.1 Perfiles y capacidades

En el marco de lo expuesto anteriormente, sin dudas que para asegurarse cierto éxito en esta travesía incierta será imprescindible que el Estado fortalezca sus capacidades, entendiéndolas como aquellas habilidades o aptitu-

des propias de los entes estatales para la consecución de sus fines (Bertrou, 2015).

Entre ellas, la presencia de un servicio civil profesional se erige como uno de los requisitos de capacidad estatal; constituyéndose, a su vez, en uno de los pilares a partir del cual repensar y transformar las administraciones públicas en el siglo XXI.

Como hemos dicho, la disrupción tecnológica probablemente impacte en el marco institucional de los agentes públicos. Si bien se estima que en el corto y mediano plazo la automatización afectará de manera íntegra sólo a un limitado porcentaje de puestos de trabajo, numerosas tareas y contenidos comprendidos dentro de los roles actuales sufrirán, sin dudas, importantes transformaciones (Longo, 2019). En consecuencia, resulta imprescindible que, de forma anticipatoria y planificada, las administraciones públicas comiencen a diseñar una estrategia de reconversión de ciertos perfiles que serán, probablemente, los más propensos a verse afectados por las consecuencias de algún tipo de automatización.

Por su parte, la administración pública en la era exponencial requerirá de la incorporación, por parte de los agentes, de nuevas competencias, a fin de contar con burocracias altamente especializadas y calificadas. Más allá de aquellas relacionadas con la tecnología, resulta también cada vez más necesaria la adquisición y fortalecimiento de capacidades blandas tales como creatividad, trabajo en equipo y escucha activa -sólo por mencionar algunas-; así como el fomento de habilidades directivas.

Si bien, la situación descrita impacta en la totalidad de los subsistemas que conforman la gestión de las personas en el sector público -planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales (Longo, 2002)-, este trabajo busca reflexionar en torno a las políticas de formación y capacitación de los agentes públicos como impulsoras y canalizadoras de este proceso de transformación.

## ***2.2. ¿Dónde poner el foco y cómo llevarlo adelante?***

Entendemos que las políticas destinadas a la capacitación de los cuadros burocráticos cumplen un rol esencial en la estimulación, promoción y desarrollo de las capacidades laborales. La velocidad con la que acontecen los cambios y la rápida obsolescencia de los conocimientos incorporados requieren de administraciones públicas fuertemente orientadas al aprendizaje continuo. De este modo, la actualización permanente y sistemática de las capacidades de los agentes para adaptarlas a la “nueva normalidad” y a la aceleración de los cambios tecnológicos, se convierte en la piedra angular

desde donde repensar los procesos de modernización de las administraciones públicas.

En este sentido, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), como órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, y a partir de una concepción compartida desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público que resignifica el papel del Estado desde una perspectiva que abandona visiones descontextualizadas de la política y la administración pública, diseña y gestiona una propuesta formativa orientada a la acción estatal en sentido amplio, desde un abordaje integral y transversal de los problemas y demandas que debe resolver el sector público.

Durante 2020, el INAP construyó colaborativamente una propuesta de organización de las actividades de capacitación, reuniendo y articulando los lineamientos políticos y estratégicos de la gestión gubernamental; las demandas que surgen de las innovaciones en los campos profesionales; los requerimientos de actualización de las competencias de los trabajadores y sus derechos para el avance sus trayectorias públicas; las políticas y proyectos que las organizaciones públicas gestionan y sus necesidades de capacitación; y el estado del arte en la gestión de lo público. A partir de allí, se definirán las actividades que formen parte de la propuesta, y la manera de organizarlas y agruparlas, según los propósitos de las actividades de capacitación, los públicos objetivos, los temas y contenidos, la organización de las actividades, los abordajes metodológicos, las modalidades, y los perfiles de los formadores.

De esta manera, surgen conjuntos de actividades de formación que se integran en una red, que reconoce relaciones múltiples y dinámicas entre sus componentes, a partir de 5 criterios: tipos de saberes preponderantes (saber, saber hacer, saber qué hacer, saber interactuar, saber reflexionar); orientación (campo de práctica; capacidades específicas para la gestión; capacidades transversales al trabajo estatal); modalidad (espacio y tiempo en que se produce la interfaz pedagógica); propósito (desarrollo o fortalecimiento de capacidades; actualización o sensibilización); y duración (breves, intermedias o prolongadas).

A partir de allí, y en el contexto de todo lo que hemos expuesto, consideramos que un punto de partida para comenzar a discutir la formación y capacitación de los agentes públicos para las nuevas capacidades estatales debería incluir:

1. **Papel del Estado ante las nuevas realidades.** Lógicas de articulación en redes horizontales y verticales. Planificación y coordinación multinivel de políticas públicas, con mecanismos de vinculación formales y permanentes entre ciencia, desarrollo productivo y políticas de inclusión. Rapidez, eficacia, y adaptación al cambio en la acción estatal y presta-

ción de servicios públicos; simplificación de procesos, accesibilidad y calidad en la atención ciudadana bajo múltiples formatos, presenciales y virtuales, sincrónicos y asincrónicos, con mecanismos de retroalimentación entre la administración y la ciudadanía. Inclusión: discapacidad; género y diversidad; reducción de la brecha digital.

2. **Fortalecimiento de las capacidades de gestión:** nuevos desafíos y adaptación al cambio. Gestión de crisis como nueva realidad. Trabajo colaborativo y cooperación interjurisdiccional de las funciones ejecutivas, profesionales, técnicas y operativas. Previsión, prospectiva y escenarios futuros con rigurosidad científica. Problemas y sistemas complejos. Herramientas para gestionar objetivos estratégicos y prioridades de gobierno. Comunicación de crisis.
3. **Transformación digital e innovación.** Gestión pública basada en el conocimiento y la evidencia. Integración con ámbitos científicos, investigación y opinión experta. Construcción de capacidad analítica y de gestión de datos como insumo en todo el proceso de formulación de políticas públicas, en tiempo real; inteligencia artificial; registros públicos; reglamentación de cuestiones éticas, de inclusión y preservación de derechos en el manejo y resguardo de datos personales. Ciberseguridad.
4. **Regímenes de empleo:** gestión del talento, aprendizaje, trabajo en red; competencias analíticas; gestión del conocimiento (lecciones aprendidas) compartido y de alta intensidad; especialización mediada por la cooperación transversal y formas de trabajo colaborativas. Trayectos verticales, horizontales y oblicuos. Mejora de las capacidades del liderazgo político y su comunicación e interacción con mandos medios.
5. **Presencialidad y virtualidad:** entornos laborales bajo modelos de administración pública híbridos (procesos digitales con instancias presenciales). Herramientas y técnicas que faciliten la planificación y organización del trabajo en esos entornos. Desarrollo y conducción de equipos a distancia.

Finalmente, consideramos que el Estado deberá ser inteligente, transversal, y transparente en el manejo de datos, información y recursos escasos que deben ponerse al servicio de la ciudadanía. Tendremos que atender tensiones y problemas cada vez más complejos que, en contexto de extrema incertidumbre, la Administración Pública deberá enfrentar en sus diferentes niveles, requiriendo nuevas capacidades, perfiles y competencias laborales de parte de sus funcionarios. A su vez, esta realidad nos obliga a adelantar tendencias y expectativas de cambio en la carrera administrativa de los agentes públicos, que tendrán que ser acompañadas y potenciadas por una política sostenida de capacitación y formación con una mayor parti-

cipación de los trabajadores que permita proyectar sus trayectorias públicas en un contexto en el que el cambio se habrá vuelto la normalidad.

## Bibliografía

- Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) (30 de mayo de 2020) *Joan Subirats (Videoconferencia AAEAP | Polilab - UNR)* (archivo de video). Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0&feature=emb_logo)
- Bertranou, J. (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas* (4), pp 37- 59.
- Harari, Y. (2018) “21 lecciones para el siglo XXI”. Debate.
- Longo, F. (2002) “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. *Diálogo Regional de Políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Longo, F. (2019). “La calidad de la gestión del empleo público en la era del cambio exponencial”. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 12 -15 nov. 2019.
- Longo, F. (12 enero 2020) *La agenda del buen gobierno en tiempos disruptivos*. Llink <https://www.americacomunicaciones.com/video-conferencias-como-ayudan-a-la-productividad/>
- Oszlak, O. (2020) *El Estado en la Era Exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Rifkin, J (2011) *La Tercera Revolución Industrial: Cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*. Paidós.
- Schwab, K (2016) *La cuarta revolución industrial* Editorial Debate.



## **Covid-19: Política y Administración, Ciencia y Corporaciones**

Roberto Esteso

Los posicionamientos y acciones gubernamentales durante los primeros meses de la pandemia sirvieron para mostrar, entre muchas cuestiones que están fuera del alcance de estas notas, la complejidad de la relación entre la toma de decisiones y las capacidades de gestión de los aparatos estatales. Superado el primer momento en el que el Gobierno Nacional vaciló ante el problema, se asistió a una reacción potente y decidida, que contó con el acompañamiento del conjunto de la dirigencia, de la sociedad y con una eficaz coordinación entre las autoridades nacionales y de los demás niveles.

La imagen de uno de los principales referentes de la oposición parlamentaria, junto al Presidente de la Cámara de Diputados, ofreciendo apoyo, llamando al Jefe de Estado “comandante de batalla”, lo mismo que la de Gobernadores y la del Jefe de Gobierno de CABA haciendo anuncios junto al Presidente, dejaron instalada la idea de que asistíamos a una nueva consolidación de las instituciones, con escenas semejantes a las del balcón de la Casa Rosada en los días del levantamiento “carapintada” de 1987.

Pero cuando se trató de implementar las decisiones sanitarias y de contención de los impactos socioeconómicos, se evidenciaron algunas fallas en los procesos de gestión, que dejaban entrever que algo no funcionaba bien en el circuito **decisión/implementación**, es decir, en lo que en un lenguaje “viejo” se denominaría la relación **“Política/Administración”**. Más allá de que hay fundados argumentos para catalogar de antigua y parcial esa forma de aludir a los problemas, la usamos aquí sólo como un apoyo para reflexionar.

En efecto, esa forma de plantear la relación fue puesta en agenda, a fines del siglo XIX, por quien sería después Presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, en el contexto de una administración clientelar, que reemplazaba gran parte del funcionariado en cada cambio de gobierno, proponiendo “separar la política de la administración” para profesionalizarla. Al mismo tiempo su compatriota Frederick Taylor realizaba estudios en el ámbito fabril para mejorar los procesos de trabajo, luego plasmados en “Principios de la Administración Científica”. También, pero con marcos conceptuales más precisos y rigurosos, con Estados burocráticos consolidados como objetos de estudio, Weber aportaba sobre la relación Política-Administración, con sus análisis sobre la racionalidad, el poder, la legitimidad y la eficiencia.

La contemporaneidad para algunos dio lugar al surgimiento de la Administración Pública (AP) como disciplina de estudio, con cuerpos conceptuales y herramientas distintas de los de la gestión empresarial y los del derecho administrativo, sirviendo también para la consolidación de administraciones profesionales.

Reconociendo la parcialidad del planteo, aquí retomamos algunos de sus debates sólo para inducir reflexiones sobre los problemas en la gestión estatal emergentes en la crisis. Rescatar ese modo, acotado y sesgado de plantear el problema de las AP, no implica desconocer que una buena parte de ellos, en nuestro país, tienen relación con los impactos que tuvo sobre las estructuras y procesos estatales el intento de implementación del modelo “Gerencial”, en la década de los 90’. Con descentralizaciones, privatizaciones y desregulaciones, ejecutadas con fines fiscales, de manera anárquica y opaca, dejando como saldo un Estado atrofiado en sus capacidades de gestión.

Con esos marcos de abordaje de los problemas actuales, partimos de la observación de algunos casos testigo, en los que afloraron dificultades que evidenciaron la existencia de carencias operativas en las AP, que llevaron a frustrar o postergar, la implementación de decisiones oportunas, asentadas en trabajosas negociaciones. Entre esos casos, como puntas del iceberg, por su impacto público negativo, elegimos la tortuosa manera de hacer efectivo el pago a Jubilados, beneficiarios de planes sociales, IFE y otras ayudas en la emergencia, los procesos de compra de alimentos e insumos médicos por el Ministerio de Desarrollo Social y el Gobierno de CABA y la feria judicial.

También, pero por sus consecuencias positivas, tomamos el caso de la impensada aceleración de la modalidad del teletrabajo, que posibilitó la concreción de decisiones y la continuidad de tareas, pese al atraso tecnológico, pero contando con el compromiso de los servidores públicos para compensarlo.

Es necesario dejar de lado a las operaciones de los llamados “sectores esenciales”, como salud y seguridad. Éstos, más allá de que también mostraron algunas limitaciones, siguieron realizando sus tareas con relativa eficacia por las características específicas que tienen como organizaciones (entre otras, una mayor disciplina de los actores involucrados, una razonable actualización tecnológica y porque gestionan con procedimientos/protocolos más estrictos que los de otros servicios públicos).

Millones de jubilados sin medios digitales para acceder a sus beneficios, dificultades de la ANSES para identificar el universo de beneficiarios del IFE, tortuoso proceso de inscripción y traumática forma de pago. Todo ante la angustia social y la ansiedad de los Gobernantes por ver concretadas sus decisiones.

Procesos de compras realizados con métodos de convocatoria, selección de proveedores y adjudicación que asombran por su rusticidad y atraso, en épocas en las que se sabe que existen plataformas para las compras públicas, mediante las cuales se pueden realizar adquisiciones en poco tiempo, con certeza, eficiencia y transparencia.

El Poder Judicial paralizado, envuelto en un atraso “dieciochesco” de papeleo, sin los medios técnicos adecuados ni posibilidad de incorporarlos sobre la marcha, tomando decisiones espasmódicas, que sólo sirvieron para sacar a la luz la precariedad con la que opera y mostrarlo “desnudo” frente a la sociedad.

Tomando esos “ejemplos”, sin ninguna pretensión de exhaustividad, se pueden observar algunos rasgos comunes en ellos. Rasgos que nos permitirán reflexionar y sacar algunas conclusiones, útiles para señalar posibles senderos para la mejora del funcionamiento de los aparatos estatales.

En épocas en que está al alcance de todas las organizaciones –públicas y privadas- un conjunto de sistemas de almacenamiento y manejo de información, conocidos como “inteligencia artificial”, big data, algoritmos, machine learning e internet de las cosas, que hacen posible la concreción de procesos complejos en tiempo real, con precisión y transparencia, nuestros Estados en casi todos los casos mostraron estar lejos de disponer de ellos.

Por el contrario, los procesos que pudieron continuar bajo la modalidad “Home office”, fueron los que contaban con sistemas ya instalados. Por ejemplo, en el orden nacional, el de Gestión de Documentos Oficiales (GDO). Sistemas que, más allá de las resistencias iniciales, o de la incompreensión de Funcionarios que los cuestionaron, fueron los que permitieron ejecutar muchas decisiones.

En los casos que tomamos hay algunos aspectos y elementos fácilmente identificables, que pueden servir para entender, aunque sea de ma-

nera parcial, las razones del atraso tecnológico de nuestras AP, sus orígenes y sus implicancias para las relaciones entre Política y Administración.

Algunos de esos elementos tienen relación con la progresiva **captura de los organismos, sus procesos y sus interacciones con el entorno**, por parte de una trama de actores e intereses que articulan a sectores empresariales relacionados con los temas específicos, como proveedores o usuarios, con las “alturas” del personal estatal, con las representaciones sindicales y con los actores políticos, incorporados en los cambios de gobierno o “residuales” después de ellos. Actores e intereses que actúan conformando verdaderas **redes corporativas** difíciles de penetrar y desarmar, porque actúan protegidos por sofisticados marcos normativos y “rituales” burocráticos.

Otros, están constituidos por las **redes clientelares**, integradas por los cuadros de conducción de las organizaciones y diversos estamentos del personal, que por medio de articulaciones con los intereses corporativos anteriores o defendiendo los propios, tienden a cuestionar y resistir las decisiones políticas innovadoras en tecnología. Cuestionamientos efectuados **bajo variados formatos discursivos**, a veces “progresista”, otras “neutros y tecnocráticos”, otros de “defensa” de los usuarios y clientes. Pero que siempre son arietes obstaculizadores de los procesos de cambio.

No menos importante que los aspectos y elementos señalados, son las resistencias a la introducción de tecnologías, apoyadas en **discursos y acciones** fundadas en argumentos que van desde alusiones a las carencias presupuestarias, los valores y tradiciones organizacionales, la edad de los agentes o usuarios, la eventual “amenaza” del empleo o la falta de familiarización con esos instrumentos de los usuarios de los servicios o regulaciones.

La confluencia de todos esos factores, ante las demandas urgentes que puso el Covid19, dejaron en evidencia que decisiones tomadas oportunamente, como las de pagar a los jubilados y otros beneficiarios de prestaciones sociales en ciertas fechas, dieran lugar a un caos organizativo y escenas humillantes. Situaciones que, por ser inocultables ante la población, llevaron rápidamente a la política a buscar “culpables”.

Pero con una mirada menos apresurada, retomando las relaciones política-administración, decisión-implementación, conviene preguntarse ¿Por qué, iniciando la tercera década del siglo XXI, **los niveles de inclusión financiera de nuestra población son tan bajos?** En el mismo sentido, sería más conducente para quienes desean implementar sus decisiones, menos doloroso para la sociedad y más útil para quienes reflexionamos sobre estos temas, indagar sobre **la relación entre las dificultades operativas originadas en el bajo uso de las tecnologías digitales y la apropiación corporativa/clientelar de las agencias estatales**. También habría que cuestionarse sobre la validez de los argumentos usados, ya mencionados, para bloquear las innovaciones.

En nuestro tiempo las tecnologías están al alcance -las “duras” y las “blandas”- son patrimonio de la humanidad, no de los privados, de ciertos países o de grupos poderosos. Son cada vez más accesibles, aunque el esfuerzo para adquirirlas, sin dudas, habrá que evaluarlo en cada organización.

En el mismo orden, retomando el ejemplo de las compras estatales, es sabido que existen múltiples y eficaces herramientas para hacerlas. Considerando las diferencias de volumen y complejidad normativa entre organizaciones, se conoce de la existencia de probadas plataformas de compras en gran escala, algunas instaladas en nuestras Administraciones, que garantizan rapidez, competitividad, eficiencia y transparencia. La no utilización o su uso parcial en la crisis no es explicable por las “necesidades” o las “urgencias”.

En efecto, parecen haber otras causas relacionadas con los aspectos y elementos comunes puntualizados. En el caso de los insumos y equipamiento médico, más allá de la metodología de instrumentación, parece haber razones, según informó la prensa, sobre las que se deberán rendir cuentas en la Justicia. En el de los alimentos, además de compartir las mismas sospechas de legalidad, se pudo observar claramente la precariedad instrumental, pero sobre todo el control de las estructuras ministeriales por parte de una red de proveedores, articulada/coludida con grupos políticos-sociales controlantes de la conducción de áreas intervinientes, todo atravesado por conflictos no resueltos entre ellos. Además de la intervención de las redes clientelares insertas en el Ministerio.

Por último, de mayor gravedad por su rol institucional, es el caso del Poder Judicial paralizado y envuelto en el caos organizacional, producto de un atraso tecnológico imposible de explicar en épocas en las que esos ámbitos y temas se pueden gestionar de manera remota y segura, resolviendo controversias de todo orden y en cualquier lugar, contado solamente con instrumentos de comunicación y de procesamiento adecuados.

Aquí también se puso en evidencia que se está frente a un órgano estatal sometido a un estricto control corporativo/clientelar, capturado como patrimonio, por grupos e intereses permanentes que vinculan entre otros: a la “familia judicial”, como una corporación más, con sus múltiples ramificaciones y conflictos “intrafamiliares”; con un sindicalismo antiguo y con “usuarios connotados”. Control sustentado en sólidas bases institucionales, normativas, presupuestarias, en anclajes y apoyos mutuos. Articulados para defender privilegios, amparados en el necesario formato burocrático que tiene todo sistema Judicial, pero que deja en situación de desamparo a los ciudadanos.

Las pocas razones sobre la parálisis de este Poder durante la interminable “feria” fueron dadas, en un lenguaje confuso, por las conducciones sindicales, argumentando razones relacionadas con la “salud”, la “vida” o la

defensa del empleo de sus representados. Por parte de quienes conducen la Justicia en la Nación, sólo unas “barrocas” palabras sobre su defección. Expresiones ambas que ya en épocas de normalidad resultaban poco claras para el hombre común, pero que en la crisis ofenden la inteligencia y la condición humana.

Nadie dio respuesta, ni se intentaron explicaciones en lenguaje comprensible, sobre las razones por las cuales ese Poder no dispone para sus operaciones cotidianas de las tecnologías de comunicación y gestión adecuadas, utilizadas por sus mismos actores en otros ámbitos.

Las **decisiones políticas** de los gobiernos en el contexto de la crisis fueron dictadas con apego a las normas, apoyadas en el conocimiento experto disponible y, más allá de discusiones, de modo consensuado. Pero en la **implementación y puesta en práctica** por parte de las organizaciones estatales, emergieron dificultades que impidieron o retardaron los resultados esperados, salvo en los procesos en los que mediante el teletrabajo se pudieron sortear los problemas.

Los orígenes de estas dificultades y problemas, en la mayoría de los casos se explican, como **factores determinantes imbricados el uno con el otro**, por el **atraso tecnológico** y la **captura de los aparatos estatales** por parte de redes corporativas/clientelares.

Desde la perspectiva acotada a la relación Política/Administración, considerando los impactos devastadores del Covid-19, mejorar las capacidades de gestión del Estado será tarea prioritaria en la “nueva normalidad”. Para ello deberíamos superar, o al menos posponer, las importantes discusiones conceptuales sobre modelos de gestión y grado de intervención estatal que nos han ocupado, orientando los esfuerzos, voluntades políticas y capacidades técnicas hacia la búsqueda de consensos sobre los marcos normativos y herramientas técnicas que permitan **avanzar, de manera simultánea y articulada, en un proceso de fortalecimiento del Estado, como Administración Pública conformada por un conjunto organizacional complejo, con el foco puesto en tres ejes: a) liberación de los aparatos estatales del control corporativo/clientelar, recuperándolos para el interés general; b) incorporación acelerada de las más eficientes tecnologías de gestión disponibles; c) profesionalización de la Función Pública, mediante el fortalecimiento de las habilidades y valores éticos/ciudadanos de los funcionarios.**

- a. Los consensos, concretados en los ámbitos de las instituciones de la república, deberían servir para la generación de acuerdos plasmados en normas, que creen las condiciones para la recuperación de los segmentos estatales capturados por las corporaciones y redes clientelares, poniéndolos bajo control de quienes representan el interés general,

desde la Política y desde el Servicio Público. Se trata de **“separar las corporaciones de la Administración Pública”**.

- b. Además se deberá avanzar, también de manera consensuada, hacia una Administración apoyada en la Ciencia y la Tecnología. Tarea que, en el contexto actual del desarrollo social, pasará por la **incorporación a nuestros aparatos estatales de las más avanzadas herramientas tecnológicas de gestión disponibles**, ya que son logros de la humanidad. Sin dudas ni preconceptos valorativos, habrá que recurrir a todos los instrumentos vinculados con la obtención, almacenamiento, procesamiento y utilización de datos, convertibles en sistemas de información y de gestión, para avanzar desde ahí hacia una **“administración científica e inteligente”**.
- c. Para la profesionalización de la Función Pública se deberá acordar la incorporación a los Estados de todos los **instrumentos de gestión de personas conocidos**, sin reparos ni prejuicios con respecto al origen privado o público de ellos, sólo tomando en cuenta **los límites puestos por el respeto de los derechos y garantías ciudadanas**. Límites y garantías que en las administraciones públicas contemporáneas están dados por el formato burocrático. Esto implicará la utilización en nuestra AP de instrumentos de selección e ingreso que contemplen las habilidades requeridas para la operación de las tecnologías incorporadas, la introducción de formas de trabajo flexibles y por resultados, la aplicación de mecanismos de evaluación y remuneración basados en el desempeño y de toda otra herramienta que contribuya a la mejor gestión de las personas. Aportando con ello a la recuperación del prestigio social de los servidores públicos.

En suma, recoger las lecciones que nos deja la pandemia, con relación a la gestión de nuestros Estados, implica poner todos los esfuerzos en **superar los rasgos clientelares y corporativos** que la crisis vino a evidenciar, **recuperando el carácter público** –vinculado al interés general– para nuestros aparatos estatales. Simultáneamente requiere la **incorporación y utilizando en la gestión de los sectores públicos de todas las tecnologías disponibles**, las vinculadas a la obtención y manejo de la información, al planeamiento, al control y a la gestión de las personas. Estos esfuerzos, sorteadas las resistencias esperables, permitirán avanzar hacia una **Administración Pública democrática, profesional, científica, e inteligente**.



## **Políticas culturales públicas, teatro comunitario y COVID-19**

Clarisa Fernández

### **Introducción**

Este escrito propone un ejercicio de reflexión respecto de la acción estatal en el marco del COVID-19, particularmente en lo que refiere al sector cultural comunitario. Sabemos que el escenario cultural argentino es complejo y heterogéneo: forman parte de él tanto agentes estatales como grupos comunitarios, empresas, ONGs y agentes del mercado. Dentro de esa pluralidad, las organizaciones, grupos y emprendimientos que gestionan iniciativas artísticas y culturales en el ámbito comunitario han tenido un notorio crecimiento. En la actualidad existen cerca de 3.000 organizaciones en Argentina y se calcula que son más de 17.000 las experiencias de Cultura Comunitaria (Esteban, 2013). Tales organizaciones generan circuitos de creación, producción, distribución, uso y consumo de bienes y servicios, a la vez que desarrollan estrategias de creación de empleo, movilizan recursos locales y creando así prácticas ligadas al desarrollo local. Muchas de estas organizaciones tienen un importante anclaje territorial y trayectorias de lucha en el seno de sus comunidades. Esto les otorga visibilidad y legitimidad como organizaciones capaces de promover acciones que trabajen sobre problemáticas locales (como el desempleo, las drogas, la ausencia de ofertas culturales, etc.), pero también como espacios colectivos que producen sentidos de pertenencia, contención y construcción simbólica que configuran nuevas identidades dentro de sus comunidades.

A pesar de que estas organizaciones son actores importantes para la gestión de recursos, tanto materiales como simbólicos, son sectores generalmente relegados dentro del campo cultural, tanto en su dimensión de “hacedores” como de “beneficiarios” de derechos y políticas. Si bien existe

una gran heterogeneidad respecto de la composición de las mismas (en las disciplinas artísticas que abarcan, cantidad de integrantes y objetivos que persiguen), muchas de ellas realizan sustanciales aportes territoriales con escasos recursos materiales y humanos, carecen de experiencias de sistematización del trabajo realizado y dificultades en los procesos de gestión de recursos.

Dentro del sector descrito encontramos a los grupos de teatro comunitario. Este teatro, definido como “teatro de vecinos para vecinos” (Bidegain, 2007) está conformado por vecinos y vecinas de una ciudad, barrio o pueblo, que se reúnen para elaborar una dramaturgia que cuente la historia de su lugar. Las obras se realizan a través de la creación colectiva, con el aporte de anécdotas, recuerdos y documentos que los propios vecinos proveen. Son grupos numerosos (en general de más de 20 personas), heterogéneos tanto en su conformación etaria, como en las profesiones de sus integrantes, intereses, ideologías y religiones.

En la actualidad hay aproximadamente unos 45 grupos en provincias de todo el país, que se nuclean en la Red Nacional de Teatro Comunitario, la cual, desde el año 2002, funciona como espacio de debate, encuentro, intercambio y aprendizaje para los grupos integrantes. Los grupos son autogestivos: sus modalidades de obtención de recursos van desde el paso de la gorra, hasta la organización de celebraciones (como peñas y fiestas), ferias americanas y bufetes, rifas, entre otras. Pero además, la mayoría de los grupos se constituyeron en asociaciones civiles para poder gestionar financiamientos otorgados por los organismos estatales de cultura brindados por el Ministerio de Cultura y por entidades como el Instituto Nacional del Teatro, Proteatro, el Fondo Nacional de las Artes, entre otros. La lucha del movimiento teatral comunitario por ser considerado una expresión artística legítima a ser financiada con exclusividad por estas instituciones (y no “entrar por la ventana” buscando adaptar las postulaciones destinadas a otras expresiones, como por ejemplo el teatro independiente) ha sido ardua y aún no está saldada, pero se han conseguido importantes avances, de los cuáles hablaremos en el siguiente apartado.

## **Políticas públicas para el sector cultural en emergencia por el COVID-19**

El Ministerio de Cultura de la Nación estableció una serie de acciones que tienen que ver con el involucramiento del sector cultural en distintos aspectos del contexto COVID-19: el lanzamiento de programas para el sector y la utilización de recursos del área cultural (tales como infraestructura) para la lucha contra el avance el virus o el abordaje de las consecuencias creadas

por el desarrollo del mismo. En ese marco, el predio del Parque de Tecnópolis se acondicionó para establecer una unidad sanitaria con capacidad para 2500 pacientes. El Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur, junto con el Ministerio de Educación establecieron el uso de impresoras 3D para fabricar máscaras para el personal de salud y las fuerzas de seguridad y el Teatro Nacional Cervantes confeccionó tapabocas en sus talleres de vestuario.

Por otro lado, en el contexto de la pandemia se han lanzado numerosas convocatorias destinadas a combatir la crisis en la cual se vio inmersa el sector, entre ellas encontramos:

- El fortalecimiento del **Programa Puntos de Cultura**, destinado a organizaciones comunitarias sin fines de lucro, el cual se vio beneficiado con un aumento de presupuesto que está estimado en un máximo de 100 millones de pesos.
- El **Fondo Desarrollar** brinda ayuda económica para centros culturales. La segunda convocatoria de este fondo se realizará durante el ASPO y otorgará unos 21 millones de pesos.
- Desde el **Fondo Nacional de las Artes** se regularizó el pago a 250 becarios del Programa de Becas Creación 2019-2020. En ese marco se desarrollaron las Becas Sostener Cultura I (400 artistas beneficiarios) y Becas Sostener Cultura II (a través de un convenio entre el Ministerio de Cultura de la Nación, el Fondo Nacional de las Artes y la ANSES se otorgan de forma excepcional y extraordinaria esta beca dirigida a integrantes de la comunidad artística, trabajadoras y trabajadores de la cultura para dar respuesta a la coyuntura de emergencia)
- La **Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP)** facilitó una modalidad virtual para garantizar la provisión de material bibliográfico a las bibliotecas populares. En el año 2020 se destinó la suma de 47.585.900 para subsidios a bibliotecas populares, con una distribución equitativa y federal.
- El **Instituto Nacional del Teatro** puso en marcha el *Plan Podestá*, que consiste en ayudas económicas que se brindarán en tres etapas, de las cuales la tercera se encuentra en proceso en contexto de pandemia. En esta última etapa se impulsan nuevas líneas de ayudas regionales y convocatorias específicas en Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa. Más recientemente el Instituto lanzó una convocatoria específica para grupos de teatro comunitario que brindará una ayuda económica para este contexto de pandemia. Los grupos que lo soliciten deben estar conformados por un mínimo de 20 personas y tener al menos 3 años de trayectoria de trabajo en su provincia.
- El **Instituto Nacional de la Música (INAMU)** lanzó la convocatoria de Fomento Solidario que alcanzó a través de sus dos etapas a un total de 2809 músicos por un total de \$28.080.000.

- El **Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA)**, firmó un Convenio con el Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina (SICA APMA) mediante el cual ayudará a sostener su Obra Social del Personal de la Industria Cinematográfica con un monto de la ayuda económica de 6 millones de pesos. Por otro lado, estableció un programa de estrenos durante la emergencia sanitaria en la señal de TV CINE.AR y en la plataforma de CINE.AR PLAY de forma gratuita. Además, el PAMI y Cine.AR PLAY presentaron una selección de contenidos gratuitos, que se encuentran disponibles en la plataforma de cine argentino del INCAA vía streaming, bajo el título “Apto para Mayores”. Regresa de forma online El Concurso Federal de Desarrollo de Proyectos de Largometraje “Raymundo Gleyzer”.
- La propuesta **Cultura Argentina en Casa** convocó a más de trescientos artistas de diferentes disciplinas a elaborar contenidos audiovisuales en los que se presenten, compartan y enseñen sus diferentes saberes. La convocatoria alcanzó a más 300 artistas que cobrarán 15.000 pesos cada uno por un total 5.400.000 pesos.
- La **Plataforma Formar Cultura** es una plataforma virtual que ofrece acceso a la formación cultural con una gran propuesta de cursos, charlas y talleres para adquirir herramientas que propicien el desarrollo y el fortalecimiento de proyectos culturales.
- La **Plataforma Compartir Cultura** es un sitio en donde se puede acceder a toda la producción audiovisual del Ministerio de Cultura de la Nación y sus distintos organismos.
- El programa **Exportar Cultura** está organizado en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a través de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. Se trata de un ciclo de encuentros virtuales con distintas personalidades para la reflexión e intercambio de experiencias en el proceso de internacionalización de sus bienes y/o servicios.
- El **Sistema de Información Nacional de Consumo Argentino SINCA**. Realizó un relevamiento de alcance federal con el fin de generar información sobre los diversos sectores de la cultura en Argentina: sus problemáticas principales y necesidades en general y, en particular, en este contexto actual de aislamiento preventivo obligatorio. Se publicó un Informe que analiza el primer corte, en el que se obtuvieron 15.260 respuestas (13.019 personas y 2.241 organizaciones vinculadas al campo de la cultura). Es la primera vez que se realiza desde el SINCA un relevamiento de carácter exploratorio, permitiendo identificar entre quienes respondieron la encuesta, algunos de los perfiles más vulnerados en el contexto de pandemia y generar datos de referencia que facilitaron el diseño de estrategias y herramientas de gestión.

Como pudimos ver en este apartado, lentamente el sector cultural comunitario comienza a ganar cierta legitimidad en las políticas públicas culturales, siendo incluido con líneas propias en subsidios del Instituto Nacional del Teatro y el Programa Puntos de Cultura (destinado específicamente a este sector). Sin embargo, algunos de los grupos también han solicitado financiamiento de otros programas lanzados en el marco de la Emergencia Cultural. En el próximo apartado realizaremos un primer acercamiento al modo en que estos grupos despliegan estrategias y afrontan las dificultades que trajo la llegada del COVID-19, tanto a partir de la apropiación de los programas y planes anteriormente nombrados, como a través de mecanismos de autogestión y uso de las tecnologías.

## Los grupos de teatro comunitario frente a la crisis del COVID-19

En el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio se está desarrollando el ciclo de charlas “*Teatro Comunitario en tiempos del COVID-19*”. El mismo consiste en un ciclo de conversaciones virtuales (vía plataforma Zoom) con directores y directoras de grupos de teatro comunitario de todo el país, a través del cual se busca conocer cuáles son las estrategias que los grupos están desarrollando frente al contexto de pandemia, para mantener el lazo entre sus integrantes y los espacios en los cuales desarrollan su actividad. El mismo está organizado por las investigadoras Lola Proaño Gómez, Clarisa Fernández y Camila Mercado. Al momento se han desarrollado 25 ediciones durante el año 2020 y se prevé que las mismas alcancen -durante el 2021- el número total de grupos de teatro comunitario que se encuentran activos. A lo largo de estos encuentros los y las representantes de los grupos plantearon una serie de dificultades por las que están atravesando y las estrategias de acción que tomaron frente a ellas:

- En relación a la continuidad de las actividades diarias, la **ausencia de encuentros presenciales** es un factor de gran impacto en la actividad, ya que el encuentro cara a cara, el compartir ensayos, mates, celebraciones y reuniones son los elementos distintivos que sostienen la dimensión afectiva y artística de los grupos. La pérdida de estos espacios genera dificultades para mantener la continuidad de los proyectos en marcha y de la actividad teatral en sí, donde la corporalidad y el canto son fundamentales.

Las estrategias que los grupos desplegaron para enfrentar estas dificultades estuvieron ligadas al uso de las tecnologías, principalmente WhatsApp y la

plataforma Zoom. A través de estos canales la mayoría de los grupos entrevistados afirmó el sostenimiento de los días y horarios de ensayos presenciales para llevar adelante reuniones. Por otro lado, afirman que es fundamental la continuidad de la actividad artística, para lo cual han creado distintas metodologías de trabajo: creación de pequeñas escenas individuales que luego se ensamblan, proyectos de canciones grupales, peñas virtuales, productos audiovisuales diversos. Dada la heterogeneidad geográfica y de composición que existe entre los grupos, los modos en que cada uno selecciona las dinámicas de trabajo y los dispositivos tecnológicos también son diferentes. En ese sentido, hay grupos que se encuentran en la Fase 3 del ASPO y otros en la Fase 5, lo cual también condiciona las posibilidades de encuentro.

- Otro elemento importante es el **mantenimiento de los espacios** donde estos grupos ensayan. En este sentido también encontramos mucha heterogeneidad, ya que algunos se encuentran en plena construcción de sus salas, otros tienen espacio propio y otros alquilan. Los gastos de manutención de estos espacios son abultados y muchas de las actividades que se llevaban adelante para solventarlos están prohibidas por la pandemia. Así, muchos grupos han optado por presentar solicitudes a las convocatorias de los organismos de cultura antes mencionados, mientras que otros organizaron campañas específicas para juntar fondos que los ayuden a mantener sus espacios y pagar los servicios.
- El **uso de la tecnología** ha sido otra de las irrupciones en este contexto que les ha planteado a los grupos tanto soluciones como problemas. Por un lado, se vieron obligados a incorporar dispositivos y programas en sus actividades diarias que nunca habían usado para tal fin. Esto abrió una puerta que permite potenciar ese uso en ocasiones futuras. Pero a la vez, la falta de acceso de algunos integrantes a esas mismas herramientas creó la necesidad de incorporar estrategias múltiples, específicas y adaptables a cada caso.

Finalmente, es importante resaltar que los grupos de teatro comunitario reclaman por un mejoramiento en el acceso a las políticas públicas de cultura, no solo a partir de mayor cantidad de propuestas sino también en las modalidades de presentación y en las bases políticas que sustentan dichas políticas. La emergencia cultural ha puesto en evidencia la desprotección del sector cultural y la necesidad de crear políticas inclusivas, que permitan la promoción de expresiones culturales diversas. El sector cultural comunitario ha sido tradicionalmente marginado de las políticas públicas culturales, sin embargo, a partir de la lucha sostenida del sector y de ciertas habilitaciones políticas podemos pensar en graduales avances en esta materia.

## **Conclusiones: pensar la política cultural pública para el sector comunitario**

Luego de repasar ciertas coordenadas respecto de la situación que está atravesando el teatro comunitario en el contexto de pandemia, las estrategias de los grupos frente a ellas y las acciones desde los sectores estatales para el sector, podemos puntear una serie de consideraciones:

-El Programa Puntos de Cultura, del Ministerio de Cultura de Nación, es el único destinado exclusivamente al sector cultural comunitario. Si bien el mismo no se reduce al teatro sino que incluye otro tipo de organizaciones, podemos constatar que es una política pública cultural que, más allá de sus limitaciones, ha significado un espacio de gran ayuda para estas organizaciones (Fernández, inédito). Sabemos que varios grupos se han postulado en el contexto de COVID-19 a otro tipo de subsidios, pero vemos que esto depende en gran medida de las trayectorias de gestión y de los saberes adquiridos en el área. En ese sentido, los grupos que han conformado áreas específicas de trabajo con la gestión de recursos han podido acceder a mayores medios de financiación estatales, a través del aprendizaje de sus mecanismos administrativos y burocráticos. Por otro lado, si realizáramos una reconstrucción histórica de los contextos específicos en los cuáles ha tenido más resonancia la demanda del sector cultural comunitario respecto del apoyo del Estado y cotejáramos con acciones concretas de éste para con el sector (cuestión que no es el objetivo de este escrito), podemos ver que se trata de un escenario complejo donde debemos poner en articulación las decisiones políticas con contextos específicos donde se habilitan o clausuran demandas colectivas.

-Otra de las líneas de política pública cultural que se lanzó en contexto de pandemia específicamente para el teatro comunitario fue la impulsada por el Instituto Nacional del Teatro. La misma se abrió entre las fechas del 1 de agosto y 1 de octubre para la línea de Sostentamiento de Actividad de Grupo de Teatro Comunitario. Por otro lado, el Programa Ibercultura Viva Comunitaria lanzó una Convocatoria para Apoyo a Redes 2020: COVID-19 y Redes Culturales Comunitarias, que estará abierta hasta el día 4 de septiembre.

Estas líneas exclusivas de ayuda para el sector son el resultado de un reclamo histórico del mismo para ser reconocido y legitimado por el Estado dentro de la actividad cultural que debe ser financiada, incorporando así nuevas maneras de comprender a la cultura. Además, se trata de un escenario político emergente en donde se han habilitado diversas voces del ámbito cultural y se han redistribuido recursos que beneficiaron al área. De todas maneras, el estado de emergencia cultural continúa en todo el país y el sector comunitario es uno de los más afectados. Los grupos continúan rea-

lizando acciones para visibilizar su actividad y los modos en que intervienen en las comunidades a partir de una acción comunitaria inclusiva que logra incidir tanto en procesos de transformación subjetiva como en el desarrollo local de los territorios. En ese sentido, las políticas culturales deben continuar el camino de su replanteo, con el fin de establecer nuevos paradigmas que involucren al sector cultural comunitario en igualdad de condiciones respecto de otras áreas de la cultura, fortaleciendo el ejercicio de los derechos culturales y potenciando su participación en distintas instancias de la producción de políticas culturales públicas.

## **Bibliografía**

- Bidegain (2007). Teatro Comunitario, resistencia y transformación social. Buenos Aires: Atuel.
- Esteban, M. L. (2013). "Hacia dónde van las organizaciones culturales comunitarias, sus proyectos y su impacto en el desarrollo local". Ponencia presentada en el Congreso Argentino de Cultura, Chaco.
- Fernández, C. (Inédito). Políticas culturales de base comunitaria en Argentina: el Programa Puntos de Cultura y la cooperativa La Comunitaria.

## **Páginas web consultadas**

- <https://www.cultura.gob.ar/>
- <http://www.inteatro.gob.ar/>
- <http://iberkulturaviva.org/?lang=es>

## **Estado, administración y políticas Públicas en el centro de los desafíos.**

**Camarra, Viviana y Rosselló Antonio**

El acontecimiento Covid-19 irrumpió nuestras vidas y aceleró la necesidad de pensar y encontrar soluciones a los acuciantes problemas argentinos y sus desafíos futuros. Quizás en los (muchos) balances de este tiempo difícil la humildad y la extrema necesidad de salir de la incertidumbre nos anime a arriesgar, criticar, gestar un rumbo de bienestar y prosperidad colectiva que crezca y perdure. Ensayamos una mirada radical, provocadora desde el lugar de educadores y en el humilde intento de reflexionar sobre aspectos estructurales o dilemáticos de la realidad argentina.

Este nuevo horizonte de sentidos impuesto por el acontecimiento súbito, marca una época que no permite huir sino repositionarse desde nuestra interioridad y hacia el mundo desde la posibilidad pero también desde la urgencia.

Un punto de partida es la identificación de instancias gestacionales indiscutibles -como Patria- 1810 y 1816 con sus continuidades y rupturas que posibilitaron vida, libertad e independencia. La generación del 37 (emancipadora y crítica) nos dejó bases y puntos de partida de la organización nacional (derivados de la ley) que abrió un portal hacia el progreso y seguramente condujo a posicionar significativamente a la economía argentina en aquel concierto de naciones. Ya en el siglo XX, una nueva emancipación propone la inclusión de obreros, la participación del “pueblo” en la vida política, un ideario de autonomía anti imperialista y las bases de un estado nación que quería desarrollo con inclusión. Quizás generosamente podemos decir que los gobiernos populares surgidos de esa gesta atesoraron la ilusión de un Estado de Bienestar. Lo cierto es que desde la democracia plena (irigoyenismo y peronismo) hasta 1983 hubo más días de dictaduras

cruentas y golpes institucionales. Y desde entonces y hasta nuestros días un difícil complejo cotejo y un destino incierto. No es la intención hacer revisionismo, ni generalizaciones simplificadoras. Sólo llamar la atención sobre éste período de 37 años, con una simple paráfrasis, debemos hacer algo diferente si queremos obtener mejores resultados.

Desde 2008 se está desarrollando la crisis del sistema social capitalista más importante desde 1929 que sólo es comparable a las crisis que tuvo el capitalismo a lo largo de su historia (siglo XVII, larga depresión del siglo XIX, y la crisis de 1929). No intentamos ser apocalípticos sino que estamos describiendo una realidad. Por ejemplo, ¿cómo puede sobrevivir el sistema financiero mundial existiendo tasas negativas nominales de interés?, ¿cómo uno de los insumos fundamentales fisiológico y cotidiano del sistema- el petróleo- tuvo a principios de este año, precios negativos? Cualquiera sea la teoría económica desarrollada del siglo XVII a la fecha, marca a esta etapa como una prolongada depresión económica. Es tal la profundidad de la crisis que ni la emisión masiva de monedas de reservas como dólar, euro y yen, han logrado marcar un sendero de reactivación.

Como no podía ser de otra manera, esta crisis -que lleva años- afectó también a la segunda locomotora de la economía (China) que tendrá por primera vez en 50 años indicadores negativos. Esto mismo podemos decir de Francia, que se encuentra sumida en la más grave crisis desde 1944, cuando se libraba en su territorio metropolitano una guerra entre el ejército alemán aliado y la resistencia. En España los indicadores de 2020 son comparables a los que existían durante en la guerra civil. Pero el epicentro de la crisis se desarrolla en el país más importante del sistema EEUU. La deuda pública supera el 130 por ciento del PIB norteamericano, o sea la 30 por ciento el PIB mundial. La desocupación, afectó en el primer semestre, al 40 por ciento de la Población Económicamente Activa. Los planes de rescate combinados de la Reserva Federal y el gobierno federal alcanzaron los 6 billones de dólares, o sea más de 25 por ciento su PIB, e incluyeron algo inédito en ese país, la compra de acciones de empresas técnicamente quebradas como las de transporte aéreo, alquiler de automóviles, o empresas medianas dedicadas al fracking de petróleo y gas. Dicho de otra manera, en el activo del Banco Central norteamericano existen papeles sin valor económico. Estos son los “*fundamentals*” que explican las guerras comerciales en curso, empezando por la que libran EEUU y China, así como las maniobras económicas y geopolíticas, desplegadas por la Unión Europea (UE) comandadas por la Angela Merkel y por Vladimir Putin. Para decirlo brevemente, estamos al borde del abismo. Echarle la culpa al caldo de Wuhan es reducir la magnitud de esta larga crisis a un virus.

En la periferia todo esto se amplifica. Podemos citar la violenta degradación de la lira turca que ha impulsado al gobierno de Erdogan a reducir

las libertades civiles, a coquetear con fuerzas rusas en Kurdistán, a realizar fraudes en Estambul, o intervenir todos los municipios del Kurdistán turco. En México la caída de los precios del petróleo ha desmantelado las políticas que habían comprometido “*hazlo*” en su campaña electoral y aceptar las imposiciones de la Casa Blanca, pasando por la persecución de migrantes latinoamericanos y la readecuación del tratado económico de América del Norte. Todo ello en medio de un virtual “*guerra civil bajo el denominador de la lucha contra los carteles de la droga*”

En Brasil el golpe de estado parlamentario judicial contra Dilma Russeff y el ascenso de Bolsonaro han desplegado reformas laborales previsionales, regresiones de derechos democráticos de mujeres y minorías y el congelamiento de los presupuestos de salud y educación por 10 años más. Además se desarrollaron reformas que no han garantizado evitar la fuga de capitales, ni la creciente devaluación del real. De conjunto, el giro autoritario en la sub región muestra el fracaso de las clases dominantes en estabilizar los regímenes políticos, dada la profundidad de la crisis.

Ante este escenario internacional y la crisis estructural de las finanzas públicas de las economías regionales, sentarse a esperar la reactivación del mercado internacional, o la suba de commodities, no sólo no resolverá la profunda crisis actual y los problemas señalados, sino que literalmente sería un suicidio como sociedad.

Frente a lo cual las clases dirigentes muestran su incapacidad de diseñar en base a las ventajas comparativas y ventajas competitivas una restitución progresiva del Índice de Desarrollo Humano que se asemeje a las naciones más desarrolladas. Referiremos algunos ejemplos en este sentido. En lugar de exportar granos de trigo se podría exportar pasta de primera calidad como las mejores de Europa. Esta idea podría ser tomada como que adscribimos a políticas neoliberales (también fracasadas) de ser el supermercado del mundo. Nada más alejado de ello. Las reformas estructurales en los sistemas de salud y educación, verbigracia NHS (Servicio Nacional de Salud) británico y tasa de graduación de los países de OCDE, generarían una fuerza de trabajo de alta calificación. Dato primario para generar una economía competitiva a nivel internacional.

Como cualquier lector avezado sabe, en las entrañas de la tierra se encuentran petróleo, gas, oro, plata, cobre y litio, minerales, que en el esquema actual solo funcionan como reserva de valor o como depredación de la naturaleza sin generar ningún tipo de apropiación social de la renta diferencial. Esto mismo se puede decir de las riquezas existentes (ictícolas, minerales, alimenticias, etc.) que existen en el mar argentino (6.500.000 km<sup>2</sup>, casi el doble que la superficie emergida) De la misma manera debemos ver los recursos de agua dulce, (glaciares e hielo y acuíferos subterráneos) que hoy literalmente arrojamos al mar sin beneficio para la población tanto en

las Cuenca del Plata, como Chubut, Santa Cruz. Insistimos en potenciar recursos de energía renovables como la eólica en la Patagonia o solar en el Norte Grande.

La depredación del bosque nativo con la consecuente desertificación, inundación, sequía y cambio de micro clima, son solucionables con un plan estratégico de re forestación. Se estima que el 70% de la superficie del país, 152 millones de hectáreas, es tierra seca; de esa extensión, el 81% se degrada por eventos climáticos y actividades humanas. El riego, la energía hidráulica y el cuidado del medio ambiente, posibilitarían una mejora inmediata de nuestras cuencas hídricas así como del tratamiento del suelo.

El desarrollo integrado de las economías regionales requiere agregar valor a las materias primas, mejorar la eficiencia (no sólo en los costos) asegurar persistencia y calidad de los frutos para ampliar la capacidad de producción. En esas condiciones es altamente posible conquistar y ampliar mercados regionales o mundiales. Cítricos, manzanas, peras, uvas, aceitunas, azúcar, tabaco, yerba, miel y algodón, entre otras, deben contar con tecnología industrial y una mejora sustantiva de las condiciones logísticas. Duele saber que una parte importante de las uvas argentinas son vendidas a Chile, que exporta vinos. O que ya no se exportan manzanas del Valle de Río Negro, porque la relación costo- calidad no permite que estas actividades sean viables ni rentables.

Hasta aquí el enunciado parece referir a las economías regionales de subsistencia de la época virreinal. Sin embargo, no puede eludirse que los frutos de la tierra pueden ser un elemento que dinamice la economía, como lo hace la agroindustria. Es indudable que la investigación aplicada al desarrollo debe ser incentivada por la inversión pública (y privada) y traducirse en innovación que potencie la producción existente. Los desarrollos tecnológicos, satelitales y obras de infraestructura básica son el soporte para nuevos nichos aún no explotados (explorados) como, por ejemplo, principios activos y excipientes de usos terapéuticos. Sin dudas, talento humano e innovación son insumos importantes para emprendimientos que demandan en este tiempo, mayor articulación y conectividad (servicios y comunicaciones).

Ninguno de estos planes es novedoso. Alguno de ellos data de la década del 20 pero uno de los hechos que marca el retroceso en nuestra situación (en términos absolutos y relativos) en comparación con el resto del mundo, es la decadencia de nuestra infraestructura que ha llevado al extremo de que transportar la soja de Salta a los puertos de Rosario tiene un costo superior en fletes que desde Rosario a Shangai. O que aún existen en forma permanente cortes de energía eléctrica en todo el país; o que por

imposición de la pandemia actividades enteras se mudaron, poniendo en evidencia el atraso de más de 15 años sin cobertura 4G, cuando parte de las guerras comerciales señaladas al inicio son por el 5G. Este shock que estamos proponiendo es un shock de crecimiento de las fuerzas productivas. Es un shock que debe llevarnos a que el 80 por ciento de los jóvenes de 15 a 30 años tenga educación superior (terciario o universitario) y donde el acceso a la salud debe universal y gratuita. Tenemos las condiciones materiales para hacerlo, aun en medio de la crisis estructural, coyuntural y de endeudamiento externo. Es una decisión de la sociedad actual y se debe llevar este debate a todos los ámbitos sociales, comunitarios, políticos, parlamentarios.

Pobreza y exclusión social invaden nuestro horizonte. Quizás sea el más vergonzante y crucial tema de nuestro tiempo. La pobreza excluye no sólo del sistema económico social y cultural, sino de los modos de vida mínimo aceptables. Hoy casi a la mitad de la población argentina se encuentra en situación de pobreza y paulatinamente convierte su estado, en estructural. Es decir, se reducen las posibilidades de reinserción al mercado laboral-productivo. Entre las causas de este deterioro se encuentra una economía altamente informal (casi el 50 por ciento del total del empleo) y la pérdida de trabajo formal registrado que, desde diciembre de 2018 a la fecha eliminó más de 408.599 puestos (INDEC-2020).

Al mes de agosto el 70 % de la población tenía ingresos de hasta \$ 19.500, mientras el 21 % percibía ingresos entre \$ 19.500 y \$ 36.700. (INDEC-2020). La Canasta Básica de Alimentos es de \$ 19.270 y si se incluyen bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) o Canasta Básica Total, es de \$ 46.827. Es decir, según los índices oficiales en nuestros días el acceso a bienes y servicios básicos de una familia tipo, es casi un privilegio. La gran mayoría de los jubilados argentinos, que trabajó y aportó al sistema de seguridad social, recibe en promedio \$ 15.200, sólo por mostrar un botón del dramático escenario. La pobreza no es producto de la fatalidad, sino de un conjunto de políticas públicas que abandonaron la idea del trabajo como ordenador de la vida individual y social, del pleno empleo, de economías de pequeña escala que provea el alimento comunitario, de educación obligatoria, de capacitación para el acceso a trabajos calificados, entre otras cuestiones básicas y obvias.

La población se concentró territorialmente en las grandes ciudades, generando una importante pérdida en la calidad de vida. Gran parte de los trabajadores debe transportarse muchas horas para cumplir su labor diariamente. Ese servicio público es deficiente, costoso, caótico y desarticulado. Los problemas de inseguridad se acrecientan y los espacios verdes se reducen al igual que las zonas recreativas saludables. Se acentúa la desigualdad en el acceso a la educación de calidad. El hacinamiento urbano (fenómeno globalizado) produjo además un crecimiento de villas miserias y

asentamientos donde las condiciones de vida son inhumanas e intolerables. Esta exclusión social es fuente de inestabilidad y de desperdicio de recursos materiales y humanos. Sería deseable desplegar un plan que revierta esta situación al fundar pueblos de 200.000 habitantes con tierra, vivienda, trabajo, educación, salud, cuidado del medio ambiente con posibilidad de producir sus alimentos, como en la antigüedad misma. Se trata de simples condiciones de dignidad de la condición humana que la mayoría estaría dispuesta a aceptar. Generar un círculo virtuoso en ciudades sostenibles, favorecer la calidad de vida, sin contaminación ambiental, con alto reciclaje, con nuevas rutas terrestres, ferroviarias, pluviales, construcción, con industrias y energías renovables que ya hemos señalado en este artículo. La radicación de la población en estas ciudades, permitirá además mayor acceso a la educación y al deporte, minimizar actividades delictivas reduciendo problemas de seguridad en lo inmediato.

La última consideración y tal vez la más relevante refiere al futuro: si se quiere saber dónde estará ubicada una nación en el escenario económico mundial en el 2050, hay que ver cuál es el nivel educativo de sus jóvenes de 15 años (Guadagni, 2019). Antes de la pandemia había alrededor de 1.200.000 jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. La mitad de nuestros adolescentes abandonan los estudios secundarios, mientras el 50 por ciento de los jóvenes de 15 años de edad no comprende lo que lee y no puede resolver operaciones matemáticas elementales. No se percibe cuál es el objetivo de la educación secundaria y claramente no está incluyendo. Debería reducirse brecha entre educación preparatoria para la universidad y para el trabajo, incrementar la educación técnica y asegurar la educación ciudadana (con todo lo que ello implica) Es preciso rescatar la potencialidad de los jóvenes y su capacidad de aprender. Como lo establecen las leyes argentinas, nuestros jóvenes deben acceder a la educación superior universitaria y no universitaria, con medidas que aseguren no sólo acceso sino permanencia, egreso y calidad para que verdaderamente sea equitativa. En Argentina con educación universitaria gratuita de acceso irrestricto sólo el 14 por ciento de los jóvenes tiene título universitario, mientras en los países desarrollados, este porcentaje supera al 40.

Es necesario, al mismo tiempo, revisar la currícula de la infancia. Al decir de Francesco Tonucci (2020), los niños se aburren en la escuela porque los saberes no son significativos. Hay que pensar a la ciudad como el laboratorio, recuperar la responsabilidad compartida de padres y escuela, para reconocer la potencialidad del niño y ofrecer un camino de desarrollo de sus capacidades y aptitudes. Escuela y aula deben expresar espacios ecológicos, abiertos, seguros, creativos. Es perentorio duplicar la cantidad (actual) de horas de educación para niños y jóvenes (inclusive en dobles jornadas) con herramientas tecnológicas y contenidos significativos de

calidad, especialmente en los más vulnerables. Es importante resucitar el valor de una verdadera oportunidad de ascenso social, de trabajos de alta cualificación y de una cultura de respeto y cuidado.

La desigualdad de poder de la educación pasando de una brecha a un abismo. El que no posee conectividad hoy, quedó fuera de la posibilidad de educarse. Es necesario un acuerdo a 100 años (o a 300 como lo hizo Finlandia) basado en la valoración social de la educación y la profesionalización de docentes e instituciones educativas.

Afirman los expertos que la resiliencia debería en lo comunitario generar un sentido común, un espíritu de cooperación y un nivel más alto de integración. El bienestar de los demás cobra más valor (también puede suceder lo opuesto). Razonamos aquí la posibilidad del aprendizaje colectivo que logre una nueva gesta emancipadora, con lo diverso como su mayor fortaleza.

### **Referencias bibliográficas:**

- Guadani, Alieto (2019) extraído en Academia Nacional de Educación/Actividades en <http://www.acaedu.edu.ar/>
- Tonuchi, Francesco ( 2020) extraído en IRPE-UNESCO en [www.buenosairesiep.unesco.org](http://www.buenosairesiep.unesco.org)



## **Desafíos del Desarrollo Sostenible en la Nueva Normalidad. Coherencia de Políticas para la Agenda 2030 y los ODS en la Década de Acción.**

Roxana Goldstein

### **1. ¿Qué es el desarrollo sostenible?**

El desarrollo sostenible esencialmente es la concepción de un modelo de desarrollo que permita alcanzar el bienestar para todos en el presente, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras (UN, 1987).

Al avanzar en su definición y alcance, se identifican claramente tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental.

Esta mirada multidimensional del desarrollo surge al tomarse conciencia de que el modelo de desarrollo imperante, basado en el crecimiento económico y la explotación de los recursos naturales, tiene un límite. Y que el PBI resulta insuficiente como único indicador para evaluar el bienestar de una sociedad.

Por otra parte, los campos de intervención -en lo social, en lo económico, en lo ambiental- establecidos como silos o ámbitos estancos, resultan incapaces, por sí solos, de crear soluciones satisfactorias para los problemas complejos que enfrentan hoy las sociedades.

En resumen, lo que el concepto de desarrollo sostenible hace visible es la necesidad de equilibrar la relevancia de las tres dimensiones, contemplar los resultados y efectos socio-económicos y ambientales de las políticas, considerar los impactos remotos y entre generaciones, y fortalecer instancias de participación para la creación innovadora de soluciones consensuadas de ganar-ganar -incorporando la dimensión institucional como cuarta dimensión del desarrollo sostenible-.

## **2. Diagnóstico de situación y desafíos sistémicos.**

Para entender los efectos sistémicos del actual modelo de desarrollo entrado por la globalización económica y financiera, la más potente evidencia es la creciente desigualdad global, que muestra la brecha entre el 1% más rico y el 99% restante de las personas adultas en el mundo. Esto se correlaciona con la creciente incertidumbre y pérdida de confianza en el sistema generalizadas en grandes porciones de la población (CEPAL, 2019, p. 25).

En este contexto global se encuentra América Latina (CEPAL, 2019) convertida en la región más desigual del mundo, y en particular Argentina que presenta una situación socio-económica y fiscal crítica a finales de 2019 (ODS Argentina, 2020).

También son insuficientes los avances en la dimensión ambiental, destacándose la preocupación por los efectos del cambio climático a escala global, pero también la desigual carga del impacto ambiental -huella ecológica- entre las regiones y países, siendo América Latina la región que más presión sufre sobre sus ecosistemas (IPBES, 2018).

## **3. La Agenda 2030 y los 17 ODS. Hoja de ruta y metas globales para el 2030.**

En 2015, en el marco de las Naciones Unidas, se aprueba la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para ser alcanzados en 2030, en la que convergen las tres dimensiones del desarrollo -social, económico y ambiental- en una visión común, con objetivos integrados, metas acordadas por todos los países, y con la intención de ser una hoja de ruta que oriente a todos los actores clave y los tomadores de decisión en todos los niveles y sectores.

Para su implementación, la Agenda 2030 propone un modelo de coordinación entre todos los niveles -desde lo global hasta lo local-, la participación de múltiples actores -públicos, privados, sociales, académicos- y pone en el centro de la coordinación a los Estados nacionales siendo los responsables de coordinar los esfuerzos y el seguimiento en sus territorios.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Gráfico 2. “La Agenda 2030 y los 17 Objetivos para transformar el mundo”, aprobados el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas. (Fuente: UN – ODS (2015)).

### 4. Desafíos para la nueva normalidad: reconstruir mejor en la post-pandemia.

A partir de los déficits sociales y ambientales ya identificados en 2019 respecto al avance en los ODS (UN, 2019) –especialmente los relativos al cambio climático y las diversas formas de desigualdad-, los informes de avance globales advierten sobre las perspectivas desfavorables si se continúa impulsando el mismo modelo de desarrollo insostenible. Y se llama a movilizar por la Década de la Acción (2020-2030) a favor de la adopción de la Agenda 2030.

La Covid-19, en el primer semestre de 2020, sumó a los problemas ya identificados, la evidencia insoslayable de que la depredación del medioambiente y la desigual distribución del acceso a bienes y servicios esenciales –agua, saneamiento, salud- conforman un modelo de desarrollo de alto riesgo sanitario (UNEP, 2020), cuyos efectos negativos pueden alcanzar al mundo entero y paralizar las cadenas de valor y suministro globales (Gopinath, 2020).

#### 4.1. La situación de Argentina previa y post-pandemia.

A diciembre de 2019 Argentina presentaba un retroceso importante en sus indicadores de desarrollo sostenible: una crisis socio-económica y fiscal que

se aceleró en los últimos dos años -endeudamiento, inflación, debilitamiento del peso, depresión económica- dejando altos niveles de pobreza multidimensional, déficits estructurales y debilidad en su entramado productivo MiPyME y para la creación de empleo decente, sumando un sistema de salud fragmentado y con alta carga sobre el sistema público desfinanciado y frágil (ODS Argentina, 2020).

Ante la pandemia por Covid-19, Argentina actuó rápidamente para atajar el impacto tanto en la salud como en la economía con programas que, al 18 de Julio de 2020, se estima que representan un 7% del PBI nacional (Selén, 2020).

A su vez, se proyecta una reducción del PBI anual del 10,9% para el 2020 para Argentina y un fuerte impacto en toda la región (CEPAL, 2020). Aun así, el esfuerzo del Estado deberá continuar.

#### ***4.2. Evolución de la pandemia: escenarios y respuestas para un blanco móvil.***

La novedad del coronavirus y su comportamiento ha producido en todo el mundo una situación de incertidumbre y la necesidad de acordar y consensuar las respuestas a la Covid-19 con la participación de todos los responsables tanto públicos como privados y sociales, y en todos los niveles.

Además, los efectos de la pandemia generan condiciones de tensión social y desafían los liderazgos institucionales.

En este sentido, reforzamos la posición de que será necesario recuperar la confianza en las instituciones en todos los niveles, y fortalecer sus capacidades para encarar el desafío de la Agenda 2030 y lograr las metas comprometidas, ante la evidencia, ahora reforzada por el impacto de la pandemia, de que la transformación hacia un desarrollo sostenible es necesaria para asegurar el bienestar presente y futuro.

Revisar lo actuado durante la crisis para aprender y prepararse mejor ante un eventual nuevo coronavirus, reforzar los sistemas de servicios públicos esenciales para garantizar a todos y todas las condiciones básicas para una vida digna y saludable, encarar la transición hacia modelos de desarrollo sostenibles en lo social, económico y ambiental de manera integral y coordinada, parece ser el camino necesario.

## **5. ¿Qué capacidades estatales para la Agenda 2030 en la nueva normalidad?**

La Agenda 2030 y los ODS, con sus metas y sus premisas, sus principios y sus estrategias, son una hoja de ruta y un conjunto de herramientas para encarar con acierto nuevos ciclos de políticas públicas globales, regionales, nacionales y subnacionales.

La coordinación de las políticas en todos los niveles y la suma de los aportes de todos los sectores, aparecen a la luz de la pandemia por Covid-19 como los factores clave para alcanzar las ambiciosas metas pactadas para el 2030, que hoy parecen más lejanas por el propio impacto de la pandemia.

En este sentido, la coherencia de las políticas de desarrollo, identificada en el ODS 17 -metas 17.13, 17.14 y 17.15-, se identifican como una capacidad institucional planteada en el nivel internacional a través de estas metas, pero que tiene profundas implicancias conceptuales para el nivel nacional y subnacional.

Por un lado, se reconoce la necesidad de avanzar hacia un sistema macroeconómico global estable, y se reconoce la necesidad de respetar la autonomía de las naciones para establecer su propia estrategia de desarrollo sostenible, es decir, para contribuir a las metas globales acordadas mediante sus logros nacionales.

A su vez, la meta 17.14 plantea la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. Lo que implica: a) analizar de manera integral y sistémica las sinergias y compensaciones de las soluciones y sus efectos en los ODS y metas comprometidas, y b) fortalecer los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación entre niveles de gobierno, entre sectores y entre múltiples actores -públicos, privados, sociales, académicos-.

Para implementar políticas coherentes los organismos de coordinación vertical, horizontal y multiactoral juegan un rol central, y su fortalecimiento es clave para superar las visiones sectoriales compartimentadas y las estrategias divergentes que neutralizan entre sí sus posibles logros y dilapidan recursos y esfuerzos. Y también son clave para sustentar la coherencia a mediano y largo plazo.

Fortalecer estos organismos y dotarlos de reglas de juego claras, transparentes, consensuadas y estables, es fundamental para avanzar con firmeza e incrementalmente hacia la consecución de las metas comprometidas, consolidando logros, sumando voluntad política y fuerzas sociales para avanzar bajo un mismo paraguas hacia un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás hoy y que asegure el bienestar de las generaciones futuras.

## 6. Bibliografía

- CEPAL (2019) Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile, junio 2019. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/445517/S1900433\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/445517/S1900433_es.pdf) (consultado 04/09/2020).
- CEPAL (2020) América Latina y el Caribe ante la pandemia. Efectos económicos y sociales. Serie Informes Espaciales Covid-19 Response, Naciones Unidas, 3 de abril de 2020. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf) (consultado 04/09/2020).
- Gopinath, Gita (2020) El Gran Confinamiento: La peor desaceleración económica desde la Gran Depresión”. En Blog Diálogo a Fondo del Monetario Internacional, 14 de abril de 2020. Disponible en <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190> (consultado 01/09/2020).
- IPBES (2018) Resumen para los responsables de la formulación de políticas del informe de evaluación regional sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de las Américas de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. (Documento IPBES/6/15/Add.2. Distribución general 23 de abril de 2018. Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Sexto período de sesiones, Medellín Colombia, 18-24 de marzo de 2018.) Disponible en [https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes\\_6\\_15\\_add.2\\_spm\\_americas\\_spanish.pdf?file=1&type=node&id=28521](https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes_6_15_add.2_spm_americas_spanish.pdf?file=1&type=node&id=28521) (consultado 17/08/2020).
- ODS Argentina (2020) Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Junio de 2020. Disponible en [https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/ivn\\_2020.pdf](https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ivn_2020.pdf) (consultado 30/08/2020).
- Selén, Leandro (2020) En 120 días de aislamiento. El Gobierno destinó \$ 2 billones para atender la salud y la economía. Agencia Télam, 18/07/2020. Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202007/491142-inversion-publica-ife-repro-pbi-emergencia-coronavirys-gobierno.html> (consultado 01/09/2020).
- UN (1987) Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota del Secretario General. Asamblea General de Naciones Unidas. 4 de Agosto de 1987. Disponible en [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S) (consultado 28/08/2020).
- UN (2019) Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019. UN, New York, 2019. Disponible en [https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf) (consultado 25/08/2020).
- UN-ODS (2015) Naciones Unidas. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado 01/09/2020).
- UNEP (2020) Seis datos sobre la conexión entre la naturaleza y el coronavirus. 8 de abril, 2020. Disponible en <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/seis-datos-sobre-la-conexion-entre-la-naturaleza-y-el-coronavirus> (consultado 03/09/2020).

## **La Secretaría de Modernización del Estado de Entre Ríos y su adaptación al nuevo escenario emergente**

Laurens, Denise  
Gómez, Silvana Isabel

### **Introducción**

Los procesos de reformas del Estado en nuestro país han implicado cambios sin precedentes en lo que respecta al rol que el mismo ha de “cumplir” en su relación con la sociedad. Si bien estos acontecimientos sucedieron hace tres décadas, queda preguntarnos cómo los Estados provinciales han reaccionado a las diversas funciones que les fueron transferidas, y cuáles han sido los cambios al interior de los mismos para mejorar sus respuestas ante la ciudadanía.

Esto nos trae a colación otros sucesos que aluden a las instancias de reformas administrativas y de modernización estatal, y al respecto, Oszlak en 1996 ya planteaba la necesidad de poner en marcha procesos serios de modernización estatal, vinculados con lo que él describe como el *Estado deseable*. Los procesos de modernización en nuestro país no han sido ni son homogéneos, lo cual puede ser problematizado desde múltiples aspectos, entre ellos las desigualdades existentes en los gobiernos subnacionales en lo que respecta a las capacidades institucionales, infraestructura, recursos, prioridades, etc.

En este artículo, nos proponemos reflexionar sobre las políticas de modernización en la provincia de Entre Ríos, con el objetivo de identificar las dinámicas, obstáculos y oportunidades que se presentan frente a un nuevo contexto para las administraciones públicas.

## **Los cambios y el fortalecimiento de las competencias de la Secretaría de Modernización**

En lo que respecta a nuestro tema específico de reflexión, resulta necesario describir la configuración de la estructura y las principales funciones de la Secretaría de Modernización de la provincia de Entre Ríos. La misma se crea en el año 2015 como Secretaría de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, en el ámbito del Ministerio de Gobierno y Justicia. Sus principales ejes de gestión, Innovación, Empleo Público, Calidad y Gobierno Abierto se establecieron a partir del Plan de Modernización de los años 2016 y 2017, materializados en el Decreto 3133/17 MGJ.

En el transcurso de los años, la Secretaría de Modernización ha incorporado líneas de acción y áreas que resultan estratégicas para el funcionamiento de la Administración Pública provincial. Un hito destacado en esta línea fue la transferencia de la Dirección General de Recursos Humanos, que antiguamente dependía del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas. Esto permitió tener bajo su ámbito de gobernabilidad, las políticas y acciones en materia de empleo público y capacitación, generando oportunidades para instalar en agenda cuestiones vinculadas a la planificación, gestión y profesionalización de los recursos humanos.

En noviembre del año 2017, el Gobierno de la provincia establece una reestructuración orgánica mediante el decreto 3593/17 GOB, donde la Secretaría de Modernización del Estado pasa a depender funcionalmente de la Secretaría General de la Gobernación, adquiriendo rango ministerial y estableciéndose las competencias en materia de Ciencia y Tecnología, Informática, Telecomunicaciones, Modernización Administrativa y Empleo Público.

Por último, a partir del cambio de gestión iniciado en diciembre de 2019, la Secretaría de Modernización pasa a depender directamente del Poder Ejecutivo Provincial, manteniendo el carácter ministerial y transversal a las diferentes áreas de la Administración Pública. Las funciones que mantiene refieren a la modernización administrativa, las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y fortalece las funciones de planificación a partir de la creación de un área específica, que contempla los temas de gestión y acceso a la información pública y de empleo público.

Estos cambios que se presentan como parte de la estructura organizacional, han permitido fortalecer equipos y coordinar agendas de trabajo. El carácter transversal de la Secretaría le brinda la oportunidad de establecer líneas estratégicas, con una visión integral sobre diferentes temáticas y organismos públicos.

## Los desafíos para la Secretaría de Modernización del Estado en épocas de pandemia

Frente al contexto inesperado que nos toca atravesar, el Estado entrerriano en general, y la Secretaría de Modernización en particular, se enfrentan a una reconfiguración en muchas de sus funciones que tradicionalmente se administraban de otra manera. Esta situación no sólo implicó repensar procesos que históricamente se han realizado de manera presencial, sino también todo lo que supuso coordinación de tareas, el aprendizaje o profundización en el uso de instrumentos de videoconferencia, vínculos interpersonales y las formas de trabajo, entre otros.

El contexto habilitó una ventana de oportunidad que facilitó la tracción de procesos que se avizoraban en un largo plazo e, incluso eran concebidos como demasiado ambiciosos para concretar en 4 años de gestión. En este sentido, la Subsecretaría de Modernización Administrativa ha avanzado a paso firme en la implementación del **sistema de gestión de expedientes electrónicos**, procurando generar articulaciones con todos los ministerios de la provincia en tanto se constituye en un proceso transversal que requiere de coordinación y acuerdos previos, sumado a un cambio en la cultura organizacional de los organismos que tienen que pensar en un nuevo paradigma de tratamiento de los expedientes.

Entre las ventajas que presenta el proyecto no sólo se destaca el acortamiento de los tiempos, sino que supone la inalterabilidad en el tratamiento de los documentos impidiendo su adulteración; facilita la transparencia permitiendo un acceso permanente al expediente; contribuye a la despapelización, política que la Secretaría de Modernización viene alentando desde 2017; favorece la interoperabilidad con otros sistemas; facilita la generación de estadísticas; apunta a mejorar la relación con la ciudadanía abriendo las puertas de la tramitación; entre otras. Asimismo, la implementación del sistema implicará todo un desafío traducido en el cambio organizacional y tecnológico que supondrá para las reparticiones de la provincia, desde la reconfiguración de las mesas de entrada, hasta el montaje de ambientes tecnológicos con alta seguridad informática. Entre Ríos se encuentra trabajando en las modificaciones normativas y procedimentales correspondientes para implementar el expediente electrónico. En cuanto a infraestructura y aspectos funcionales, se avanzó en el relevamiento de todos los organismos de la administración pública provincial para conocer el estado de diagnóstico.

**Apertura de Datos.** La Secretaría de Modernización pregona desde el momento de su conformación el impulso y desarrollo del Gobierno Abierto a partir de diferentes acciones, principalmente vinculadas a la transparencia

y la disponibilización de datos públicos. Participa desde el 2016 del Consejo Federal de la Función Pública (ex Consejo Federal de Modernización), con integrantes en todas sus comisiones, y a partir de la última Asamblea, fue elegida por sus representantes, como coordinadora de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación Pública, representando a la provincia de Entre Ríos.

En el mismo sentido, y como eje prioritario definido a principios de la gestión 2019-2023 (que siguió a la iniciada en 2015-2019), se enfatizó en la temática de datos abiertos como línea de trabajo específica para la Coordinación de Gestión y Acceso a la Información. Esto supuso la elaboración de un diagnóstico a los fines de conocer en qué estado de apertura se encontraban los datos disponibles en la provincia y pensar hacia dónde y cómo proyectarlos. Paralelamente, este proceso implicó la articulación con organismos nacionales y municipales, así como el desarrollo de la plataforma de tecnología de soporte del portal de datos abiertos, que para el caso es ANDINO, el mismo empleado por la Administración Pública Nacional, basado en CKAN. Si bien, este lineamiento estuvo definido desde 2019, la pandemia y sus consecuencias en la reorganización de los procesos de trabajo implicó un impulso aún mayor, acelerando el diagnóstico del estado de los portales de los organismos provinciales en cuanto a la apertura de datos. Cabe sostener que su publicación permitirá disponibilizar datos de distintos temas a la ciudadanía, facilitará la interoperabilidad de la información para la toma de decisiones y el trabajo interdisciplinario y, de cierta manera, mostrará gestión ante un contexto que no permite intervenir en los territorios desde las prácticas más tradicionales, exhibiendo las acciones emprendidas por el Estado en múltiples aspectos. En el mismo camino, se propondrá desde la coordinación de la Comisión de Gobierno Abierto de CoFeFup una actividad co-organizada con la Dirección Nacional de Gobierno Abierto a los fines de consolidar las políticas de datos en las provincias, donde se expondrán experiencias de los casos más avanzados en la materia pero también se brindarán herramientas, recursos y asesoramiento técnico para que cada provincia pueda diseñar y adaptar una política de datos abiertos afín a sus objetivos y lineamientos estratégicos.

**Infraestructura de datos espaciales.** La información geográfica constituye un bien público y su acceso y uso es un servicio público que debe ser garantizado. La vinculación de la información geográfica mediante el desarrollo de sistemas de gestión contribuye a la toma de decisiones y a la planificación de políticas públicas efectivas. Una infraestructura de datos espaciales (IDE) apunta a compartir información geográfica en la red y ponerla a disposición para los y las usuarios/as. En el mes de abril de 2016 Entre Ríos adhirió a la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argen-

tina (IDERA), el organismo referente a nivel nacional en infraestructura de datos espaciales y formalizó su decisión de generar una infraestructura provincial: la IDE.ER, como consecuencia de un largo proceso que implicó marchas y contramarchas y que a partir de la adhesión a IDERA pudo materializarse, pero es fruto del esfuerzo de técnicos y técnicas de distintos organismos provinciales quiénes, durante muchos años, bregaron por impulsar la infraestructura de datos entrerriana.

La información georreferenciada resulta de vital importancia para la gestión, fundamentando el diseño de una política pública, respaldando decisiones adoptadas, o redirigiendo rumbos de acción, para la ciudadanía en general a los fines de conocer la ubicación de distintos puntos, visualizar mapas de múltiples áreas temáticas o contrastar diversas capas de información. Las bondades que ofrecen los sistemas de información geográfica se potencian frente a los escenarios actuales donde la movilidad se ve restringida y se requiere de estrategias alternativas de tratamiento y análisis de los territorios. En este sentido, la Secretaría de Modernización viene trabajando en retomar los antecedentes y el trabajo realizado hasta aquí y dar un nuevo impulso a la IDE.ER. Asimismo, se han generado mapas con información sobre temas diversos que hacen al funcionamiento general de la Secretaría, e incluso, en el marco de un trabajo articulado con la Vicegobernación se avanza en la georreferenciación y en proceso de relevamiento y análisis de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, el cual fue traducido en la adhesión de la provincia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible recientemente.

Consideramos que aún quedan muchos objetivos por cumplir, actores que convocar, voluntades políticas que concertar, sobre todo persuadiendo sobre la potencialidad de herramientas como éstas que resultan fundamentales para la toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas.

**Rediseño del portal de Entre Ríos.** El contexto de pandemia, y como consecuencia de ello, la instancia de aislamiento social, preventivo y obligatorio, implicó un aumento en el caudal de visitas al portal de la provincia de Entre Ríos para consultas sobre trámites, líneas de acción del Estado, estado epidemiológico, entre otras. Asimismo, las nuevas modalidades de trabajo que implicaron que trabajadoras y trabajadores debieran hacerlo de manera remota desde sus hogares también supuso una mayor consulta al sistema que se radica en el portal de la provincia. Es así que a partir de ello se constituyó un equipo de trabajo de la Secretaría a los fines de discutir y proponer un proyecto de sistema del portal de la provincia de Entre Ríos y los sitios de gobierno, todo lo cual supone la redacción y justificación del proyecto, el desarrollo de la normativa que acompañe y el diseño de manuales para montaje y uso de los portales.

## **El rol de las ciencias sociales, la ciencia política y la administración pública**

La producción de datos en los diferentes organismos de la administración pública se presenta como un componente central para la toma de decisiones y la interacción con ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, es un hito inicial que requiere de la generación de habilidades técnicas muy específicas, y de la formación y consolidación de equipos de trabajos que se responsabilicen por esta tarea.

Consideramos que hoy en día resulta fundamental el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, en información, en fundamentos sólidos que permitan dar un sustento frente a lo cual instrumentos como los sistemas de información geográfica y la infraestructura de datos espaciales son elementos esenciales para el cumplimiento de tal fin. Estas especificidades suelen ser áreas de competencia de otras profesiones, con lo cual estos proyectos suponen un trabajo interdisciplinario con otras ramas de la academia y otras áreas del Estado, representando así un desafío más que interesante.

Resultará imprescindible que los Estados subnacionales dirijan el radar hacia la identificación de capacidades locales para transformar las realidades sobre las que intervienen, impulsen la formación y capacitación de los cuadros técnicos en pos de mejorar las respuestas a las demandas de la ciudadanía, especialmente considerando que los modos de vincularse y trabajar, no volverán a ser los mismos cuando superemos la pandemia.

Procesos como la evaluación de políticas públicas en todas sus etapas (antes, durante y después) resultan esenciales no sólo para conocer si los objetivos planteados se condicen con los resultados efectivamente alcanzados, sino también para saber si es necesario encauzar rumbos o referenciarse en aquellos cursos de acción que resultaron acertados para replicar en otros planos. Los interrogantes que se presentan frente a estas propuestas se vinculan a si efectivamente quiénes tienen el poder de decisión creen necesario, valioso, *redituable* emprender este tipo de empresas. Quedará entonces para los estados subnacionales pensar(se) en clave de qué desafíos y rumbos tomar y hacia dónde focalizar energías para gestionar en este nuevo escenario que los obliga a reconvertirse en muchos aspectos.

## **Concluyendo: las oportunidades de mejora frente a un escenario complejo**

En este relato nos propusimos reseñar de qué manera el Estado de Entre Ríos, particularmente a través de la Secretaría de Modernización, ha procu-

rado hacer frente a la situación de excepcionalidad presentada, qué estrategias se viene dando para readaptar las lógicas de trabajo en las oficinas y de abordaje de los territorios desde una reconfiguración nueva.

Entendiendo la importancia de producir y compartir datos, en pos de la formulación de políticas basadas en evidencia y presuponiendo que existe una fuerte intención política de que estos procesos se lleven adelante, desde los niveles más altos de gobierno, ¿por qué aún resulta tan complejo llegar a resultados concretos, sobre todo en el plano subnacional?

¿Es el marco normativo un componente central en este proceso? ¿Es posible generar acuerdos y coordinar una política interministerial, sin instrumentos que “obliguen” a los organismos a avanzar en una política de apertura de datos? ¿Qué habilidades y capacidades técnicas son necesarias en las diferentes estructuras para generar resultados que luego permitan interoperar los datos generados?

Sin lugar a dudas, queda un gran camino por recorrer, muchos aspectos a mejorar, líneas de acción y proyectos por impulsar, pero estamos convencidas de que los cambios experimentados marcan el inicio de una nueva época para pensar y repensar las formas de trabajo en nuestras administraciones públicas, lo cual conllevará procesos de adaptación, capacitación, flexibilidad en ciertas prácticas. El nuevo paradigma de trabajo ya está en marcha, ¿estamos preparados, preparadas para asumirlo? ¿Qué recursos tenemos para afrontarlos? ¿Qué nos falta? ¿Cómo lo logramos? Representa todo un desafío no sólo pensar(se) en estos términos sino además generar intercambios con otras experiencias que siempre resulta enriquecedor, preguntar, indagar, buscar... ¿estamos listos/as? ¡Ahí vamos!

## Bibliografía

- BONIFACIO, A (2018) Formulación basada en evidencia en las políticas de modernización administrativa en Argentina. Estado y Gestión de Políticas Públicas: Argentina bajo la lupa. GIGAPP- ISSN 2174-9515. Año (2018), Núm.100, págs. 442-56.
- GANTUS, Diego (2017) “De la Reforma a la Modernización: continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del S XXI”, en CANALES ALIENDE y FONTAINE: “La transformación de los Sistemas Políticos y de los Estados: la visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la Globalización”, Cap. VIII. Anthropos.
- OSZLAK, O (1996): “*La modernización del Estado en América Latina. Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado*”, Editor ICAP, San José. ISBN 9977-20-035-1.



# **Medidas del gobierno argentino ante el Covid-19 y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible**

Nora Gorrochategui

## **Introducción**

La pandemia es un tipo de problema “retorcido o perverso”. Se caracterizan por ser problemas globales, acuciantes, con especificidades locales, sus afectados no son quienes los ocasionan, desatadas sus consecuencias no hay resarcimiento posible y su solución requiere de la acción colectiva organizada. A pesar de la advertencia de la academia de que estas situaciones son propias de la época, la sorpresa ha sido generalizada. La pandemia ha puesto entre paréntesis la agenda internacional fijada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y ha provocado interrupciones en el funcionamiento habitual de las organizaciones. Para el sector público, ha significado la paralización del proceso de políticas públicas habituales y la provisión de servicios. Para las personas ha marcado un “antes y un después” en su vida y actividades, tal como se venían desarrollando.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud reconoce el COVID – 19 como una pandemia global y los gobiernos comienzan a implementar acciones bajo el esquema de “ensayo y error”. En el diagnóstico que se realizó en América Latina y, en particular en Argentina, para decidir cursos de acción se consideraron como factores positivos, el tiempo, dado que la pandemia llegaba con meses de retraso respecto a otros continentes y, la posibilidad de aplicar medidas que, al menos en un primer momento, se apreciaban como acertadas para aliviar la pandemia en otras regiones. Como factores negativos, la posición socioeconómica de debilidad de la región coincidiendo con el menor crecimiento económico regis-

trado en décadas y los estrechos márgenes de acción en el plano político, operaron como limitantes de la amplitud de las medidas.

## Medidas gubernamentales

La evolución de los acontecimientos en el lapso de seis meses ha sido rápida e intensa. El tipo de medidas adoptadas ha ido cambiando, así como las reacciones ante ellas. Esto permite describir lo actuado y conceptualizarlo, identificando etapas, en las que cada una tiene una duración de dos meses, manteniéndose un ritmo de anuncios constantes, de aproximadamente una medida por día. Las medidas adoptadas son de carácter acumulativo.

La **etapa de la solidaridad**: ( marzo – abril) se caracteriza por la actitud proactiva de las autoridades, variedad de medidas, colaboración entre distinto tipo de organizaciones y alto grado de consenso político y apoyo social frente a la magnitud del problema que amenaza la “supervivencia, particularmente en los sectores medios y altos de la sociedad, contrastando con dificultades para el acatamiento en poblaciones vulnerables. Imagen presidencial positiva en niveles altísimos.

Se evidencia un fuerte mimetismo institucional, dado que el tipo de medidas adoptadas son similares en la mayor parte de los países de América Latina. Esto se demuestra en la descripción de las medidas, dejando constancia del porcentaje de países de la región que han adoptado iguales medidas en el mismo período (CLAD, 2020).

Las primeras medidas han sido **regulaciones obligatorias**, de aislamiento, cuarentena y distanciamiento social (87% de los países); cierre de fronteras (91%); suspensión de clases e implementación de mecanismos de educación virtual (43%), clausura de sitios públicos (83%); suspensión de actividades deportivas, culturales (78%).

Las **medidas sanitarias** consistieron en la creación de un fondo para la compra de insumos sanitarios (17%); construcción de 12 hospitales modulares de emergencia (13%); descentralización de la detección diagnóstica de COVID- 19, incentivos a las actividades productoras de insumos, equipamiento y tecnología sanitaria (17%); incorporación del COVID- 19 al régimen de enfermedades de notificación obligatoria (9%); esquema de compra de insumos y contratación directa del Estado por la emergencia y test serológicos rápidos para evaluar la circulación del virus.

Las **medidas relacionadas con la Información** han consistido en la habilitación de líneas telefónicas para las consultas provenientes de los adultos mayores, personas con discapacidades auditivas, (4%) líneas de emergencias (48%). También se desarrolló una aplicación que posibilita la autoeva-

luación de síntomas, brinda herramientas de cuidado y prevención e indica cómo actuar en casos de COVID- 19.

Las **medidas económicas** han tenido por objetivo **la expansión de la protección social** tomando como referencia **programas preexistentes**, tales como ingreso o bono familiar de emergencia (52%); bonos extarordinarios para jubilados, pensionados y beneficiarios de la asignación universal por hijo (39%) y el incremento del monto de las partidas para comedores, merenderos, precios máximos para alimentos de la canasta básica y productos de primera necesidad (17%). Otras, focalizaron la atención en la **mitigación de daños**, como la flexibilización bancaria, a través de la suspensión del cierre de cuentas bancarias y la prohibición del cobro de comisiones de operaciones en cajeros automáticos (43%) y la suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago. También se destaca el **apoyo directo** instrumentado a través de la creación de **fondos específicos** para atender la emergencia de las provincias y sectores como la cultura, la música, los clubes (39%).

Las medidas dirigidas a la **protección del trabajo y la producción**, consistieron en el mantenimiento de salarios y prohibiciones de despidos (17%), licencias y trabajo remoto para el sector público y privado (61%); eximición de las cargas laborales para sectores afectados por la pandemia; créditos a MIPyMES para el pago de sueldos; pago extraordinario al personal sanitario (22%) y de seguridad y defensa (9%).

Al interior del aparato del estado se han tomado **medidas de coordinación**, tales como la creación de Comités de Crisis, para el tratamiento del COVID, el transporte y el monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (22%).

El **Poder Legislativo** suspendió sus sesiones, aunque se apoyó al personal para trabajar en forma remota, se realizaron reuniones de comisiones legislativas y se estudiaron alternativas para la realización de sesiones telemáticas excepcionales (13%).

Las grandes empresas optaron por la suspensión temporal parcial o total de actividades, la implementación de teletrabajo y la conversión del modelo de negocio. Adecuaron sus estrategias de responsabilidad social empresaria, realizando acciones unilaterales de aportes en dinero, aplicando los fondos a la compra de equipamiento sanitario o dando continuidad a programas preexistentes vinculados a ayuda alimentaria y salud. Otras decidieron poner su conocimiento, su know-how, para adaptarse a la producción de bienes esenciales, como, por ejemplo, las mascarillas o protectores faciales y equipamiento sanitario.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG's) desplegaron un intenso trabajo en alianza. Se movilizó la extensa red de organizaciones sociales comunitarias, educativas y religiosas que actúan en los territorios

más relegados complementando la actividad estatal, por ejemplo, con la asistencia directa en comedores escolares y merenderos. La suspensión de actividades de voluntariado presencial tuvo repercusión en las actividades de distribución de alimentos. En contraste, el voluntariado hizo eclosión entre los 25.000 jóvenes, que se ofrecieron para asistencia a poblaciones de riesgo, en su logística diaria o telefónicamente.

La **etapa de protección social, al trabajo y a la producción** (mayo-junio) da continuidad a medidas ya adoptadas. Se focalizan las acciones en sectores económicos específicos y, en la atención a poblaciones más desfavorecidas. Éstas continúan con dificultades para el acatamiento del aislamiento debido a razones materiales-económicas, actitudinales o de creencia (representaciones acerca de sí mismos y de la pandemia) y de hábitos socio-culturales (Conicet, 2020). La imagen presidencial positiva va en descenso.

En materia de **salud**, se implementó una nueva estrategia para detectar casos de COVID-19, se crea una base de datos de la APP COVID -19 y se instrumentan consultas médicas en forma remota.

Las **medidas económicas** tienden a reactivar el sector de la construcción. Así, se resolvió edificar nuevas viviendas, otorgar microcréditos destinados a obras de pequeña escala y el acondicionamiento de espacios comunitarios en barrios populares, mejora de la infraestructura de clubes de barrio y entidades deportivas comunitarias. Se apoyó a comunidades específicas, (ladrilleros, mineros, agricultura familiar, campesina e indígena), a través de apoyo directo y capacitación laboral. Se fusionó en un único plan iniciativas de propuestas productivas, finalización de procesos educativos y formación laboral que fomenten la inclusión social y la asistencia económica a empresas recuperadas. Se creó el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular, para permitir el acceso a recursos formales, oportunidades crediticias, redes de comercialización e inclusión financiera. También, se creó el Programa de Emergencia para el acceso a servicios TIC para habitantes de barrios populares. Se establecieron prórrogas de precios máximos, congelamiento de tarifas de telefonía fija y móvil, internet y TV paga.

Las **medidas de coordinación** estuvieron vinculadas a la salud y la educación, tales como la Comité de Ética y Derechos Humanos en Pandemia y el Consejo Asesor para la planificación del regreso presencia a las aulas.

El Poder Legislativo comienza con sesiones virtuales el 3 de mayo.

Las ONGs bajaron considerablemente la cantidad de acciones informadas (16 en mayo y 9 en junio). La mayoría consistió en distribución de alimentos y, otras puntuales, en el mantenimiento de la comunicación con familias por whatsapp y campañas contra la violencia.

Durante la **etapa de extensión territorial de la pandemia** (julio – agosto) es notoria la profundización de medidas de protección a grupos más desfavorecidos. Se actúa reactivamente frente a grupos de interés y a problemas de información sanitaria. Hubo incumplimientos de la cuarentena debido al cansancio por el aislamiento prolongado y situaciones económicas. La imagen presidencial positiva y negativa quedó igualada.

En **materia sanitaria** se creó el Tablero de Control Interactivo a fin de disponer de información actualizada de la situación epidemiológica en el país. También se creó el “Programa Universidades por la Emergencia del Covid-19” a fin de estimular la participación de la comunidad educativa para colaborar en acciones comunitarias vinculadas a la atención, prevención y promoción de la salud.

Entre las **medidas económicas** se destacó la asistencia financiera a personas jurídicas para favorecer la reactivación de la economía del conocimiento. Se insistió en la reactivación de la construcción para apoyar a grupos desfavorecidos, a través de planes para la terminación de obras de vivienda e infraestructura; compra de materiales para obras menores, apoyo a barrios populares, en cuatro líneas de trabajo: “equipamiento comunitario”, “conexiones domiciliarias”, “núcleos sanitarios” y “completamientos barriales”. Se dió auxilio para prestadores turísticos, pequeños y medianos productores de peras y manzanas y para la producción de alimentos de la agricultura familiar, campesina e indígena así como para servicios de comunicación audiovisual de gestión privada sin fines de lucro en todo el país. En el sector telecomunicaciones se consideró como un derecho humano el acceso a los servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y se incorporó la telefonía, internet y televisión paga como servicios públicos y se estableció el congelamiento de tarifas. Se propuso fortalecer las economías regionales a través de un programa de capacitación 4.0 para promover la formación de recursos humanos que puedan aplicarlos a actividades productivas y de servicios vinculadas a la economía del conocimiento.

Como **medidas de protección social** se otorgaron subsidios de contención familiar para fallecidos por coronavirus. Se creó el Programa Central de Emergencias para Barrios Populares para propiciar acciones directas que faciliten el acceso a la justicia, a la información, a la asistencia socio-legal y la resolución de conflictos jurídicos y sociales.

Por su parte, las acciones informadas por las ONG continuaron disminuyendo (9 en julio y 6 en agosto) relacionándose con la necesidad de satisfacer pedidos de asistencia alimentaria, de insumos sanitarios y abrigo.

## Medidas y ODS

El ODS 3, “garantizar la vida sana”, con la meta 3.3. “poner fin a epidemias” ha estado en el centro de las preocupaciones gubernamentales. El aislamiento social preventivo y obligatorio declarado tempranamente fue una medida necesaria y eficaz para fortalecer el sistema sanitario pero no suficiente para contener la propagación del virus. Complementaria y simultáneamente se deberían haber realizado testeos masivos, rastreo de casos y uso de barbijos.

Anticipándose a futuras situaciones, un área de atención es el ODS3.9c. “reforzar la capacidad de alerta temprana, reducción y gestión de riesgos para la salud”.

Las campañas de difusión sobre sensibilización y acciones preventivas apelaron a la responsabilidad de las personas a autoprotgerse, como la mejor manera de cuidar a todos. En los sectores más vulnerables, información abundante circuló por canales informales pero no como una estrategia de comunicación proactiva y en formatos accesibles y no logró transformarse en prácticas de cuidado. Clara y decididamente, se apoyaron “las actividades de investigación y desarrollo de vacunas”. (meta 3.9.b).

El ODS2, “garantizar acceso a la alimentación”, fue motivo de atención central y en el que se evidenció la gestión virtuosa en torno al ODS 17.17. “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas “.

Pasado el primer impacto, a partir de mayo el ODS1. “ poner fin a la pobreza”, subyace en la mayor parte de las medidas adoptadas, focalizando la atención de los grupos más desfavorecidos. Así, son varias las metas cubiertas: 1.3. “medidas para la protección social incluidos los niveles mínimos y lograr amplia cobertura de personas pobres y vulnerables”; 1.4.”garantizar... , en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a...las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación” y 1.5. “...reducir la exposición y vulnerabilidad a fenómenos extremos”.

Aún, en un contexto de limitaciones se perciben intentos de avanzar en metas de algunos ODS, que la propia pandemia actúa como catalizador para ponerlos en la agenda. Algunos ejemplos: ODS8 meta 8.3. “ promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, ..., el emprendimiento,... y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas” y 8.8 “proteger los derechos laborales “. ODS9, meta 9.9.c “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet”. ODS11. meta 11.6 “...

reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire...”.

Si bien se han hecho esfuerzos significativos durante la pandemia para trabajar sobre el ODS4. “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, los resultados y las consecuencias todavía no son perceptibles aunque probablemente sean negativas y prolongadas en el tiempo.

El ODS16, “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” parece ser un objetivo sobre el que probablemente se deberá seguir trabajando. Esta afirmación se fundamenta en una serie de situaciones que redundan en la pérdida de confianza pública: 1) la información suministrada sobre los casos de contagios y muertes, no resultó clara, concisa, completa y en tiempo; 2) la creación de comités asesores fue limitada en número y materias, privándose las autoridades de la colaboración con partes interesadas más amplias y la participación ciudadana para generar respuestas innovadoras; 3) los anuncios de compras directas de insumos críticos con sobreprecios por parte de autoridades gubernamentales; 4) las medidas económico-financieras adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria revelan aumento de gastos y reducción de ingresos, no quedando clara la forma de financiamiento y la sostenibilidad en el tiempo.

Ante nuevas emergencias, será necesario incrementar la capacidad operativa y de anticipación de las organizaciones públicas para evitar efectos no deseados como la lentificación del proceso de políticas públicas en áreas no directamente vinculadas a la emergencia y la interrupción del funcionamiento del sistema de justicia.

Además, una serie de factores configuran un escenario de incertidumbre hacia el futuro. Entre ellos se pueden mencionar la sensación generalizada del agravamiento de las condiciones económicas y las posibles consecuencias en los planos individuales, como la pérdida del trabajo, creciente incremento de la inseguridad, ausencia de información sobre cursos de acción futura, atención de sectores vulnerables sin agenda de tratamiento de problemas estructurales.

Tal vez, el camino de las soluciones se encuentre en la adopción de mecanismos de gobernanza transparentes, participativos, colaborativos, más abiertos al diálogo y con liderazgos repartidos en toda la organización pública, que tengan más cabeza, más corazón y más chispa. Más cabeza, para tomar las mejores decisiones acertadas a lo largo del tiempo, esto es más comportamiento ético. Más corazón, para “no dejar a nadie atrás”. Y más chispa, para innovar y crear.

## **Bibliografía**

Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19. Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN. Marzo 2020. Recuperado de: [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)

NACIONES UNIDAS. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Res.70/1. Recuperado de:[https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

Páginas web consultadas:

<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

<https://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/covid19/index.html>

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Cuadro-Benchmark-Comparativo-Paises-Miembros-CLAD-2020.pdf>

<http://www.onu.org.ar/stuff/Informe-COVID-19-Argentina.pdf>

<https://www.opc.gob.ar/contenidos/sintesis-de-las-principales-medidas-economico-fiscales-adoptadas-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria-covid-19-actualizadas-al-23-de-junio/>

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/seis-meses-pandemia-que-se-hizo-bien-nid2440806>

# **Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial**

**Dra. Rita M. Grandinetti**

## **Introducción**

La crisis provocada por la pandemia del COVID 19 ha puesto al estado y a su entramado de organismos públicos frente a sus propios límites. La maquinaria diseñada para llevar adelante políticas basadas en los criterios de continuidad, homogeneidad y estandarización se vio enfrentada a una ruptura sin precedentes, donde la vertiginosa heterogeneidad de problemas y la inexistencia de parámetros para abordar una situación inédita se constituyeron en las claves.

El conjunto de dispositivos estatales, diseñados para operar en mediocristán, el mundo de los sucesos predecibles y las tendencias se encontró, por impacto de lo altamente improbable, teniendo que actuar en el mundo de la aleatoriedad salvaje y sin referencias de extremistán (Taleb 2008). Su capacidad de gestión en esta crisis fue la resultante de las capacidades preexistentes para gobernar y gestionar políticas (Mazzucato, & Kattel 2020) y de las innovaciones y aprendizajes que pudo desarrollar en este contexto.

Semejante escenario, un laboratorio a escala global, permite, a la vez que obliga, a repensar todo lo que dábamos como establecido y claro. Constituye una inigualable oportunidad de construir nuevos marcos para abordar el estado y sus capacidades (Meijer 2020, Oszlak 2020, Mazzucato & Kattel 2020, etc.). Se trata de una tarea necesaria, concomitante al desarrollo de la misma crisis y urgente. No parecería haber tiempos en la ciudadanía para nuevas esperas o resignaciones frente a un estado que se mueva en la indolencia de presuponer que todo puede continuar igual.

Este artículo breve se propone formar parte de esta reflexión a partir de dos tesis alrededor del estado y las capacidades de gestión en tiempos inciertos: 1/La Crisis del COVID 19 no es un hecho aislado, es un revelador de las características de la sociedad exponencial en la que está inserta y de las capacidades e incapacidades de los estados; 2/La Crisis del COVID 19 ha actuado como un gran acelerador y catalizador de innovaciones en el estado que permiten visualizar capacidades necesarias en esta sociedad exponencial. De ambas tesis y sus argumentaciones se infiere que es necesario desarrollar en el estado capacidades ambidiestras que permitan ser capaces de producir sentido público y políticas de calidad a la par que tener una profunda capacidad innovativa.

## **La crisis de la pandemia del Covid 19 como reveladora de una sociedad exponencial y aceleradora de innovaciones en el Estado**

### ***1/La Crisis del COVID 19 no es un hecho aislado, es un revelador de las características de la sociedad exponencial en la que está inserta***

Según esta tesis la situación inédita planteada por la crisis de la pandemia del COVID 19 no es un hito o un hecho que se agota en sí mismo, más allá de los profundos impactos que produce. Por el contrario, la misma permite visualizar, actuando de alguna manera como la punta de un iceberg, las principales características de la sociedad del siglo XXI. Podría afirmarse que, si bien esta crisis es un acontecimiento profundamente disruptivo, un verdadero cisne negro, pone de manifiesto una característica fundamental de nuestra era: su capacidad para provocar transformaciones y cambios mucho más veloces que nuestras capacidades para anticiparlos o comprenderlos. En este sentido nos detendremos en dos aspectos constitutivos de esta sociedad que tienen particulares impactos sobre la gestión de políticas públicas: la exponencialidad de la era actual y el sesgo particularmente reforzado de los problemas emergentes.

Como señalara Oscar Oszlak (2020), nos encontramos atravesando una era de tipo exponencial, signada por las transformaciones sistémicas sin precedentes a ultra velocidad, con niveles dramáticos de disrupción en la ciencia, la tecnología y la digitalización. Una era marcada por los por tiempos VICA: de alta volatilidad, complejidad, incertidumbre y ambigüedad (Raghuramapatruni, R., & Kosuri, S. 2017, Bennett, N., & Lemoine, G. J. 2014).

Estas características de los tiempos se manifiesta en la proliferación de problemas particularmente malditos, lo que la literatura denomina

“wicked problems” ( Churchman, 1967, Buchanan 1992, Camillus 2008). Estos problemas que no refieren solamente a un grado especial de dificultad técnica o complejidad, sino a su particular retorcimiento y “viscosidad”, problemas particularmente resbaladizos y sumamente difíciles de abordar. Se caracterizan por la información confusa disponible, la multiplicidad de actores intervinientes, los conflictos de valor que se encuentran en juego y su capacidad para transformarse constantemente a partir de los resultados e impactos generados por las acciones para resolverlos. Demandan diálogos con los actores, exploración de los problemas relacionados, reevaluaciones, y reconsideración de los supuestos institucionales en juego.

Son problemas donde las definiciones y opciones políticas y de valor tienen un alto peso para la identificación y definición de estrategias de resolución. Nadie duda hoy del particular retorcimiento de los problemas que ha movilizó la pandemia a través de todo el mundo, un revelador sin igual de sus características.

Las características de estos problemas llaman la atención en dos sentidos: 1. No se acomodan a los criterios exclusivamente técnicos, requieren exploración estratégica y opción orientada por valores que permitan estructurar el sentido de las respuestas técnicas y 2. No siempre tienen respuestas y mecanismos previos de resolución, requieren innovaciones en las respuestas político- técnicas, salir del marco de lo conocido para promover nuevas vías.

Es en este punto donde la Innovación cobra valor, como búsqueda intencional para dar respuestas a los nuevos problemas de gestión, particularmente los problemas malditos. La innovación entendida como la producción de transformaciones más o menos radicales que cambian las prácticas organizacionales y sus productos (Grandinetti 2018, Meijer 2019). Puede pensarse en doble perspectiva, como resultante de nuevas relaciones y, a la vez, como productora; en parte potenciadas por las tecnologías de la información y las redes para consolidar las capacidades de políticas públicas en entornos cada vez más complejos y dinámicos. Esto se ha evidenciado sin duda en la pandemia. Sin embargo, en muchos organismos públicos, el enfoque técnico – normativo sigue siendo el predominante. Tal es así que el estado presenta serias limitaciones para moverse en estos contextos y dar respuestas significativas a la ciudadanía (Ramio, 2018 Oszlak, 2019).

Es posible señalar entonces que la pandemia del COVID 19 pone en evidencia tres aspectos de consideración necesaria a la hora de definir capacidades de gestión de políticas en este momento de la historia: 1. Se trata de una era exponencial, signada por las transformaciones vertiginosas a nivel sistémico, 2. con predominancia de problemas malditos en la relación estado – sociedad civil por sobre los problemas técnicos y 3. la necesidad de incorporar la innovación a las dinámicas de gestión de políticas como un elemento constitutivo central del estado y no como un elemento marginal.

## ***2/La Crisis del COVID 19 ha actuado como un gran acelerador y catalizador de innovaciones en el estado que permiten visualizar capacidades necesarias en la sociedad exponencial.***

Un recorrido por la producción académica desarrollada durante la pandemia permite identificar la clave que posibilitó a los estados seguir brindando servicios en tiempos tan atípicos: la aceleración de innovaciones (Ortega & Carignani 2020, Ramírez de la Cruz Grin Sanabria Pulido Cravacuore & Orellana 2020, Meijer & Webster 2020, Mazzucato & Kattel 2020, etc.). Durante la pandemia los gobiernos tuvieron que actuar con agilidad y resiliencia acelerando múltiples procesos de innovación a su interior. Muchas de estas innovaciones se encontraban en estado latente o en espacios marginales al núcleo organizacional en la necesidad de avanzar en la capacidad de gestionar las demandas crecientes y cada vez más heterogéneas de la ciudadanía (Pando 2016).

Por lo tanto, la crisis de la pandemia del COVID 19 es una oportunidad para reconocer que tipo de estrategias y características organizacionales pueden ser valiosas en el contexto post pandemia, si es posible pensar en algo así. Los poderes del estado tuvieron que desplegar un conjunto de herramientas disponibles para garantizar la correcta prestación de servicios en un contexto inédito y de restricción severa de financiamiento por la doble disminución de recursos públicos dados por la disminución de los ingresos y el aumento sustantivo de los gastos derivados de la atención de la pandemia (Ortega, J. E., & Carignani, A. 2020).

En este sentido es posible rescatar las capacidades de diversos estados nacionales y de los niveles subnacionales de hacerse cargo colaborativamente, de modo interjurisdiccional de construir los acuerdos necesarios e imprimir dirección en este contexto tremendamente vertiginoso, incierto, complejo y ambiguo. Se han desarrollado experiencias inéditas de coordinación interjurisdiccional, reuniones por medio de videoconferencias del presidente de la nación con intendentes de diversas partes del país para evaluar con ellos diversas estrategias como así también se amplió la concurrencia competencial municipal en control de precios de alimentos y productos de limpieza esenciales (Decreto PEN 351/20) como agentes del gobierno federal (Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria Pulido, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. 2020).

Un segundo aspecto sobre el que es interesante reflexionar son las características de diseño organizacional que se han mostrado más eficaces para producir nuevas modalidades de presentación de servicios rápidamente, y cuáles, por su parte, se han mostrado más ineficientes. Las organizaciones más horizontales, con equipos polivalentes y configuraciones flexibles, con herramientas de gestión digital en la nube, etc. han podido innovar y

poner en línea, en forma remota rápidamente sus servicios. Por el contrario, múltiples organismos en los diversos niveles y jurisdicciones, por sus estilos de conducción y liderazgo, sus estructuras muy verticales y fragmentadas y sus resistencias a la digitalización se encontraron frente a serias dificultades para actuar y brindar sus servicios. Se trata de lo que Thygesen & Andersen (2007) denominan el pasaje de las organizaciones monofónicas a organizaciones polifónicas: signadas por una alta diversificación funcional a organizaciones polifónicas, conectadas con diversos sistemas de decisión.

En este sentido las organizaciones que se pusieron en marcha y las redes que se estructuraron para atender esta emergencia tuvieron estas características: estructuraron a partir de una diferenciación funcional básicas acciones entrelazados con objetivos y estrategias compartidas. Construyeron en las acciones un pasaje de los objetivos y causas puntuales de actuación hacia la construcción de estrategias de acción colaborativas, multidimensionales e interjurisdiccionales. Ahora bien, llevar adelante estos pasajes: de la actuación monofónica a la polifónica, del accionar desde lo rutinario a lo desconocido y abruptamente emergente, requirió, fundamentalmente estrategias de innovación a la par del accionar, Se dio innovación más como resultante que como fruto de diseño intencional .

Un apartado especial merece las TIC's y la digitalización de los organismos públicos. Meijer A. (2020), a partir de un estudio con referentes de 21 países de los 5 continentes, identifica los principales usos y sus impactos. Entre los usos de las TICs se destacan: información para la gestión de crisis; canales de información a los ciudadanos, prestación de servicios ciudadanos, monitoreo e intercambio entre ciudadanos. Se trata, por lo tanto, de impactos en los tres planos de actuación pública: el gobierno, la gobernanza y la gobernabilidad en situaciones de crisis o cambios abruptos.

Parecería clave a partir de este breve recorrido que el rol de la innovación en las relaciones interjurisdiccionales dinámicas y a la vez robustas, los formatos organizacionales polifónicos y el uso intensivo de las tecnologías digitales. Estos ejes innovativos se han acelerado en esta escena y han posibilitado capacidades efectivas.

## **Las capacidades ambidiestras como exigencia de la sociedad exponencial**

Según vimos, la innovación ha mostrado su rol crítico en la pandemia, ha sido la llave para desarrollar acciones efectivas en la pandemia. Se trata ahora de capitalizar la experiencia en la construcción de un modelo de estado para el siglo XXI, un estado con capacidades ambidiestras.

Las capacidades ambidiestras como una condición necesaria de las organizaciones en el siglo XXI ha sido un aspecto escasamente explorado en el ámbito público (Lam 2011, Gieske, van Meerkerk, & van Buuren, 2019). Sin embargo, consideramos que es necesario que pase al centro de la escena. El concepto de capacidades ambidiestras revela particular potencia. Se trata del diseño de organizaciones con gran capacidad de gestión de las políticas y prestación de servicios de alta calidad y a la vez con una gran capacidad de innovar. Producción de sentido público y gestión de políticas de modo eficaz y, a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda. Las organizaciones ambidiestras desarrollan estrategias y asignan recursos para conectar y equilibrar las acciones relacionadas con sus procesos habituales con las acciones de innovación y optimización.

Parafraseando a Mazzucatto (2020), la enseñanza que deja la pandemia del COVID es que los estados deben desarrollar su músculo en áreas críticas como la capacidad para innovar, adaptarse y aprender; a la par que capacidad para alinear los servicios públicos y las necesidades ciudadanas y gobernar plataformas digitales y de datos. Las salidas de la crisis pueden ser pensadas como una oportunidad de activación de estas capacidades a partir de una experimentación intencional basada en estos primeros resultados de lo vivido.

Se abre entonces el gran desafío de aprender de la experiencia y desarrollar esas capacidades para innovar de modo permanente, generar las capacidades dinámicas que permitan construir nuevos escenarios como plataformas multinivel de accionar estatal. Esta correlación entre aprendizaje e innovación es un punto crítico, la innovación cobra valor en cuanto se inserta en las dinámicas institucionales y les da nuevos sentidos. Actúa como un eje para el desarrollo de capacidades públicas para responder a los problemas malditos: Organismos estratégicos, productores de sentido público, robustamente conectados, con diseños polifónicos y dominio digital, basados en profundas interacciones con los ciudadanos.

Es una era exponencial, lo que requiere sin duda activar la innovación organizacional, con sus presupuestos de movilización de actores, experimentación y coordinación y valerse de tecnologías ágiles, porque el tiempo cuenta.

## Referencias Bibliográficas

- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311-317.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design issues*, 8(2), 5-21.
- Camillus, J. C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard business review*, 86(5), 98.

- Churchman, C. (1967). *Wicked Problems*. *Management Science*, 14(4), 141-2.
- Gieske, H., van Meerkerk, I., & van Buuren, A. (2019). The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and Learning Capabilities. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432-460.
- Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública, más acá y más allá del Gobierno Abierto. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 91-115.
- Lam, A. (2011). Innovative organisations: Structure, learning, and adaptation. In DIME final conference (Vol. 6, p. 8).
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and Public-sector Capacity. *Oxford Review of Economic Policy*.
- Meijer, A. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627.
- Meijer, A., & Webster, C. W. R. (2020). *The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents. Information Polity, (Preprint)*, 1-32.
- Ortega, J. E., & Carignani, A. (2020). Las nuevas necesidades ante la Covid-19: desafíos y tendencias en la provincia argentina de Córdoba. *Cadernos ibero-americanos de derecho sanitario*, 9(2), 208-217.
- Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19 (Webinar).
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP Argentina.
- Pando, D. (2016). Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 17-22.
- Raghuramapatruni, R., & Kosuri, S. (2017). The straits of success in a VUCA world. *IOSR Journal of Business and Management*, 19, 16-22.
- Ramió Matas, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), 315-354.
- Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. (2020) The Transaction Costs of the Governments' Response to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*.
- Red Iberoamericana de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo 2020 Reflexiones sobre el campo de las Organizaciones y el Trabajo con relación a la pandemia del covid-19 2020. Síntesis de los trabajos realizados en las reuniones plenarias de los días 25/04/20 y 18/06/20
- Taleb N. (2008). El Cisne negro. el impacto de lo altamente improbable. Editorial Paidós.
- Thygesen, N. T., & Andersen, N. Å. (2007). The polyphonic effects of technological changes in public sector organizations: A system theoretical approach. *Ephemera. Theory and Politics in Organization*, 7(2), 326-345.



## **Participación ciudadana para el desarrollo con inclusión social y equidad socio ambiental, un desafío para la gestión pública en pandemia y la “nueva normalidad”**

Melina Guardamagna

Si hay algo que la extraordinaria situación de pandemia está dejando como nunca antes en evidencia son los altos niveles de desigualdad en el acceso a derechos y recursos entre quienes habitan el planeta; el agotamiento de un modelo de desarrollo y crecimiento económico intensivo y globalizado, impuesto por las lógicas mercantilistas y sus gravísimas consecuencias ambientales; junto al desconocimiento, por parte de las gestiones gubernamentales, de las especificidades propias de cada territorio y sus actores para dar respuestas apropiadas a las necesidades que la situación genera en cada uno de ellos.

Frente a este escenario, el Estado y la reconfiguración del vínculo con la ciudadanía, vuelven al centro de la escena, con nuevos desafíos, oportunidades y limitaciones. Muchas de ellas relacionadas a la expansión e incorporación de TICs a la vida cotidiana y a las gestiones gubernamentales, algo que autores como Oszlak (2020) vienen analizando desde el concepto de Estado Abierto. De allí surge el interrogante que guiará las reflexiones a lo largo de estas páginas: ¿Desde dónde pensar y repensar el involucramiento ciudadano en las políticas públicas en pos del logro de un desarrollo *territorial federal, con inclusión social y equidad socioambiental en el contexto del Estado Abierto y frente al vertiginoso avance de la digitalización en la gestión pública en Argentina?*

En las últimas décadas, en el medio de fuertes críticas a los formatos más clásicos de las democracias representativas y demandas sociales que re-

claman su ampliación, la participación ciudadana aparece como uno de los componentes de las innovaciones institucionales de las gestiones gubernamentales -de hecho, es uno de los pilares del Gobierno Abierto-. La incorporación de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos, tal como lo demuestran las políticas orientadas al desarrollo territorial. El continente americano es un claro ejemplo de ello, donde cada país evidencia distintos niveles de avances en la institucionalización de la participación, que van desde meras instancias informativas y consultivas hacia formatos de cogestión.

En el marco de estos debates por la profundización de la democracia y sobre el diseño institucional, el contexto de pandemia y las medidas adoptadas para su mitigación también han impactado en la implementación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana. En algunos casos avanzando hacia su digitalización y en otros limitando su continuidad.

Entendemos a la participación como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones, a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno (Beierle, 1998), orientada a propiciar nuevas formas de gestión y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

Poniendo el acento en estas cuestiones, desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), desde 2013 venimos analizando, a partir de una mirada multidisciplinaria, la implementación de políticas participativas vinculadas al desarrollo territorial y cómo estos procesos se incorporan a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas tanto en la provincia de Mendoza como, de forma comparada, en otros territorios subnacionales y locales de la región.

Para ello, partimos de un concepto que entiende al territorio como una construcción política, social, económica y cultural. A través de la práctica social de los actores el territorio se construye diferencialmente.

En consecuencia, el desarrollo territorial constituye un proceso de transformación colectivo que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; y lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Desde esta mirada, las innovaciones públicas y democráticas tendrían que orientarse a propiciar políticas tendientes a garantizar la producción de bienes esenciales; promocionar la justicia social; la inclusión de las y los más débiles, incorporando la perspectiva de género como un componente

esencial de las mismas; la responsabilidad del Estado y la lucha contra la corrupción, principalmente. Para ello, y más aún en el escenario actual, es prioritario asegurar el acceso a los servicios básicos fundamentales para las personas (la salud, por ejemplo) y el medio ambiente en cada territorio.

Particularmente, para la provincia de Mendoza, este es un gran desafío. Aunque somos conscientes de que las problemáticas se repiten, con diversas particularidades, a lo largo del territorio nacional y regional. El crecimiento de la población en los últimos años se ha visto acompañado de problemas tales como: el incremento de los conflictos socio-territoriales y ambientales por la expansión no planificada de las áreas urbanas sobre zonas agrícolas en los oasis de riego; procesos de segregación socio-espacial; nuevas desigualdades en la estructura social; precarización laboral; emergencia de nuevos espacios cada vez más polarizados; es decir, más homogéneos hacia su interior y heterogéneos hacia el exterior, como lo evidencia el exponencial aumento de conjuntos inmobiliarios privados; junto a la necesidad de diversificar la estructura económica de la provincia. Todo esto favorecido por problemas de coordinación entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre poderes públicos y privados en la gestión territorial.

En este contexto, uno de los principales retos que se nos plantea es reconocer e incorporar a las políticas públicas, las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que conforman el territorio y constituyen la identidad de quienes lo habitan. Para ello, es necesario y prioritario pensar el desarrollo territorial como un proceso participativo, a lo que Alburquerque (2020) se refiere como la construcción de una gobernanza territorial.

Los mecanismos de participación tienen el desafío de reconocer y dar voz a la pluralidad de actores, sin anular las disidencias que son las que permiten una construcción colectiva del territorio. Se trata de procesos que para que sean efectivos deben perseguir objetivos claros y estar atravesados de información y valores, como la confianza, la transparencia, el respeto, la inclusión y la voluntad, permitiendo y facilitando tomas de decisiones próximas a la ciudadanía, lo que resalta la importancia del rol que asumen los gobiernos locales.

Por lo tanto, la planificación participativa de políticas y la instrumentación de este tipo de mecanismos requiere capacidades estatales específicas, de las que muchas gestiones, sobre todo en el nivel municipal, carecen. Se evidencian obstáculos de tipo cultural, institucional, legal y organizacional que dificultan la implementación continua de procesos y órganos de participación ciudadana presencial y digital.

Para superar estas limitaciones, se requieren adecuaciones de los marcos jurídico-normativos y de los aparatos gubernamentales, donde las innovaciones tecnológicas, sean pensadas como instrumentos para el em-

poderamiento y el involucramiento ciudadano. Es decir, hacer un uso coherente de las tecnologías, recurriendo a ellas no como un fin en sí mismo, sin propósitos claros ni valores, sino como instrumentos que nos permitan un involucramiento efectivo de los actores territoriales para pensar otro modelo de desarrollo.

La responsabilidad del Estado pasa entonces por territorializar la gestión, abriendo espacios genuinos para el involucramiento de diversos sectores en la resolución de los cada vez más complejos e impredecibles problemas públicos. Se requiere liderazgo y voluntad política para construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de las y los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.

Garantizar la conectividad es uno de los pasos fundamentales para avanzar en dicho sentido, cerrando brechas digitales, principalmente en territorios urbano marginales, de interfaz urbano-rural y rurales. La declaración que reconoce el acceso a internet como derecho humano, por parte de las Naciones Unidas y, en Argentina, el decreto de necesidad y urgencia que declara como servicio público y esencial a las tecnologías de la información y la telecomunicación, persiguen ese objetivo.

Retomando el interrogante que guía estas reflexiones podemos concluir con algunas cuestiones que nos parecen claves para pensar el involucramiento ciudadano en pos de un desarrollo territorial federal, con inclusión social y equidad socioambiental en el contexto que la pandemia nos impone. Es necesario:

- Desarrollar herramientas de participación ciudadana que se adapten a las particularidades de cada territorio y al nivel de gobierno en el que se van a implementar, convocando para ello a la pluralidad de actores que lo conforman, tales como: sector del conocimiento; empresas locales; sindicatos; asociaciones y cooperativas de trabajadoras/es; organizaciones de la economía social y solidaria; movimientos y organizaciones sociales; entre ellas, las de mujeres y adultos mayores; medios de comunicación, etc.
- Pensar esquemas de complementariedad entre mecanismos presenciales y digitales
- Recurrir para el desarrollo de mecanismos digitales a la utilización de software libre y bases de datos abiertos que faciliten el acceso de la ciudadanía

- Garantizar la continuidad de los procesos participativos en el tiempo, tendiendo a su institucionalización en el marco de las políticas orientadas al desarrollo territorial.
- Educar y capacitar a la ciudadanía para la participación, impulsando procesos de aprendizaje desde los diversos niveles educativos en adelante y articulados con las gestiones gubernamentales, a fin de propiciar culturas participativas.

En definitiva, el desafío de la Argentina en un proyecto federal es profundizar y ampliar la democracia, llegando a todos los rincones del territorio nacional, sosteniendo una mirada más allá de las áreas metropolitanas y de los principales centros urbanos. El Estado tiene que estar presente en la periferia, en las zonas rurales, en las zonas marginales, garantizando derechos a los nuevos emergentes, e incorporando las dinámicas propias de cada territorio, de cada población, co-gestionando con la sociedad civil, el sector privado y el sector científico.

### **Bibliografía citada:**

- Alburquerque, Francisco (2020). “Reflexiones ante el coronavirus desde los territorios: lineamientos para la discusión de una agenda de reconstrucción económica, social, ambiental e institucional”. En Revista Desarrollo y Territorio. N° 7. Mayo. RedDETE. Madrid.
- Beierle, Thomas (1998). “Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals”. Discussion Papers dp-99-06, Resources For the Future.
- Oszlak, Oscar (2020). El Estado en la era exponencial. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2020.



## **Alta Dirección Pública: ¿el eslabón perdido?**

**Autor: Fernando J. Isuani**

### **Introducción**

Desde el retorno de la democracia en 1983, los trabajos que avanzaron en la descripción y análisis del aparato estatal argentino han focalizando en el Estado nacional, y muchos de ellos, en el análisis de sus recursos humanos: su distribución entre el estado nacional, provincial y municipal y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las diversas modalidades laborales, salariales y contractuales vigentes en el sector público, la profesionalización y los sistema de carrera, los sistemas de capacitación, las reformas en el empleo público o la politización de la burocracia y el patronazgo.

Aun contando con algunos aportes destacables (Iacoviello, et al., 2009; Bonifacio y Salas, 2016; Rubio y Nuñez, 2019; Chudnovsky, 2017; Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019; Zuvanic y Diéguez, 2016) en Argentina todavía resulta escaso el conocimiento sobre un aspecto que consideramos crítico para el desempeño del aparato estatal: la Alta Dirección Pública. Coincidiendo con Chen y Bozeman (2014), vemos que aunque muchos académicos y formuladores de políticas comprenden la importancia del trabajo de los directivos públicos, sorprendentemente hay poca investigación empírica sobre el tema, en particular sobre los principales desafíos y oportunidades que estos directivos enfrentan en el desempeño de su rol.

La literatura sobre gestión pública ha demostrado con claridad que las actividades y estrategias aplicadas por los directivos públicos afectan los resultados de las políticas. De este modo, cómo los gerentes construyen relaciones con otros actores estatales y no estatales, cómo utilizan los recursos dentro de la organización o establecen metas para el desempeño de la

misma y qué los motiva a perseguir dichas metas, son asuntos que no deben ser ignorados y que resultan relevantes para comprender la capacidad del estado para enfrentar los problemas que desafían a la sociedad (Hicklin y Godwin, 2009).

## **Hacia una caracterización de la Alta Dirección Pública**

Resulta oportuno precisar los alcances de lo que en entendemos por Alta Dirección Pública (ADP). Siguiendo a Zuvanic (2016), ADP refiere al conjunto de funcionarios del más alto nivel dentro de la administración gubernamental que actúan en su rol de “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia. Se trata, como señala la autora, de aquellos funcionarios de primera línea de la Administración pública que no son autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios), ni tampoco forman parte de la burocracia operativa.

Esos funcionarios, en el caso de la Administración Pública Nacional en Argentina, son los que ocupan los cargos de directores nacionales, generales y simples y coordinadores, es decir, los niveles escalafonarios más altos. La normativa vigente no delimita la ADP, sólo es posible identificarla a partir del ejercicio de una Función Ejecutiva, esto es el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al Nomenclador respectivo (art. 19, Convenio Colectivo Decreto 2098/2008) y, anteriormente en el SINAPA, como aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas, que prestan servicios esenciales para la comunidad, que tienen alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado (Decreto 993 y 994/91, artículo 5°).

Procurando establecer sus diferencias respecto de otros segmentos de la burocracia y de la dirección estrictamente política, podríamos decir que una primera distinción refiera a su posición jerárquica. La diferencia entre las burocracias de alto nivel y la de nivel más operativo está presente en la literatura desde sus comienzos, asociando elementos de jerarquía y estructura funcional con grado de responsabilidad y politización. Así, la ADP tiene un rol bisagra dentro del aparato estatal. Trabajan directamente asociados con la dirección política en la fase de formulación de políticas, por lo que su desempeño tiene un costado claramente más político (Loureiro et al., 1998), y al mismo tiempo tienen la tarea de dirigir o administrar las decisiones de los estratos más bajos de la burocracia.

Respecto de la distinción con la dirección política, la estabilidad de la ADP supone un rasgo a ser destacado. Siguiendo a Howlet (2011), éste es una condición que no solo ayuda a la ADP a mantener la atención sobre temas de políticas particulares, sino que también les permite tener una perspectiva a largo plazo de las políticas públicas que la dirección política a menudo carece. Por otra parte, la seguridad en el puesto de trabajo y la experiencia acumulada actúan como condiciones que contribuyen a protegerlos de la presión política a corto plazo. Asimismo, la ADP suele participar en las diversas etapas del proceso de políticas, mientras que los directivos políticos suelen concentrarse en alguna etapa específica, como el establecimiento de la agenda, y en la toma de decisiones.

Aquel lugar bisagra que le cabe a la ADP, le demanda contar con un conjunto de factores críticos para el desempeño de su rol. En tal sentido, siguiendo a Brinkerhoff y Morgan (2010), podríamos indicar que el desempeño de la ADP estará condicionado por su capacidad para:

- **involucrar y comprometer a los actores claves:** supone identificar a los protagonistas esenciales para la materialización de la política pública, movilizar recursos (financieros, humanos, organizativos), motivar a los socios y planificar.
- **llevar a cabo tareas técnicas:** son responsables por producir niveles aceptables de desempeño, generar productos y resultados sustanciales, mantener la producción a lo largo del tiempo y agregar valor para los ciudadanos, entre otros.
- **relacionarse y atraer apoyos:** requiere poder establecer y gestionar vínculos, promover alianzas y/o asociaciones con otros para apalancar recursos y acciones, construir legitimidad a los ojos de las partes interesadas, generar incentivos y lidiar efectivamente con la política y otros actores con poder.
- **realizar adaptaciones e innovar:** necesitan adaptar y modificar planes y operaciones a partir del seguimiento de los avances y resultados, anticipar proactivamente el cambio y los nuevos retos, aprender haciendo, lidiar con contextos cambiantes y desarrollar resiliencia.
- **equilibrar diversidad y coherencia:** les demanda desarrollar estrategias y visiones compartidas a corto y largo plazo, mantener equilibrios, flexibilidad y consistencia, integrar y armonizar planes y acciones en entornos complejos y con múltiples actores, y hacer frente a los ciclos de estabilidad y cambio.

Si observamos con detenimiento estos factores, podríamos decir que la ADP puede ejercer influencia en el proceso de políticas públicas mediante el

desempeño de tres roles principales: el organizativo, el político y el técnico. El primero, la lleva a enfocarse sobre los asuntos internos de sus organizaciones (la gestión de recursos humanos, la gestión financiera, el procedimiento administrativo, entre otros). El rol político supone que la atención de los directivos públicos esta puesta sobre la estructura de incentivos de los diferentes actores en el proceso de políticas y en cómo se alinea con sus respectivos patrones de comportamiento, como así también, sobre la manera en que la interacción de estos jugadores afecta los resultados de las políticas (aunque muchas veces esto último depende de factores fuera de su alcance). Por último, el rol técnico requiere que los directivos públicos piensen analítica y sistemáticamente sobre las causas y consecuencias de los problemas de políticas, ofrezcan diagnósticos de la situación, planteen alternativas de solución y establezcan los resultados probables de las diversas opciones de políticas disponibles para abordarlos.

Es en el adecuado desempeño de estos tres roles que la ADP puede contribuir a generar e impulsar iniciativas de acción que haga de la política pública una herramienta potente para enfrentar los problemas sociales que la sociedad padece.

## **A modo de inicio**

Lo señalado en las páginas anteriores, además de brindar elementos para pensar a la ADP se propone como una invitación a iniciar un debate y profundizar en el conocimiento sobre el estado de situación del nivel directivo en nuestra Administración Pública.

Analizar el lugar que estos directivos ocupan en el proceso de producción de políticas públicas, su trayectoria laboral y profesional y las dinámicas organizacionales y relacionales en las cuales desempeñan su rol, además de constituir un paso necesario para identificar los principales desafío y oportunidades que los condicionan, resulta imprescindible para establecer su potencial frente a los problemas que aquejan a nuestra sociedad.

## **Bibliografía**

- Brinkerhoff, D. y Morgan, P. (2011) Capacity and Capacity Development: Coping with complexity. Public Administration and Development. Washington, USA.
- Chen, Ch. Bozeman, B. (2014) Am I a Public Servant or am I a Pathogen? Public Managers' Sector Comparison of Worker Abilities. Public Administration Vol. 92, No. 3, 2014 (549–564)

- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 69, pp. 5-40.
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019). Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.
- Hicklin, A. y Godwin, E. (2009) Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy The Policy Studies Journal, Vol. 37, No. 1,
- Howlett, M. (2011) Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data. Review of Policy Research, Volume 28, Number 3.
- Iacoviello, M.; Pando, D.; Mendelson, N.; y Essayag, S (2009) Roles y competencias de la Alta Dirección Pública: Una propuesta de formación para su desarrollo, Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública AAEP, 27 al 29 de mayo, San Juan. Disponible en: <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoviello-pando-mendelson-essayag-2009.pdf>
- Loureiro, M., Abrucio, F. y Rosa, C. (1998) Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. Revista do Serviço Público Ano 49, Número 4, Out-Dez. Brasil
- Rubio, J y Nuñez, P. (2019). ¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios.  
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
- Zuvanic, L. (2016) En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Argentina.
- Zuvanic, L. y Diéguez, G. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos, Documento de Políticas Públicas 181, CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/997.pdf>



## **La vuelta a los concursos en el Estado Argentino: algunos rasgos y desafíos**

Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando Isuani

### **Los concursos en la agenda del Estado**

El documento recoge los primeros avances de una investigación focalizada en el proceso de concursos en la Administración Pública del Poder Ejecutivo Nacional. En esta instancia, se buscó adelantar en la descripción y comprensión de los procesos para cubrir cargos simples para luego abordar la identificación de las tensiones y desafíos que exhibe su implementación con el objetivo de delinear propuestas para su fortalecimiento. La investigación se focaliza en el 2009-2019 partiendo desde la vigencia del escalafón y régimen de carrera del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), aprobado por el Decreto 2.098/2008), cerrando en diciembre de 2019 con el cambio de gobierno.

Desde el punto de partida, se observa un contexto previo favorable para la activación de la política de concursos a partir de dos elementos. Por un lado, una fuerte decisión de promover mejoras en las relaciones de empleo. En especial, revertir la situación de los contratados hacia modalidades de dependencia laboral que, aunque transitorias, mejoraba las condiciones laborales, y empezaba a romper el congelamiento de vacantes (Salas y Wegman, 2016, Luxardo, 2019, Fernández y González, 2020). El segundo elemento fue la actualización y ampliación normativa acorde a principios constitucionales (Salas y Wegman, 2016). El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto N° 214/06) ratificó los principios y características imprescindibles para los instrumentos legales, reglamentarios y procedimentales para los concursos, a ser complementados en los Convenios Sectoriales, incluido el SINEP. En su título IV se

estipula los lineamientos del régimen de selección sancionado y reglamentando por Resolución N° 39/10 (ex Secretaría de Gestión Pública), luego reemplazada por la Resolución N° 342/19 de la ex Secretaría de Empleo Público. Durante el 2009 se procedió al encasillamiento del personal al SINEP y sobre fin de ese año por Decisión Administrativa N° 506 se inició la política de concursos con los primeros 1.000 cargos autorizados para su cobertura. Estos 10 años constituyen un período muy activo por la dinámica normativa pero especialmente por la autorización para la cobertura de más de 31.500 cargos, la mayoría en el SINEP, en un salto significativo respecto al SINAPA. En el marco de este último, vigente entre 1991-2008, los ingresos por concurso habían sido para 9.611 cargos (Salas y Wegman, 2016).

En las recientes convocatorias diferenciamos dos momentos: 2009-2015 y 2016-2019. En el primero se autorizaron 21.500 cargos, el 68% del total del período. Fueron instrumentados a través de 4 impulsos: 1.000 en 2009; 5.000 en 2012; 7.500 en 2014 y 8.000 en 2015 (Decisiones Administrativas N° 506/09; 1.126/12 y 609/14 y Decreto N° 1.118/15). A diciembre de 2019, de esos 21.500 cargos poco más de 6.000 contaron con designaciones, cerca del 30% de los autorizados, cifra que responde a distintas casusas a ser identificadas posteriormente. Con el cambio de Gobierno (diciembre de 2015) se procedió a revisar las convocatorias del 2008-2013 (Decreto N° 254/15). De esa revisión se completaron todas las designaciones pendientes, menos un conjunto del Ministerio de Trabajo y de Economía por falta de respuesta de la jurisdicción y que hoy se mantienen pendientes por el Decreto N° 36/19. Desde 2016 se efectuaron nuevas convocatorias por 10.100 cargos, el 32% del total, en 2 grandes impulsos: 3.100 (Decisión Administrativa N° 1.145/16) y 7.000 (Decisión Administrativa N° 338/18). De la primera, se encuentran bajo designación 1.400, (45%), y de la segunda, unos 2.800 están con expediente iniciado y unos 2.600 en concurso, totalizando poco más de 68%. Estos procesos están bajo revisión por el marco del Decreto N° 36/19.

Más allá de cada gestión, los resultados motivan este análisis preliminar. Primero se reconocen los principios que legitiman y motivan la normativa que regulan los procesos, y luego, en su reconstrucción identificando sus etapas y principales actores. Finalmente comenzamos a delinear los principales desafíos. Este ejercicio se sostiene en el análisis normativo y en unas primeras entrevistas en profundidad a actores claves. Hasta ahora se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a ex y actuales funcionarios/as de la Oficina Nacional de Empleo Público (4), de las áreas de Personal de 2 jurisdicciones ministeriales (4), a miembros de comités de selección (dos) y a un representante sindical.

## Principios reguladores de los concursos

Los procesos de selección del personal en las organizaciones estatales son claves para asegurar capacidad, imparcialidad, responsabilidad, transparencia y valores propios del *ethos* del servicio público. Esos principios cuentan con rango constitucional, exigencias legales y requisitos en los Estados, y recogidos por entidades internacionales como por caso, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) suscripta por todos los gobiernos de Iberoamérica. Aunque no reviste carácter prescriptivo, consagra principios legitimados que pueden ser usados para evaluar los procesos de selección bajo estudio. La Carta define como servicio de función pública “profesional” a la “dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público”. Aborda específicamente la gestión de los procesos de acceso y de ascenso en el empleo público, explicitando principios de publicidad, libre concurrencia, transparencia, especialización y garantía de imparcialidad en los órganos selectores, fiabilidad y validez de los instrumentos para verificar competencias, elección del mejor candidato conforme a su mérito y capacidad, eficacia de para garantizar adecuación de los seleccionados al perfil del puesto y eficiencia y agilidad de los procesos. Algunos están ya consagrados en la normativa nacional. La Constitución de 1994 replica el artículo 14 bis de la de 1957 y avanza al otorgar jerarquía constitucional a tratados internacionales. Pese a escasas referencias al empleo público, son suficientes para fundarlo sobre los principios del mérito y la igualdad. La comprobación de la idoneidad como requisito de ingreso al derecho a la estabilidad también fue convalidada por la Corte Suprema de Justicia (Fallos Madorrán y Ramos, entre otros (ver Salas y Wegman, 2016)).

La Administración los incorpora en la Ley N° 25.164 -Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, el citado Convenio General y el del SINEP. La ley exige que el ingreso sea con acreditación previa de condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, por regímenes que aseguren igualdad en el acceso y control de su cumplimiento por las entidades gremiales. La carrera administrativa debe contemplar criterios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos para los ascensos. Tanto en el 1° Convenio General (Decreto N° 66/99) como en el 2° se acordaron prescripciones concordantes con la Ley en ingreso, estabilidad y requisitos para su adquisición. En el Título VI sobre Carrera se establece principios para la promoción vertical y horizontal, y específicamente para la selección (arts. 56 a 64). El ingreso “mediante sistemas que aseguren la comprobación fehaciente de la idoneidad, méritos, competencias y actitudes laborales adecuadas para el ejercicio de las funciones” respetando la igualdad de

oportunidades, publicidad y transparencia y la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, y la debida competencia entre candidatos, entre otros.

Por Decreto 1.327 de 2016 se introdujeron algunos cambios a través de cláusulas transitorias que habilitan convocatorias internas hasta fin de 2019, fundadas en “normalizar las plantas del Estado Nacional” facilitando el ingreso de personal contratado y el ascenso del permanente. Este tipo de convocatoria prevaleció en los concursos convocados a posteriori: 2.296 y 2.620 cargos autorizados por Decisiones Administrativas Nros. 1.145/16 y 2.620/18, respectivamente. Si bien esta modalidad existía en el SINAPA, había sido eliminada con “un claro designio de lograr una mayor apertura a la ciudadanía, reduciendo los cargos reservados a los integrantes de la APN” (Luxardo, 2019: 184).

Por su parte, en el SINEP se establecen los concursos de oposición y antecedentes y sus principios, las cuatro etapas obligatorias, la conformación del órgano selector, los tipos de convocatoria: general y abierta, la publicidad, orden de mérito, designación y otros aspectos. Con ese marco, un primer régimen de selección fue aprobado por Resolución N° 39/10, reemplazado por Resolución N° 342/2019 de la ex Secretaría de Empleo Público aún vigente.

## **Principales etapas y actores del proceso: Identificando desafíos.**

Dada esa normativa se presenta un esquema de 4 etapas para identificar los pasos y agruparlos para el análisis: 1) Pre-decisional o preparatoria; 2) Toma de decisión; 3) Selección y 4) Incorporación.

### ***Etapas 1: Pre-decisional o preparatoria.***

Abarca los pasos para autorizar concursos -en el que se conjugan fundamentos de carácter políticos y técnicos-, tipo y cantidad de concursos y organismos autorizados a convocar, lo que determina la oferta de empleo público. Trascurre entre la Decisión Administrativa autorizando la cobertura de una cantidad de cargos y la decisión del órgano rector en materia de empleo público asignándolos a las jurisdicciones o entidades solicitantes. Sus actores centrales son el Jefe de Gabinete de Ministros, el titular de Hacienda, el órgano rector en empleo público (Subsecretaría de Empleo Público), el titular de la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada. Los actores sindicales juegan un papel relevante como directamente interesados en los

concursos de ascenso e ingreso, y, cuando se requiere intervención de la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera.

## Etapas del proceso de concurso para el ingreso a la APN (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Resolución N° 39/2010 de la ex Secretaría de la Gestión Pública y Resolución N° 342/2019.

A este momento, el trabajo permite identificar dos instancias claves. Por un lado, el número de cargos habilitados (y su modalidad o tipo de convocatoria) por el Jefe de Gabinete de Ministros, resultó ser más el fruto de una decisión política que de definición técnica o demanda planificada, aunque sí motivada en la necesidad de reducir el personal transitorio y la falta de concursos para el ascenso. Partir de una cantidad fija de cargos implicó un escenario en el que los diversos organismos compitieron para asegurarse un cupo. Las entidades con mayor iniciativa política y capacidad técnica mostraron preeminencia en este momento y en todo el proceso, coincidente con lo observado por Fihman (2020) respecto a la relevancia de las designaciones en un puñado de 4 ministerios

La segunda incluye la aprobación del detalle de cargos, sus denominaciones y la determinación de sus perfiles. Ha sido instancia crítica señalada en la mayoría de las entrevistadas, en las relaciones entre el órgano rector y las jurisdicciones, y, en las tensiones y negociaciones internas entre

las áreas de cada jurisdicción y entre éstas y el área de Personal, sea en la definición de los perfiles como en la cantidad de cargos. También fueron coincidentes en que, en la práctica y en la casi totalidad de los casos, el Comité de Selección aprobaba lo acordado. Para subsanar estas dificultades, la ONEP ha avanzado en la estandarización de esta instancia, mediante una “Herramienta de elaboración de perfiles” y un Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones.

### ***Etapas 2: Toma de decisión***

Refiere a los procedimientos que permiten materializar la selección y la aplicación de las reglas de juego. Supone especialmente la definición de la convocatoria, la designación de los comités de selección, la invitación a los veedores sindicales y a otras entidades oficiales (cupos legales para personas con discapacidad), la elaboración y aprobación de las bases del concurso, su difusión, y los pasos para la presentación y admisión de postulantes. La mayor parte es llevada por la jurisdicción facultada para la Convocatoria, o de manera centralizada por el órgano rector según el actual reglamento, y con la participación de las veedurías. La convocatoria y bases concursales requieren la previa aprobación del Comité de Selección.

Los comités se integran con 2 expertos, 1 representante del órgano rector de empleo público, 1 del titular de la Jurisdicción y el/la directora/a nacional o equivalente, en cuya dotación se integre el cargo, garantizando más de un 50% de externos a la jurisdicción de la vacante. El actual reglamento incorporó la Coordinación Concursal, designada por ese órgano rector con un titular y su alterno, quien podrá ser el responsable de las acciones de personal de la jurisdicción. Debe sesionar con la totalidad de sus integrantes y resolver por mayoría simple mediante actas firmadas.

En las entrevistas se ha podido identificar dos aspectos problemáticos. De los cargos cuyos concursos quedaron desiertos, se resaltó la importancia de trabajar aspectos para motivar, entre otros, a los empleados de la planta transitoria a presentarse. Las pérdidas salariales han sido un argumento que se ha buscado resolver mediante el reconocimiento de más grados escalafonarios iniciales a partir de su trayectoria como personal en la Administración. También se señaló que esta etapa significó esfuerzo considerable de recursos físicos y de personal no siempre disponible. La centralización de recientes convocatorias en el órgano rector pareciera apuntar a subsanar estas diferencias. Pero sí es relevante y señalado en todas las entrevistas, es la carga que suponía la primera etapa de recepción y análisis de documentación para la admisión de postulantes. La incorporación del CV electrónico y la responsabilidad de estas tareas en el coordinador concursal

han significado también la respuesta. La experiencia acumulada, la continuidad de los concursos y una mayor información son destacados como factores que han favorecido el proceso a partir de una mejor convivencia entre los actores participantes.

### ***Etapas 3: Selección***

Refiere a la sustanciación de las etapas obligatorias, sucesivas y excluyentes para 1°) evaluar los antecedentes curriculares de cada postulante admitido, 2°) proceder a la administración y evaluación de las pruebas técnicas, 3°) realizar la entrevista laboral, y 4°) eventualmente, la evaluación del perfil psicológico). Todo lo cual permite al Comité resolver el orden de mérito resultante.

El actor central lo constituye el Comité. Si bien el coordinador concursal tiene funciones relevantes, muchas alimentando el accionar del Comité, las decisiones de éste son las más significativas: i) aprobar las grillas de valoración de antecedentes; ii) ratificar el Acta de Evaluación de Antecedentes y el Acta de Evaluación Técnica General; iii) confeccionar la Evaluación Técnica Sustantiva, evaluar a los postulantes y determinar su calificación; iv) Elaborar el “Listado de Candidatos” que accederán a la entrevista laboral; v) Aprobar las guías de ésta evaluar a los postulantes y determinar su calificación; vi) responder las observaciones formuladas por los veedores y vii) elaborar el orden de mérito o terna.

Las entrevistas destacan la significativa carga de trabajo, en especial de la primera evaluación de antecedentes, las complejidades y diferencias de criterios para ello, y el diferencial involucramiento e iniciativa de las áreas de personal. En las primeras rondas de concursos, algunas áreas desarrollaron sistemas informáticos ad-hoc para gestionar esta etapa. En otras, los comités señalaron amplios márgenes para elaborar las evaluaciones técnicas lo que no siempre facilitó su aplicación, quedando muchas veces supeditado a la experiencia previa que, en general, era escasa. El coordinador concursal y la mayor asistencia del órgano rector parecen haber aliviado estas tareas. Con ello también se propició mayor centralización y estandarización, por ejemplo, a través de evaluaciones digitalizadas, estructuradas y de respuesta automática para la evaluación técnica general en el período 2016-2019, favorecida por los concursos por convocatoria interna y para cargos administrativos.

#### ***Etapa 4: Incorporación***

Abarca desde la emisión del orden de mérito por el Comité, su elevación al órgano rector para su aprobación por acto administrativo, (recurrible administrativamente según Ley de Procedimientos). Resueltos los recursos interpuestos, la jurisdicción avanza con la tramitación de la designación y asignación de las vacantes conforme al orden de mérito, a su notificación, a la verificación del apto psicofísico y a la recepción de la documentación respaldatoria del proyecto de acto de designación. Producida y notificada éste, la persona debe tomar servicio en los 30 días de notificado. El orden de mérito rige por 6 meses. Durante el período de prueba, deberán realizarse actividades de inducción, evaluar el desempeño a los 6 y 11 meses y aprobar la capacitación que se establezca. A los 12 meses se adquiere el derecho de estabilidad.

La etapa ha sido particularmente destacada problemática en las entrevistas. Se señala sus excesivos tiempos, especialmente en las primeras convocatorias, por lo estipulado en el Decreto N° 491/02 concentrando toda designación en el Poder Ejecutivo. Parcialmente subsanado con la descentralización (Decreto N° 223/16) en el titular de la jurisdicción.

#### **Reflexiones finales**

Esta primera entrega caracteriza las etapas del concurso, sus actividades y actores centrales. Se avanzará en la identificación y verificación de los principales núcleos problemáticos de cada etapa, además de ampliar la comprensión para elaborar propuestas para fortalecerlo como herramienta central para la profesionalización del funcionariado. En tal sentido, proponemos un conjunto de proposiciones preliminares para testear en el desarrollo de nuestro trabajo.

1. Las convocatorias han tenido cierto carácter espasmódico, resultado del juego de necesidades, intereses o aspiraciones de diversos actores gubernamentales, funcionariales y gremiales, antes que de una estrategia organizacional destinada a cubrir necesidades y demandas previamente relevadas y validadas de manera sistemática. ¿Era posible y conveniente haber agotado previamente el relevo de esas demandas?, ¿en qué medida el plantel de personas contratadas y la ausencia de oportunidades de ascensos para el personal estable constituyen factores que impulsan las convocatorias y cuáles sus efectos?
2. Los procesos de concursos encuentran obstáculos en la debilidad de muchas áreas de personal jurisdiccionales. ¿Qué explica esas diferen-

- cias?, ¿en qué aspectos se mostró mayor debilidad?, ¿qué buenas experiencias o aprendizajes se capitalizaron en algunas de esas áreas?, ¿qué implicancias tiene el mayor protagonismo de empleo público?, ¿cuáles son las consecuencias de una mayor estandarización?
3. La excesiva carga de trabajo y la relativa experticia insuficiente de los comités de selección para cumplir a cabalidad ha sido otra dificultad. ¿Cuáles han sido sus mayores debilidades técnicas y en el ejercicio imparcial de sus funciones?
  4. El proceso de concurso involucra un conjunto amplio de actores que ha sido revisado en los últimos años. ¿En qué medida agilizó el proceso?, ¿cuál es su efecto sobre los principios que regulan el ingreso?
  5. Los procesos están institucionalizados pero hay desconfianzas en el juego limpio. ¿Responde o no a sospechas? ¿Qué llevó a las revisiones en diciembre de 2015 y de 2019?, ¿qué resultó de esas revisiones?

Todo un universo de cuestiones que hacen a una de las piedras angulares de un servicio civil de carrera. Nuestros próximos esfuerzos apuntarán a develar estas cuestiones y acercar propuestas efectivas.

### ***Referencias bibliográficas***

- Fernández, A. y González M (2020) Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018, en *Trabajo y Sociedad*, N° 35, Vol. XXI, invierno, UNSE.
- Fihman, D. (2020) *La profesionalización del Servicio Civil. Un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina*, Bernal: UNQ
- Salas, E. y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*, Buenos Aires: AAEAP.
- Luxardo, D. (2019). El patronazgo en los tiempos del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina. Nuevos escenarios de un lastre atávico, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19 (32), UNL.



## ¿Hacia una nueva “normalidad”?

Mario José Krieger

La opinión pública fluctúa entre la distopía de esta pandemia, el encierro forzoso, la cuarentena, la pérdida de vínculos y un ingenuo optimismo imaginando una posible recomposición de las formas de vida imperantes antes de la misma. Es muy probable que la realidad ya no sea igual, no habrá un retorno a la así llamada “normalidad”.

Si, en cambio, nos preguntamos por el “Estado, la administración y las políticas públicas en la nueva normalidad”, tendríamos que partir del supuesto que el estadio anterior era una “normalidad” y el coronavirus vino a ser un agente patógeno que irrumpió en ella trastocando un “orden legitimado”.

Creo que el mundo anterior al coronavirus era ya de por sí muy injusto e ilegítimo. Veamos algunos ítems al respecto:

1. Los conflictos de la humanidad con el medio ambiente, de cuya destrucción estamos dando cuenta con estas pandemias, donde se confunden los hábitats del mundo de los humanos y el de los animales por la destrucción u ocupación creciente de los de estos últimos.
2. Los reiterados conflictos bélicos que hemos visto en estos últimos años (Iraq, Libia, Siria, Afganistán, Croacia, Crimea, por sólo señalar algunos de ellos).
3. Las crisis de minorías étnicas, religiosas, guerras civiles, migraciones masivas por conflictos armados o hambrunas o simplemente por falta de horizonte para el desarrollo humano.
4. La gran concentración de la riqueza que se ha operado en los últimos años. Los 2153 milmillonarios que hay en el mundo poseen más riqueza

za que 4600 millones de personas (un 60% de la población mundial), según revela Oxfam en un informe publicado en el Foro Económico Mundial de Davos 2020 (Suiza).

5. Paulatinamente se han ido disminuyendo en el mundo los impuestos a la riqueza, lo que ha generado mayor desigualdad y no el crecimiento que sustenta la teoría del derrame, ya muchas veces comprobada como falaz. Crece la pobreza, la desigualdad social y particularmente grandes mayorías tienen serias dificultades para el acceso a la salud y la educación.
6. En lo político, existen serias crisis de representación que en sus manifestaciones extremas se expresan como Brexit, movimientos secesionistas o independentistas. Otras en crisis de los partidos políticos como vemos en Italia, Francia y otros países europeos. En otros casos, surgen personalismos como los recientes ejemplos de EE. UU, Brasil, Polonia o Hungría que pretenden encarnar esas reivindicaciones que los sistemas de representación tradicional han dejado de articular.
7. Durante el siglo XX el sujeto político tenía reivindicaciones estables y eran articuladas por los partidos políticos. Cada uno canalizaba las demandas de su sector o clase. Los socialistas y laboristas representaban los trabajadores, los radicales y socialcristianos a los sectores medios y los conservadores a los sectores altos de la sociedad. Cuando estos últimos perdieron su rol articulador se trocaron en fascistas. En el siglo XXI el sujeto político tiene reivindicaciones inestables y en un hilo no siempre coherente, como en el modelo anterior, los vemos en las manifestaciones anti – cuarentena, por ejemplo. Su razón de ser es el anti algo, pero le es muy difícil construir. Mediante este proceso se puede tener presencia mediática e incluso ganar elecciones, pero solo las reivindicaciones positivas pueden construir algo, igualdad de la mujer, nuevos derechos, o reivindicaciones concretas, trabajo, vivienda, salud, educación etc. Esto es la anti política, versus la Política con mayúscula.
8. Hacia fines del siglo XX se produce un sustantivo cambio en rol de los medios comunicación, que pasaron de ser dadores de información y garantes del sistema democrático a constructores de subjetividad. De esta manera pasan a constituirse en garantes de un sistema de acumulación del que forman parte, apelando de ser necesario a las noticias falsas y la desinformación si lo consideran conveniente, aún en desmedro de los sistemas democráticos del que alguna vez fueron custodios. Su rol, en muchos casos, suele ser el de deslegitimar todo poder que no sea el económico.
9. A partir de la crisis de 1976 el estado benefactor ha ido desapareciendo. Los partidos socialdemócratas se han convertido en neoliberales, dándole la espalda a sus electorados y dejándolos sin representación,

lo que explica los fenómenos descriptos en el punto anterior. Eran los que otorgaban estabilidad en la posguerra de los países desarrollados, al menos en occidente. Este movimiento se ampliaba en los países en vías de desarrollo donde existían fuertes movimientos sindicales y sociales y en los países recientemente descolonizados donde primaban los movimientos de unidad nacional postcolonial. Ya en la década del 90 este mundo había desaparecido completamente, con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría.

10. En forma paralela el capitalismo productivo comienza a dar lugar al financiero. Este último crece anualmente 15 veces más, promedio global, que la economía real. No pudo sostenerse y un primer anuncio de crisis global se da en el 2008, se rompen las burbujas y la financiarización. Pero los Estados acuden en ayuda de bancos y el sistema financiero. No de los marginados por la crisis que perdieron su capital y viviendas. La pandemia del coronavirus vuelve a plantear el mismo dilema: o se retorna como en el 2008 a una mayor concentración de recursos en los actuales detentadores del poder global y por ende profundizando las desigualdades e injusticias o se desarrolla un modelo de capitalismo inclusivo superador del anterior o de neocapitalismo.
11. Así nos encontramos hoy en día. La crisis es peor que la de 1930. Muchos Estados están tratando de ayudar para que exista una economía post pandemia y que la crisis de exclusión no sea de tal magnitud que todo salte por los aires. El dilema es si el estado atiende a los que se encuentran en estadios de indefensión que ya no son sólo los sectores más postergados, sino que también los sectores medios que vieron perder sus ingresos, comercios, mini - pymes, empresas y emprendimientos familiares, acentuando la desigualdad social y la concentración de riqueza en muy pocas familias o vuelve a atender a las finanzas y el poder concentrado como en el 2008. La paradoja es que hasta algunos de los ultramillonarios más lúcidos se dan cuenta de lo insostenible de la situación y claman por que se les cobren más impuestos.

¿Qué Estado, administración y las políticas públicas serán necesarias en la post pandemia?

1. Lo primero que debemos decir es que no hay una nueva normalidad, no hay ninguna “normalidad”. Lo que hay son relaciones sociales construidas en función de las relaciones de poder que se dan en determinado momento histórico. El interrogante difícil de responder es cuál será este a nivel global post - pandemia. El Estado nación retomará algún grado de control o lo tendrá el hipercapitalismo financiero. El interro-

- gante será si es posible un neo-estado de bienestar o predominará de nuevo el neo-liberalismo tal como lo hiciera luego de la crisis de 2008.
2. Lo segundo y que ya está siendo obvio es que el rol del Estado forzosamente es creciente, al menos en esta etapa. ¿Lo seguirá siendo después? Esto continuará seguramente la lucha ideológica que se venía dando pre - pandemia, pero con un protagonismo reforzado del rol del Estado como gran regulador y sostenedor de las relaciones sociales. En esto, creo se parecerá mucho más a los modelos post crisis del 30 y post segunda guerra mundial, un “Estado de Bienestar” repotenciado, como lo estamos ya viendo en estos días. No creo que pueda hacerse como en el 2008, donde surgieron inquietudes regulatorias de los sistemas financieros en el ámbito de las Naciones Unidas y del G20, pero fueron rápidamente dejadas de lado por los lobbies de los bancos y las finanzas internacionales.
  3. Ya se está comenzando a hablar de un ingreso básico mínimo universal, cuyo financiamiento será el gran capital, particularmente el rentístico, el impuesto a las transacciones financieras, la imposición universal (para evitar elusiones y paraísos fiscales); los impuestos a la robótica (que propone Bill Gates) y otras formas de redistribución de la riqueza y búsqueda de equidad igualando oportunidades de acceso a la educación-gran factor de inclusión-a la salud, a la vivienda y al trabajo, el gran ordenador social, el arraigo de familias a la tierra evitando las migraciones y dotándolas de calidad de vida y niveles de subsistencia digna.
  4. El gran desafío es cómo crear un modelo sostenible, dotado de legitimidad con un gran consenso de los actores sociales y de la población. Esto habrá de incluir, entre otras cuestiones, los tipos de participación política, el papel de las migraciones internas y externas, el rol del federalismo, las autonomías locales, los roles máximos de poder, su estructuración y las instituciones. Entre ellas cobran especial importancia el régimen de propiedad, entendido como las reglas que describan las distintas formas de posesión aprobadas, las relaciones sociales de propiedad. El rol de la propiedad privada y pública, de la productiva, financiera, de la propiedad sobre el suelo y el sub - suelo, de la propiedad intelectual, así como de la regulación de los vínculos contractuales entre propietarios y arrendatarios, terratenientes y trabajadores rurales, propietarios e inquilinos, accionistas y asalariados, trabajadores presenciales y teletrabajo, igualdad entre géneros y todo otro tipo de contrato social vigente o que pudiera darse en un futuro.
  5. La búsqueda de mayor justicia e inclusión habrá de ser una demanda creciente. Pues si bien la injusticia y la desigualdad son preexistentes a la pandemia, esta las puso de manifiesto y en carne viva.
  6. Las demandas de mayor participación por parte de actores sociales excluidos habrán de ser creciente. Será necesario recomponer los lazos

del tejido social que el individualismo ha destruido. La pandemia ha demostrado el valor de la solidaridad y la fraternidad. Los sectores más organizados, aunque más pobres, superaron mejor el mal que los sectores medios desestructurados, carentes de organización, por lo tanto, de instrumentos de acción sobre la pandemia. La inclusión es un derecho de ciudadanía y el hecho que vastos sectores sociales de la economía informal no estuvieran registrados y por lo tanto no pudieran recibir la ayuda del estado documenta esta carencia.

7. La participación es muy importante en todos los órdenes. Pero el caso alemán donde el modelo productivo es participativo desde principios del siglo XX y se acentuó después de la segunda guerra, demostró que ha sido muy estable en las relaciones obrero-patronales, resaltándose su carácter productivo e innovador.
8. La post pandemia requerirá una tributación muy progresiva, acompañada de una facilidad crediticia universal de capital de recomposición de la capacidad productiva primero y de desarrollo después y una circulación permanente de la riqueza que aumente la demanda efectiva y posibilite nuevos emprendimientos e innovación. Busca proponer un nuevo modelo económico que sea equitativo y al mismo tiempo sostenible.
9. Será necesario fortalecer el multilateralismo. Así como existe la OMC para regular el comercio, la OIT debe volver a regular los salarios de convenio a nivel global como la hacía antes de 1976, (en Occidente) pero ahora a nivel global, para que las empresas compitan por productividad, tecnología, pero no por salario (de paso cabe decir que esta competencia deslocalizó las empresas de Occidente y las mudó a Oriente). El coronavirus puso de manifiesto esta dependencia y es posible que dichos estados deseen revertir este movimiento. Algunos ya lo están haciendo. Se deberá cambiar la orientación de los organismos internacionales y la cooperación buscando el desarrollo con inclusión social. Será necesario regular mejor los intercambios comerciales y los flujos financieros y regular y gravar la circulación de capitales para lo que es indispensable un acuerdo global.
10. En materia de administración pública la virtualidad ha venido para quedarse. Las administraciones han demostrado poder funcionar perfectamente en forma remota. Por supuesto que no es conveniente el teletrabajo absoluto. Las relaciones interpersonales, grupales y de equipo son de vital importancia en el trabajo y en la salud mental de los empleados. Pero muchas reuniones innecesarias y costos de transacción altos podrán ser obviados.
11. Se requerirá de un Estado inteligente. Esto hace necesaria una administración pública muy profesional, capacitada y de carrera. El gran desafío siempre es la interfase de diálogo entre política y administración.

Administración sin política carece de orientación, lo ha demostrado la administración de los CEO. Su desconocimiento de lo público y su desprecio de lo político los llevó al fracaso. El mundo que se viene requiere de buena política y mejor administración. Una política sin administración es una política llena de buenas intenciones, enunciados, pero con incapacidad para llevar a buen resultado sus propuestas. La administración pública como órgano del Estado encargado de atender demandas sociales e implementar políticas públicas otorga legitimidad de ejercicio al gobernante. Por ello, ambos estamentos se necesitan mutuamente. El cómo lograrlo admite distintas técnicas. En Canadá, por ejemplo, siendo un régimen parlamentario, el ministro funge del parlamento y no suele ser, necesariamente, un experto en la materia, por lo que existe siempre un viceministro de carrera. En otros casos esto se da en los subsecretarios o en los directores nacionales. No importa cómo, ni donde, lo importante es que se de esta instancia de vinculación y colaboración. Una ayuda sería que los secretarios, subsecretarios y la planta transitoria de un ministro ya haya transitado por experiencias previas en la materia del ministerio, ya sea asesorando a comisiones en el parlamento, trabajando en fundaciones partidarias, en la universidad o en la profesión. Lo importante es que no llegue al cargo a aprender. Debería haber condiciones mínimas que reglamenten la “idoneidad” para ocupar puestos políticos de gestión o asesoramiento en el gobierno, con exclusión de los ministros, cuya cualidad es esencialmente de naturaleza política, o sea de conducción y liderazgo.

12. Continuando con el tema de administración pública, es necesario un mejor uso y sistematización de Big Data. Las agencias siguen recolectando estadísticas de valor para la toma de decisiones que no se articulan correcta o completamente. Lo local, cuando existe, se coordina poco con lo provincial y con lo nacional. Lo mismo ocurre entre ministerios de distintas jurisdicciones. La pandemia demostró cuán obsoleta y vulnerable es la recolección directa. Toda esta información existente en el sector público debe ser sistematizada y la legislación debe ser modernizada al respecto, siempre tutelando el anonimato y la imposibilidad de identificar personas, empresas o demás actores sociales. Hoy el mundo se mueve en torno a información y el cruce de bancos de datos.

Hemos pasado de la sociedad de masas del siglo XX a la de las individualidades del siglo XXI, a 20 años de este fenómeno, se presenta esta crisis cuyo catalizador es el coronavirus, que nos deja pensando si no es necesario reconstruir los tejidos sociales, el sentido de comunidad, la inclusión, al igualdad y la fraternidad, donde nos reconozcamos todos en el humanismo

de seres vivientes con derechos y obligaciones para con nosotros y nuestros semejantes sin distinción de raza, género, clase o de cualquier otra naturaleza que nos deshumanice y de pertenecer a un mundo, a un hábitat, la tierra que es nuestra casa y que debemos cuidarnos entre nosotros y cuidar nuestro suelo, así como a los otros seres vivientes que habitamos en ella, naturaleza y animales.

¿Qué Estado, administración y las políticas públicas serán necesarias en la post pandemia? Evidentemente uno que recree la sostenibilidad, los lazos de solidaridad, justicia social, inclusión y fraternidad. Un estado legítimo, pero también en un orden internacional más legítimo. Una mayor institucionalidad en los países y un sistema internacional articulado y comprometido con el futuro del planeta y sus habitantes.



# **La adaptación de la administración pública a la cuarta revolución industrial: una propuesta en clave de gestión de riesgos**

Pablo Kriger

## **Introducción**

Un nuevo peligro pareciera amenazar la administración pública: el de la cuarta revolución industrial. Los efectos de las revoluciones precedentes no se asemejan mucho a los provocados por la digitalización y virtualización de los trabajos y de las comunicaciones actuales. Sin embargo, su desatención desnuda la fragilidad de gestiones públicas que no están preparadas para (o ni siquiera se han planteado) un salto tecnológico a un sitio que se asume como desconocido. En el medio, una pandemia que es no sólo biológica, sino también psicosocial afectada por múltiples incertidumbres políticas y económicas.

El desconcierto existente afecta tanto a países desarrollados como a los eufemísticamente llamados “en desarrollo”. Principalmente estos últimos se encuentran afectados por contextos económicos de fuertes crisis recurrentes, condiciones de debilidad institucional, y atados a relaciones de semi subordinación de inversiones, acuerdos comerciales y financieros con otros países o con grandes corporaciones. Creemos que una adecuación de manera anticipada, pertinente y colaborativa en la dimensión de normativas y políticas, de manera transversal, es el medio más eficaz para apuntalar una política funcional de desarrollo en nuestra región a mediano y largo plazo.

## ¿Qué es la cuarta revolución industrial?

La cuarta revolución industrial (4RI) (o Revolución 4.0) refiere a la disrupción de una serie de tecnologías vinculadas a la digitalización, virtualización e inteligencia artificial. Pero, ¿qué hay de innovación? Una respuesta intuitiva se acerca a describir la incorporación de nuevos procesos de virtualización inteligente a la vida cotidiana y al trabajo tendientes a incrementar las interrelaciones entre dispositivos y personas; lo cierto es que el alcance de la 4RI aún no está delimitado completamente y es probable que no lo esté por algunos años más.

Sí podemos mencionar algunas de estas nuevas tecnologías tales como: robótica compleja, el internet de las cosas (IoT) o de los servicios (IoS), el Big Data, Smart Cities, la inteligencia artificial (IA), el cloud computing, el blockchain, el machine learning, el network slicing, la minería de datos (datamining) entre otras, que se agrupan como Tecnología 4.0 (T4.0). Además, la extensión de la cobertura de internet a todo mundo y a cada vez más espacios de la vida y una funcional integración entre tecnología y vida humana, parecen ser parte arquetipo de esta transformación.

La tecnología más sobresaliente es la Inteligencia Artificial (IA), que se define como un agente virtual flexible que percibe su entorno, a partir del cual toma decisiones y realiza acciones destinadas a eficientizar las posibilidades de éxito de tareas u objetivos propuestos por un humano o por sí misma. Las innovaciones en este sector incluyen herramientas que gobiernos (especialmente desarrollados) ya están empleando en sus administraciones. Recientemente se ha utilizado software equipados con IA en la detección rostros para evitar infracciones a la cuarentena en el marco de la pandemia por COVID-19. Las tecnologías tradicionales de digitalización no lograban asumir y analizar toda la información recogida por los dispositivos de video en tiempo real y compararlos con rostros en base de datos, sin embargo, la invención de tecnologías con IA permite un aprendizaje continuo de los algoritmos para lograr un trabajo cada vez más eficaz. También se ha empleado la IA en el análisis estadístico de grandes bases de datos (*big data*) a fin de triangular la información proveniente de diversas dependencias y cumplir con tareas que otrora realizarían miles de censistas, técnicos u otro personal ahora superfluo.

Por su parte, el uso de *IoT*, *IoS* y de dispositivos autónomos, ha facilitado la interacción hombre máquina, permitiendo que los dispositivos sensoricen de manera ubicua las acciones, intereses y condiciones de las personas, para cubrir potenciales asistencias o necesidades. Uno de los primeros empleos en el sector público ha sido en el transporte de pasajeros y de cargas (Kriger y García Vitor, 2020) donde se ha prescindido de conductores en los trenes y buses prototipo. También es empleado en la detec-

ción de infracciones de tránsito y envío automático de actas de multa a los infractores.

En medio de una pandemia que pareciera extenderse hasta tanto no se formalice una vacuna que inmunice a la población, la 4RI ha fortalecido sus aspiraciones y concretado innovaciones que dan la sensación de facilitar la vida humana y evitar la propagación del virus COVID-19. Pero las invenciones e incorporaciones tecnológicas no suponen por sí mismas una reducción de los riesgos, y esto lo tenemos que tener presente especialmente en condiciones de alta vulnerabilidad.

### **La 4RI en clave de riesgos**

Al decidir se asumen riesgos, incluso no decidiendo (Luhmann, 1991). El riesgo es aquel que el individuo puede evitar con sus propias acciones por lo que es también una construcción sociohistórica. En este sentido, el concepto de riesgo pareciera servirnos de poderoso instrumento de análisis, diagnóstico y decisión.

Riesgo es, siguiendo a Niklas Luhmann (í.d.), una situación potencial de daño. *In profundis*, el riesgo es la afirmación, enunciada de manera potencial, de la ocurrencia de un evento perjudicial, que es probable, pero no seguro. La efectivización (llevar a efecto) de la afirmación contenida en tal enunciado supone la interacción de múltiples factores que desencadenan un fenómeno pernicioso. La reducción del riesgo, nunca eliminable completamente, es el horizonte cuando buscamos seguridad. Así, los riesgos siempre han existido, aunque en los últimos tiempos podemos ver un incremento de su potencial de autoamenaza.

En resumen, las sociedades que buscan ser funcionales y llegar a acuerdos ventajosos para cada uno de sus miembros, deben gestionar y reducir los riesgos existentes de manera eficaz integrando acciones transversales e intersectoriales de forma multiactoral incrementando su competitividad. Debemos aceptar que cualquier decisión implicará una actualización de los riesgos. Si en el pasado la herejía (del latín *hereticus*, opción u optar) era un pecado, hoy las administraciones públicas se encuentran obligadas a decidir.

### **Las administraciones en la reducción del riesgo**

La cuarta revolución industrial plantearía, al menos, dos grandes escenarios como opción para los países “en desarrollo”: adaptarse de forma proactiva y planificada a lo que podría ser una “tercera reforma del Estado” con inclu-

sión de mecanismos tecnológicos de manera funcional, o adaptarse a ella de modo forzado y disfuncional con un alto grado de incertidumbre. Nótese que el denominador común es la adaptación: aunque el salto tecnológico dependa de decisiones que podrían afirmar o negar una reforma de las estructuras de la administración pública, estas decisiones traen consigo la actualización (sea cual sea la opción que se tome) de los riesgos existentes. O decidimos adaptarnos con prospectiva, o las condiciones nos obligarán a decidir sobre un rango de posibilidades mínimas y seguramente menos generosas.

Esta tarea de gestión supone, al menos, dos grandes momentos en relación al riesgo: su identificación y su posterior abordaje. En primer lugar, se busca identificar y definir los factores de riesgos, los cuales pueden distinguirse entre: las amenazas y las vulnerabilidades (siguiendo a Fontana, 2015; Cardona et al., 2010). Las primeras podrán ser (en nuestro caso) de tipo tecnológicas, por ejemplo, nuevos dispositivos que faciliten o se encarguen completamente de las labores en un sector administrativo antes ocupados por seres humanos; también pueden ser amenazas antrópico-tecnológicas, por ejemplo, el terrorismo cibernético o el ciberdelito, entre otras. Las condiciones de vulnerabilidad, en cambio, podrían identificarse, por ejemplo, en bajos niveles de formación de agentes públicos (amenazados por la automatización de las labores), una estructura organizativa deficiente e inflexible (expuesta al incremento global de gastos y a una adaptación disfuncional); o un contexto organizacional con bajos niveles de ciberseguridad de sus datos y operaciones. Por ejemplo, a causa del COVID-19 se han virtualizado muchas tareas, quizás de manera irreversible.

El segundo momento, más complejo, necesita de proactividad y asunción de medidas. Luego de identificados los riesgos, se requiere del diseño de nuevas políticas y actualización de las existentes a fin de establecer medidas anticipadas (y/o prontas, según sea la situación), para prevenir la efectivización de riesgos existentes, su monitoreo y comunicación, reducir los factores de amenaza y vulnerabilidad (prioritarios, sobre todo), intervenciones prospectivas y correctivas, y protección financiera. Estas tareas están destinadas a la atención del riesgo y a impedir su concreción. Finalmente, se necesitará de una redistribución inteligente de riesgos con base en los agentes productores, lo que podría significar una serie de medidas impositivas o penalidades a aquellos que generen y externalicen riesgos a otras personas o a la comunidad.

De esta manera, los potenciales efectos nocivos de la incorporación y empleo de T4.0 no quedarán externalizados y dispersados por los factores de producción, sino por el contrario, serán por ellos asumidos directamente. Esta acción funciona retroalimentando las experiencias de las instituciones con el fin de promover condiciones más justas y seguras para todas las

partes, y evitar que los costos producidos por decisiones riesgosas sean distribuidos (como históricamente ha sucedido) en las clases sociales más pobres y expuestas a las amenazas de contaminación e inseguridad resultante.

Estas orientaciones de medidas deberían ser adoptadas de manera transversal en las administraciones públicas, sus programas, planes y reglamentos. No es la intención aquí explayarnos en profundidad al respecto, por el contrario, intentamos encontrar un esquema mínimo interpretable por los y las gestores y funcionarios a partir del cual podamos asumir la adaptación de la 4RI, sin que los potenciales efectos perjudiciales de toda decisión acentúen las condiciones regionales de vulnerabilidad. Dejar abierto el debate, en torno a la aceleración de los procesos de adaptación a la virtualización, parece ser el principio de un esquema viable para alcanzar consensos en torno a estas problemáticas.

## **Recapitulación**

A partir de lo enunciado, la transformación prevista por la 4RI en las administraciones públicas puede ser leída, a la vez, como una potencial fuente de riesgo, y como un potencial instrumento para reducirlos. Las condiciones de pandemia del 2020 han acelerado los procesos de inclusión tecnológicas a las administraciones y a los sectores por ellas gestionados. Por sí solas, las tecnologías inanimadas no representan riesgos para la sociedad (al menos no hasta que surjan inteligencias físicas autónomas que puedan tomar decisiones por fuera de los valores humanos). Pero sí son riesgosas las funciones, ejercicios y desempeños indicados a ellas por las administraciones o las personas a su cargo.

El peligro generalmente denunciado es la reducción de puestos laborales o la adaptación forzada a esquemas de trabajos virtualizados; también la potencial divulgación de datos privados contenidos en grandes bases de datos almacenadas en servidores del Estado. Pero para una administración pública funcional y eficaz en sus metas de desarrollo, la toma de medidas anticipadas para la inclusión de la T4.0 parece ser prioritaria en vista a reducir riesgos extensivos, y para fortalecer el valor cada vez más protagónico y poderoso de nuestras sociedades: la competitividad democrática y administrativa. En cambio, una decisión desacertada sería mantenernos al margen de la situación, y asumir los riesgos de una no decisión.

La 4RI presenta un doble desafío, pero ambos destinados a la adaptación: funcional o disfuncional. En ambas se supone la asunción de nuevos riesgos y actualización de los ya existentes. El diseño de marcos de políticas flexibles a cambios justos y seguros en la incorporación funcional de T4.0, con una adaptación de los intereses consensuados de los actores vinculados

y la población afectada (positiva o negativamente) permitirá reducir el potencial riesgo de una fragmentación de la gobernanza política en todos los niveles. Una adecuada planificación organizada con anticipación impedirá que el poder, cada vez más volátil y desigual, se concentre en grandes corporaciones y poderosos países que disponen de “privilegios de administrador” sobre las tecnologías, y por tanto evitar una subordinación de nuestras agencias.

## Bibliografía

- BECK, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp. Traducción española por Jorge Navarro, Daniel Jiménez y María Rosa Borrás: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998. ISBN: 84-493-0406-7.
- CARDONA, Omar, Allan LAVELL, Juan Carlos BERTONI, Tony GIBBS, Michel HERMELIN (2010). *Entendimiento y gestión del riesgo asociado a las amenazas naturales: un enfoque científico integral para América Latina y El Caribe*. Río de Janeiro y Ciudad de México, ICSU - LAC / CONACYT. ISBN 978-0-930357-77-1.
- FONTANA, Silvia (comp.) (2015). *Educación, gestión del riesgo y desarrollo*. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Córdoba, Báez Ediciones. ISBN 978-987-1498-52-9.
- KRIGER, Pablo y David GARCÍA VITOR (2020). *La reducción de riesgos en el marco de la Cuarta Revolución Industrial: desafíos y alternativas para la Administración Pública en el sector fluvial*. Presentado en la Convocatoria al XXXIII Concurso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD 2020.
- LUHMANN, Niklas (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlín: De Gruyter. Traducción española por Silvia Pappé, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura: *Sociología del riesgo*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1992. ISBN: 968-895-391-1.

## Las administraciones tributarias y los desafíos de la nueva normalidad

María Florencia Moren

Uno de los aprendizajes más importantes que nos deja la pandemia COVID-19 es bien claro: las **capacidades estatales** transforman realidades. Se pudieron modificar procesos y aprenderlos en el corto plazo, incorporar herramientas digitales en pocos días, brindar servicios a distancia y personalizados casi con inmediatez. ¿Cómo se pudo lograr? Simple: por las personas.

Cuando las instituciones caen en cuenta de la magnitud del impacto que las personas que trabajan en ella pueden ejercer sobre los servicios públicos que brinda, la proyección de escenarios futuros puede realizarse con cierta calma, cierta seguridad, a pesar del contexto.

Las administraciones tributarias (AATT), en su dual lógica de asistencia y control, respondieron eficazmente en las tareas de servicios, pero se vieron fuertemente afectadas en la realización de acciones de inspección, en un momento en el cual debemos asegurar que cada centavo del **erario público** llegue a destino.

Las tareas de fiscalización no han tenido grandes cambios del siglo pasado al actual: controles presenciales, con posterioridad a la consumación de los hechos de evasión o elusión, y uso de metodologías de sobra conocidas por los contribuyentes. Esta situación conlleva diferentes inconvenientes: no previene los ilícitos, genera ineficiencia en la utilización de los recursos y deja en evidencia la incapacidad de medir el riesgo potencial de los contribuyentes. Asimismo, genera grandes distorsiones entre el control que se ejerce sobre la economía tradicional versus los realizados sobre los

nuevos modelos de negocio de la economía digital, atento a la rapidez con que éstos se construyen y las dificultades para abordarlos a tiempo.

Definitivamente ha llegado el momento de dar un salto de calidad y repensar cómo, cuándo y a quiénes se debe inspeccionar, y, para obtener respuestas certeras, el camino es uno solo: el análisis masivo e inteligente de datos, mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)).

Así, esta situación de aislamiento nos ha permitido ver los dos ejes centrales en los cuales se debe basar la estrategia para la nueva normalidad: **las personas y las tecnologías**.

La definición de tecnología indica que es una ciencia aplicada a la resolución de problemas, por ello se torna fundamental la selección, descripción y conocimiento que se tiene de los problemas que las AATT pretenden abordar.

Ahora bien, las TIC por sí mismas no son capaces de cambiar ninguna realidad, solamente las personas podemos lograrlo.

El rumbo de las AATT es determinado por quien ejerce el liderazgo de la organización, ya que tiene la capacidad de tomar la **decisión política** de orientar la estrategia a la incorporación, desarrollo y promoción de las nuevas tecnologías, o hacia otros lugares.

Tenemos hoy una oportunidad inmejorable de captar, procesar, generar, analizar, utilizar y explotar los datos digitales, cuyo volumen, velocidad y variedad aumentan día a día a escala global. El aislamiento ha reorientado la economía, y probablemente hoy ya toda economía sea digital, y solo quedan en rezago aquellos que no supieron actualizarse. Hoy todo pasa por la red y los datos aumentan exponencialmente a cada instante.

Para ello, es fundamental que los **datos** sean adecuadamente transmitidos, presentados, segmentados y procesados, ya que permitirá elaborar Información oportuna, relevante y, sobre todo, confiable. En la medida que las AATT tengan Información de estas características, la toma de decisiones y la puesta en marcha de programas, procesos y tareas, serán efectivas y eficientes.

En este punto resulta clave la inversión en el desarrollo de las TIC como estrategia proactiva, capaz de renovar las capacidades públicas, y elaborarlas basándose en **valores públicos**. Además, permitirá generar herramientas que respondan a las necesidades propias de cada organismo, y fundamentalmente evitará la dependencia de asistencia técnica de empresas externas, dotando a las instituciones públicas de autonomía y **gobernanza**.

Por ello, el nuevo liderazgo no necesariamente precisa tener un cabal conocimiento de las tecnologías, sino de la importancia de ellas para el desarrollo de las AATT actuales para el **intercambio** subnacional e inter-

nacional **de información** y para la construcción de **nuevos paradigmas de fiscalidad**.

El **liderazgo** de la nueva normalidad debe ser principalmente **fáctico** y **ético**, debe basar sus decisiones en hechos, en experiencias, en investigaciones, es decir, en datos; y debe ejercerse a través de valores democráticos que respondan al deber dentro y fuera de la institución. Dependerá de sus decisiones orientar las capacidades de las AATT a responder ágilmente a los escenarios cambiantes, disruptivos y cortoplacistas.

Pero, como dijimos antes, las TIC no son capaces por sí mismas de modificar comportamientos o realidades, y el liderazgo solo tampoco. Las transformaciones reales se logran a través de la adopción, integración y puesta en marcha de las TIC, y todo ese trabajo lo realizan las personas trabajadoras de las AATT, aquellas que con su día a día aportan, aprenden y hacen a la construcción de una mejor gestión fiscal.

Es allí donde debe orientarse el otro foco de la estrategia en la nueva normalidad: en la actualización de las habilidades que el mundo actual requiere, en la generación de expertos en diversas temáticas, en la propuesta de una carrera para su desarrollo profesional, en la construcción de espacios para intercambiar y **co-crear** entre diferentes niveles y áreas una **infraestructura de conocimiento en pos de soluciones innovadoras**.

La posibilidad de continuar trabajando de manera remota implica aprender a auto-administrar el tiempo, a comprometernos de otra manera con las tareas y a gestionar equipos de trabajo a la distancia, todas estas cuestiones se deben enseñar hoy en las AATT. Tenemos la oportunidad de construir una nueva realidad alrededor de los emergentes dispositivos de trabajo, solo debemos pensar qué es lo mejor que tienen para ofrecernos.

El **factor humano** es el que empuja esa transformación y la hace posible, lo pudimos constatar en el periodo de aislamiento, donde el Estado continuó prestando sus servicios, adaptándose de manera **ágil** a las nuevas demandas. Son las personas trabajadoras las que facilitan que las nuevas tecnologías puedan dar el resultado esperado, es el compromiso con la tarea, es la capacidad para adaptarse a constantes y bruscos cambios.

La clave del éxito en la implementación de las TIC radica en el factor humano de las AATT, es allí donde están las soluciones y las herramientas para el desarrollo de una nueva, mejor y efectiva Administración, con capacitación, promoción, reconocimiento y motivación.

Por lo tanto, como dijimos, será fundamental la visión del o la líder, una significativa inversión en la incorporación y creación de nuevas tecnologías, como así también en la formación y el desarrollo del factor humano.

A partir de allí podremos comenzar a transitar una **real transformación de las AATT**, tanto en su vínculo con la ciudadanía, como con los diferentes actores o interesados (organismos nacionales, subnacionales e

internacionales), que nos permitan ser más **flexibles a los escenarios cambiantes, anticiparnos** con el análisis de la información elaborada y ejercer un mejor control de los parámetros establecidos de fiscalidad.

De esta manera, podremos llegar a la nueva normalidad de forma más ordenada, con capacidades robustecidas y con inteligencia en la explotación de los datos que poseen las AATT, orientados por valores públicos en el marco del **rol social** que ejercen. Porque en definitiva, una mejora en los resultados de los entes recaudadores deviene en una mejor **calidad de vida** para la ciudadanía.

## **Bibliografía**

- Ramió, Carles (2019). *Inteligencia Artificial y Administración Pública*. Madrid, España: Catarata.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT (2020). *Las TIC como Herramienta Estratégica para Potenciar la Eficiencia de las Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá, Panamá: CIAT.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OECD (2013). *La Estrategia de Innovación de la OCDE: Empezar hoy el mañana*. Foro Consultivo Científico y tecnológico. A.C., México, D.F: OCDE.

## **En Emergencia: el control en medio del descontrol. Diez ideas para compartir en voz alta**

**Dra. María Estela Moreno**

¿Quién podía imaginar en el más remoto de los escenarios que el 2020 sería un año de estas características? ¿Quién podía al menos aventurar que las formas “del hacer”, cotidianas, rutinarias, hasta hastiantes, cambiarían de una manera tan radical? ¿Quién nos diría hace un año que no podrían planearse vacaciones, cumpleaños, congresos académicos, sino a través de plataformas virtuales?

Me recuerda a cuando leí Fahrenheit 451 de Ray Bradbury, por primera vez. Todo aquello tan remoto, tan fantástico, tan increíble...realidades tan tangibles hoy.

Soy parte de un oficio que es acusado recurrentemente de “aburrido y repetitivo”. ¡Falso! El oficio del auditor es el oficio más versátil y asombroso que puedan imaginarse, ya que todo lo que hacemos tiene que ver con análisis de realidad en vivo y en directo: no hay nada estandarizado en la buena labor que hacemos, salvo para aquellos colegas defensores de la nafalina que se quedaron en el siglo pasado.

Para los que “creamos” en cada proceso de control, hoy estamos en el mejor de los mundos: ¡nos cambiaron todas las preguntas! Y es un gran desafío con el que nos enfrentamos y sobre el que quiero reflexionar en este artículo para la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Los auditores gubernamentales (ese es el sombrero que tengo puesto) somos unos observadores permanentes de las andanzas del Estado. Y hoy el Estado, en estos tiempos del “bicho” (como ya le decimos entre ceranos) ha tenido un cambio de rol decisivo, nada más y nada menos, que para garantizar la vida de sus administrados.

El Estado en el mundo ha ido adoptando distinto tipo de medidas, más y menos protectoras, con más o menos cuarentena, medidas de distinta índole, lógicas de acción más conservadoras y más liberales...pero al final del día: el Estado tuvo que actuar, y tuvo que tomar postura. Y como nuestro Leviatán, tuvo que garantizar más certezas que incertidumbres, a veces con más éxito que en otras.

Y en esa gestión de certezas (o incertidumbres) los auditores gubernamentales salimos a jugar un partido complejo, difícil, sin árbitro ni VAR, en el que el diseño de las reglas se fue haciendo al andar.

El control es el límite al poder, y con un Estado que por su nuevo rol tiene cada vez más poder (decide sobre vivir o morir), el control gubernamental es un actor clave.

Y en la nueva función de controlar en el marco de tanto descontrol, cabe hacer algunas reflexiones para compartir algunas recomendaciones que están funcionando razonablemente bien, y que pudieren generalizarse como buenas prácticas para hacer auditorías gubernamentales en tiempos de COVID-19.

Lo primero que necesito desmitificar, en línea argumentativa con lo que he planteado, es que hoy los auditores gubernamentales no deberemos hacer ni más ni menos que aquello para lo que hemos sido entrenados: identificar riesgos y analizar organizaciones de acuerdo a un mapeo de ellos.

### **1° Si seguimos auditando como antes de la pandemia, empezamos mal.**

Pero les diría que aún previo a eso, debemos preguntarnos ¿para qué auditamos? Ya que la respuesta a ese interrogante será muy significativa para asumir estrategias de control. Preguntémonos entonces ¿auditamos para encontrar errores, o auditamos para colaborar con salvar vidas?

### **2° Es esencial enfocarnos en la mejora de la política pública para armar criterio de auditoría.**

Ahora bien, ya sabiendo que lo que buscamos es agregar valor, y que tenemos que hacer un análisis de riesgos, el comienzo sería establecer qué prácticas han cambiado en tiempos de emergencia: relevar normativas, relevar procesos e identificar actores esenciales y de apoyo. Esto será vital para

poder avanzar en una estrategia eficaz de construcción de Matriz de Riesgos de Emergencia.

### **3° Relevar normativa de excepción, cambios presupuestarios, de estructura, anuncios gubernamentales, rotación de tareas.**

Releva la llamada “nueva normalidad”, es tan básico como obvio, pero pareciera no serlo para muchos colegas que siguen discutiendo sobre la oportunidad del control.

A quienes no son auditores les digo que la “oportunidad” es el momento en el que realizamos el control. Existen tres tipos de momentos: el previo a la acción del administrador, el control concomitante (que se hace al mismo tiempo) y el control posterior.

Cuando les hablo de discusiones respecto a esto, debo destacar que el sistema de control de mi país, Argentina, establece que los órganos de control interno y de control externo realizan control ex post, ya que el análisis de medidas de control concomitante y previo son responsabilidad exclusiva e indelegable de los gestores. Basados en estas normas, nos rasgamos las vestiduras en Argentina diciendo que la responsabilidad de los organismos de control público radica en analizar las gestiones pasadas y no la actual, aunque nos olvidamos de un pequeño detalle: ¡estamos en una situación de tanta anormalidad que la humanidad hace más de una centuria que no sufre una pandemia! Y nosotros discutimos si tenemos que controlar a posteriori: ¡triste actuación y rol colegas auditores!

Si la técnica es lo que los “asusta” ante la “innovación”, quiero decirles que el carácter posterior de la oportunidad de nuestro control, de ningún modo refiere exclusivamente a un cierre de gestión o de ejercicio. Estudios posteriores podemos hacer hoy de algo que ocurrió ayer. ¡A despertarse colegas! Aunque para despertar debemos volver al segundo consejo y revisar nuestra respuesta: ¿auditamos para mejorar o para “cumplir”?

### **4° La oportunidad del control debe acompañar la necesidad que tiene la gestión de tener consejo y prevenir daños mayores.**

Si esto requiere cambios normativos, deberá acompañarse con cambios normativos, aunque la experiencia dicta que esto no ha sido una limitante en diversos momentos de emergencia para que se decidiesen controles previos de los organismos de control, sólo cito a modo de ejemplo en Buenos Aires las inundaciones de abril de 2013 y en la Nación Argentina, las opiniones previas sobre compras de las unidades de auditoría internas hoy en tiempo de COVID-19.

Siguiendo el análisis, debemos comprender que nuestro objeto de control padece las mismas o similares limitantes a las que tenemos nosotros debido al Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio: de alguna manera cuenta con actividades interrumpidas o reorganizadas.

### **5° Es vital conocer el alcance de interrupción del servicio del ente auditado, diferenciando previa y claramente si se trata de servicios esenciales o de apoyo, en tiempos de pandemia.**

De esta manera, no podemos programar del mismo modo nuestros procesos de control, debemos destinar al menos el doble de horas de auditor a nuestra fase de relevamiento, y adaptar los métodos y estrategias a las posibilidades fácticas de aplicar procedimientos que tenemos, no sólo por nuestras propias limitantes, sino también por la realidad de nuestro auditado.

Estas modificaciones de modo alguno vuelven inauditable ningún proceso del Estado, esto también tenemos que tenerlo claro, y no sobrea-bundar con esquemas de limitaciones al alcance para emitir opinión, sino trabajar con elementos indiciarios y procedimientos alternativos, agotando las herramientas disponibles para poder “adaptar” nuestros enfoques.

### **6° La nueva normalidad no evita el control: estar en emergencia no es “vale todo”.**

Tenemos que saber que al tratarse de una pandemia, en el resto de los países los organismos de control, con sus características específicas, han ido adoptando estrategias para poder auditar más eficientemente.

### **7° Es importante no comportarnos como los únicos que estamos en pandemia y tenemos que hacer una auditoría.**

Por supuesto que existen distintas realidades, y desarrollos institucionales, pero algunas cuestiones, casi del sentido común, pueden ser compartidas: realización de planes de más corto plazo, reprogramaciones de planes de auditoría, monitoreo en tiempo real de las supervisiones de los procesos de control, actualizaciones normativas en clave de Covid-19, identificación de partes interesadas como agentes indiciarios, etc.

### **8° Los métodos y estrategias de control deberán adecuarse a la nueva normalidad, y deberemos aumentar nuestra creatividad en los planes de trabajo.**

Es muy importante que los órganos rectores de control emitan lineamientos claros sobre estas cuestiones, ya que la sensación de “estar solos” de los auditores, nos llevan a cometer errores, más que nada, por omisión.

Vale la pena aquí un apartado especial a la tecnología. La Auditoría Remota es una actividad que no es nueva ni que haya emergido con esta crisis, sino que es un modelo de trabajo del que podemos aprender mucho.

La utilización de tecnología en nuestros procesos de control hoy no es importante, es indispensable. No sólo para interactuar entre nosotros y acceder remotamente a actuaciones administrativas, sino para poder generar esquemas de análisis robotizados en boga en el mundo, y que serían muy recomendables para una “modernización” de la administración estatal.

**9° No temamos ser reemplazados por robots, el análisis que hace un auditor es privativo de él. Utilicemos la tecnología que facilite y viabilice nuestro control de manera más eficiente.**

Finalmente, ¿qué procedimientos podemos hacer, y cómo reemplazamos la presencialidad? Aquí entra lo divertido de nuestra labor: la creatividad.

En auditoria existen cuatro grandes grupos de evidencias: las documentales, las testimoniales, las físicas y las analíticas. La forma en que obtendremos estas evidencias será distinta, pero el fondo será el mismo.

Sólo si consideramos indispensable el acceso a una *observación in situ* para poder emitir opinión cabal sobre mi proceso de control, sugiero esquematizar en un **Plan Operativo de Relevamiento de Evidencia Física**, que se difiere a la post pandemia, para completar el análisis. Emito opinión sobre las evidencias que tengo, pero no cierro la puerta a hacer verificaciones que considero muy relevantes.

**10° Lo importante en este momento para los auditores gubernamentales es establecer el criterio de la nueva normalidad, sin descuidar el control y convirtiendolo en una herramienta esencial de gestión.**

Sólo así estaremos frente a una oportunidad única de repensarnos y remodelizarnos, con el objetivo de ser una parte esencial del Estado, y no un verdugo del Leviatán.



## **Capitalismo digital y Estado: desafíos y oportunidades tras la pandemia**

Santiago Daniel Navarro

Las tecnologías digitales son un motor económico clave en el mundo actual, y lo han sido por décadas. Tal es la preponderancia, que nos encontramos ante un escenario que permite plantear que somos contemporáneos de un capitalismo digital, liderado por empresas/corporaciones de una magnitud inusitada. Aún más: esta preeminencia se acentúa con cada crisis económica. Durante 2020 estamos asistiendo a un escenario mundial donde no sólo se ha hecho evidente la presencia insoslayable de las grandes plataformas tecnológicas en la vida de individuos y sociedades sino que, además de esto, está teniendo lugar una gran agudización en la concentración de capitales.

A modo de ejemplo, Apple duplicó su valor en un año, pasando de 0,89 billones de dólares en agosto de 2019 a 1,88 billones en el mismo mes de 2020. Por su parte, el crecimiento interanual de Amazon fue del 83%. No caben dudas de que Facebook, Amazon, Apple, Netflix y Google (Alphabet), los gigantes tecnológicos denominados FAANG, emergerán fortalecidos de la crisis sanitaria y económica del Covid-19. Fuera de las FAANG, Microsoft aumentó su valor en un 80% durante el mismo período. Apple, Microsoft, Amazon, Alphabet y Facebook acumulan el 23,7% del valor total del índice Standard & Poor's 500, que incluye a las 500 empresas más representativas de Wall Street. Estos son números someros si los comparamos con la actualidad China. Allí, los tres primeros valores del índice de

referencia MSCI China, conocidos como ATM (Alibaba, Tencent y Meituan Dianping), significan más del 38% del total. «

El sociólogo alemán Philipp Staap propone entender que vivimos en un contexto donde el gran proyecto del capitalismo digital es la generación de enormes mercados apropiados. Son apropiados porque están acaparados por actores con tamaños desproporcionados, prácticamente monopolios, tales como Netflix, Spotify o Uber. Estas plataformas se encuentran insertas en los ecosistemas socio-técnicos de un número reducido de compañías, cuatro de las cinco letras de FAANG: Apple, Google, Facebook y Amazon. El resto de las empresas giran en torno a estos grandes «planetas» o «meta-plataformas», las cuales están cada vez en mejores condiciones de controlar el insumo clave en la era del *e-commerce*: nuestra atención.

¿Por qué «meta-plataformas»? El control de la atención de las personas se traduce en control sobre las ventas de productos o, dicho de otra forma, control sobre la demanda. Las meta-plataformas cobran por publicidad, pero también cargan tarifas porcentuales por ofrecerse como soporte e intermediar en una transacción. La tesis es, entonces, que estas meta-plataformas no operan en mercados y tienen efectos distorsivos en ellos: son los mercados. Conectan a toda la oferta (*apps*, contenidos, *software*) con toda la demanda. De allí el nombre de mercados apropiados.

Todo esto, en un contexto en el cual las estadísticas disponibles indican que, previo a la pandemia, el promedio de tiempo que una persona adulta pasaba frente a su *smartphone* al día era de tres horas y media. Además de considerar que esta es sólo una de las pantallas a disposición para muchas personas, esta cifra durante la crisis del coronavirus no ha hecho más que aumentar. Del lado del consumidor, los mercados digitales facilitan cada vez más el uso de sus productos como ecosistema, al mismo tiempo que dificultan la utilización de plataformas por fuera de este. Un dato que ilustra el éxito de esta estrategia es que el 90% de los usuarios de los sistemas operativos IOs y Android nunca cambia de proveedor.

La realidad del capitalismo digital establece una serie de desafíos para los Estados, los cuales han quedado de manifiesto en el alto grado de dependencia con respecto a los servicios producidos por estas meta-plataformas y sus subsidiarias durante la crisis del Covid-19. En todo el mundo, las grandes empresas *tech* han sido cruciales a la hora de proveer soporte e inversión tecnológica para desarrollar herramientas de todo tipo, ya sea desde rastreo y seguimiento, hasta difusión de información sanitaria esencial. Resulta preocupante que la infraestructura de servicios de los Estados, y no sólo de los más débiles, recae cada vez más en soportes prestados por estas compañías. En algunos casos, las operaciones son complejas, como las *apps* de geolocalización, soportadas por Google y Apple casi sin alternativa, la necesidad de utilizar WhatsApp para mantener el vínculo entre

docentes y estudiantes ante el cierre de escuelas, o la regulación de la información esencial, ya sea rastreando y eliminando *fake news* mediante Inteligencia Artificial por parte de Facebook, Twitter y Tik Tok o brindando espacios de publicidad de enorme alcance. En otros, el Estado ha recurrido a las meta-plataformas en busca de servicios más sencillos, como establecer meras casillas de correo. La Resolución 77/2020 expedida el 9 de junio por la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa, por ejemplo, definió la dirección de correo electrónico [mgedesarrolloproductivo@gmail.com](mailto:mgedesarrolloproductivo@gmail.com) para ser utilizada en procedimientos de investigación por presunto *dumping* o subvenciones. Esto último deja de manifiesto, por un lado, limitaciones por parte de la administración y por otro, tal vez aún algo más importante e ilustrativo, poca conciencia respecto a las implicancias de la utilización de plataformas privadas como soporte de acciones administrativas.

La capacidad de los Estados para el manejo de datos contrasta por escasa en comparación con los gigantes de la tecnología. Este escenario plantea desafíos de capacidad pública en dimensiones como legalidad, gobernanza y regulación nunca antes vistos en la historia de la humanidad, detrás de lo cual se encuentra, como dimensión esencial, la soberanía. Existe una disparidad de capacidades cada vez más evidente. Mientras los Estados se desesperan por utilizar herramientas de datos para lograr administrar recursos esenciales para el manejo de la crisis sanitaria, la racionalidad de esos intentos se sostiene en el hecho de que las grandes empresas *tech* ya están allí y son quienes cuentan con los recursos necesarios.

Los datos, ese insumo clave de las sociedades digitales, no sólo es inagotable, sino que su producción se encuentra en auge desde hace años y aumenta de la mano del tiempo que dedicamos frente a nuestras pantallas, interactuando con los *softwares* y añadiendo líneas a nuestra huella digital. Shoshana Zuboff considera que vivimos una nueva evolución del capitalismo, llamado «de vigilancia». Las grandes compañías *tech* recaban y explotan de manera excelsa los datos que producimos mediante nuestro comportamiento digital, procesándolos, transformándolos en información, definiendo perfiles y, convirtiéndolos en productos con capacidades predictivas. Para Zuboff, los capitalistas de vigilancia venden certidumbre. Esta commodity encuentra su rentabilidad en la posibilidad de anticipar conductas.

Tomemos una referencia para situar nuestro contexto de época. Kim Philby fue uno de los más grandes espías de la historia. Como agente de inteligencia inglés de alto rango, operó como doble agente soviético facilitando información clave de las operaciones del MI6 y la CIA durante la guerra fría. En uno de sus informes enviados a la KGB recién finalizada la Segunda Guerra Mundial, puede leerse sobre su gran amigo y colega, Nicholas Elliot, lo siguiente: «NICHOLAS ELLIOTT. 24 años, 1,74 m. Pelo castaño,

oscuro, labios prominentes, gafas negras, feo y un tanto desagradable a la vista. Buen cerebro, buen sentido del humor. Le gusta beber, pero como ha estado muy enfermo, ahora bebe poco. Es el responsable de Holanda». El lector contemporáneo no tendrá que hacer demasiado esfuerzo para notar que, de sólo compararlo con la información que las personas hacen pública de propia iniciativa en redes sociales, el esfuerzo de perfilamiento de Philby resulta hasta inocente. No sólo que el detalle de nuestra conducta puede hilar tan fino como para determinar cuál es el tiempo promedio de atención que le dedicamos a una tarea, sino que esa información está en condiciones de ser contrastada con volúmenes inimaginables de datos, dando lugar a lecturas predictivas nunca antes vistas. Sin ir más lejos, una de las principales preguntas que guía la obra Yuval Noah Harari, autor de los más preeminentes de la actualidad es «¿qué pasará cuando la inteligencia artificial conozca mis preferencias mejor que yo?». Una de las preguntas que debería interpelar a nuestros Estados en la actualidad es, en consecuencia, qué sucede con nuestros ciudadanos y sociedades a partir de estos procesos de recolección de datos y producción de perfiles. Gran parte del escenario geopolítico actual se encuentra atravesado por esta cuestión. Estados Unidos y China buscan limitar el ingreso de las plataformas digitales del otro a sus países. Esto, en pos de preservar los datos, el perfilamiento, la atención y las conductas de la población propia, poniendo de relieve, entonces, un trasfondo de soberanía.

Para Zuboff, las reglas del capitalismo de vigilancia atentan contra la autonomía de las personas, la soberanía individual y la voluntad, por lo cual, representa una amenaza contra la democracia misma. Este análisis sería posible tanto si las corporaciones que recolectan datos y producen perfiles son privadas o estatales. Sin embargo, no sólo la esfera individual se encuentra atravesada por la lógica del capitalismo de vigilancia. Las meta-plataformas son, y no sin razones, blanco de críticas por sus acciones anti-estatales, tales como la evasión de impuestos o su rol clave en la fragmentación de la esfera política pública. Para Judit Bayer, el análisis de grandes volúmenes de datos provenientes del mundo digital, la generación de perfiles y el poder predictivo derivado de este proceso permiten una microsegmentación del discurso público. La autora entiende, a partir del entendimiento de que el derecho a la información es el lado pasivo de la libertad de expresión, que el discurso público debería ser igualmente accesible a todos los miembros de la comunidad política.

Sobre la base de que los anuncios políticos tienen la potencialidad de informar directa o indirectamente al votante sobre la opinión, los planes o la política de un partido político o un candidato, e invitar a diversas formas de participación, promover causas o incitar diversas emociones, la microsegmentación en política causa un doble daño. Por un lado, quienes son

objeto de mensajes micro segmentados se ven expuestos a discursos que, en base a sus perfiles digitales, están diseñados para agrardarles. Por el otro, aquellos que no son el objetivo de ciertos mensajes, están privados de esta información y, por lo tanto, no pueden ser conscientes de ella y actuar en consecuencia. Esa es la dinámica de la fragmentación del discurso público y la razón por la cual la micro segmentación representa un peligro para la democracia. Así como en cuanto individuos hemos perdido control sobre nuestro perfilamiento con fines comerciales, como votantes perdimos control sobre nuestra segmentación. Como consecuencia, la transparencia de la relación con nuestros representantes se ha trastocado.

Falta aún sumar que los algoritmos de las redes sociales están diseñados para generar una experiencia placentera y lograr que los usuarios vuelvan. Esto significa que los contenidos y mensajes que tienden a generarnos disconfort, tales como aquellos donde se expresan ideas que van en contra de las propias, son marginados a favor de aquellos que nos hacen sentir cómodos y tienden a reafirmar nuestras posturas. Dicha dinámica dificulta los intercambios y facilita la radicalización de los posicionamientos políticos. Los actores del sistema político y social y los individuos más vulnerables son quienes están más expuestos a las consecuencias adversas de los perfilamientos y la micro segmentación. Aunque los partidos hagan públicas sus plataformas, una dinámica mediante la cual los individuos son segmentados y el único contrapeso existente es el mero hecho de que la información esté disponible para quien quiera consultarla, va en total desmedro de aquellos que cuentan con menos recursos disponibles para tomar conciencia de este proceso y disponer esfuerzos para contrarrestarlo.

Visto desde la oferta de discurso por parte de los actores del sistema político, lo cierto es que los medios para aplicar esta tecnología no son igualmente accesibles para todos los partidos. Esto implica una distorsión que pone límites tangibles a las posibilidades del proceso democrático y el debate libre y pluralista. Si bien la disparidad de recursos no es noticia, la calidad de las bases de datos y su potencial explotación mediante tecnología avanzada, sumado al bajo costo de la comunicación personalizada, generan un escenario inusitado.

La consecuencia de este análisis es que la forma actual del capitalismo, digital y de vigilancia, presenta retos para el Estado en diferentes niveles. En aras de resguardar la democracia, es necesario tomar cartas en el asunto en favor de la preservación de la esfera pública. Para esto, el desarrollo de las nociones que hacen a una ciudadanía digital resulta esencial. Los Estados deben ser contundentes a la hora de proveer a los pueblos con herramientas para comprender las implicancias directas de su participación en espacios digitales, favoreciendo el resguardo de su información personal y el uso que terceros hacen de ella. Todo esto teniendo en cuenta que el ma-

yor desafío, aquel que pone en evidencia la disparidad en las capacidades de la administración respecto de los gigantes tecnológicos, es la regulación de las economías de plataforma y la concentración de los mercados. Pensemos en fenómenos como la uberización de la economía, dinámica laboral en la cual los trabajadores son considerados partes independientes de la plataforma que los nuclea, con la consecuencia directa de una explotación laboral sin contrapartida de acceso a los derechos propios del empleo; o la amazonización de la economía, modelo de producción sostenido en tecnología avanzada a partir de la cual un *software* de vigilancia puede controlar a cientos de empleados en tiempo real, despersonalizando la relación laboral con el empleador, a su vez que midiendo y maximizando los márgenes de explotación y productividad. Necesitamos un diagnóstico para saber qué tendrá para decir, o mejor, hacer la administración pública cuando la circunstancia del trabajo sea tan pavloviana que las personas sepan que si trasladan menos cajas o atienden menos llamados que la media por jornada, hay una línea de código que disparará el telegrama de despido sin intermediación humana necesaria. ¿Qué herramientas podemos darle a las PyMEs para que compitan en este contexto en el cual, sin acceso a este tipo de tecnologías, cuentan con formas de producción en relación artesanales?

La segunda parte de este diagnóstico se compone por las condiciones presentes y necesarias para que las administraciones nacionales y subnacionales incorporen tecnología a sus funcionamientos habituales. ¿Qué posibilidades de inversión existen para dar este paso? ¿Resulta el régimen público en algún punto atractivo para las nuevas generaciones, en particular aquellas que personas con competencias en tecnologías de la comunicación y la información? Algunos dicen que los datos son el nuevo petróleo. De ser así, ¿necesitaríamos una YPF del mercado digital? Argentina tiene por delante el desafío de dar un paso hacia adelante en la conectividad con la llegada del 5G al país. Esto es necesario, pero resulta importante que la discusión sobre el capitalismo digital y de vigilancia entre en agenda para que se dé una discusión política más que necesaria sobre las condiciones en las cuales el arribo del 5G tome viabilidad y se lleve esto a cabo en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo para el país.

La seguridad informática es, a su vez, crucial. La oportunidad de las administraciones públicas de recolectar y procesar los datos de sus ciudadanos para generar mejores políticas públicas conlleva una responsabilidad cada vez mayor sobre la protección de esos datos. El panorama es peligroso cuando las inversiones en este aspecto menguan. La actualidad de septiembre de 2020 nos ilustra los riesgos de este punto con claridad: las bases de datos de la Dirección Nacional de Migraciones fueron hackeadas y los perpetradores piden un rescate a pagarse en criptomonedas. La prevención

debe ser máxima, ya que situaciones como la descrita significan un ataque a la soberanía.

Como último punto, consideremos lo siguiente. La crisis del coronavirus, además de poner de manifiesto las vulnerabilidades del modelo de producción globalizado y dejar expuesta la falsa promesa neoliberal de que el mercado encontrará las respuestas adecuadas para las necesidades de la humanidad, abre la posibilidad de una nueva legitimación del Estado y sus ámbitos de acción. El desafío de capacidad para las estructuras del Estado a la hora de pensar cómo intervenir en el capitalismo digital para hacer cumplir obligaciones y resguardar y garantizar derechos es enorme y requerirá más que poner el tema en agenda y lograr legitimidad. Sin embargo, es un buen lugar para empezar.

## Bibliografía

- Bayer, Judit (2020). “*Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse*”. Internet Policy Review. Recuperado de <https://policyreview.info/articles/analysis/double-harm-voters-data-driven-micro-targeting-and-democratic-public-discourse>
- Staab, Philipp. (2020): *Conferencia “The crises of digital capitalism”*. Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=ji\\_c6pgpP98](https://www.youtube.com/watch?v=ji_c6pgpP98)
- Zuboff, Shoshana. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs.



## **El Estado frente a la robotización y el mundo del trabajo**

Oscar Oszlak

### **Introducción**

En este trabajo abordaré un tema que está comenzando a crear atención y preocupación por parte de gobiernos de todo el mundo: el impacto de la robotización sobre el mundo del trabajo y sus consecuencias sobre el empleo, el desarrollo económico y el bienestar social. La combinación de autonomización, robótica e inteligencia artificial ha creado la posibilidad de una gradual sustitución de fuerza de trabajo por máquinas “inteligentes”. El desarrollo de software permite programar la realización automática de tareas; la mecatrónica, como rama de la ingeniería, diseña y construye robots. Y la inteligencia artificial, a través de la simulación de procesos de inteligencia humana, hace posible que los robots se hagan cargo de la realización de ciertas tareas, con un grado de celeridad y precisión mucho mayor que las ejecutadas por seres humanos. El desplazamiento de trabajo humano por robots podría no solo producir una conmoción inédita en el mundo laboral: también alteraría profundamente los procesos productivos, la valorización relativa de las ocupaciones, el empleo del ocio y los valores asociados tradicionalmente al trabajo.

Los pronósticos más sombríos preanuncian un futuro distópico, en el que se alcanzaría el temido punto de *singularity*, un hipotético momento en que una inteligencia artificial general podría adquirir una enorme capacidad de autoreproducción; por ejemplo a través de equipos o robots que recursivamente serían capaces de mejorar o aumentar su potencia. Se alcanzaría así una situación en que máquinas inteligentes diseñarían sucesi-

vas generaciones de máquinas cada vez más potentes, superiores al intelecto humano y fuera de su control.

Otras voces más optimistas destacan que las revoluciones industriales previas, siempre estuvieron guiadas por el imperativo schumpeteriano de “destrucción creativa”. Desde los albores de la industrialización, siempre hubo “luditas” que destruían máquinas cuando estas desplazaban mano de obra, pero la experiencia demostró que los puestos de trabajo eliminados eran rápidamente sustituidos por otros, creados por la propia innovación tecnológica que acompañó al desarrollo del capitalismo. Sostienen que, si bien el cambio tecnológico se volvió exponencial, la cuarta revolución industrial en curso será capaz de reemplazar los empleos que se pierdan con la robotización, ya que se requerirán nuevas habilidades y destrezas humanas que las máquinas no están todavía en condiciones de sustituir. Se alcanzaría así el escenario de la “multiplicidad”.<sup>1</sup>

Aceptar una u otra interpretación podría hacer totalmente innecesaria la intervención del estado. En el primer caso, por la creencia fatalista de que nada impedirá que el cambio tecnológico exponencial conduzca a la inevitable distopía. Y en el segundo, porque las propias fuerzas del mercado resolverían –tal como ocurriera en el pasado– los impactos del desempleo tecnológico, generando novedosas ocupaciones. Como suele suceder, aunque no tengo evidencia ni argumentos firmes para sostenerlo, lo más probable es que ninguno de los extremos llegue a producirse y el escenario más factible se ubique en algún punto entre ambos extremos. En ese caso, el estado estará llamado a desempeñar un papel decisivo para morigerar las consecuencias más negativas de la robotización.

## Evidencia disponible

Numerosos estudios y proyecciones intentan cuantificar el impacto de la robotización sobre el mundo del trabajo. Se pronostica que los robots pueden llegar a reemplazar al 50% de los puestos de trabajo de baja calificación. También se verían afectadas las áreas de administración, logística y transporte. El McKinsey Global Institute, estudió el potencial de la automatización en la economía global, analizando la situación en 46 países que representan el 80% de la fuerza laboral mundial, incluyendo una mezcla de países avanzados y en desarrollo. El estudio pronostica que hacia 2030, un 16% de las ocupaciones estarían automatizadas, lo cual produciría un

---

1 Se ha dado en llamar *Multiplicity*, en inglés, a la época en que diversas combinaciones de personas y máquinas trabajarán conjuntamente para innovar y resolver problemas.

fuerte impacto y dislocación en el empleo. Este sería el punto medio de un rango muy amplio, con un extremo de muy escasa adopción y otro donde ésta podría alcanzar al 30%, según las condiciones particulares de cada país, la dinámica del empleo y sus niveles salariales. El promedio para las economías avanzadas estaría situado en el 20% y sería muchísimo menor en los países en desarrollo, con niveles salariales muy bajos. Japón e India serían representativos de los extremos del rango.

Luego de examinar más de 2000 actividades típicas de la economía, el estudio del MGI estableció que las tecnologías disponibles permitirían automatizar fácilmente las que involucran la recolección y procesamiento de datos, así como la realización de trabajos físicos en contextos muy estructurados y predecibles. En total, representan el 51% de la actividad laboral del total de trabajadores en economías avanzadas como la de Estados Unidos. Esto no significa que desaparecerían todos esos empleos hoy realizados por humanos, porque es sabido que cualquier puesto involucra llevar a cabo 20 o 30 tareas diferentes. El estudio estimó que sólo el 5% eran totalmente automatizables pero, también, que un 60% de todas las ocupaciones tiene alrededor de un tercio de actividades fácilmente automatizables, por lo que resulta más probable que gran número de ocupaciones futuras, en lugar de desaparecer, sufrirán cambios apreciables. A escala global, las tecnologías de automatización podrían afectar al 50% de la economía mundial, involucrando unos 1200 millones de empleos, más de la mitad de los cuales corresponden a solo cuatro países: China, India, Japón y los Estados Unidos.

Los efectos de la automatización se harán sentir no solo entre empleados de cuello blanco y obreros industriales. También abarcará ocupaciones tan disímiles como jardineros paisajistas, técnicos de laboratorios dentales, abogados, diseñadores de modas, vendedores de seguros, liquidadores de impuestos e incluso CEOs. De hecho, los robots ya trabajan junto a seres humanos en el campo de la seguridad, donde suplementan la labor de guardias humanos; en hospitales, entregando medicamentos y ropa de cama a las enfermeras; o en Walmart, donde se desplazan escaneando estanterías para controlar inventarios.

Ciertas ocupaciones serán más fáciles de automatizar; en cambio otras, como cuidado de personas o trabajos que exigen empatía, razonamiento o juicio crítico, se verán mucho menos afectadas por la robotización. De todos modos, una proporción todavía indeterminada de personas deberá abandonar ciertos puestos y ocupar otros durante un período de transición. También será necesario desarrollar nuevas capacidades de mayor nivel de especialización, aunque solo sea por el hecho de que las personas trabajarán junto a máquinas crecientemente capaces. La capacitación y readaptación a las nuevas condiciones de trabajo será, sin duda, otra compleja transición y es muy probable que también se recompongan los ni-

veles salariales, en la medida en que la valoración del trabajo y la adición de valor a la producción modifiquen los criterios tradicionales aplicados en las políticas de remuneraciones. Es probable que aumenten relativamente los salarios de maestros y enfermeras, que por lo general se hallaron siempre por debajo de los vigentes en las actividades industriales.

Por cierto, los avances de la automatización en el mundo del trabajo y las tasas de sustitución de trabajadores por robots, variarán considerablemente según los países. A la fecha, Asia y Oceanía no solo lideran por lejos las estadísticas de adopción de robots industriales; también exhiben tasas de crecimiento en la adopción, muy superiores a las de Europa y América. A su vez, los países latinoamericanos tienen densidades mínimas, con mayor adopción relativa en Brasil y México. El promedio mundial para 2017 fue de 85 robots por cada 10.000 trabajadores, lo cual representó un incremento del 15% respecto al año anterior. Pero Corea del Sur encabezaba el ranking con 710 robots cada 10.000 trabajadores, seguido por Singapur con 658 y Alemania con 322. India cerraba la lista con solo 3x10.000.

Influyen en estas diversas situaciones, variables demográficas, como el envejecimiento relativo de la población y la escasez de trabajadores de edad mediana. Además, para evaluar el impacto efectivo sobre el mundo del trabajo, también es necesario tomar en cuenta otras variables, como los costos de desarrollo e implantación de las tecnologías, su comparabilidad con los costos del mercado de trabajo, la disponibilidad (y calificaciones) de recursos humanos para realizar tareas automatizables, sin dejar de lado otras cuestiones que trascienden al mercado laboral como regulación estatal y aceptación social. De modo que la tasa de adopción efectiva dependerá de muchas variables, más allá de su factibilidad tecnológica.

## Opciones de intervención estatal

Son muchas las propuestas que se han planteado para que los gobiernos adopten posibles estrategias de intervención para orientar el proceso de innovación tecnológica en una dirección socialmente deseable. Su agenda podría incluir un amplio conjunto de cuestiones y opciones de políticas:

- Reformular las políticas de empleo para generar nuevas y mayores oportunidades de inserción de trabajadores en el mercado laboral, la revalorización de actividades de interés social, los cambios en el perfil ocupacional del sector público, entre otras.

- Alentar o no la robotización para aumentar la productividad y mejorar la competitividad de las economías nacionales en el comercio internacional.
- Regular selectivamente la innovación tecnológica, desalentando aquellos desarrollos potencialmente perjudiciales desde los puntos de vista jurídico, sanitario, cultural, ético, de la seguridad u otros.
- Promover cambios en el sistema educativo e incentivar procesos de formación, capacitación y reentrenamiento, que tomen en cuenta las perspectivas ocupacionales en una sociedad en que la economía digital, la IA y la robotización modificarán profundamente la estructura del mercado de trabajo.
- Reestructurar el sistema tributario para afrontar la merma de ingresos derivada de la sustitución del trabajo humano por robots no contribuyentes.
- Compensar a través de políticas sociales, la situación de los trabajadores que resulten desplazados del mercado de trabajo por la desocupación tecnológica.

Buena parte de estas posibles formas de intervención estatal se combinaría de manera compleja por lo cual ciertas políticas, adoptadas para producir efectos sobre alguno de estos objetivos, podrían repercutir al mismo tiempo sobre otros.

### ***1. Reformular políticas de empleo***

Dentro del grupo de políticas de empleo se plantea la posibilidad de “compartir trabajo”, o sea, reducir el impacto del desempleo distribuyendo el trabajo disponible entre un mayor número de trabajadores. Suele ser una medida paliativa de corto plazo, que solo aplaza o demora los impactos del desempleo tecnológico. Otros mecanismos, utilizados especialmente en el sector público, son el “retiro voluntario” y la jubilación anticipada. Si bien crean oportunidades de empleo a personas más jóvenes, priva al mercado de trabajadores experimentados que, frente a la extensión de la esperanza de vida, los obliga a retirarse a una edad en que todavía conservan sus capacidades productivas, con los consiguientes impactos psicológicos y económicos en el plano individual y social. La reducción de la semana laboral es otra estrategia empleada para compartir trabajo con un mayor número de personas. Según los especialistas, un menor número de horas de trabajo no reduce la productividad global y, en cambio, mejora la calidad de vida de los trabajadores. A veces, para no suprimir empleos, esta política puede consis-

tir simplemente en reducir las horas de trabajo, compartiendo trabajo con más personas o pagando una compensación a prorrata por el menor tiempo trabajado. Esta modalidad puede no aumentar el número de empleados, pero reduce los costos laborales en períodos de crisis y evita los efectos más negativos del despido. También se decide a menudo extender el período de vacaciones, que aumenta costos pero genera beneficios psicológicos a los trabajadores.

La creación de nuevos empleos es utilizada especialmente por gobiernos de diferente nivel jurisdiccional y admite distintos mecanismos. Uno es el lanzamiento de programas gubernamentales creados para enfrentar situaciones de crisis económica. Pueden consistir en la relocalización geográfica o funcional de empleados públicos, en función de necesidades; subsidios de desempleo; préstamos a interés bajo o subsidiado para iniciar nuevas actividades; visas o facilidades para retener calificados estudiantes o trabajadores extranjeros, o incluso reducción de requisitos burocráticos o fiscales para el establecimiento de PYMEs. Dentro de esta categoría, también se recomienda la institución del Servicio Nacional, obligatorio o voluntario (v.g. militar, de médicos rurales para profesionales recién graduados), así como Cuerpos Voluntarios para diversos fines (emergencias, educacionales, sanitarios, medioambientales). Una variedad de otros mecanismos incluye créditos fiscales a empresas que contratan trabajadores en épocas de crisis, políticas que priorizan el apoyo a la investigación y desarrollo, financiamiento o reducción de regulaciones a empresas y actividades como PYMEs, promoción del comercio exterior o de *nuevos emprendimientos, etcétera*.

## ***2. Promoción controlada de la innovación***

Algunas políticas se orientan a atenuar o revertir el proceso de automatización, empleando medidas “cuasi-luditas” como impuestos y regulación, para hacerla más costosa (o prohibitiva); o incluyen una suerte de “industrialización sustitutiva de robots” al imponer tarifas aduaneras sobre insumos e importaciones cuyos contenidos no hayan sido producidos por humanos. Pero es difícil implementar una política de protección laboral en economías abiertas, ya que entran en conflicto con los procesos de integración en mercados competitivos globalizados. Es decir, suponen que de algún modo, la economía está aislada de la competencia cuando la automatización ocurre fuera de las fronteras. La imagen en espejo de encarecer la automatización sería reducir el costo del empleo humano, disminuyendo los impuestos al ingreso personal, los aportes a la seguridad social o los salarios mínimos, lo cual plantea el problema de su deseabilidad económica y su viabilidad política.

### **3. Regulación de la innovación tecnológica**

La regulación de la IA y la robótica plantea nuevos desafíos. En 2015, la Unión Europea consideró llegado el momento de adoptar acciones con relación a las cuestiones legales y éticas planteadas por estas nuevas tecnologías, pese a que los robots no eran todavía una presencia generalizada. Veía necesaria una profunda revisión de la legislación sobre responsabilidad civil o daños y perjuicios pero, sobre todo, reconsiderar globalmente las cuestiones éticas asociadas con la total transformación social producida por robots e IA, a fin de preservar valores humanistas. Hasta tanto pudiera contarse con legislación expresa y aplicable en esta materia, debían al menos acordarse algunos principios éticos que preservaran esos valores.

El gran desafío es poder anticipar, desde el punto de vista de la regulación, el ritmo que adquirirá el desarrollo tecnológico. Y si bien las normas europeas prevén legislar para los próximos 10 o 15 años, este período puede resultar demasiado breve frente a la velocidad de las transformaciones que seguramente ocurrirán en ciertas áreas de innovación acelerada. Por ejemplo, la llamada “convergencia NBIC” en la intersección entre nanotecnología (N), biotecnología (B), tecnología de la información (I) y ciencia cognitiva (C), puede abrir nuevos rumbos a la investigación en robótica. De aquí, la importancia de revisar los instrumentos legislativos una vez que los cambios tecnológicos tornan obsoletos los pronósticos corrientes.

### **4. Cambios en el sistema educativo**

Parece inevitable que una “generación perdida”, compuesta por personas que fueron entrenadas para trabajos al borde de la extinción, tendrá serias dificultades para hallar empleos ajustados a sus competencias. Para mitigar en parte estas consecuencias, será necesario enrolar a las universidades y centros de investigación en la anticipación de estos probables impactos, subsidiando estudios que permitan diseñar estrategias y políticas en tal sentido.

Para posibilitar que los trabajadores desplazados por el cambio tecnológico puedan reinsertarse productivamente en la actividad laboral, se han propuesto políticas de educación a lo largo de todo el ciclo de vida, que rompen con la idea de que las personas sólo deben recibir educación durante la primera cuarta parte de la vida y en cambio, apuntan a que se convierta en una actividad permanente. Ello supone una valorización diferente de la educación y un mayor acceso, para que la gente pueda mantener su competitividad en el mercado laboral. Pueden utilizarse para ello diversos mecanismos, como créditos impositivos, incentivos individuales, cursos *on line*, etcétera. Junto con ello, los gobiernos deberían incrementar su inver-

sión en infraestructura y tecnología. La actualización curricular a través de cambios en sus contenidos, es otro de los mecanismos que se sugieren dentro del campo de la educación. Ello supone un mayor énfasis en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, esenciales en un mundo cuyo ritmo de innovación torna rápidamente obsoletos a los conocimientos y las tecnologías educativas. También se propone mayor experimentación educacional, otorgando mayor énfasis al modelo de escuelas orientadas al aprendizaje de destrezas y conocimientos prácticos, en lugar de la educación tradicional enciclopédica. La expansión de la educación en línea y cursos abiertos (MOOCs) también constituye una oportunidad de mayor experimentación, así como la incorporación de la robótica en la enseñanza. Finalmente, se ha propuesto mejorar la capacidad de la mente humana a través de interfaces con computadoras.

### ***5. Reestructuración del sistema tributario***

Para promover la innovación, ciertos sistemas tributarios admiten una depreciación acelerada de equipamiento automatizado, lo cual no es posible con los salarios pagados a seres humanos. Al incentivar la robotización, estas medidas impactan sobre la recaudación tributaria, ya que los robots no consumen ni pagan IVA o impuestos a los consumos o a los ingresos. Tampoco aportan a la seguridad social. Esta reducción en los ingresos fiscales suele no compensarse con mayores tasas impositivas a empresas.

El Parlamento Europeo, a propuesta de Bill Gates, consideró la introducción de un impuesto a los robots basada en este mismo tipo de razonamiento. Pero en 2017, votó en contra de esta iniciativa, aduciendo que reduciría la inversión en innovación. En cambio, Corea del Sur reduciría los subsidios a las industrias que invirtieran en automatización, lo que de hecho equivaldría a mayor tributación y ha sido considerado el primer *robot tax* del mundo.

En disidencia con la propuesta de gravar a los robots, se aduce que la innovación en Occidente ha sido inusualmente baja. Los salarios se han estancado, especialmente entre los trabajadores de menor calificación y educación. Un impuesto como el que se propone tendría un efecto negativo sobre la posibilidad de avanzar en el desarrollo tecnológico y mejorar los salarios de los trabajadores con mayor calificación. No solo se perderían los ingresos tributarios resultantes de la sustitución de trabajo humano por robots; también aumentarían los gastos estatales para compensar la creciente desocupación.

## ***6. Políticas de compensación social***

Dentro de esta estrategia, se incluye la provisión de apoyos económicos transitorios y redes de seguridad social, seguros de desempleo o subsidios al salario. Este enfoque es una respuesta al sesgo distributivo que genera la automatización pero presupone la existencia de un sector suficientemente productivo como para proporcionar los recursos a redistribuir. Los programas de empleo garantizado, utilizados generalmente en períodos de estancamiento económico para asegurar un ingreso mínimo a todo desempleado, pueden consistir en el reentrenamiento laboral, el pago de asignaciones universales por hijo en edad escolar u otros beneficios de protección social.

Las iniciativas de redistribución de ingresos y riqueza también integran el inventario de mecanismos para morigerar el desempleo producido por la innovación tecnológica. Dos de ellos son los más difundidos: 1) el ingreso mínimo garantizado a todo ciudadano y 2) los programas sociales inteligentes. El primero, que se otorga sin exigir trabajo en compensación por el ingreso recibido, suele ser criticado con el argumento de que mina la ética del trabajo, relaja los lazos sociales, crea una subclase social alienada y crea resentimiento en la población llamada a financiar los subsidios. Por su parte, los programas sociales suelen justificarse por razones éticas y la necesidad política de evitar desbordes sociales en situaciones de penuria económica. Algunas iniciativas apuntan a establecer programas que no cumplan solo el objetivo de asegurar un mínimo de subsistencia a las familias beneficiadas, y en cambio incentiven la participación en programas de medio ambiente, educación continua, cuidado infantil, arte, música o trabajo voluntario, los cuales mejoran la autoestima de los beneficiarios y evitan el estigma social de la inactividad.

## **Conclusión**

En definitiva, la automatización debería permitir trabajar mejor con menos esfuerzo. Las ganancias de productividad de la automatización deberían ser parte de un debate, no solo sobre cómo organizar el tiempo de trabajo de la mejor manera, sino también sobre la redistribución de la plusvalía generada por la mayor productividad tecnológica. Esto sería lo deseable. De lo que no cabe duda es que la intervención del Estado será decisiva para que ese futuro escenario sea posible.



# **Analítica de Datos: el corazón de la transformación digital del Estado**

Diego Pando  
Eduardo Poggi

## **Introducción**

El veloz e intenso desarrollo de las tecnologías de información de los últimos años ha provocado que los datos hayan pasado de ser escasos a ser masivos y heterogéneos a partir del volumen de producción, la velocidad en que son transmitidos, la variedad de fuentes (los propios sistemas de los organismos públicos, otras fuentes públicas y fuentes no tradicionales como redes sociales, satélites, cámaras, sensores, etc.) y la diversidad de tipos (números, textos, imágenes, audios, videos).

En este sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en plantear la importancia que tiene para los organismos públicos la generación, extracción y uso de datos para mejorar el proceso de toma de decisiones y, al mismo tiempo, explicitar los principales desafíos que esto conlleva.

## **1. Los datos como materia prima**

En 1853, una fuerte epidemia de cólera atacó a Londres, una de las ciudades de ese entonces más pobladas y con mayor índice de urbanización del mundo. Sólo en el barrio de Soho, de medio kilómetro de diámetro, se produjeron cerca de 700 muertes en menos de una semana. Las autoridades creían que la propagación de la enfermedad se daba a través del aire contaminado con olores hediondos producto de los desechos industriales y de la población. Sin embargo, John Snow, un médico anestesiólogo local, logró descubrir que los contagios se producían de una manera diferente a partir

de la utilización de un mapa sobre el cual empezó a georreferenciar el lugar de residencia de las personas que habían muerto. Producto de este trabajo de campo, Snow pudo confirmar que las víctimas habían ingerido agua de una misma bomba pública. Dado éste descubrimiento, el médico pudo convencer a las autoridades que debían clausurar esa fuente de contagio para evitar la propagación de la epidemia. Ese método geográfico conocido como “mapa del cólera” marcó el comienzo de la epidemiología moderna. De no haber contado con este descubrimiento, consecuencia de un “nuevo” método / tecnología de geolocalización, las autoridades de entonces hubiesen tomado un camino equivocado en la gestión de la crisis.

Pasaron casi 170 años de esta historia que tiene, al menos, tres importantes aristas a los fines de este artículo: la importancia del uso de datos como evidencia para la toma de decisiones públicas, la ruptura de la inferencia abductiva por una inductiva y el uso de la visualización como herramienta de análisis.

La novedad más importante de los últimos tiempos consiste en la generación, extracción y uso de un tipo particular de materia prima: los datos. El fenómeno del volumen, la velocidad y la variedad de datos, conocido genéricamente como Big Data, constituye un insumo central e inédito a partir del cual el aparato estatal puede de manera decisiva mejorar su eficacia y eficiencia y, de esta manera, estar en sintonía con las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales características de nuestras sociedades.

En particular, hoy el mundo genera tantos datos que su procesamiento está fuera del alcance humano, por lo cual muchas veces no queda más remedio que delegar su gestión en algoritmos. Es más, el control de lo que hacen o dejan de hacer dichos algoritmos también suele escapar a las capacidades humanas, con lo cual se “delegan” en meta-algoritmos que evalúan los demás algoritmos. Como si esto fuera poco, la forma en que estos algoritmos son desarrollados tiene características disruptivas con las prácticas establecidas de trabajo, implicando enormes desafíos (Harari, 2018).

## **2. Hacia el paradigma data-driven**

En los últimos años, y fundamentalmente a partir del gran caudal de datos, tomó fuerza el paradigma data-driven o guiado por datos en el cual se utilizan algoritmos genéricos que toman grandes cantidades de datos y los exploran para descubrir regularidades, patrones, reglas predictivas y similitudes que permitan de alguna manera encontrar y/o explicitar “conocimiento” oculto en los datos.

En el paradigma data-driven, la materia prima para la elaboración de algoritmos (en este caso denominados “modelos”) son los datos. El fenómeno del Big Data, sumado a los avances de la informática y a nuevas investigaciones, está en la base de los actuales modelos que, por ejemplo, traducen textos de un idioma a otro, predicen enfermedades, mejoran la infraestructura urbana en base al análisis de la movilidad de los ciclistas, atienden contribuyentes a través de asistentes conversacionales virtuales, predicen deserciones escolares, entre una infinidad de aplicaciones de uso cotidiano.

La aproximación data-driven es la base del Aprendizaje Automático, área de la Inteligencia Artificial (una especie de hija predilecta) que se hizo famosa cuando saltó del ámbito académico al mundo de la gestión con la denominación Minería de Datos de la mano de otras disciplinas como la estadística, la econometría, la matemática aplicada, la gestión de datos, la visualización, la teoría de juegos y la genética. Con los años y las modas todo esto fue sintetizado bajo el nombre de Analítica de Datos, concepto que utilizaremos en este trabajo.

Los protocolos, metodologías y prácticas profesionales de la informática clásica y de la Analítica de Datos son diferentes. Si bien tienen obviamente puntos en común (ambas usan datos y usan computadoras para su trabajo, por ejemplo), la lógica es diferente: la primera desarrolla programas que manipulan datos, mientras que la segunda manipula los datos para inferir modelos.

En la informática clásica el objetivo primario de los programas es almacenar representaciones digitales de eventos: tal día, a tal hora, tal persona pagó \$X en concepto de cancelación de tal factura de tal servicio. Dichos datos son utilizados posteriormente por la organización dueña del sistema (o, por lo menos, de los datos) para obtener información que minimice su incertidumbre a la hora de detectar morosos, generar su balance contable, pagar impuestos, etc. En este uso tradicional, los datos de la organización son utilizados para generar información para la toma de decisiones con un tratamiento de tipo transaccional.

Sin embargo, como dijimos, el mundo de los datos cambió radicalmente. Ahora a los datos generados por los sistemas de información organizacionales se deben sumar los datos registrados por millones de personas, sensores, cámaras, teléfonos inteligentes, cajeros automáticos y cualquier otro dispositivo interconectado a través de los cuales se dejan huellas digitales que quedan a disposición de las organizaciones con la posibilidad de ser transformadas en información.

A diferencia de una encuesta sistemática, los datos masivos son anárquicos y espontáneos (Sosa Escudero, 2019). Es decir, los datos no fueron generados por el propósito de crearlos, como en las respuestas a una en-

cuesta tradicional, sino como resultado de otra acción (compartir un mensaje en redes sociales, pagar con una tarjeta de crédito, entrar a un sitio web, etc.). Tradicionalmente los datos digitales se conciben como una planilla electrónica con columnas homogéneas que en las filas contienen caracteres, fechas, cantidades, importes, códigos, etc. Hoy los datos digitales toman a la vista formas diferentes: las cámaras dejan imágenes o videos; los diferentes sensores dejan innumerables formas de representar lo que miden; las personas dejamos textos, hipertextos con abreviaturas, emoticones, palabras mal escritas e infinidad de formas de expresión visual que no aparecen en los diccionarios. Internamente todos estos formatos digitales terminan siendo números que una computadora interpretará como pueda o como la semántica que le demos la guía.

Así, hoy los datos tienen un valor potencial aunque la forma en que van a ser utilizados no esté clara. En Analítica de Datos, los resultados más interesantes se dan por la combinación de datos de orígenes diversos que ningún grupo de desarrolladores definió jamás. Las combinaciones más extrañas de datos han dado resultados sorprendentes. La mezcla de las más diversas fuentes es la que permite a los modelos descubrir conocimiento escondido en los mares (o ríos caudalosos) de datos, con un tratamiento masivo basado en los grandes números.

### 3. Principales características de las prácticas de Analítica de Datos

Existen desafíos ya trabajados por la literatura para la gestión de datos masivos orientada a responder preguntas y/o formular hipótesis a partir de técnicas de modelamiento y análisis. Uno de ellos es la privacidad, dada la importancia de conciliar la precisión de los algoritmos con un adecuado uso de datos, en especial cuando se trata de datos sensibles de las personas. Otro desafío es la disponibilidad de profesionales especialistas en utilización de múltiples fuentes de datos de diferentes orígenes para explorar, generar preguntas, realizar análisis de escenarios y cuestionar supuestos y procesos existentes (los denominados científicos de datos). En este apartado haremos referencia a otros cuatro desafíos que consideramos que las prácticas y productos de la Analítica de Datos (AD) deben tener en cuenta.

El primer desafío podríamos denominarlo **caja negra**. En los inicios de la AD los algoritmos descubrían reglas interpretables por las personas. Utilizaban miles de datos como materia prima y relacionaban decenas de atributos que permitían predecir con buena precisión si, por ejemplo, de acuerdo a los antecedentes financieros de una persona correspondía el otorgamiento de un crédito. En general los modelos generados eran en-

tendibles por humanos y tenían la capacidad de explicar porqué habían tomado una decisión y no otra. Actualmente los algoritmos de la AD pueden llegar a producir modelos incomprensibles. Los datos que dan forma a estos algoritmos se cuentan en miles de millones y los atributos de a miles. Los modelos que se descubren a partir de estos datos son tan complejos que muchas veces escapan a toda capacidad humana de interpretación y los algoritmos tampoco son capaces de explicar la racionalidad de la decisión. Esto se debe en particular a que la capacidad de explicación de las decisiones no es una premisa de diseño, lo que produce modelos cada vez más opacos y complejos. Los originales árboles de decisión hoy se han convertido en enormes “bosques aleatorios” o complejos cálculos bayesianos o redes de redes (neurales) conocidas como Deep Learning. El riesgo es claro: si delegamos decisiones importantes en algoritmos de esta naturaleza, perdemos capacidad para explicar la racionalidad que las sustentan.

El segundo desafío de la AD es el **autoaprendizaje**. La definición clásica del Aprendizaje Automático (como dijimos, área de la Inteligencia Artificial y base de la AD) dice que el modelo aprende si, a fuerza de repetir una tarea, la realiza cada vez mejor a partir de analizar la evidencia (su experiencia). Esta definición requiere de un modelo, de una tarea, de la evidencia que va dejando su propio accionar y de una medida de performance que le permita medir qué tan bien está haciendo su tarea. Los modelos pueden estar sujetos a cambios continuos, leves o profundos, dependiendo de cómo cambien los datos, o lo que éstos representan. Si la evidencia cambia, los sistemas detectarán que los modelos deben adecuarse a las nuevas circunstancias. Por lo tanto, el comportamiento de los modelos generados inductivamente no es permanente dado que por su propia naturaleza se adecúan a las nuevas situaciones. La diferencia principal de los algoritmos de AD respecto a los algoritmos de la informática clásica es que su comportamiento se modifica continuamente a partir de los datos que recibe.

El cambio constante y la automatización de los procesos de AD genera una **creciente distancia de las decisiones algorítmicas** (tercera característica). Hace unos pocos años, los mineros de datos aplicaban metodologías de desarrollo en las que preparaban los datos, generaban modelos, los testeaban, realizaban cambios y volvían a empezar hasta encontrar uno bueno. Este proceso iba dejando evidencia digital que pudo usarse para alimentar modelos que observan la generación de modelos. La práctica de la AD va cambiando rápidamente y se van automatizando los propios procesos de elaboración de modelos. Buena parte de la producción de modelos de AD se va alejando cada vez más de la manipulación humana y va dejando que otros modelos denominados meta-algoritmos vayan tomando el mando. Por lo tanto, controles, intervenciones, ajustes, etc., quedan fuera del alcance

de las capacidades humanas y son delegados en otros modelos que toman las decisiones.

El cuarto desafío está dado por los **sesgos**. Los datos como materia prima, son representaciones de hechos pasados generados de una forma determinada. Muchos de estos datos fueron representaciones de acciones humanas con toda su impronta de creencias, costumbres, valores, conocimiento y estados de ánimo. Decisiones tomadas en el pasado por humanos en un contexto definido fueron abstraídas en pocos datos que representan el hecho. Luego esos datos son tomados por algoritmos que los usan para definir su propio comportamiento, a imagen y semejanza de sus predecesores. Precisamente ésta es la idea base: los algoritmos aprenden del pasado para hacer mejor las tareas que hoy realizan las personas, con lo positivo y lo negativo que ello puede implicar. Por ejemplo, si en el análisis de candidatos para ocupar una posición hay en la evidencia una predisposición a elegir hombres antes que mujeres, esto quedará plasmado en el algoritmo.

Si al caudal de datos aportados por el Big Data, cuya veracidad debe ser puesta a prueba, le sumamos las características explicitadas en este apartado, obtenemos una combinación de riesgo potencial alto y disruptivo para las prácticas burocráticas típicas de los aparatos estatales. El ámbito privado tiene menos restricciones y riesgos que el sector público, al mismo tiempo que ha ido generando con los años prácticas, protocolos y estructuras organizacionales para mantener las características de la AD bajo control. Es decir, una empresa puede utilizar los modelos basados en datos con las características descritas para, por ejemplo, verificar que un producto cumple con la calidad adecuada o no, un cliente es rentable o no, cuál empleado debe recibir un bono y cuál no, con restricciones y riesgos mucho más acotados en comparación con un organismo público que tiene lógicas y requisitos mucho más exigentes al momento de decidir, por ejemplo, si un beneficio es denegado a un ciudadano o si un trabajador es ascendido. Como es de imaginar, los riesgos relacionados con los problemas de transparencia, la falta de procesos explícitamente definidos y los sesgos negativos son altísimos en el ámbito público en comparación con el privado.

## **6. El impacto de los datos en las estructuras organizacionales**

En los últimos años, las organizaciones con mayor uso intensivo de Tecnologías de la Información (TI) fueron reconfigurando roles a partir de la revolución en el mundo de los datos. En este contexto, el rol del CIO (Chief Information Officer o responsable de tecnología) se ha orientado cada vez a la compleja gestión de infraestructura y provisión de servicios de TI (sistemas de información incluidos). Por otro lado, se creó el rol de CDO (Chief

Data Officer o responsable de datos) a partir de la consideración de que los datos son un activo tan importante en las organizaciones que su gobierno y su tratamiento requieren de una estructura específica que, junto al CIO, reporta a la máxima autoridad de la institución. Asimismo, se creó el rol de CISO (Chief Information Security Officer o jefe de seguridad) por considerar que la protección de los datos deja de ser un problema de las áreas de TI para tener incumbencia institucional. El CISO se suele articular también con el CIO y el CDO (Deloitte, 2016).

Finalmente apareció el rol de CDxO (Chief Digital Transformation Officer o jefe de transformación digital) al considerarse que la apropiación de nuevas tecnologías es la que guía y transforma la gestión incluso las funciones esenciales de cualquier organización. Este rol es el responsable de imaginar el futuro de la organización a partir de la apropiación de tecnologías, las cuales pueden ser nuevos sistemas de información (potestad del CIO), nuevos servicios basados en datos o la incorporación de “gadgets” que provee la industria de TI (Alexa de Amazon, Watson de IBM, el sistema Quirúrgico Da Vinci, por nombrar solo algunos ejemplos) y pueden alimentarse con la evidencia institucional para determinar su comportamiento (potestad del CDO).

En particular el CDO pasa a comandar las prácticas propias de la AD, cuya misión es llevar y mantener a la institución en un paradigma data-driven. Grandes y medianas empresas privadas e incluso organismos públicos han apropiado las prácticas de AD y las utilizan para sustentar sus decisiones basadas en evidencia, aprovechando la masiva cantidad de datos digitales que poseen en sus reservorios organizacionales. Una tarea relevante del CDO es la denominada gobernanza de datos. Las enormes cantidades de datos deben ser organizadas, limpiadas, ordenadas, clasificadas y validadas. Como toda materia prima, los datos deben pasar por un riguroso control de calidad dado que el uso de los datos directos de la fuente suele tener resultados malos.

La AD, responsabilidad de CDO, tiene una fuerte relación con las áreas de los CIO y los CISO. La infraestructura, la capacidad de almacenamiento y procesamiento y los datos organizacionales utilizados por AD son potestad del CIO. Todo el contexto de los datos, sobre todo cuando se trata de datos sensibles o bajo la protección de leyes específicas, debe estar bajo la mirada del CISO. Y, como hemos visto, muchas de las innovaciones que puede proponer un CDxO también estarán moldeadas por los datos institucionales administrados por el CDO.

En nuestro país, la Administración Federal de Ingresos Públicos es un caso interesante de transformación organizacional para la apropiación de las prácticas de AD. Esta organización fue adoptando en los últimos años estructuras y roles en sintonía con los nuevos desafíos. Así, el área responsa-

ble de la seguridad informática se escindió del área gestionada por el CIO y pasó a depender de la máxima autoridad del organismo. De forma análoga, el área responsable de inteligencia de negocios siguió el mismo camino creándose la Dirección de AD. Durante 2019 hubo un intenso trabajo para conformar el área con profesionales de diversas formaciones y cubrir roles orientados a la gobernanza de datos, generación de modelos y producción de reportes inteligentes. Diversos proyectos de fiscalización inteligente basada en la evidencia digital fueron desarrollados en esta Dirección de AD (Poggi, 2020).

## 7. Reflexiones finales

A pesar de que normalmente cuentan con grandes volúmenes de datos, las organizaciones públicas no acompañaron la evolución de las técnicas relacionadas a la AD de los últimos años. Si bien es cierto que la gestión pública no debe ir detrás de modas y debe darse tiempo para pensar las respuestas adecuadas a los cambios que se generan en la sociedad, estos tiempos son cada vez más cortos y los riesgos que se presentan por la escasa acción son cada vez más altos.

En este sentido, y yendo más allá de las conocidas formas de recolectar, publicar y utilizar datos por parte de los gobiernos, las cuales sirvieron para generar aplicaciones para enfrentar la pandemia del COVID-19, las experiencias documentadas sobre AD en el sector público latinoamericano son pocas, aisladas y producto más bien de iniciativas individuales de determinados organismos.

Fortalecer el Estado nos exige una gestión pública crecientemente basada en datos y evidencias. El sector público todavía tiene un largo camino por recorrer para afrontar su gestión con prácticas organizacionales adecuadas. Pero vale la pena el recorrido dadas las potencialidades y los desafíos existentes.

## Bibliografía

Deloitte (2016): “The evolving role of the chief data officer in financial services: From marshal and steward to business strategist”. Disponible en <https://www2.deloitte.com/ba/en/pages/financial-services/articles/the-evolving-role-chief-data-officer-financial-services.html>

- Harari, Yuval Noah (2018): 21 lecciones para el siglo XXI, Editorial Debate, Buenos Aires.
- Poggi, Eduardo (2020): “En ciencia de datos hay una conversación constante con la información”, entrevista realizada para Neurona BA, Buenos Aires, marzo. Disponible en <http://neurona-ba.com/en-ciencia-de-datos-hay-una-conversacion-constante-con-la-informacion/>
- Sosa Escudero, Walter (2019): Big Data, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.



# La política de salud para el abordaje del Covid-19

Ana María Planella

## 1. Principios rectores

Los principios rectores de una política de salud en tiempos de pandemia deben ser concebir a la salud como un derecho ciudadano, pensar a la participación ciudadana por su calidad y poner énfasis en la desigualdad para disminuir las desigualdades.

### *1.1 La salud como un derecho ciudadano*

En Argentina es necesario mejorar el servicio público de salud centralizado en los derechos ciudadanos, como forma de asegurar el bien salud a través del respeto a la dignidad de las personas.

El Gobierno Abierto plantea ideas básicas: a) la participación y aprovechar el conocimiento y la experiencia del usuario; b) la transparencia; y c) la colaboración. Esto implica la modernización del Estado e inclusión digital. De acuerdo a ello podemos considerar la mejora del servicio público de salud.

Una limitación del gobierno abierto es la forma poco democrática de gestión, tan típica del Sistema de Salud. Otras limitantes están referidas a la integración de procesos y servicios, debido a que cada servicio es un feudo.

### ***1.2 La participación ciudadana por su calidad y no por su cantidad***

Una transformación cualitativa de la participación depende no tanto de la tecnología, sino de la organización y el trabajo en red para modificar procesos y modelos organizacionales. Los hospitales actualmente son para todos y sostenidos por el Estado y la seguridad social. El cambio organizacional debe ser a través del sistema integrado de redes. La completa comprensión de la lógica del cambio depende siempre de la percepción retrospectiva. Se pueden dar posibles futuros que están contenidos en las disposiciones y tendencias del presente.

### ***1.3 La equidad para la disminución de las desigualdades***

Se debe tener en cuenta la equidad en el abordaje de la pandemia y reorganizar asistencialmente el sistema de salud.

Hay tres ejes a tener en cuenta:

#### **a. Equidad y derechos:**

La equidad debe estar basada en derechos. Así debe haber *equidad en el derecho a la salud*. La calidad no está en la prestación ni en lo que hace la población sino que está en el vínculo entre lo que uno hace y el paciente (ciudadanos más formados, es decir, lo que la población sabe sobre salud). La subjetividad del usuario implica el momento de verdad. Entre el técnico y el usuario se genera el conocimiento participativo.

#### **b. Equidad en la protección frente a los riesgos:**

Equidad en el riesgo de enfermar/morir implica a la prevención. La prevención atenúa la exposición a los riesgos.

**Los dispositivos de carácter preventivo** son el barbijo, la cuarentena y la visión más amplia de la vacuna que contempla los factores protectores.

El dispositivo de carácter preventivo debe contemplar el derecho a la salud bio-psico-social y ecológica. Se pueden vulnerar los derechos en cualquiera de esos cuatro ámbitos.

#### **c. Equidad en la distribución del saber y del poder:**

Existe asimetría del poder en la relación médico-paciente. En esta relación se deben democratizar los saberes del profesional de la salud hacia el paciente.

Como toda la atención es experimental por ser una enfermedad nueva, se debe realizar el consentimiento informado, el cual consiste en informar los riesgos que puede tener el paciente con el tratamiento clínico y transferirle cómo manejarse en el auto-cuidado.

Al sistema de salud es importante considerarlo como una organización que aprende. El sistema de salud se debe reorganizar teniendo en cuenta al equipo de salud y las políticas de salud deben abordar la pandemia con revisión continua de la atención de esta enfermedad nueva pero con mejora institucional en función de la asistencia de la población.

## **2. Problemas de salud en Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)**

Los problemas que se perciben desde el equipo de salud y desde los pacientes son la demanda espontánea y la inducida por el equipo de salud (la parte visible del témpano).

Los problemas que no se perciben son la demanda oculta y reflejan los problemas sociales (el témpano sumergido en el agua).

Los principales problemas de salud prevalentes son:

### ***1.1 COVID-19***

La vigilancia epidemiológica detecta casos para la atención adecuada de los pacientes y la implementación de las medidas de investigación, prevención y control tendientes a reducir el riesgo de diseminación de la infección en la población.

### ***1.2 Aumento de la desnutrición en chicos 0-10 años***

La desnutrición influye en la morbilidad y mortalidad infantil, así como en la prevalencia de enfermedades crónicas y puede generar daño cerebral irreversible.

La desnutrición en la niñez se da en zonas de desigualdad socioeconómica, con graves problemas de vivienda y en el acceso a servicios públicos.

### ***1.3 Dengue***

Es una enfermedad viral que se transmite a través de la picadura de un mosquito hembra infectado, no de persona a persona. Existen cuatro serotipos de virus del dengue y cuando una persona contrae uno de los serotipos, queda inmunizada contra ese serotipo, pero puede infectarse con los otros tres.

A partir de una segunda infección, puede presentar las formas graves de la enfermedad. La prevención es **la eliminación de los** recipientes que contengan agua (criaderos de mosquitos).

## **3. Hacia la reestructuración del sistema público**

Para resolver los problemas de salud en AMBA se plantea la reestructuración del sistema público. Algunos elementos a tener en cuenta son:

- El sistema de salud actúa como una sala de situación entre el centro de salud (primer nivel de atención), el hospital (segundo nivel de atención) y las redes de lo local (municipio) o de la provincia.
- Acceso a medicamentos: es importante adaptar al usuario la medicación y accesibilidad en la atención
- El sistema de salud: requiere la integración de la red de hospitales con los centros de salud
- Modelo de financiamiento: análisis de cada región sanitaria de la provincia, en función de la ley de co-participación. Es importante sostener el financiamiento privilegiando el primer nivel de atención (centro de salud) para prevenir el COVID-19.
- La dispersión de precios de los medicamentos debe ser ordenada
- Se debe seguir la ley de prescripción de medicamentos por genérico
- Salud mental: poner el acento en los consumos problemáticos. Avanzar en la desmanicomialización significa que se debe trabajar en red y generar dispositivos comunitarios
- En los hospitales generales, las salas de internación deben equiparse con red Wifi que permite la asistencia remota y facilita el contacto de los pacientes internados con sus familiares, a través de videollamadas
- Las salas de rehabilitación, junto a las de UTI (Unidad de Cuidados Intensivos o Terapia intensiva) y UCIM (Unidad de Cuidados Intermedios), son lugares con atención en forma presencial, brindada por psicóloga/os conteniendo lo afectivo de la pandemia
- Asistir y acompañar al equipo médico en situaciones de estrés con talleres para el equipo de profesionales que está en la primera línea.

- Importancia de la prevención primaria
- Respuestas regionales para prevención secundaria y terciaria
- Planificación estratégica y participativa, sustentada desde la investigación en función de abrir canales institucionales comunitarios legitimados
- La tecnología informática en salud debe contribuir a reformular el sistema. Así, por ejemplo, la historia clínica debe ser digitalizada.
- La salud es una construcción colectiva entre el equipo de salud interdisciplinario y la comunidad. Cada municipio de acuerdo a cómo está constituido debe implementar diferentes modelos para manejarse en la organización de la salud.
- El abordaje de la atención atraviesa a los trabajadores de la salud y a la comunidad, por esto es necesario trabajar en red. Los recursos deben ser móviles según dónde se genere el problema. De ahí la importancia de los tráileres.

## **Conclusión**

El sistema de salud se debe reorganizar teniendo en cuenta al equipo de salud y su capacitación- acción dado que todo se realiza en el aquí y ahora y las políticas de salud deben abordar la pandemia con revisión continua de los hallazgos respecto a la atención de esta enfermedad nueva pero con continuidad en las mejores formas de abordaje y asistencia de la población, con cobertura de los pacientes, los profesionales y la comunidad en general para su mejor bienestar en la salud.



## **Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública**

Noemí Pulido, Mercedes Llano y Mercedes Iacoviello

Diversos autores vaticinan que el desarrollo exponencial de la tecnología expande una metamorfosis copernicana tanto en el mundo del trabajo como en las modalidades de gestionar lo público. Numerosas proyecciones centraron los esfuerzos modernizadores en la agenda de gobierno electrónico en menoscabo de la agenda administrativa, cuya priorización quedó postergada y opacada ante el atractivo del impacto digital. Fuera de todo cálculo previo, la expansión global del COVID 19 aceleró e intensificó a un ritmo inusitado un proceso de tecnologización del accionar público, ya en lenta gestación, especialmente en ciertos ámbitos y niveles de gobierno. La inesperada realidad hizo de la digitalización la norma y, con ello, introdujo intempestivos cambios en materia de gestión de las personas, cuyos cimientos eran ya frágiles para su adecuado desarrollo previo a la crisis sanitaria.

Los gobiernos se vieron constreñidos a internalizar estas innovaciones y ponerlas al servicio de la lucha contra el flagelo de la pandemia, en un contexto de crisis en el que la ciudadanía, especialmente en una región con tradición hiperpresidencialista como la argentina, demandaba un estado omnipresente que resolviese todo, independientemente de la disponibilidad de recursos fiscales y de sus capacidades. El estado debió desplegar una pluralidad de herramientas para liderar el manejo de una crisis social que reviste una altísima complejidad (Cortázar, 2020).

En tal sentido, la propagación de la pandemia ha empujado a las administraciones públicas a un protagonismo sin precedentes en la provisión de servicios masivos en materia de salud, seguridad, educación, protección de segmentos vulnerables, reordenamiento del espacio y la vida pública. Esto ha implicado la reorganización espacial y virtual de prácticamente todas sus prestaciones. Las competencias organizativas se han tensionado hasta su límite, e incluso se han visto desbordadas por la imposibilidad de tener planificada la demanda agregada derivada de la emergencia, que resulta por definición incalculable. Esta generación de decisores públicos no había experimentado antes la espiralización de decisiones que requeriría dar respuestas acordes al compás y la velocidad del esparcimiento de la pandemia.

El súbito reacomodamiento de prioridades gubernamentales y la abrupta ruptura de las rutinas estatales clásicas en el contexto de crisis, han dejado al desnudo las débiles capacidades estatales para el despliegue de una multiplicidad de tareas que el estado debió asumir ante el nuevo escenario, incluyendo las funciones consideradas esenciales. Las fallas del estado se evidenciaron, con fulgor, en un marco en el que el margen de error resulta inaudito ante los potenciales costos sociales y sanitarios que representan decisiones públicas desacertadas (Cortázar, 2020).

La gestión pública remota, sujeta al alcance de la conectividad, ha sido el eje del oleaje innovador en materia procedimental. Ello ha generado formatos asimétricos y parciales de gestión virtual, que han tornado evidente el “apagón administrativo” o suspensión de aquellos servicios en los que faltó la capacidad, la tecnología de la gestión remota o el liderazgo de la organización laboral que ella conlleva. Aunque el estado se trasladó de las oficinas públicas al seno de los hogares, su capacidad de penetración infraestructural a lo largo del territorio quedó trunca a raíz de la brecha digital imperante, afectando a los sectores más vulnerables. Este mapa ha dado lugar a la configuración de lo que O Donnell (2008) denominó zonas marrones, pero caracterizadas ya no por el tenue alcance del sistema legal, sino por la desconexión digital. De este modo, la virtualización del accionar gubernamental ha dejado al descubierto las profundas desigualdades sociales que atraviesan a nuestros países y las frágiles capacidades estatales existentes tanto para conducir la emergencia como la cotidianeidad de la vida pública.

Pero más allá de esas debilidades que el devenir de la pandemia ha dejado traslucir, la repentina virtualización del accionar estatal se ha constituido en la base de las hipótesis, muchas de ellas entusiastas, de futuras “nuevas normalidades”. Sin embargo, con la traducción de vías presenciales a virtuales no se salda automáticamente el legado anacrónico de las “viejas anormalidades” de la gestión de asuntos públicos. Las modalidades de administración emergentes para mitigar los efectos de la pandemia, lejos de

hacer tabula rasa del pasado, convergen con procedimientos, prácticas informales y patrones culturales enquistados en la dinámica estatal y política.

El “hacia dónde va” la administración no puede ser disociado del “de dónde viene”. El patronazgo, el corporativismo y la excesiva rigidización han moldeado las trayectorias de reformas administrativas regionales, favoreciendo la inestabilidad, superposición y fragmentación de los cambios institucionales. La deformidad (el fenómeno sobra-falta) (Oszlak, 2020) y la politización de la burocracia reflejan esa arraigada y, a veces, inquebrantable herencia. La institucionalización parcial de meritocracias, ya sean más clásicas o más flexibles, operan como condicionantes del arraigo y la sostenibilidad de la gestión remota.

La tensión entre lo viejo y lo nuevo ha conducido a diversos expertos a plantear si estamos frente a un punto de inflexión o a un paréntesis en las formas de gestionar lo público. Este dilema da lugar, al menos, a la proyección de tres escenarios posibles. Un primer escenario plantea un retorno a la “normalidad convencional” en el que, una vez superada la emergencia, se reanuden las prácticas habituales y, a lo sumo, todo siga su curso ordinario, pero con mayor distancia física, barbijo y alcohol en gel. Un segundo escenario, de “nueva normalidad anómala” en la que los vicios instalados se amalgamen con el uso de las nuevas tecnologías al servicio del control político de los individuos. Y dejamos para el final como tercer escenario posible una “nueva normalidad virtuosa” en el que los cambios disruptivos atemperen, y en el mejor de los casos destierren las viejas anomalías.

Algunos especialistas son proclives a avizorar una “nueva normalidad convencional”, equivalente o idéntica a la realidad administrativa pre-COVID 19. La gestión virtual se disiparía para reinstalar las antiguas prácticas presenciales, sin mayores cambios, más que la realización de ocasionales reuniones remotas y el eventual uso de protecciones sanitarias. Lo aprendido al ritmo vertiginoso de la emergencia se desanda a la misma velocidad, prevaleciendo el peso de las corporaciones y las costumbres. En este caso, el teletrabajo sólo habría representado un traslado provisorio de las rutinas estatales a los domicilios particulares de los servidores. El cambio se circunscribe a confinar el trabajo público en las casas, reproduciendo la misma lógica de apego a los procedimientos y de desapego a las demandas públicas. Una vez superada la emergencia sanitaria, la agenda electrónica y la de modernización administrativas seguirán avanzando de manera desacoplada.

Otros plantean que la pandemia podría decantar en una “nueva normalidad anómala” en la que lo peor del pasado confluya con la desnaturalización perversa de las TICs. El cuadro postpandemia se caracterizaría por la persistencia de una burocracia altamente politizada en el trabajo remoto degenera en “telemilitancia” al servicio de la construcción de poder político partidista, personalista o populista. Complementariamente, subsiste un eje-

cutivo altamente centralizado, haciendo uso discrecional de las potestades extraordinarias que les fueron concedidas para conducir la emergencia. Se erige un estado orwelliano que se sirve de las tecnologías para establecer un férreo control social que amenaza el pleno ejercicio de las libertades individuales (Oszlak, 2020). Así, converge la consolidación de una administración opaca, atravesada por lógicas clientelares y corporativas, alejada de las necesidades del ciudadano, con el afianzamiento de una sociedad al descubierto, sin garantía sobre sus derechos más elementales y penetrada por un estado que sobre ella ejerce el ciberpatrullaje, apoyado en la utilización tergiversada de la técnica.

Pero también una posible derivación de la pandemia sería la configuración de una “nueva normalidad virtuosa” relacionada a la emergencia de un paradigma de organización estatal, producto de un reeditado contrato social ajustado a las actuales circunstancias. Esta transformación implica deconstruir los diseños institucionales petrificados, aferrados al statu quo para reconstruir un modelo de gestión orientado al ciudadano y con foco en el desempeño. Supone dismantlar el andamiaje de un estado focalizado en las rutinas y los procesos para transitar hacia la edificación de una burocracia profesional flexible al servicio de la ciudadanía, despojada de capturas políticas, económicas y/o sindicales. Trasciende el plano meramente tecnocrático para centrarse un giro cultural que rompa con el peso de la lógica corporativa, clientelar, autorreferenciada y rigidizada.

El énfasis en un estado cada vez más cibernético resulta insuficiente si esa tecnificación de la gestión pública no evoluciona en sintonía con el desarrollo de soluciones para uno de los problemas del estado más sustanciales: las personas (Cortázar, 2020). Este modelo de administración siglo XIX entraña la fusión y complementariedad entre las agendas del gobierno electrónico y abierto y la agenda del servicio civil, ambas divorciadas en el presente.

Los modelos de función pública requieren ser repensados para introducir el nivel de cualificación acorde a la consolidación de una administración digital. Su adaptación a las renovadas y contemporáneas necesidades conlleva la introducción de cambios estructurales que aseguren una gestión más flexible, aunque no por ello menos meritocrática. Las modalidades de contratación, la permanencia en el estado, el progreso en los puestos, las escalas salariales, en general, las reglas y prácticas de la gestión de personas deben recalcularse para lograr atraer una gran masa de talento digital que opere como soporte a la disrupción tecnológica (Lafuente, 2020).

La urgente reconfiguración nos enfrenta a desafíos de “base cero”. En América Latina un repertorio sucesivo de Cartas para navegar el cambio virtuoso ha sido producto de consensos de alto valor para nuestras Administraciones Públicas desde el comienzo del siglo XXI. Estos consensos, sus

principios rectores, valores e instrumentos generales y específicos por cada una de las dimensiones del quehacer público constituyen bases nítidas para apartarnos de distorsiones y anomalías persistentes. Su conjunto no puede ser circunscripto a la categoría de las recomendaciones tecnocráticas. Su aplicación efectiva aseguraría una evolución significativa de la cultura político-administrativa arraigada que nos ha traído hasta aquí.

En esta línea los consensos documentados en Cartas Iberoamericanas apuntan a crear servicios civiles profesionales de evidente capacidad funcional, meritocráticos y flexibles, con una dirección pública orientada y evaluada por sus resultados (2003); aplicación del canal digital para el servicio situado a los ciudadanos, la prestación de aplicaciones móviles y servicios remotos, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas; la interoperabilidad integral de los datos (2006 y 2016) la gestión de la participación ciudadana igualitaria para incidir en la diseño y gestión de las políticas públicas (2009), la correspondencia entre la ampliación de los derechos y las obligaciones ciudadanas (2013), códigos de conducta, rendición de cuentas y mecanismos de control cruzado y efectivo que operacionalizan la ética y la integridad en la función pública (2018), en 2020 el consenso por la Innovación Pública Iberoamericana se encuentra en acelerada construcción. En este punto resta articularnos para la acción efectiva de la transformación real.

La tan necesaria transformación conlleva el redireccionamiento del comportamiento de los agentes, anclados ahora en plataformas y esquemas laborales virtuales, hacia la provisión de servicios y productos de calidad. El estado ensimismado deja de ser el principal para convertirse en el agente de los ciudadanos, sujetos participativos e involucrados en las decisiones públicas. Requiere por tanto de los servidores públicos competencias que apunten al logro de los resultados esperados por la ciudadanía, y para su identificación proponemos como punto de partida el diccionario contenido en la Guía Iberoamericana de Competencias Laborales (CLAD, 2016).

Estamos afirmando, con intención, que es la perspectiva del **teleservicio** la que materializa y sintetiza el conjunto de esas radicales reconversiones del sector público. El teleservicio significa el diseño y la puesta en marcha de una administración profesional y cibernética con capacidades para reproducir resultados alineados a las demandas ciudadanas. Una burocracia moderna que maximiza el uso de la tecnología para generar canales de interacción directos con la ciudadanía y mecanismos de rendición de cuentas de su labor. Ese nexo estrecho y transparente con la sociedad requiere la consolidación de un colectivo de agentes empáticos, comprometidos y con una vocación de servicio de tal intensidad que los estimule a extremar la entrega personal en situaciones críticas como la que atravesamos (Schuster et al., 2020).

## Énfasis a modo de cierre

1. La pandemia ilumina, en dosis equivalentes, el legado de las anomalías históricas de nuestras administraciones y el sendero de futuro cuya viabilidad está condicionada por su legado.
2. Los consensos regionales están documentados, y pendientes de que la sucesión electoral en los turnos de gobierno se base en el principio de continuidad jurídica para sostener los compromisos de implementación.
3. El mapa del genoma de la administración pública XXI está escrito y disponible para los líderes transformadores que se atrevan al cambio de paradigma.
4. El teleservicio sirve a una operación de diseño que toma como centro y punto de partida la empatía con el ciudadano al que sirve, libera el límite de circunscribir el teletrabajo como agenda de negociación gremial.
5. La multicanalidad de los servicios públicos debe asegurar a los ciudadanos la prestación de los servicios físicos y directos, los que pueden ser rediseñados con mayor eficacia, en tanto altos volúmenes de servicios y de entregas se desplazan a los canales digitales y a las aplicaciones móviles del estado.
6. La administración pública digital es un artefacto de época que no puede socavar la calidad de las instituciones de la democracia, ni gestionar los datos públicos con finalidades de control ciudadano, ajenas al teleservicio.

## Bibliografía

- CLAD (2016). Guía referencial iberoamericana de competencias laborales para el sector público. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>
- CLAD. Declaraciones y Consensos Iberoamericanos. <https://clad.org/declaraciones-y-consensos2/>
- Cortázar, J. C. (2020). Y el dinosaurio todavía estará allí. Notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID -19. <http://jccortazar.com/y-el-dinosaurio-todavia-estara-alli-notas-sobre-los-desafios-de-la-gestion-publica-despues-de-la-emergencia-del-covid-19/>
- Lafuente, M. (6 de mayo 2020). ¿Cómo proteger la calidad de los servicios públicos esenciales durante la crisis? *Gobernarte*. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/como-proteger-la-calidad-de-los-servicios-publicos-esenciales-durante-la-crisis/>
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 42 (octubre),

- Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial* (1ª ed) . Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Schuster, C., Lauren, M, Sass Mikkelsen K., Meyer-Sahling, J., Bersch, J., Fukuyama, F., Paskov, P., Rogger, D., Mistree, D. y Kay. K. (2020). *Responding to COVID-19 Through Surveys of Public Servants*. doi: 10.1111/puar.13246

## Webgrafía

- Comunidad TIP. *Conversación* [Comunidad TIP- Travesía a la Innovación Pública]. Facebook. Recuperado el 5 de septiembre de 2020 de <https://www.facebook.com/groups/296775264603635>
- Iacoviello, M., Pulido N. y Llano, M. *Competencias para el día después. ¿Qué aprendemos como gestores públicos en tiempos de aislamiento?* [Webinar- TIP, CEDES]. <https://www.facebook.com/travesiatip/photos/g.296775264603635/683352299087789/?type=1&ifg=1>
- Longo, F. (2020, 17 de junio). *Reflexiones sobre la Administración Pública post COVID-19*. [Webinar- CLAD]. <https://o.clad.org/escuela-iberoamericana/videos-ciapp/2020>
- Montero, G. (2020, 29 de junio). ¿Cómo construimos una agenda de país frente a la nueva normalidad en la administración pública? [Webinar-Equipo Impulsar de la Reforma de la Función Pública]. <https://www.facebook.com/EIRFP/videos/2433156716974803>
- Ramos, C., Lafuente, M. y Velázquez, F. (2020, 12 de agosto). *Las administraciones públicas en la pandemia: experiencias de Uruguay y del BID* [Webinar- CLAD]. <https://o.clad.org/escuela-iberoamericana/videos-ciapp/2020>



## **Ética pública para un mejor estado. Reflexiones para agrandar las orejas de responsables políticos**

Jaime Rodríguez Alba

La pandemia del Covid-19 ha puesto de relieve la necesidad de un estado que bajo modelos de gobernanza a escala local y global instale a los derechos humanos como eje central de la gestión pública. Tematizar las problemáticas éticas que implica tal gestión es objeto de la ética aplicada a la gestión pública, tanto en su dimensión administrativa como política. No se trata sólo del compromiso real y efectivo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino también de diseñar e implementar infraestructuras éticas -en sus elementos normativos, institucionales, de socialización profesional, abordaje político y cívico- que coadyuven a la realización de los principios y valores contemplados en el marco general de los derechos humanos. El trabajo reseña algunos lineamientos para el diseño e implementación de infraestructuras éticas en las instituciones públicas. Lineamientos enmarcados en una concepción de la ética aplicada tanto a las políticas públicas como a los procesos de gestión pública.

### **Lo que la pandemia nos pone en la mesa ética**

Sin lugar a dudas la pandemia Covid-19 que estamos transitando está dejando secuelas en múltiples niveles de la organización social y existencial de las personas. Daría para mucho pensarla, sin incurrir en actitudes catastrofistas

ni en optimismos sobre el cambio de paradigma social, político y económico tras la misma. En nuestra realidad argentina, a mi juicio, podemos centrar la mirada desde la ética aplicada a la gestión pública en los siguientes elementos:

- La presencia de modelos de gestión burocrática que inducen un *ethos* en el servidor público con dificultad para abordar las cambiantes condiciones y requerimientos cívicos
- El abuso de medios coactivos poco eficaces que además generan una doble moral que incomoda a la ciudadanía
- Una comunicación política y prácticas de información pública que reflejan modelos de gestión nominalmente autorrepresentados como gobernanza pero en la práctica limitados por un *ethos* burocrático con rasgos jerárquicos

La primera de las observaciones la podemos remitir a modo de ejemplo, para su mejor comprensión, a la presencia de casos de restricción de los derechos de las personas, muchas veces en el límite de lo permisible en un estado de derecho. Hay diversos casos, pero como muestra podemos considerar la actuación de las autoridades y la policía de la provincia de Córdoba en el caso Solange. La aplicación del protocolo impidió, como sabemos por los medios de comunicación, que el padre de Solange, que había dado dudoso en un hisopado, pudiera transitar hacia la localidad de Alta Gracia para despedirse de su hija, enferma terminal de cáncer. Solange murió unos días después. El padre dio negativo. Le obligaron a regresar, escoltado por policías, a Neuquén. Posteriormente el estado nacional y las autoridades de la provincia generan normativas, regulaciones y protocolos para garantizar el derecho a la despedida de familiares en situación terminal. Pero lo que pone de manifiesto el caso es la presencia de la burocracia como solución a situaciones de excepción y tensiones éticas. El gran reto, por supuesto, es que tal burocracia sea ágil. Como se aprecia de modo excelente en la situación actual, tratar de regular lo excepcional tiene sus complicaciones.

La segunda característica relevante nos avisa de una doble moral presente en los discursos y prácticas de las autoridades. Por un lado, se invita a la ciudadanía a la responsabilidad cívica, pero por otro lado se establecen decretos, regulaciones y protocolos que general penas en lo civil y conforme al derecho penal. La ineficacia de tal sistema, más allá de lo problemático que resulta desde una reflexión y práctica ética, está a la vista de todo el mundo. Las mismas autoridades señalan que no se están cumpliendo las normas. Podríamos ver la situación incluso en sintonía con la famosa apreciación de Carlos Nino sobre la anomia boba. La exposición al riesgo de

salud es en sí algo que contraviene el básico interés de cualquier persona en su propia subsistencia como persona. Pero el abuso del discurso coactivo no ha tenido todo el efecto que se esperaba, a la luz de la exposición de casos de coronavirus. A esto habría que sumar la miopía en el análisis de la pandemia, minimizando la visión psico-social del tema y hegemonizando de manera desmedida la de los expertos en epidemiología. Ciertamente esta mirada es central, pero minimizar el análisis desde las ciencias sociales y humanas genera dificultades de gestión evidentes.

Finalmente, en el ámbito de la comunicación política, las políticas y prácticas de transparencia y de información pública, podríamos destacar dos grandes ámbitos de dificultad. El primero relativo a la información sobre la pandemia, los protocolos y las actuaciones y gestiones de crisis. El segundo, la propia comunicación política desde el ejecutivo. Conste que esta visión está pensada desde la ética, no desde las áreas técnicas al efecto.

Respecto a la primera dificultad, pese a la existencia de estándares sobre información y datos públicos, creo que queda claro a la experiencia cívica de cualquiera de nosotros las dificultades no tanto para acceder a la información cuanto a sus formatos. Por dar sólo un ejemplo, las resoluciones del COE (Centro de Operaciones y Emergencias) central en Córdoba se suben a una página poco amigable desde lo visual. Con poca información. Pero además dichas resoluciones se exponen en formatos PDF que limitan su visualización y claridad. La ciudadanía ha tenido que ir informándose de las medidas, disposiciones, etc., por los medios de comunicación, lo que supone sin duda el filtro que los mismos ejercen. Por otra parte, los informes sanitarios y de gestión de la crisis han seguido una pauta claramente unilineal con escasa participación cívica en los procesos comunicacionales.

En sintonía está el segundo ámbito de problemas. Sin entrar en detalles, pero es conocido por cualquier ciudadano el uso de expresiones “el botón rojo” -como si estuviéramos en una situación de guerra fría- o enunciados como “no tenemos la ciudadanía que debíamos tener”. Esta segunda constituye, desde el análisis ético y retórico, una clara expresión cuasi-inconsciente de elementos éticos: si no tenemos la ciudadanía que debíamos, tampoco tenemos -salvo que la representación política falle, lo que es en sí algo problemático para la ética política-, a los representantes que debíamos tener. De modo inconsciente se puso sobre la mesa ética un gran problema. En todo caso la comunicación política ha venido signada por moldes que podríamos calificar de paternalistas y con ciertos preocupantes tintes de carácter un tanto autoritario.

## Tematización ética

Existen múltiples modos de entender la ética, así como la ética pública, pero uno de ellos puede orientarse en la dirección de comprender la ética aplicada a la gestión pública como la tematización y posterior diseño de instrumentos de aplicación práctica de la conflictividad ética (Rodríguez Alba, 2020a). Esta conflictividad está presente en los procesos administrativos, por ejemplo, cuando se dan conflictos entre valores, normas o principios de instituciones distintas, o entre áreas de una misma institución, pero también conflictos entre las instituciones públicas mismas y los valores sociales o los valores generacionales, etc. La conflictividad está presente también en las políticas públicas. La jerarquización de necesidades en las políticas públicas, así como la búsqueda de pautas de conducta conforme a los lineamientos de las mismas (Sunstein y Thaler, 2017), implica todo un ámbito de problematizaciones éticas. La ética tiene, pues, en una primera instancia la tarea de analizar esta conflictividad. De hecho, una de las evoluciones de la ética en la administración pública (Cooper, 2001) ha sido la de abordaje de dilemas y conflictos de gestión pública.

Comprendiendo la situación actual, desde un primer momento se instaló en la agenda legitimatoria de las decisiones sobre la cuarentena la tópica divisoria entre defensa de la salud (posición popular, social, etc.) y defensa de la economía (posición conservadora, neoliberal, etc.) Sin embargo, como varios autores, entre otros quien esto sostiene (Rodríguez Alba, 2020b), sostuvimos tal tópica es ilusoria. El dilema entre salud y economía no es un falso dilema porque el principio de salud gobierne todo, sino porque lo económico también forma parte de la salud de la persona, como atestiguan innumerables estudios empíricos.

Más allá de esta caracterización de tipo general, la gestión de la pandemia ha puesto de manifiesto la hegemonía del ethos burocrático y sus implicaciones en la dimensión de existencia cívica. El caso Solange, como señalamos, es ejemplar al respecto. Cuando contemplamos la conflictividad ética podemos acudir a la ética convergente del argentino Ricardo Maliandi para poder encauzar el abordaje racional de tal conflictividad (Rodríguez Alba, 2020a). El burócrata, aún de la calle, que aplica protocolos y reglas, olvida la tensión entre un principio de justicia que sin duda ha de velar el gobierno de las personas en aras del interés público -limitar las acciones individuales para garantizar un equitativo acceso a los recursos sanitarios en situación de crisis como la actual- y un principio que tiende a la individualización de las situaciones (en bioética, por ejemplo, el consentimiento informado que permite cristalizar el principio de autonomía). Sin duda alguna las autoridades cordobesas aplicaron la norma considerando, al modo de una ética convencional de corte burocrático, que la satisfacción normativa

es de por sí indicador de objetividad y justicia. Pero no comprendieron que ante la posibilidad -los servicios médicos para atender situaciones críticas no estaban en Córdoba saturadas en ese momento- hubiera sido posible conciliar, hacer converger la tensión entre la generalidad de la norma burocrática y la individualidad del caso, sin sacrificar ninguna de las dos. Son muchos los modos que hubieran permitido esto. Por no señalar que el costo económico de la decisión (principio de eficiencia) fue mayor que otras posibles acciones.

Pretender que la solución a una excepción ha de estar regulada, en vez de comprender que las decisiones son justas cuando adaptan la norma al caso -la concepción de la *epiqueya* de los clásicos de la ética política: lo justo es aplicar desigualmente la ley, puesto que las situaciones son desiguales, pero siempre con el principio de justicia, equidad, universalidad, etc., como horizonte- es un claro ejemplo de la disritmia entre instituciones, prácticas, etc., y discursos. En lo declarativo se habla de gobernanza, flexibilidad, apertura, etc., pero en lo práctico se reproduce el ethos burocrático decimonónico.

Sin duda alguna, servidores públicos socializados en tematizar conflictos hubieran hecho de la situación algo distinto a la banalización burocrática. Tenemos aquí una primera área de oportunidad: la norma no cubre el mundo, lo encuadra.

Esa doble moral -escisión entre las declaraciones y las prácticas- se visualiza también en el abuso del discurso coactivo para regular la conducta ciudadana. Múltiples estudios empíricos (OCDE, 2018) muestran algo simple: tanto más se apela a la coacción y el control, tanto más se escurre la conducta cívica en sentido contrario. El enfoque de la economía conductual (Sunstein y Thaler, 2017) permite comprender que es preferible incentivar la integridad a perseguir la anticonducta. Y lo es desde la eficacia o impacto de las medidas en lo social (OCDE, 2018). La evidencia empírica confirma lo que la intuición y la imaginación ética aprehende por otros medios: apelar a la responsabilidad personal es más eficaz que disuadir respecto a la falta de la misma. Lo que no obsta, por supuesto, la necesidad de sanciones ejemplares respecto a las anticonductas, como la misma evidencia pone de manifiesto (OCDE, 2018). Podría visualizarse esto con la estrategia del gobierno de Canarias: una buena campaña publicitaria de concientización hace más que los discursos intimidatorios de los dirigentes políticos. Además, y esto es especialmente relevante para una ética cívica, un discurso coactivo imposible de cumplir produce lo que se busca evitar: una ciudadana enojada, cínica, anómica, etc. En este sentido, la tematización inter y transdisciplinar del ethos público ayudaría a evitar las desmesuras discursivas y la arrogancia de creer que la gobernanza procede de arriba abajo. Se constata empero la presencia de los viejos modelos de *ethos* burocrático y el

principio de jerarquía administrativa como fundamento último, inoperante en la práctica.

Finalmente, y sin entrar en detalles, resulta a todas luces evidente (OCDE, 2020; Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2015) que una adecuada política de integridad que comience por la ejemplaridad pública genera más impacto de la gestión conforme a los principios enunciados de acción (en este caso la defensa de la salud pública y de las personas como derecho humano y como objetivo de la gestión). En este sentido las formas, canales y contenidos comunicacionales e informativos no sólo han de seguir las pautas de acceso universal, claro, objetivo, etc., que hoy en día regulan diversos estándares de transparencia y datos públicos. Especial relieve adquiere que el gobierno sea amigable con la ciudadanía. Un gobierno amigable evita en todo momento modos jerárquicos, paternalistas (que invalidan la decisión individual y la divergencia), y por supuesto las tentaciones autoritarias -creer que la acción correcta emerge del cumplimiento con la disposición de la autoridad, por simplemente ser disposición de la autoridad). En este sentido la tematización de la comunicación política y la información pública podría orientarse conforme a los principios inherentes a toda ética dialógica: veracidad -principio que exige comprender la multidimensionalidad de los problemas públicos-, sinceridad -expresión del mundo tal como es, no como se espera escuchar o recibir que es-, simetría -permitir por canales y mediante una disposición a la escucha activa, la igual capacidad de narrar el fenómeno-, y reciprocidad -comprender el necesario derecho a réplica.

## **De la teoría a la práctica**

La ética nos tematiza las brechas éticas (Etkin, 2012) que emergen en las organizaciones e interacciones personales. La apuesta por la comprensión ética del mundo ayuda así al mundo mismo a seguir siendo mundo. Pero siempre existe el riesgo de una tematización privada de lo público -que todo quede en el fuero de la conciencia- e incluso genere una suerte de escepticismo o actitud cínica de legitimación de un mundo que se autofagocita en su propio deseo.

Para evitar la privatización de lo ético y orientar buenas prácticas emergen las herramientas de gestión ética. Son múltiples los modos de interpretarlas. En este lugar nos centramos en el enfoque relativo a los sistemas de integridad.

Como ya sucediera en las éticas aplicadas a los negocios, apostar por la inserción de la ética como herramienta para buenas prácticas, más que

como política de control de la corrupción, deviene un eje estratégico de gestión.

La primera de las exigencias nos exige, como hemos mencionado, conformar enfoques y equipos inter y transdisciplinarios. Trabajar en el arte ético de comprender y modificar el *ethos* exige la presencia no sólo de abogados.

La segunda comprende un imperativo de actualización: la moral pública se actualiza por la publicidad de la moral. Potenciar una cultura de integridad exige publicitar las buenas prácticas, resistiendo así la cultura de la corrupción que se asocia a lo público.

La tercera de las exigencias, que se despliegue en diversas prácticas analíticas y prácticas, supone comprender que tras todo diseño institucional existe una configuración de valores. Un diseño institucional inteligente nos orienta hacia la tematización ética. Así como la conformación de espacios institucionales para la inteligencia organizacional -una suerte de células especializadas en comunicación con las neuronas del resto de la y las instituciones-, exige atender a los incentivos, modificar el *ethos* de las instituciones, y en el límite el público, requiere comprender los incentivos que definen la identidad social diferenciada de las personas.

Sin duda estas tres exigencias comportan la metaexigencia de poner a la ley, la letra de la ley y sus expertos letrados, en su lugar. Del requerimiento del piso de la ley no puede olvidarse que el techo de la ética supone una cierta distancia. Conformar espacios de trabajo en los que no sólo tenga presencia el saber de la ley o la intuición de la ciencia de la política en el área, resulta central. La transdisciplinariedad y la intersectorialidad resulta así clave en la construcción de infraestructuras asociadas a la ética.

Cristalizar estas exigencias es posible con horizontes institucionales y normativos como los sistemas de integridad. El enfoque de la integridad nos conduce más allá del de cumplimiento: prácticas de gestión ética no son sólo prácticas anticorrupción, del mismo modo que una acción de excelencia en lo ético no es sólo una acción que satisface los deberes establecidos por la ley.

Para la OCDE (2020) la implementación de sistemas de integridad supone:

- Compromiso de la dirección y expectativas claras para los altos niveles de gestión
- Responsabilidad diferenciada por niveles y funciones. Cooperación entre organismos y niveles de gobierno. Evitar fragmentación y superposiciones

- Normatividad: estándares incorporados al derecho administrativo, civil y penal
- Implicación a la sociedad civil en la cultura de integridad. Romper normas sociales que limitan integridad
- Participación para evitar captura de políticas
- Mérito: transparencia y objetividad en la gestión de recursos humanos. Reclutamiento abierto. Mecanismos de supervisión
- Desarrollo de capacidades innovadoras
- Cultura organizativa abierta. Vencer culturas jerárquicas
- Gestión de riesgos mediante adecuación de mecanismos de evaluación
- Aplicación y sanción
- Supervisión por organismos expertos. Reforzar control externo
- Medidas para involucrar partes interesadas
- Regulación efectiva de puertas giratorias

Resulta evidente de la anterior lista la exigencia de superar enfoques puramente normativos, cultivando elementos de saberes sociales y prácticos que buscan el cultivo de la cultura de las organizaciones y las sociedades desde un punto de vista ético.

Pero así como se apela a elementos culturales, no deja de invocar este paradigma de la integridad la necesidad orgánica de supervisar riesgos de integridad: aquellas situaciones que desde la condición humana signada por el pensamiento automático, el pensamiento social y el enfoque derivado de la presencia de marcos que encuadran la visión de los fenómenos (OCDE, 2018), habitúan a las propias instituciones y personas responsables del control de la corrupción hacia cierta ceguera respecto a la misma.

A nivel de las instituciones concretas estas exigencias tienen compleja implementación. Toda cultura cristaliza con tiempos lentos de cocción. Potenciar la tematización del conflicto, sumando la perspectiva de la conflictividad entre principios éticos, es una política que en sí misma presupone cultivar las disposiciones oportunas para, en primer lugar, tomarse el tiempo de comprenderlas.

En lo relativo a la posibilidad de cristalización de marcos que potencien la integridad en las instituciones podemos considerar (OCDE, 2020):

- Código ético
- Mecanismos de difusión, prevención y desarrollo de una cultura ética
- Procedimientos, canales y circuitos para resolver dilemas, quejas o denuncias
- Sistemas de garantías del código de conducta
- Sistemas de seguimiento y evaluación

Sin duda alguna potenciar la integridad en las instituciones y los gobiernos no es tarea simple. De entrada exige que los máximos responsables del estado comprendan que el ejercicio de la integridad, la implementación de políticas y prácticas de integridad, remite sin duda a una ingeniería institucional en consonancia. Una cultura no limitada a la rendición de cuentas, horizonte sin lugar a dudas necesario, sino una cultura orientada al cultivo de las disposiciones de integridad (Jiménez Asensio, 2020).

Un ejemplo de cultivo institucional de la integridad está en el SVIBG (Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno). Un sistema que funciona con la lógica de las cuatro tres (Ausín, 2020). Se implementa en los tres niveles de gobierno -autonómico, foral y local-, con tres características sistémicas -evolución, descentralización e independencia-, utilizando tres estrategias marco -transparencia y rendición de cuentas, implicación pública y arquitectura ética- y en base a tres principios éticos que se diversifican según las anteriores características: interés general, respeto y apertura, finalmente: eficacia y buenos resultados.

Resumiendo: el espesor ético que nos define, la compleja trama de conflictos que involucran dimensiones afectivas, racionales y disposiciones institucionales, no puede reducirse a la letra de la ley. Sin duda la modificación de la normativa y la apuesta por diseños institucionales e intergubernamentales de integridad -por ejemplo, la creación de enlaces de integridad, como busca la Oficina Anticorrupción de la República Argentina-, es un gran paso hacia la génesis de una cultura ética. Pero todo diseño institucional supone, lo que Tocqueville diría, unos hábitos del corazón. Un corazón cívico que alimente cabezas políticas que no precisen señalar la falta de sangre que les nutre. Cabezas -si es que aún sigue siendo válido que se gobierna desde la cabeza- que no sean presas de las alucinaciones que una cabeza sin corazón suele expresar.

## Bibliografía

- Ausín, T. (2020) "Las experiencias del País Vasco". *Revista Tiempo de Derechos*, N° 27, pp. 90-97. Disponible: [https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd\\_27\\_baja/8?ff](https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd_27_baja/8?ff)
- Cooper, T. L. (ed.) (2001) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Etkin, J. (2012) *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Buenos Aires: Cengage Learning
- Jiménez Asensio, R. (27/07/2020) "Gobernanza ética e integridad institucional". *La mirada institucional* [Blog de Rafael Jiménez Asensio] Url: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/?blogsusb=confirming#subscribe-blog>

- OCDE** (2018) *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. DOI:<https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>
- OECD** (2020) *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishers, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>
- Rodríguez Alba, J.** (2020a) *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina* [Tesis doctoral] UNED
- Rodríguez Alba, J.** (2020b) “La ética ante el coronavirus” En Spechia, N. y Ortga, J. E. (eds.) *El crepúsculo de las simples cosas*. Córdoba: UNC. Gratuitamente: <https://editorial.unc.edu.ar/el-crepusculo-de-las-simples-cosas/>
- Sunstein, C. y Thaler, R. H.** (2017) *Un pequeño empujón. El impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en dinero, salud y felicidad*. Madrid: Taurus
- Universidad Siglo 21** (3 junio 2020) Jaime Rodríguez Alba: Ética pública y mejor estado [Youtube] <https://www.youtube.com/watch?v=eD8lqIT8fRI>
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, I.** (2015) *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: INAP-Tecnos

# Los laboratorios de innovación pública como dispositivos de un Estado dinámico para la pospandemia

Exequiel Rodríguez

## Introducción: la innovación en un mundo complejo

La pandemia de COVID-19 ha puesto en el centro de la escena la velocidad de los cambios, la escasez de certezas y la complejidad de los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos, al mismo tiempo que ha transformado las agendas públicas, sin distinguir jurisdicciones ni niveles de gestión (Cravacuore, 2020; Oszlak, 2020b; Pagés et al., 2020; Ramió, 2020).

En este sentido, la crisis del coronavirus ha reforzado la caracterización de un mundo que ya era definido como complejo. A lo largo de los últimos años se ha ido consolidando un consenso importante (Schwab, 2016; Pombo et al., 2018; Ramió, 2018; Oszlak, 2020a; Javaid et al., 2020) respecto a que la humanidad atraviesa una “4.º Revolución Industrial” (4RI) o “Era Exponencial”, donde la aparición y propagación acelerada de las tecnologías digitales y de automatización, junto al aumento exponencial de los *smartphones*, los avances tecnológicos y la generación constante de *big data*, han contribuido a la consolidación de un escenario mundial cuyo impacto sobre gobiernos, ciudadanos y economías es inevitable.

Lo que diferencia a esta “revolución” de las tres anteriores es la rapidez de los cambios e innovaciones, la enorme cantidad de avances presentes, y la orientación sistémica y global de las transformaciones (Pombo et al., 2018). También, en el mismo sentido, ha cobrado protagonismo la idea de “tiempos VICA” (o “VUCA”, por sus siglas en inglés): una caracterización

del contexto contemporáneo como Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo (Mack et al., 2016; Carla et al., 2018; Krawchuk, 2018).

La innovación se vuelve central para el abordaje de estos contextos, y resulta significativa para la resolución de los denominados *wicked problems* o *problemas malditos* (Churchman, 1967). La literatura en gestión y políticas públicas ha tomado este término para referirse a aquellos *problemas retorcidos*, cuyas características específicas remiten a su multidimensionalidad y complejidad. Son reconocibles a partir de la participación de actores múltiples en su conformación y por el alto peso que poseen las prioridades políticas en la determinación de los posibles caminos de abordaje y resolución. Los *wicked problems* son diferentes a los problemas meramente técnicos, que pueden definirse, entenderse o consensuarse, y resolverse a partir de la aplicación de técnicas estandarizadas. Contrariamente, el abordaje de problemas malditos necesita de la exploración estratégica de alternativas múltiples, y de cierta arbitrariedad orientada por valores para su solución, es decir, una definición política (Grandinetti & Nari, 2016).

En este sentido, según Pobes Gamarra et al. (2015), encontrar soluciones innovadoras desde el sector público a problemas complejos y multidimensionales presenta dos dificultades paralelas: una, en el orden cognitivo, debido a la creciente especialización del saber, se dificulta su comprensión y establecer el diálogo entre los implicados para un abordaje colectivo. Otra, en el orden operativo, ya que estos problemas requieren enfoques transversales para lo que las organizaciones tradicionales no están diseñadas. No están preparadas para la articulación fluida de acciones entre distintas unidades, ni para coordinar el trabajo en red, ni para actuar de manera flexible y reaccionar a entornos cambiantes. En esta línea, Subirats (2016) desarrolla la idea de “gobierno de la complejidad”: los gobiernos deben aceptar la existencia de actores y niveles interdependientes que interactúan entre sí; asumir la importancia del contenido de las políticas, más que de la asignación de responsabilidades; reconocer lo multifacético de los problemas contemporáneos; y ser capaces de generar complicidades con el objetivo de sumar recursos y estrategias de acción.

Los gobiernos, entonces, se ven empujados a desarrollar capacidades para enfrentar un contexto VICA, una “Era Exponencial”, exacerbado por una pandemia inesperada, para innovar ante la incertidumbre. ¿A qué remite la idea de innovar? Al desarrollo de capacidades para liderar procesos de desarrollo de ideas para el abordaje y la resolución de problemas públicos (Grandinetti, 2019a, 2019b). De alguna manera la relación innovación-capacidades es una relación de dependencia mutua: la innovación produce capacidades para adaptarse a los cambios vigentes y para movilizar el sentido y la profundidad de los cambios. Pero a su vez las capacidades son necesarias para producir innovaciones (Grandinetti, 2019a, 2019b). A

continuación se presentará un tipo particular de organización pública de aparición reciente, diseñada, orientada y facultada para el abordaje de problemas malditos y el desarrollo de innovaciones en contextos complejos: los laboratorios de innovación pública.

## **Laboratorios de innovación pública: propulsores de la innovación mediante la experimentación**

Un laboratorio, antes que nada, es un espacio de experimentación. Es decir, y en contraposición a las organizaciones burocráticas tradicionales, es un espacio en el que se toleran e incentivan (a baja escala) los ensayos y errores, cuya máxima podría decirse que es “está permitido equivocarse”. Es un lugar abierto y colaborativo, compuesto por equipos con saberes, habilidades y experiencias diversas.

¿Por qué los espacios de experimentación son necesarios para el Estado actual? Porque, como se ha visto en el punto anterior, los problemas y desafíos públicos resultan cada vez más complejos, y requieren cada vez más y mejores capacidades y aptitudes que se encuentran disponibles por fuera de las estructuras organizacionales tradicionales, particularmente en el ámbito estatal. La lógica burocrática —jerárquica, vertical, rígida, cerrada...— es un obstáculo para el abordaje de este tipo de problemas, siendo la pandemia (y la pospandemia) un *wicked problem* por excelencia. Puede afirmarse, entonces, que la apertura, la horizontalidad y la flexibilidad se vuelven condición necesaria para el desarrollo de innovaciones en el mundo de hoy.

Según Ramírez Alujas (2016), los laboratorios de innovación pública surgen como espacios experimentales promotores de cambios en el gobierno, potenciando y recurriendo al talento creativo e inteligencia colectiva distribuida por fuera de las esferas estatales. La complejidad y multicausalidad de los *wicked problems* requieren abordajes interdisciplinarios, articulados y colectivos, lo que promueve y sostiene la idea de colaboración y co-creación para el desarrollo de ideas y respuestas. Las capacidades y aptitudes necesarias para esto suelen ser múltiples y diversas y por ende, agotan la idea de soluciones individuales; de aquí surge el concepto de inteligencia colectiva. De acuerdo a Acevedo & Dassen (2016), en esta misma línea, los laboratorios son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Como contraparte a los organismos públicos tradicionales, en los que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades, los laboratorios de innovación han surgido con el objetivo de asumir esos riesgos.

En síntesis, el gobierno ya no monopoliza el abordaje de los problemas públicos. La necesidad de nuevas capacidades potencialmente obtenibles desde el exterior de las estructuras organizacionales clásicas por medio de la colaboración, conecta estos nuevos problemas que surgen en la escena contemporánea —siendo la pandemia un caso paradigmático— con la idea de innovación desarrollada en la introducción de este trabajo, y a los laboratorios como los espacios idóneos para canalizarla a través de la experimentación.

Aunque los laboratorios de innovación poseen características muy diversas (Mulgan, 2014; Rodríguez, 2018), pueden observarse ciertos puntos clave que los diferencian de los organismos públicos tradicionales (Acevedo & Dassen, 2016):

- Los laboratorios surgen como entidades relativamente independientes, pequeñas y dinámicas, y toleran un mayor espacio para el fracaso que los organismos tradicionales. Asumen internamente los posibles riesgos de las innovaciones desarrolladas.
- Utilizan metodologías y herramientas de experimentación, prototipado y pilotaje y evaluación de impacto. La experimentación y el testeo de las innovaciones desarrolladas a baja escala y en entornos controlados permite a los equipos de los laboratorios conocer o estimar su impacto antes de aumentar la escala. Así, disminuyen los costos de un posible fracaso.
- Sus equipos suelen contar con especialistas en ciencia de datos, programación y manejo de tecnologías digitales; aunque los planteles generalmente son multidisciplinarios, lo que permite ampliar la mirada tradicional de las organizaciones gubernamentales, combinar enfoques y aumentar los niveles de comprensión ante los entornos diversos y complejos.
- Suelen impulsar espacios de colaboración, tanto entre diferentes departamentos gubernamentales, como entre estos y actores del sector privado, la sociedad civil y/o la academia. Esto también busca involucrar voces ciudadanas en el ciclo de política pública. Particularmente se intenta aprender de los usuarios y poblaciones objetivo de las políticas como etapa inicial en su proceso de diseño.
- En algunos casos tienen como objetivo promover un ambiente de innovación dentro de la administración pública a través del impulso de actividades de capacitación para funcionarios públicos, investigación y difusión de metodologías de diseño, experimentación y co-creación (Acevedo & Dassen, 2016).

En síntesis, el auge de los laboratorios de innovación responde a que los problemas contemporáneos (multifacéticos, multicausales, complejos..) ya no pueden abordarse ni resolverse de forma unilateral por parte de los gobiernos. Un laboratorio como espacio de colaboración y creación colectiva contribuye a la comprensión y construcción conjunta entre actores diversos, y cumple un rol facilitador, acercando a la ciudadanía diversas herramientas, metodologías y técnicas para que puedan realizar aportes a partir de sus conocimientos, saberes, intereses y visiones, y transformarla así en co-creadora de valor público.

### **Conclusión: un Estado dinámico para un futuro incierto**

Como hemos visto, los laboratorios de innovación pública pueden ser muy diversos, pero sus diferencias no equivalen a discrepancias o contradicciones, sino a la posibilidad de adaptarse y complementarse. Sus orígenes, esferas de actuación, instrumentos y métodos, entre otros elementos diferenciadores, responden a diferentes retos y al reconocimiento de saberes y miradas diversas, pero orientados por propósitos y metas comunes. En este sentido, la innovación pública como respuesta a los “tiempos VICA”, la 4.º Revolución Industrial y los *wicked problems* del siglo XXI es el hilo conductor que conecta, orienta y da sentido a los laboratorios, y puede ser el enfoque superador que actúe como guía para el desarrollo colectivo de valor público. En el fondo, el involucramiento social es una de las formas que puede asumir la apertura de las administraciones públicas y los gobiernos, lo que, a su vez, redundará en una mayor democratización de las sociedades.

La pospandemia, en muchos sentidos, aún resulta una incógnita. Sin embargo, los laboratorios de innovación pública aparecen como un antecedente valioso e interesante de herramientas estatales desarrolladas para enfrentarse a lo incierto, atender lo cambiante y abordar lo complejo.

### **Referencias**

- Acevedo, S. & Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carla, C.; Millar, J. M.; Groth, O. & Mahon, John F. (2018). Management Innovation in a VUCA World: Challenges and Recommendations. *California Management Review*, 61 (1), pp. 5-14.
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Sciences*, 14.
- Cravacuore, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus COVID-19. Manuscrito en prepublicación.

- Grandinetti, R. (2019a). Los municipios desafiando sus límites: la construcción de capacidades para la innovación. Trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional del CLAD para la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2019.
- Grandinetti, R. (2019b). La innovación en la construcción de futuros públicos. En Finkelievich, S. et al. (comps.), *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Ed. TeseoPress. ISBN 9789878608402
- Grandinetti, R. & Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En Rofman, A. (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS.
- Javaid, M.; Haleem, A.; Vaishya, R.; Bahl, S.; Suman, R. & Vaish, A. (2020). Industry 4.0 technologies and their applications in fighting COVID-19 pandemic. *Diabetes & Metabolic Syndrome*, 14(4), pp. 419–422. <<https://doi.org/10.1016/j.dsx.2020.04.032>>
- Krawchuk, F. (2018). Design Thinking: How to Thrive in a VUCA World. En Elkington, R. et al. (eds.), *Exceptional Leadership by Design: How Design in Great Organizations Produces Great Leadership*, Ed. Emerald Publishing Limited, pp. 119-142. <<https://doi.org/10.1108/978-1-78743-900-920181009>>
- Mack, O.; Khare, A.; Kramer, A. & Burgartz, T. (eds.) (2016). *Managing in a VUCA World*. Ed. Springer International Publishing. ISBN 978-3-319-16889-0
- Mulgan, G. (2014). The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs [en línea]. Disponible en <<https://www.nesta.org.uk/blog/understanding-social-and-public-labs/>>
- Oszlak, O. (2020a). *El Estado en la Era Exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. ISBN 978-987-9483-38-1
- Oszlak, O. (2020b). El Estado después de la pandemia COVID-19. En *CUINAP Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública*, Año 1, n.º 11. ISSN 2683-9644
- Pagés, C.; Aclan, C.; Alfonso, M.; Arroio, R.; Irigoyen, J.; Mejía, I.; Mendieta, C.; Moreno, S.; Munte, A.; Peñaherrera, S.; Pombo, C.; Regalia, F.; Savedoff, W.; Stein, E. & Tejerina, L. (2020). *Del confinamiento a la reapertura: Consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, <<http://dx.doi.org/10.18235/0002349>>
- Pobes Gamarra, I.; Palomar i Baget, J. & Garcia Fortuny, M. (2015). Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios. Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Madrid, España, septiembre-octubre de 2015.
- Pombo, C.; Gupta, R. & Stankovic, M. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, <<http://dx.doi.org/10.18235/0001105>>
- Ramió, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios / Working Papers*, 7(182), pp. 493-515, ISSN 2174-9515

- Ramió, C. (2018). Los retos de la administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), pp. 315-354
- Ramírez Alujas, A. (2016), Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En Cejudo, G.; Dussauge Laguna, M. y Michel, C. (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 163-203), México: editado por INAP y CIDE.
- Rodríguez, E. (2018). *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Red Innolabs, Programa CYTED.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: World Economic Forum.
- Subirats, J. & Fuster Morell, M. (2013), Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable. *Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*, ISSN: 0213-084X, enero-abril de 2013.

## CV del autor

Licenciado en Ciencia Política con orientación en Administración y Planificación Públicas (UNR). Becario doctoral (CONICET). Estudia e investiga las capacidades de innovación de los gobiernos y las organizaciones públicas. Actualmente se desempeña como adscripto en la cátedra de Tecnologías de la Administración Pública y en el Seminario de Innovación Pública, ambas asignaturas de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. También desarrolla tareas de investigación en el Grupo de Estudios sobre Innovación Pública, parte del Centro de Estudios 'PoliLab UNR', radicado en el Instituto de Investigaciones de la misma institución. Entre sus áreas de interés y especialización se encuentran: análisis organizacional, Gobierno Abierto, gobiernos locales, innovación pública, participación y colaboración ciudadana, planificación estratégica, tecnologías de gestión, transparencia, entre otras.



## **Tendencias y quiebres en el empleo público nacional. La necesidad de concretar consensos de mediano plazo.**

Eduardo Arturo Salas

En el presente artículo se plantea una serie de interrogantes o encrucijadas que se muestran en la orientación general, en el diseño y acciones, y en las decisiones adoptadas hasta diciembre del 2019 en materia de empleo público, y en uno de los ámbitos más numerosos del personal civil dependiente del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Específicamente se alude al espacio comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), instrumentado por el Decreto N° 214/06 y modificatorios (aunque algunas observaciones bien podrían proyectarse a otros ámbitos del personal del Estado nacional). El corte temporal se motiva en el cambio de gobierno y orientación política a partir del 10 de diciembre en el país, a lo que se suma la aparición de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020 que obligó a detener el despliegue de la agenda del nuevo elenco gubernamental.

Se sostiene la existencia de una tendencia histórica que parece mostrar una evolución progresiva en la consolidación de las bases institucionales y organizativas en favor de la estructuración de un servicio civil profesional o de carrera en buena parte del ámbito de la Administración Pública Nacional (APN), y en particular en el espacio focalizado por el presente escrito. La afirmación anterior no implica sostener que esa tendencia haya sido lineal, continua, sistemática. En todo caso escasamente planeada y parcialmente consensuada, al menos entre todos los principales actores representativos de la sociedad argentina e incidentes en estas cuestiones.

Antes bien, y cómo luce casi obvio, ha sido un proceso con idas y vueltas, rémoras, demoras y contradicciones. El artículo predica esta tendencia como “producto” en el que se entremezclan circunstancias, impulsos, arranques, modas pasajeras, aspiraciones, intereses, y expectativas de diverso origen y preminencia. De allí que se resalte la necesidad e importancia de contar con un marco general de lectura y acción consecuente de esa tendencia. Y más todavía de dialogarlo y consensuarlo apropiadamente para que, más allá de las flexibilidades circunstanciales y de los esperables matices que cada gestión gubernamental requiera, no se continúe zigzagueando, despilfarrando recursos públicos y, más grave aún, alimentando la desesperanza ciudadana.

Como se intenta mostrar más adelante, tanto los desafíos internos y externos que la sociedad argentina enfrenta, o debe enfrentar, en las puertas del siglo XXI, como las evidencias de su relativa debilidad para el diseño, pero sobre todo para consensuar y vehiculizar de manera persistente, políticas públicas de impacto estratégico para su desarrollo económico sostenible, social, educativo, tecnológico e institucional, están obligando a repensar las maneras de aumentar y perfeccionar las capacidades estatales en todos los niveles y poderes del gobierno, así como de los estilos para la gobernanza societaria.

Pensar esas capacidades obliga necesariamente a razonar las modalidades en las que se ingresa, retiene, promueve, retribuye, estimula y se despide, llegado el caso, a miles de ciudadanos y ciudadanas que han elegido servir al país a través de la Administración Pública.

Esta cuestión se hace más grave por las circunstancias que toca vivir, pero sobre todo porque el motivo estructural señalado hace corre el riesgo de malograr nuestro futuro mediato. Ese una cuestión estratégica para el desarrollo del país pero cuestión que habitualmente se soslaya o, cuanto más, se atiende de manera secundaria (o terciaria) tanto en el discurso político como en las agendas de los gobiernos. En la opinión pública luce desteñido, silenciado, o incluso vilipendiado hasta que estalla una crisis (pandemia) o se conmemora un aniversario (docentes) que (de)muestra la trascendencia de los servicios públicos y de la entrega, capacidad y vocación de los empleados estatales.

En razón de estos caracteres debe recordarse que la construcción de un servicio civil, y más si profesional, es una empresa histórica de largo aliento y frágil desenvolvimiento. Pero asimismo de cambios culturales e institucionales que trascienden las cuestiones y consideraciones meramente instrumentales ya que atraviesan el ámbito de lo político y se enraízan en el espacio de lo público. Con esta perspectiva, se adelanta la necesidad de proceder con coherencia y perseverancia en la impostergable producción de los consensos públicos correspondientes.

Para ello se plantea desplegar la temática mostrando abreviadamente en razón del espacio del presente, esa tendencia con luces, sombras, continuidades y rupturas en los últimos años para apuntar algunas conclusiones y sugerencias para el corto y mediano plazo.

## 1. Avances-

En otras ocasiones (Salas, 2018) se ha procurado reflejar y demostrar en detalle la existencia de una tendencia hacia la configuración de un servicio civil profesional en el ámbito nacional, así como los claroscuros que mostraba, y muestra, ese devenir. En todo caso se sostenía, y se mantiene, que pese a estos últimos se podía detectar una acumulación progresiva que alentaba, y alienta, esperanzas moderadas, con cierto nivel de desasosiego, pero esperanzas al fin. Sucintamente:

1. El mantenimiento y ampliación de los contenidos constitucionales desde 1957 a la fecha, en lo referente a empleo público y a la gestión estatal en general. Estos contenidos han quedado firmes en lo normativo pero también en sus aplicaciones como consecuencia de las mandas de la Corte Suprema de Justicia, motivadas en la Inspiración de los constituyentes en el constitucionalismo social y en los derechos. Ello alude a los artículos 14 bis y 16 pero también a los tratados internacionales con jerarquía constitucional que sientan las bases de un servicio civil profesional o de carrera, sobre la idoneidad y la igualdad en el acceso al empleo público con protección de la estabilidad propia (Fallo Madorrán) para quienes hayan accedido por concurso (Fallo Ramos). Interesa rescatar la continuidad de estos institutos y su ampliación en la Constitución de 1994 y con los citados Fallos.

Expresado de una vez: nadie puede acceder al régimen de estabilidad sin proceso selectivo previo que acredite la idoneidad exigible y en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos.

Esta doctrina jurisprudencial resalta la aplicación del derecho a la estabilidad propia a todo empleado público sea que su régimen de empleo la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), la ley de empleo público o estatuto.

En este sentido, ¿cuáles son los motivos para encuadrar funcionarios en la LCT y no en un régimen específico de empleo público? Lo que parecía haber sido en su momento buen motivo para “escapar” de este último (allá por los 70) y ganar espacio y libertad para negociar colectivamente (Ley N° 14.250) las condiciones laborales, y en especial de las

retribuciones, luego fue usado para aplicar despidos sin causa (el caso Madorrán lo ejemplifica patentemente en la Aduana Nacional). En los 90, el personal de los entes reguladores de servicios y concesiones públicas quedaron atrapados en esa lógica en clave neoliberal.

Pero también su contracara, estabilidad pero ¿para qué? En la respuesta real que se dé a este interrogante se juega uno de los desafíos cruciales para la gestión pública de ahora en más.

2. Lo anterior progresa complementariamente con la sanción por primera vez, del Congreso Nacional de un “Marco de regulación del empleo público nacional”, así llamada la Ley N 25.164. Como su nombre (e inspiración) lo indica llamada a ser encuadre mínimo de derechos, deberes y obligaciones pero, también, para asegurar la idoneidad e igualdad en el ingreso, progreso y ascenso en la carrera funcionaria tal como está establecido constitucionalmente. Pero también de los egresos (incluida la debida protección prohibiendo toda cesantía o exoneración sin causa ni debido proceso), algunos de cuyos causales reposa en la pérdida del empleo por causa del desempeño laboral deficiente y reiterado (aunque su fórmula podría dejar bastante que desear).

Antes hubo estatutos obra de gobiernos de facto y, además, prolijamente desconocidos o violentados cuando convenía. Ahora se cuenta con una legislación de base, plena de legitimidad institucional. ¿Qué sentido tiene entonces, encuadrar nuevo personal público o reenviar personal existente a la LCT? ¿Qué diferencias insalvables o qué intereses legítimos justifican el mantenimiento de esta dualidad en el régimen de empleo en el sector público? En el ámbito al que nos referiremos, las estadísticas oficiales muestran el siguiente panorama (Salas y Cosaka, 2020).

Régimen Legal	SEXO		TOTAL	%
	Mujeres	Varones		
Ley de Contrato de Trabajo	3.347	4.997	8.344	6,7
Ley Empleo Público con Convenio Sectorial	50.071	46.652	96.723	77,4
Ley Empleo Público sin Convenio Sectorial LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS	10.008	9.538	19.546	15,6
Otros regímenes	84	330	414	0,3
Total General	63.510	61.517	125.027	100
	50,8	49,2	100	

Fuente: BIEP – Datos diciembre 2019 – Sin dato o dato inválido: 169 Datos del personal de Casa de Moneda SE (1.182), Educ.ar.SE (334) y de la Dirección General de Fabricaciones Militares S.E. (1.154) no están incluidos.

De 259.556 funcionarios civiles, del sector público nacional, el 51,4% se encuentra bajo la LCT (op. cit).

3. La Argentina ha avanzado más que ningún otro país en Latinoamérica en el reconocimiento y puesta en vigor del derecho a la negociación colectiva del personal estatal. Ratificó todas las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo referidas a esta materia (en especial, la 154), cumpliendo además con el artículo 14 bis de la Constitución.

El Congreso Nacional sancionó leyes instrumentando regímenes de negociación específicos para docentes, para el personal del Congreso, para el de las universidades nacionales y, en lo que acá concierne, para el personal de la Administración Nacional (Ley N° 24.185). Y los ha puesto en práctica con acuerdos importantes entre las partes. Sobre aquellos 259.556, 48% negocian por la Ley N° 14.250, 49% por la Ley N° 24.185 y otro 1% por la ley de los docentes (op.cit.).

Fruto de ello han sido los Convenios Colectivos de Trabajo Generales, el segundo aún vigente (Decreto N° 214/06). Y con acuerdos que promueven regímenes de carrera en los que, nuevamente, la igualdad y la idoneidad, y no la mera antigüedad, son criterios basales para el ingreso y la promoción horizontal y vertical.

En ellos se acuerdan y desenvuelven procesos de selección, de calificación de desempeño y de capacitación del personal fijando pautas genéricas pero al mismo tiempo precisas en su orientación.

Dicho de otro modo: la participación de los trabajadores organizados en el diseño de los institutos de un servicio civil profesional o de carrera está garantizada y abre una senda para su efectivo, continuo y diligente involucramiento no sólo para la defensa y promoción de sus intereses en cuanto a trabajadores, sino además para la mejora institucional y de la gestión pública en cuanto ciudadanos de cara a los demás ciudadanos.

¿No sería saludable ampliar esa participación con otros actores sociales Implicados en dicha gestión para evitar zigzagueos, retrocesos, incumplimientos pero también capturas corporativas de cualquier origen?

4. Pero además de ese acuerdo general también se avanzó en el diseño y puesta en marcha de nuevos escalafones y regímenes de carrera para diversos colectivos laborales (11 hasta el momento) con concursos, actividades de capacitación y de evaluaciones de desempeño, y miles de empleados promovidos o ascendidos oportunamente. Obsérvese en el cuadro anterior que el 77,4%, es decir casi 100.000 funcionarios cuentan ya con convenios sectoriales.

## 2-Retrocesos y demoras

En razón de lo expuesto y a casi 30 años de continuadas inversiones en estas materias, el riesgo del desaliento y la pérdida de orientación se alimenta de la previsible impaciencia en la aplicación efectiva y, más o menos, completa de lo establecido. Valga como indicador, la demora en la concreción de los concursos de ingreso y ascenso del personal frente a la práctica reiterada de contratar con y sin relación laboral a miles personas. Pero también de cierta inconstancia e impaciencia en cuestiones que, como se ha señalado, comportan cambios no sólo instrumentales u organizativos, sino sustantivos, institucionales y de cultura cívica y política.

En la constancia e inconstancia que se genere, el papel de los elencos gubernamentales es clave. En especial cuando se adoptan decisiones, a veces, presionadas por la coyuntura y que luego proyectan y producen distorsiones de pesada carga futura. Una vez más, la desconfianza de lo impulsado por gobiernos anteriores, el llamado “adanismo” que suele tentar a muchos que llegan a la gestión pública, a la falta o carencias de diálogos abiertos, profundos y sustantivos entre todos los actores concernidos, y más profundamente entre los modelos que los subyacen, cuando no de modas que pueden ser innovadoras pero que si no se entroncan o injertan en lo precedente pueden generar una vuelta al punto cero.

Para demostrar y alertar sobre ello, se identifican y ejemplifican algunas de estas afirmaciones a través de unos pocos casos indiciarios, sin perjuicio de adelantar que se dará cuenta detallada en un trabajo de mayor envergadura.

- a. Por el Decreto N° 1298 del 23 de diciembre de 2016 se instrumentó un convenio colectivo sectorial para el Personal de la Unidad de Información Financiera. La única motivación parece haber sido generar un importante incremento retributivo (o institucionalizar el existente) para sus poco más de 200 funcionarios. Ello que no es necesariamente descartable, se improvisó generando un nuevo convenio sectorial desprendido del del Personal del SINEP en el que se venía encuadrando. Si la existencia de más de 35 colectivos laborales facultados para acordar sectorialmente su convenio propio es ya de una complejidad artificiosa, y llamada a ser reducida como el propio Convenio General lo prevé en su artículo 8°, este convenio de la UIF actúa en sentido contrario.

Pero aún hay otro detalle más preocupante: al personal de una entidad fiscalizadora en aspectos tan cruciales para el país como los que tiene a su cargo, se lo excluye de la ley de empleo público para pasarlo a la ley de contrato de trabajo, ¿A beneficio de qué inventario? Sin dejar de alertar sobre la dudosa y discutible legalidad de la medida, toda vez

que estamos refiriendo a la vigencia de una ley marco y a la limitación de la propia ley de contrato de trabajo a incorporar personal estatal.

Con este convenio sectorial se operó de manera completamente inversa a lo que se iniciara un camino hacia la ley marco y a la consolidación de convenios en la menor cantidad posible. En efecto, por Decreto N° 110/94, el personal de otra entidad fiscalizadora de crucial importancia como la Comisión Nacional de Valores fue pasado de la ley de contrato de trabajo a la ley de empleo público y de la facultad de tener un convenio propio al convenio del SINEP.

Obsérvese de paso el costo y carga administrativa que comporta tener que rediseñar, aprobar y vehiculizar institutos para poner en marcha un régimen de carrera (supuestamente específica) teniendo ya a la mano institutos preexistentes que, con un poco de adaptación e imaginación, cubrirían más que adecuadamente las necesidades y la motivación del personal respectivo.

- b. En ese mismo orden de cosas, puede también citarse la carencia en la concreción de los restantes convenios sectoriales a más de 14 años del Convenio General. En especial para el personal de los importantísimos entes de regulación de servicios y concesiones públicas (ENRE, ENARGAS, CNRT, etc.). El propio convenio general, como se ha mencionado, prevé la posibilidad de la unificación de varios convenios de trabajo sectoriales, lo cual también admite su incorporación a uno preexistente O los convenios pendientes de ser negociados del numeroso personal del CONICET o en otro orden de servicio público, de la CONEA y la ARN.

En estas materias, ¿qué razones de peso impiden avanzar en el cumplimiento de la ley y del propio convenio general? Si solo se aduce el costo salarial, ese argumento comporta, en primer lugar, una reducción de la negociación colectiva al exclusivo aspecto, importante sin dudas, pero en detrimento de todos los demás Igualmente importantes por la carga de derechos, tanto individuales como colectivos implicados, como así también por las implicancias que un régimen de carrera tiene para el involucramiento del personal con su tarea y para una gestión pública efectiva. Este argumento ha tenido en su contra un antecedente con el cierre de un convenio sectorial sin un simultáneo acuerdo salarial, situación que no es la mejor pero que puede ser explicada por causa o emergencia mayor. Ha sido el caso del convenio del Personal Civil de las FFAA, Decreto N° 2539/15 (el que, de paso, debe mencionarse que aún aguarda su despliegue y aplicación integral).

Pero este caso también permite adelantar otra característica reiterada: el apuro de la gestión de un gobierno por hacer en los últimos meses lo que no hizo durante los primeros.

Las presiones salariales no desaparecen aun cuando no haya negociación de un convenio. En todo caso se verifica que suelen atenderse con medidas de excepción o extraordinarias que los alivianan temporalmente y, las más de las veces, por fuera de un régimen coherente de retribuciones.

- c. Estos “apuros” pueden demostrarse en numerosas ocasiones. En un trabajo mayor habíamos dado cuenta de ellas (Salas y Wegman, 2016). Pero más recientemente se ha vuelto a lo mismo. Así se muestra por el Decreto N° 788 del 25 de noviembre de 2019, por el que a pocos meses del cambio de gobierno se acordó una sustancial modificación del, nada menos, régimen de la denominada Alta Dirección Pública, ex funciones ejecutivas. Una vez más a la habitual desconfianza de un gobierno respecto del anterior, y la falta de un debate abierto y la búsqueda de consensos entre los demás actores concernidos, además del gobierno de turno y los sindicatos signatarios, motivó la pronta suspensión de su vigencia (Decreto N° 36 del 14 de diciembre de 2019). Esa penosa y habitual desconfianza se evidencia también con relación a la revisión de concursos y contrataciones del personal transitorio al inicio de cada gestión (Decretos Nros. 254/15 y 36/19). O como otra palmaria demostración de lo afirmado, en la llamada a concursos de último minuto y como ha sido el caso durante el segundo semestre de 2019, para cubrir posiciones tan importantes como las implicadas en el régimen de Alta Dirección Pública.

Y como un tema lleva a otro, respecto de lo afirmado precedentemente con relación al personal contratado o designado transitoriamente, también se ha observado el apuro por contratarlo bajo relación de dependencia laboral sobre el final de una gestión cuando muchas veces ésta misma lo ha mantenido por varios meses con locaciones de servicio. O con promesas de concursos a los que se convocan en fechas tardías (cuando no a último momento) aún a sabiendas que por la duración de éstos, difícilmente se concluyan a tiempo previo al cambio de gobierno.

### **3-A modo de cierre**

¿Qué desprender de lo anterior? Algunas pocas sugerencias consistentes de lo expresado. Sintéticamente:

1. Incorporación inmediata de todo el personal amparado bajo el Convenio Colectivo General en los alcances de la Ley Marco (con la excepción hasta mejor estimar del Personal de Fabricaciones Militares y de Casa de Moneda).

2. Alineación del Convenio General a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia. Ampliación de institutos para personal de entidades con servicios públicos de producción de bienes.
  - 2.1.-Reformulación del régimen para el Funcionario Público Superior e Intermedio, así como de aquéllos colectivos o agrupamientos de personal especializado.
  - 2.2.-Incorporación de institutos atinentes a las retribuciones del personal, alineadas con los regímenes de carrera.
  - 2.3.-Negociación de un compromiso trianual de reducción al 15% de la cantidad de personal contratado.
3. Inmediata negociación de los convenios sectoriales pendientes con importante unificación de aquellos colectivos con equivalentes o similares prestaciones.
4. Aplicación completa de los aprobados, con especial referencia al de PECIFA. Mejora del régimen de calificación del desempeño.
5. Realización de concursos masivos con especial preferencia por aquéllos orientados a la incorporación de técnicos y profesionales especializados. Prohibición de convocatoria a concursos desde los 6 meses anteriores a cambio de Gobierno.
6. Evitación y estricto control de contrataciones sin dependencia para servicios taxativamente enumerados. Control estricto de modalidades de prestación o práctica de servicios personales.
7. Consolidación de un único sistema de información cuanti y cualitativo del Personal.
8. Fortalecimiento de las unidades centrales y jurisdiccionales a cargo de estas materias.

Por todo ello hace más patente que nunca la imperiosa necesidad de alentar y concretar un amplio consenso en estas materias. Como se señalaba en otra ocasión, la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública y otras organizaciones vinculadas a las temáticas de la gestión pública en general, iniciaron en 2018 un movimiento de ideas y personas orientadas a la promoción de un “Consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo 21” <https://aaeap.org.ar/aaeap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>. Casi 1.000 personas de diversa extracción, orientación político ideológica, representación académica, sindical, partidaria, empresaria, universitaria, así como autoridades, funcionarios y ex funcionarios del orden nacional, provincial y municipal de los distintos Poderes de los Estados fueron acercando su adhesión.

Los postulados reflejan líneas de acción larga e insistentemente reclamadas. Más que buscar proyectar pretensiones meramente subjetivas de

los impulsores y adherentes del documento, se trató de poner en conocimiento público, reclamos, exigencias y enseñanzas, muchas construidas de los relativos fracasos, deficiencias, insuficiencias y ausencias de nuestras Administraciones, pero también, de lo observable en otras latitudes. En suma, se buscó recoger con su entramado, tareas pendientes en materia de construcción del servicio civil que aparecen exigidas para que nuestros Estados pueden estar en mejores condiciones de gestionar recursos, regulaciones, servicios e identidades colectivas con mayor grado de éxito y legitimidad.

Y con un ojo puesto (o mejor con los dos) en la transformación social, económica, tecnológica e institucional que acontece en la humanidad pero, más localmente, con la atención definitoria de las deudas sociales, económicas e institucionales que nos estragan aún. De allí que se buscara que la tan declamada necesidad de producir amplios consensos en los diversos campos de las políticas públicas en nuestro país, y la superación de las brechas que neutralizan las mejores intenciones, inversiones, esfuerzos y acciones públicas, encontraran no sólo una manifestación más sino que se viera acompañada con propuestas bastante concretas y sugerentes como portadoras válidas y eficientes para alumbrar acuerdos concretos. Frente a la distorsionada idea de que la Administración Pública es sólo una cuestión del gobierno de turno, o cuanto más con el agregado de las entidades sindicales representativas de los trabajadores estatales, el documento interpela a todos los sectores concernidos a asumir protagonismo en la impulsión del mejor servicio público posible como componente Inevitable para asegurarnos un destino digno de ser vivido en común.

Finalmente, reclama la plena y responsable consideración del personal público ya no más como mero “recurso humano” que solo genera gasto improductivo, sino como ciudadanos al servicio de los demás ciudadanos, con derecho a trabajos dignos y decentes pero también con precisos compromisos y responsabilidades por trabajos bien hechos. Hoy, en medio de esta pandemia, se ha hecho patente a la sociedad, la imprescindible aportación de miles de empleados públicos, desde el más humilde hasta el más encumbrado, para la vida y funcionamiento del país. Lo que hasta hace poco era considerado por algunos como una cuestión de segundo orden, hoy se experimenta la prioridad que estas cuestiones tienen a la hora de pensar y accionar proyectos de país y políticas públicas de diverso orden.

En suma, avances, impulsos, logros y luces pero también detenciones, desorientaciones, rémoras y sombras. Aunque pareciera que estas últimas cobran sentido al resaltar la vigencia de la tendencia afirmada desde el inicio del presente, hacia un servicio civil profesional o de carrera en la Administración Nacional que ya no admite más dilación ni excusas para consolidarlo de una vez, no solo porque están en juego derechos y dignidades

de los ciudadanos que lucen como funcionarios, sino por los gigantescos desafíos que enfrenta el país.

## **Bibliografía**

- Salas, Eduardo Arturo. Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada. GIGAPP Estudios Working Papers ISSN 2174-9515. Año (2018) Núm.109, págs. 606-650. Documento recibido: 19 agosto 2018 Aprobado para publicación: 15 septiembre 2018
- Salas Eduardo Arturo y Wegman Marcelo Víctor. PARA EL SERVICIO CIVIL QUE MERECE UN PAIS EN SERIO Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades.
- Cosaka María Cristina y Salas Eduardo Arturo. Descripción y análisis del Personal de la Administración Pública Nacional. Una primera aproximación. Año 2010. En vía de publicación por la AAEAP

## **C.V.**

Licenciado en Ciencia Política (U. del Salvador) y Administración (UBA) con Postgrados en Investigación Superior en Adm. Pública (INAP España-CLAD), y estudios de Especialización en Dirección Estratégica de RRHH (UBA). Ex funcionario de carrera. Fue Director Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Oficina Nacional de Empleo Público. Consultor del CLAD, BID, BM, UE y PNUD. Docente de la U.B.A. Autor de varias publicaciones. Socio y vocal de la AAEAP.



# **La administración pública argentina frente al cambio global, el déficit republicano y el desafío de un salto acelerado hacia adelante**

Guillermo Schweinheim

## **Introducción**

En este artículo se tratarán desafíos de distinta naturaleza y que de modo urgente deben ser encarados a partir de 2021 en la construcción de la administración pública argentina.

Se ha convertido en un lugar común sostener que se trata de la necesidad de encarar los desafíos posteriores a la pandemia global del COVID-19. Sin embargo, aquí se entenderá que estamos claramente ante un cambio de era. Un mundo de pandemias es solo una de las consecuencias negativas del proceso de globalización iniciado en los años 80 del siglo pasado. Estamos ante profundos cambios en la configuración de las relaciones económicas internacionales que, por otra parte, presentan modelos de capitalismo alternativos: el occidental, el chino y el de otras autocracias con influencia global. Estos cambios económicos globales suceden de modo concomitante a profundos cambios tecnológicos: desde los profundos cambios en la tecnología de la información y la comunicación, la automatización y la robotización hasta los nuevos desarrollos espaciales, en el campo de la biotecnología y de las neurociencias.

Lo que agrava para Argentina este cambio global es que nos encuentra con décadas de estancamiento del desarrollo económico social. Si entre 1870 y 1970, Argentina se convirtió en uno de los países en vías de desarrollo más dinámicos de la periferia, a partir de entonces el descenso de todos nuestros indicadores de desarrollo económico y social se volvieron una manifestación de nuestra incapacidad no solo para avanzar en el proceso de

desarrollo con igualdad social, sino para frenar esta caída. La evolución de nuestras administraciones públicas no ha sido una excepción a este deterioro. La dirigencia política argentina debe sentirse obligada a encarar reformas administrativas recuperando la idea de un salto acelerado. El profundo atraso relativo de nuestras administraciones lo demanda. La expresión “*salto acelerado hacia delante*” era muy de los enfoques desarrollistas e industrializadores de los 50 y 60, pero quizás sea necesario desempolvarlo del arcón olvidado de las buenas ideas. Las sucesivas oleadas de transformación de las administraciones públicas han sido en general en nuestro país incompletas y discontinuadas. Ahora, el desafío es una reforma con coherencia sistémica, de modo acelerado, para acompañar las metas de desarrollo social y económico que obligatoriamente nuestro país debe proponerse.

A ello se le agrega el *déficit republicano de nuestras administraciones públicas* que se configuró como uno de los aspectos políticamente más gravosos de la institucionalización del tipo de régimen que Guillermo O’Donnell denominó la *democracia delegativa*. Hemos construido una institucionalidad administrativa que ha oscilado entre una institucionalidad delegativa, asociada al neoliberalismo, y una neopopulista, con una estrategia económica y social populista.

## **La necesidad de una reforma y una modernización administrativa acelerada**

A continuación, esbozo una agenda de reforma y modernización de las administraciones públicas argentinas que, a mi juicio, debe ser encarada.

### ***1. Completar los instrumentos de administración para el desarrollo (completar las reformas inconclusas de los 60 y 70)***

En primer lugar, el Estado argentino tiene que construir de una vez por todas su *Sistema Nacional de Planificación*. Desaparecido el Consejo Nacional de Desarrollo y ante la decadencia del Consejo Federal de Inversiones, se requieren instrumentos de planeamiento de apuestas de perfiles productivos, planes sectoriales de sectores actual o potencialmente competitivos para el mercado interno e internacional, planes regionales, sectoriales y de grandes conglomerados urbanos y planes de infraestructura, incluyendo comunicaciones y el transporte y la logística portuaria y aeroportuaria. La base organizativa del Sistema Nacional de Planificación, debe ayudar a reconstruir el *Sistema Nacional de Inversión Pública*. Y todo proceso de planificación económica y social y los mecanismos de programación de la inversión pública

requieren de un *INDEC autárquico, independiente y profesional*, completando el mejoramiento desde 2015 hasta ahora, lo que debiera incluir una nueva ley orgánica del INDEC y del sistema estadístico nacional.

Asimismo, es necesario *rever la ley de concesiones* y más aún la de *participación público-privada*, ante su profundo fracaso, a nivel nacional y en la experiencia comparada. La *obligatoriedad de evaluaciones de costo eficiencia y costo eficacia de comparar si estos regímenes son más adecuados que el régimen de obra pública* debe ser una condición legalmente establecida antes de optar por ley de obra pública, concesión o participación público privada a la hora del desarrollo de la infraestructura.

En otro orden, es *necesario relanzar y otorgar capital al Banco de Inversión y Comercio Exterior*, para contar con sistemas de financiamiento de inversiones para actividades productivas, de alto valor agregado orientadas a la exportación. Asimismo, la revisión de las empresas públicas, que deben seguir siendo públicas, orientadas a acelerar el desarrollo nacional, debe orientarse por los *nuevos principios de buena gobernanza empresarial, rever sus estatutos, profesionalizar la gerencia de las empresas públicas y someterlas todas al control de la Auditoría General de la Nación*.

Está totalmente comprobado que los procesos acelerados de desarrollo industrial después de los años 50 estuvieron directamente relacionados con contar con un *funcionariado público estatal profesional seleccionado por exámenes o por algún otro sistema transparente de selección*. Este déficit, arrastrado por más de 50 años constituye una parte significativa de las razones de nuestro atraso. Funcionarios partidarios politizados nunca han logrado reemplazar a un funcionariado de carrera, con experiencia, honesto y competente. En particular, cuando se da continuidad a políticas de desarrollo y sistemas de administración se trata.

## ***2. Proceder a completar e integrar los sistemas de administración***

*Durante la década del 90, se avanzó significativamente en la implantación del sistema integrado de administración financiera*. Sus subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público han sido modelo para provincias argentinas y otros países de América Latina. Sin embargo, tenemos un conjunto de desafíos. Actualizar, el sistema de contabilidad, en particular la adopción de las normas internacionales de contabilidad para el sector público. Debemos completar el sistema de bienes del estado. En particular, *la clara identificación, valuación contable e integración a los estados contables de las inmensas propiedades con las que aún cuenta el estado argentino*. Se debe además terminar de *completar el enlace con el sistema de gestión de la deuda pública y con el sistema de inversión pública*.

Desde 2015, se ha implantado lentamente una nueva regulación jurídica y una nueva plataforma electrónica de compras y contrataciones de bienes y servicios. Y se viene desarrollando un sistema de para las contrataciones de obras públicas. Hay que avanzar mucho más rápido en su implementación y lograr una adecuada integración de la información con el sistema de administración financiera.

*Estamos totalmente atrasados con contar con un sistema de gestión de recursos humanos que permita no solo la gestión de las carreras sino también de las liquidaciones de las nóminas y su vínculo con el sistema integrado de información financiera.*

*Finalmente, mejorar la transmisión al sistema de información financiera en tiempo real de la información contable y de movimiento de fondos que se generan en las empresas públicas, entes públicos no estatales y fondos fiduciarios o especiales permitiría potenciar la capacidad de toma de decisiones en épocas totalmente restrictivas.*

### ***3. Mejorar la planificación y la información sobre la gestión pública por resultados, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal a nivel nacional y federal***

De las reformas de gestión de los años 90, en lo que todos estamos razonablemente de acuerdo es en *la importancia de una gestión orientada a resultados de valor para la sociedad, los grupos sociales, los territorios y los ciudadanos*. Contar con *planes con claros indicadores de metas de servicios y resultados e impactos esperados, tener información sobre servicios prestados a ciudadanos, empresas y organizaciones sociales y disponer de datos sobre costos de las operaciones estatales* constituyen instrumentos de toda moderna gestión de las administraciones públicas.

El planeamiento, la programación y el presupuesto por resultados y contar con información de gestión es la contracara de la *mejora de la rendición de cuentas* de los administradores públicos y los responsables políticos. Una adecuada información financiero contable, de conformidad legal y de resultados es la base de la posibilidad de *mejorar sustancialmente el control interno coordinado por la Sindicatura General de la Nación*. Y además es la precondición de las *políticas de transparencia y de integridad* coordinadas por una *Oficina de Ética Pública*.

Un involucramiento más activo del Poder Legislativo a través de su brazo técnico que es la Auditoría General de la Nación permitiría un adecuado control parlamentario de la responsabilidad de la administración del Poder Ejecutivo.

El desfinanciamiento crónico de la administración y el crecimiento exponencial del endeudamiento soberano y del déficit cuasifiscal del Banco Central requieren tomar el toro por las astas. Superada la actual crisis

querimos de una vez por todas de *claras y aceptadas reglas de responsabilidad fiscal. El déficit y el endeudamiento crónico y un gasto público desmedido e irresponsable solo castigan al 35 % de compatriotas más pobres y destruye la movilidad social y el crecimiento de nuestra clase media.* La década del 2020 debe encontrar a todas autoridades políticas y administradores públicos en el esfuerzo sistemático de lograr el equilibrio fiscal, el desendeudamiento del Tesoro Nacional y el saneamiento de nuestra moneda y el Banco Central.

*Esta modernización de los sistemas de información financiera, fiscal y de resultados y de los compromisos de modernización administrativa y de responsabilidad fiscal debieran ser extenderse a las administraciones provinciales y municipales.* Un nuevo pacto federal y una nueva ley de coparticipación federal de impuestos deben ser la contracara de la modernización de las administraciones subnacionales.

#### ***4. Y además hay que producir la 4ta revolución tecnológica en el Estado***

Cómo tenemos tantos déficits, pareciera que no podemos ni debemos ocuparnos de *encarar al mismo tiempo la 4ta revolución tecnológica en el Estado,* Si bien en las últimas dos décadas hemos logrado importantes desarrollos en materia de tramitación electrónica (en administración financiera, administración impositiva y aduanera, registro de las personas, documentación personal, migraciones, seguridad social, compras y contrataciones, expediente electrónico) requerimos la actualización tecnológica permanente, el constante reentrenamiento del personal y la necesidad de mejorar radicalmente la seguridad informática.

Si bien hemos hablado mucho de Gobierno Abierto, mucho nos queda por transparentar para todos los ciudadanos y actores económicos y sociales el acceso a los datos públicos y el derecho de acceso a la información.

Pero, si bien ya hay algunas experiencias hay que producir la 4ta revolución tecnológica dentro de la administración. Generalmente existe un enfoque donde los estados aparecen como actores pasivos de esta radical transformación tecnológica y social como si fueran víctimas de las grandes corporaciones de tecnología. Y si existe una necesidad de que los Estados regulen a estos grandes jugadores mundiales de la tecnología (entre los cuales hay algunos argentinos) no es menos cierto que esta transformación tiene a los estados como principal motor.

*El desafío es que la automatización, el uso de la inteligencia artificial y el big data para la toma de decisiones y la internet de las cosas, por solo nombrar algunos de los ítems más conocidos, es que lo produzcamos con los recursos, los expertos, el personal de tecnología y las capacidades instalados adentro del propio*

*estado argentino. Y aunque parezca que tenemos otras prioridades, solo un Estado tecnológicamente en la punta del progreso global nos sacará del atraso y el subdesarrollo.*

## La agenda republicana

El Diálogo Argentino, en el momento más alto de la crisis del 2002, recogió una enorme cantidad de demandas sociales vinculadas a las instituciones estatales y administrativas. La necesidad de que el Estado Nacional refuerce, reasuma o asuma sus roles estratégicos para garantizar el bienestar de la población. Un Estado fuerte al servicio del conjunto y no al servicio de intereses de grupos de poder o intereses sectoriales. Un Estado austero que no despilfarre o se endeude por ineficiencia, corrupción, clientelismo partidario o favores a sectores o grupos de poder. Un Estado que se ocupe del hambre, la pobreza, la falta de ingresos o la desocupación de un enorme número de argentinos. La demanda por la continuidad de las buenas políticas, evitando que cada gobierno dé marcha atrás, disuelva o desfinancie políticas que han dado buenos resultados para el conjunto. Que administren los mejores, independientemente de las pertenencias partidarias. La demanda para que el empleo público no sea un botín partidario, ni fuente de clientelismo político y corrupción. Un Estado donde sus funcionarios sean seleccionados por su idoneidad y no por su cercanía al partido o los gobernantes o administradores de turno. La necesidad se expresa no sólo con relación al Poder Ejecutivo sino también respecto del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Que los cargos jerárquicos estén justificados en función de las acciones que ejecutan y no solamente como expresión de acuerdos políticos. La demanda por información, transparencia y buenos controles internos, externos, de la sociedad civil y de la opinión pública de las decisiones del sector público. Debe ser dicho que estas demandas de sentido común coinciden con las recomendaciones de expertos, académicos y organismos internacionales vinculados con la problemática del Estado, la administración pública y el buen gobierno.

Algunas de estas instituciones administrativas, que requerimos urgentemente institucionalizar, son:

- Una *estructura del Poder Ejecutivo que diferencie los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución* (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública y regulación de mercados.

- Limitación de las autoridades políticas a los roles de *formulación de políticas*, concertación social de políticas, preparación de modificaciones al régimen impositivo, elevación de proyectos legales, régimen impositivo y marcos regulatorios al parlamento, defensa de propuestas de políticas y presupuestos, régimen impositivo y marcos normativos y regulatorios en sede legislativa.
- Designación sobre el *principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos y del cuerpo del servicio civil para los cargos de alta dirección pública*.
- Consolidación de *cuerpos de funcionarios de servicio civil* estableciendo mecanismos de carrera sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente de desempeño, como garantía del logro de la autonomía del funcionariado frente a intereses particulares, sectoriales y de partido y de la defensa del interés público y del respeto al orden normativo democrático.
- Principios y mecanismos de *responsabilización* de las autoridades ejecutivas y de responsabilización administrativa y de gestión para autoridades y directivos del servicio civil y funcionamiento de principios y mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad patrimonial y de resultados frente al Congreso, órganos fiscalizadores y de auditoría, sociedad civil, opinión pública y ciudadanía.
- Funcionamiento institucionalizado del *rol del legislativo* en la aprobación de presupuestos del sector público así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (AGN y Oficina de Presupuesto del Congreso).
- Funcionamiento institucionalizado de la *participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil en un Consejo Económico y Social*.
- Institucionalización de *principios de equidad contributiva* promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo pero al mismo tiempo favorecedora del consumo ciudadano de bienes y servicios (incluidos bienes públicos de carácter social) en cantidad y calidad adecuados en un marco de igualdad de oportunidades.
- *Equilibrio y solvencia fiscal* macro de la hacienda pública a través de políticas presupuestarias priorizadas y coordinadas con la recaudación y con sustentables niveles de endeudamiento y responsabilización fiscal.
- Institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión y del servicio civil a todos los poderes públicos, incluidos *el legislativo y el judicial y a provincias y municipios*.

## **Una modernización administrativa republicana**

Concluyendo, solo un proceso de innovación, adaptación y modernización de nuestras administraciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en todos los poderes del Estado que sea al mismo tiempo moderna y republicana, podrá lograr que la gestión pública contribuya al desarrollo nacional y a la justicia social. Pero mejor que decir es hacer.

# **Una gestión pública que busca problemas. Apuntes para fortalecer las capacidades estatales en tiempos inciertos**

**Cristhian Seiler**

*Governments are most important in times of public crisis* (Matt Andrew)

## **Introducción**

La situación de pandemia alrededor del mundo ha mostrado con diversas manifestaciones que los gobiernos son más importantes en tiempos de crisis. Sin importar el lugar en que uno se encuentre, por acción u omisión los gobiernos nacionales, provinciales e incluso locales, pasaron a ser actores claves del “mientras tanto”, pero también y fundamentalmente lo serán en el marco de lo que se está configurando como “día después”. La pandemia ha subrayado la importancia de las capacidades del sector público para gestionar la crisis, en particular las requeridas para resolver los desafíos sociales, más visiblemente enfocados en cuidar la salud y palear los efectos de la caída de la actividad económica (Mazzucato & Kattel, 2020). En Argentina, las acciones implementadas en estos campos (algunas en tiempo récord) pusieron a prueba las capacidades de gestión a nivel nacional y provincial en la provisión de diferentes bienes y servicios públicos, y en muchos casos con respuestas innovadoras.

No obstante, los gobiernos difícilmente podrán gobernar con una agenda donde gestionar la pandemia sea indefinidamente el proyecto de gobierno. Abordarla de la mejor manera es el objetivo principal y necesario, pero los impactos que la pandemia ha causado en la estructura productiva y en los ingresos de la población (principalmente en aquellos segmentos informales de la economía) apresura día tras días decisiones públicas a nivel nacional, y especialmente a nivel territorial, para dar respuestas consis-

tentes en el corto, mediano y el largo plazo, a la diversidad de realidades y desafíos de las provincias argentinas.

La situación de nueva normalidad que se va consolidando con rasgos aún pocos definidos magnifica y acelera la necesidad de establecer un marco de políticas basado en desafíos o problemas públicos, donde las administraciones públicas desarrollen nuevas capacidades o habilidades para gestionar la reconstrucción económica y social en el territorio y evitar caer en el “salir del paso” frente a la premura de la situación. Si bien los niveles provinciales poseen estructuras administrativas relativamente menos desarrolladas que los niveles nacionales, esto puede ser una oportunidad para reorientar los recursos, dinámicas y cultura de la organización, ya que en ciertas ocasiones las innovaciones suelen venir de las “ventajas del atraso”.

## **Los problemas y desafíos como vectores de la gestión pública**

Este apartado es una intervención acotada a señalar brevemente y en trazos gruesos algunos aspectos que las administraciones públicas deberían fortalecer para orientar las gestiones provinciales en función de los problemas o desafíos públicos que gestionan, lo que metafóricamente llamamos “gestión pública que busca problemas”. Estos aspectos recuperan buena parte del conocimiento y aprendizaje acumulado en administración, planificación, gestión pública y otros campos de estudio vinculados, y en los últimos años y la coyuntura de la pandemia los ha posicionado a un primer plano como insumos críticos (Mayne, De Jong, & Fernández-Monge, 2020; Mazzucato & Kattel, 2020).

El enfoque orientado a los problemas y desafíos públicos propone recuperar capacidades para analizar los problemas, adaptar los recursos y aprender en función de su evolución; para alinear los servicios públicos y las necesidades ciudadanas; para gobernar frente a sistemas de producción complejos; así como para producir y gestionar plataformas digitales y de datos que brinden insumos estratégicos en la toma de decisión. Este enfoque propone no solo un cambio del punto de partida desde donde se diseñan las políticas públicas y se construye capacidad de acción, sino también un cambio de relación entre las organizaciones estatales y los problemas públicos que enfrenta.

Por inercia, por decisión, o bien por los mandatos o normas impuestas, habitualmente las organizaciones públicas diseñan e implementan programas públicos en función de su posición sectorial, función o especialización dentro de la estructura de la administración pública. Bajo esta configuración, para abordar un problema complejo se convoca a un conjunto de organizaciones para que cada una de ellas aporte su programa, lo que

deriva en un cúmulo de respuestas parciales, superposiciones, e incluso, contradictorias. Y, a menudo, esto se agrava si los programas son resultado de decisiones pasadas que forjaron un modo de hacer las cosas que no se condice con un abordaje propicio a la complejidad de los problemas. Gráficamente, esto podría expresarse en la situación donde “los caballos empujan el carro”.

Enfatizar en los problemas permite trascender la mirada estanca, departamentalizada o sectorial de las políticas y programas. La realidad y los problemas existentes no respetan las divisiones y especializaciones con ministerios, secretarías, y/o direcciones. Así, por ejemplo, los programas de promoción industrial e innovaciones no producirán los resultados esperados si la falta de demanda de productos no induce a los empresarios a invertir. Una mirada desde los problemas cuenta con el beneficio de identificar que existen recursos y esfuerzos institucionales que se encuentran dispersos dentro y a través del sector público (incluso, en los distintos niveles), así como también desde actores no estatales que tienen trayectoria en enfrentarlos.

El enfoque orientado a los problemas propone invertir el orden de motivación y propósito de las organizaciones públicas. No es tanto la especialización o la función dentro de la administración pública lo determinante, sino que son los problemas, su naturaleza, dinámica y complejidad, los que traccionan y otorgan un sentido institucional a las organizaciones públicas. Gráficamente, “Los caballos van delante y tiran el carro”. De algún modo, difiere de la estructura de gestión por o para resultados u objetivos en función de que establece un orden institucional en función de la naturaleza y evolución de los problemas (que son externos a la organización), y no en función del cumplimiento de objetivos o resultados que, en última instancia, son productos internos, parciales y limitados a cada una de las organizaciones públicas que buscan alcanzarlos.

Desafiar los supuestos detrás de los programas, repensar y desarrollar nuevas hipótesis, o recopilar evidencias sobre los problemas y su desarrollo en el tiempo, son aprendizajes necesarios para guiar el pensamiento y la acción de las organizaciones públicas. No es novedad que los problemas públicos son complejos, que no tienen soluciones únicas, o que si se interviene sobre ellos su resolución es temporalmente limitada y despierta un conjunto de problemas diferentes. Pero enfatizar las energías institucionales en la complejidad de los problemas, puede ser un camino de compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones estatales y también con la provisión de bienes públicos que desarrollen territorios que merecen ser habitados. Como ya es de amplia aceptación, tanto la priorizaciones de problemas como las estructuras y recursos destinados para su abordaje, no refieren solo a aspectos técnicos de las administraciones públicas, sino que tiene que

ver con los valores, las definiciones políticas y las configuraciones de poder que atraviesan al Estado y la sociedad en su conjunto (Rey, Cao, & Laguado Duca, 2020).

### **Tres aspectos para una “gestión pública que busca problemas”**

Sobre esta sucinta justificación, se debería promover con mayor énfasis tres núcleos de aprendizajes en el sector público que posibiliten desencadenar las virtudes derivadas del enfoque de gestión basado en los problemas o desafíos. No son los únicos, pero los que se presentan aquí poseen cierta importancia crítica en medio de la situación actual (Mayne et al., 2020; Mazzucato & Kattel, 2020).

#### ***a. Capacidad de pensar en los problemas como fuente de acción***

En primer lugar, asumir una capacidad reflexiva de planificación y seguimiento de problemas. Esta habilidad se refiere a la capacidad de una organización para articular una teoría del cambio en torno a un problema público y su capacidad para medir el desempeño, aprender y adaptarse en la historia de su abordaje. Permite que una organización comprenda qué programas funcionan y cuáles no, y ajustar su curso de acción en consecuencia. Dada la centralidad que asume el aprendizaje y la adaptación en la gestión orientada a los problemas, esta capacidad de reflexión se basa en un proceso de evaluación continua y significativa que permita generar acumulaciones en todas las etapas del diseño y formulación de las políticas.

Esta capacidad posee dos componentes centrales. Por una parte, la habilidad de articular una teoría del cambio del problema (que explique las causas y sus relaciones, las hipótesis y condiciones de cambio, etc.) y traducirla en objetivos estratégicos y específicos, así como en la asignación de recursos y actividades. Por otra parte, la habilidad para administrar la organización de modo tal que se garantice un progreso continuo hacia los objetivos estratégicos propuestos de una manera eficaz, eficiente y responsable. Aquí, el cumplimiento de los objetivos asume centralidad.

Si bien una definición unánime de los problemas es difícil por varias razones, en el ejercicio de hacerlo las diferentes organizaciones se involucran en un proceso de reflexión que se vuelve un fin en sí mismo, donde pueden identificar las conexiones entre sus actividades y los resultados que se espera lograr, y desarrollar medidas que les permita evaluar el vínculo entre ambas. Es un proceso de prueba-error y una herramienta dinámica para unir a los actores involucrados en un esfuerzo por definir metas estratégicas

y que permita alinear los esfuerzos en una lógica de intervención que respete ciertos estándares de racionalidad: las explicaciones del problema deben ser lógicas con anclajes empíricos, los objetivos intermedios deben ser coherentes con los objetivos estratégicos, la relación objetivos-insumos-actividades-resultados debe ser consistente, y la integralidad de la respuesta se debe expresar en el aporte de los objetivos en función del valor agregado de cada uno. El monitoreo, la evaluación y el aprendizaje son parte intrínseca del proceso.

### ***b. Capacidad de colaboración***

En segundo lugar, orientar la gestión en torno a los problemas requiere fortalecer la capacidad de colaboración. La capacidad de colaboración se refiere a la apertura hacia otros actores (internos y externos) involucrados o interesados en abordar los problemas, así como a la profundidad de las relaciones que se establece con ellos. La colaboración o coordinación desempeña un papel fundamental en la profundización de la comprensión del problema en cuestión y, por supuesto, en la mejora de la calidad de las estrategias desarrolladas e implementadas. En este sentido, construir alianzas y otorgar responsabilidades estimula la innovación, amplía la capacidad operativa y fortalece la legitimidad y el apoyo de cursos de acción elegidos.

No obstante, esto requiere habilidades técnicas, administrativas y políticas para establecer estructuras y procesos de trabajo que sugieran, por un lado, superar los límites organizacionales y, por otro lado, que la diversidad de perspectiva sea productiva en cuanto al diálogo y compromiso mutuo. La amplitud y variedad de actores que sean involucrados al proceso debe estar relacionada con la capacidad de gestionar su coordinación o colaboración. Tanto con organismos estatales como con aquellos no estatales, esta capacidad requiere la habilidad de identificar, diseñar y gestionar redes horizontales lo suficientemente amplias para reflejar la complejidad del problema, pero, al mismo tiempo, debe asegurar la presencia de actores relevantes e interesados en resolver el problema. El grado de involucramiento de estos actores podrá variar de acuerdo al tiempo, la energía y los recursos institucionales aportados por cada uno de ellos en el proceso.

### ***c. Capacidad de gestionar información***

En tercer lugar, la construcción o identificación de problemas requiere forjar una capacidad de análisis y producción de información. Esta capacidad se refiere a la habilidad de las organizaciones del sector público para recopi-

lar, procesar y analizar diferentes tipos de datos con el propósito de mejorar el monitoreo, la motivación y adaptar las definiciones compartidas de los problemas basadas en una mejor comprensión del contexto externo, las condiciones internas y el desempeño. Tal vez, en este punto es donde existe un retraso relativo mayor de las administraciones provinciales respecto a la administración nacional, y por ello, debería ser una prioridad estratégica, independientemente si se opta por establecer u orientar la gestión pública a los problemas.

Fortalecer esta habilidad implica introducir en el proceso de hechura de las políticas el uso de fuentes de datos existentes, así como la búsqueda de otras nuevas que pueden encontrarse en otras unidades administrativas o fuera de las organizaciones públicas. Esta capacidad se edifica en dos componentes fundamentales. Por un lado, en la naturaleza de los datos recolectados. Esto comporta una dimensión cuantitativa del volumen y la velocidad en que los datos son creados, recopilados, almacenados, agregados o extraídos; así como en una dimensión cualitativa de la diversidad de fuentes, formatos de almacenamiento y organización, que permite advertir la complejidad y compatibilidad de los datos y su traducción a información útil. Por otro lado, el segundo componente es el conocimiento y los recursos para su análisis. Comprende el recurso humano y la infraestructura tecnológica de la organización para recolectar procesar, almacenar, y analizar los datos. La infraestructura es el soporte de aquellos datos que gestiona la experticia disponible del personal. Por supuesto, uno no es sin el otro, pero el grado en que los datos contribuyen al éxito de una organización en el logro de sus objetivos depende fielmente de la presencia de capital humano para interpretarlos.

En términos generales, estos tres elementos brindan un camino de aprendizajes que enriquece el ciclo de políticas públicas al producir conocimiento en el proceso real de decisión (*knowledge in*) y proponer líneas de acción basadas en las mejores opciones. Por tanto, se diferencia de la reflexión o producción de conocimientos o teorías que se toma distancia del proceso real de decisión (*knowledge of*) y que habitualmente tiene lugar fuera de la gestión pública, en los centros de investigación y las universidades (Camou & Chain, 2017).

## **A modo de cierre**

La nueva realidad va delineando nuevos desafíos y profundizando problemas ya existentes. La gestión de los mismos no solo dependerá de los valores y fuerzas políticas que primen en los gobiernos, sino también en la

energía y aptitud que logren desarrollar las administraciones públicas para enfrentarlos.

A grandes rasgos, los párrafos vertidos propusieron que los gobiernos podrían fortalecer su capacidad de acción si reorientan los recursos y procesos de política pública hacia los problemas o desafíos. Los líderes políticos necesitan resolver problemas, y las administraciones públicas se verían beneficiadas si estos se vuelven el foco de su labor. Enfocarse en problemas permitiría desarrollar y desplegar capacidades respecto a mejorar la comprensión de los problemas y formular estrategias más adecuadas para resolverlos; generaría el marco para la coordinación, colaboración y aprovechamiento de numerosos recursos de poder que se encuentran dentro y fuera del Estado; y posicionaría las evidencias y datos como insumos claves para la toma de decisión.

Resulta clave para las estructuras estatales un enfoque de tales características para acumular conocimiento acerca de los problemas y actuar en consecuencia con el fin de influir decisivamente sobre el proceso de las políticas públicas generando aportes de producción, sistematización y difusión de conocimiento para el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

## Referencias bibliográficas

- Camou, A., & Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno. En A. Camou & M. L. Pagani (Eds.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 15-52). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Mayne, Q., De Jong, J., & Fernandez-Monge, F. (2020). State Capabilities for Problem-Oriented Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 33-44.
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 1-14.
- Rey, M., Cao, H., & Laguado Duca, A. (2020). Notas para la construcción de una gestión pública nacional y popular. En P. N. Amaya (Ed.), *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (pp. 19-60). Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.



## **Articulación entre niveles estatales para la recuperación territorial de la producción y el trabajo.**

Gabriel Suárez Fossaceca

La presente reflexión tiene por objetivo identificar aspectos conceptuales a tener en cuenta en el análisis de articulaciones entre niveles estatales, que buscan abordar de manera compartida problemáticas productivas y laborales derivadas y agudizadas en tiempos de pandemia. Asumir una perspectiva territorial e incorporar la gestión multinivel en el análisis de las capacidades estatales será el desafío del escrito.

Dotar de importancia a la cuestión espacial requiere recuperar las consideraciones sobre las consecuencias para la ciudadanía que tiene la desigualdad de la distribución del Estado en el territorio, tanto a nivel de cobertura territorial como de presencia desigual de capacidad estatal.

Un trabajo como el propuesto conlleva también a destacar la pregunta por la importancia del objetivo del desarrollo de capacidades. La coordinación de los distintos niveles estatales, la disminución de la presencia territorial desigual del Estado y la generación de comunidad son desafíos identificables en esta propuesta de reflexión sobre la gestión estatal en tiempos de emergencia.

### **Estado y territorio. Fragmentación social y desigual distribución de la gestión estatal**

Carlos Vilas (2005) propone pensar al Estado desde la política, lo cual implica entender a éste desde una triple dimensión: como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades. Será la di-

mensión de la gestión la priorizada en este escrito, dimensión en la que el Estado define y ejecuta cursos de acción en consonancia con la estructura de poder imperante. *“Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores –es decir, su estructura de poder” (Vilas 2005).*

Los cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en cambios y en nuevos diseños institucionales. Las situaciones contextuales actuales interpelan al Estado en pos de reconstruir el camino de recuperación productiva y del empleo genuino iniciado en 2004. Esto implica, por un lado, volver a empoderar institucionalidades ya creadas y por el otro, generar algunas estructuras nuevas que faciliten la articulación interestatal. Fueron las oficinas de empleo (OE) una institucionalidad novedosa de articulación y acción conjunta nación-municipio, generadas a partir del programa Más y Mejor Empleo del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social a mediados de la primera década del siglo XXI. Esta política acompañó un proyecto de desarrollo económico que impulsó el empleo y reformó el derecho al trabajo para detener anteriores políticas de flexibilización y reducción del costo laboral (Neffa 2011). Esa política implicó una nueva estructura en el ministerio nacional y una nueva propuesta de relación con los municipios. En este escrito abogamos por la posibilidad de generar institucionalidades estatales tripartitas que expresen una articulación estatal completa, es decir lograr encuentros entre los niveles municipales, provinciales y nacionales, que en años anteriores se vieron obstaculizados.

Asimismo, la reflexión propuesta otorga importancia al denominado enfoque territorial, el cual revaloriza al territorio como elemento de importancia a tener en cuenta en los análisis. El territorio es un componente indisoluble de la condición humana, no es posible pensar el comportamiento social, las articulaciones sociales, los conflictos, las cooperaciones en abstracto, sin el territorio. Como producto social, el espacio tiene la posibilidad de transformación, de ser otro, de cambiar sus formas.

Siguiendo a Doreen Massey (2007), asumimos al espacio como un producto social empapado de poder social. “El poder tiene múltiples formas y se realiza en relación, entre una cosa (persona, nación, región, lugar) y otra.” (Massey, 2007: 1). Entonces, nuestro modo de comprender el espacio social implicará preguntarse por los actores y sus relaciones, y de qué modo pueden construirse alianzas estratégicas territoriales que generen ámbitos propicios para la implementación de políticas multinivel.

La crisis del estado de bienestar y las políticas neoliberales consolidadas en los años 90, implicaron procesos de achicamiento del Estado Nacional con la correspondiente transferencia de funciones y responsabi-

lidades a los estados subnacionales. Siguiendo la línea de pensamiento de Vilas, podemos tensionar la idea de achicamiento del Estado con la idea de pérdida de autonomía estatal. Los años neoliberales, en los 90 o en el cuatrienio 2015-2019, implicaron la adopción de condicionamientos de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. A estas decisiones son posibles entenderlas, no como un repliegue del Estado sino más bien como la aceptación de agentes externos en la definición de objetivos y metas. Bajo esta influencia, la descentralización consistió a grandes rasgos en el desprendimiento de la crisis social hacia abajo: una delegación de responsabilidades a los municipios en temas habitualmente abordados por el nivel nacional (salud, ambiente, empleo, educación), pero en la mayoría de los casos sin la respectiva transferencia efectiva de recursos, y sin articulación entre niveles.

En este marco, es importante remarcar la transformación del rol de uno de los actores locales más importantes, es el caso del municipio. Si bien las prácticas tradicionales de los municipios han involucrado a los mismos en la ejecución de servicios públicos urbanos como alumbrado, barrido y limpieza, mantenimiento de calles y caminos, etc., los cambios producidos en el entorno provocaron la transformación de su rol y de sus funciones, obligándolos a ocuparse de asuntos tradicionalmente manejados por otros niveles estatales (provinciales o nacionales).

En relación con lo dicho, nuestra Carta Magna establece competencias reservadas para cada orden estatal y competencias concurrentes entre ellos. La promoción del desarrollo económico y del turismo son competencias compartidas por el gobierno nacional, provincial y municipal, mientras que competencias referidas a la provisión de algunos servicios esenciales como el agua y cloacas son competencias compartidas entre provincia y municipios. La regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo regulaciones sobre el hábitat, las actividades económicas y las relacionadas con el tránsito, son competencias exclusivas de los municipios. A su vez, la Constitución Nacional declara al trabajo como uno de los derechos que gozan todos los habitantes de la Nación y en su artículo 14 bis indica las condiciones que debe tener el mismo.

La gestión comenzada en el año 2003 logró poner en juego otra perspectiva de descentralización basada en la articulación multinivel para la generación de capacidades estatales, donde se viró en busca de mayor autonomía en las políticas referidas al empleo. Así, las políticas públicas, pasivas y activas, diseñadas e implementadas en este período contribuyeron a elevar el nivel de educación, formación profesional y competencias laborales de los desocupados, a facilitar el acceso a información a través de las oficinas municipales de empleo y a ofrecer recursos para que los desocupados se instalaran por su propia cuenta o crearan empresas (Neffa 2011).

Dos aspectos tomaron relevancia en este giro. Por un lado, una nueva concepción de cómo era posible favorecer la generación de empleo. Asume importancia una visión centrada en la empleabilidad de las personas, dejando de lado la idea imperante de los noventa de flexibilizar las condiciones laborales para incentivar el empleo a partir de una mayor respuesta a los requerimientos empresarios. Un modelo que genera posibilidades de desarrollo industrial y crecimiento requiere de personas con habilidades y competencias laborales.

Por otro lado, un enfoque territorial en la política. Ésta implicaba el montaje de una red nacional de oficinas de empleo, donde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación generaba la política y transfería capacidades y recursos a los municipios.

### **Disminuyendo asimetrías. Nueva configuración de políticas, las redes estatales de prestación de servicios**

Siguiendo a Matus (2009) entendemos a la gestión de gobierno como la acción directa que mediante la producción de jugadas u operaciones continuas ofrecen bienes y servicios colectivos a la sociedad. Las políticas públicas no son respuestas técnicas a problemáticas sociales sino que son respuestas con sentidos, con toma de posición, con nortes definidos ante realidades existentes.

Desde el año 2002 hubo un giro en las políticas públicas nacionales referidas al empleo. La magnitud, las orientaciones y específicamente la articulación entre niveles estatales dotan de nueva institucionalidad territorial con capacidad de ofrecer servicios públicos para el combate del desempleo y la mejora de la empleabilidad.

En el mismo sentido, identificamos que diversos foros internacionales sobre el desarrollo económico local entienden a la articulación multinivel como una estrategia válida de desarrollo, de crecimiento económico y de generación de oportunidades. Estos encuentros internacionales vienen exponiendo la idea del potencial sinérgico que significa el trabajo coordinado entre distintos niveles estatales.

“La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas, cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propio know how, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación” (Cravacuore, Illari, Villar 2004).

La gestión de políticas públicas articuladas entre niveles estatales requiere un cambio en las modalidades de relación institucional. En este sentido, un riesgo observado en varias propuestas de articulación interestatal

es la tendencia a entender al territorio como ventanilla de programas y no como una verdadera contraparte en la formulación y ejecución de la política. Se plantea si lo local es solo receptor o si es el territorio el espacio donde se coordinan actuaciones de los otros niveles (Costamagna, Larrea 2015).

La complejidad de los problemas sociales, los procesos de descentralización que reconfiguran funciones y poderes estatales; y la posibilidad de pensar procesos de colectivización en lo local demandan pensar estrategias de articulación multinivel que permitan mayor eficacia en la política pública y fortalecer al ámbito local vía adquisición de capacidades y financiamiento de operaciones. En este sentido, lo interesante de la experiencia de las oficinas de empleo es que lograron adquirir una impronta particular en cada localidad, a partir de la sinergia entre elementos nacionales y municipales, y en base a las características económicas y sociales de cada territorio.

La actual situación de emergencia, las necesidades de alinear los comportamientos sociales en pos de proteger la salud de la comunidad y la nueva modalidad de relación institucional impone la producción de jugadas en línea con el aumento de la capacidad dialógica de los distintos estamentos del estado. A su vez, es precisa una comprensión del territorio no como mero recipiente sino como producto de construcciones sociales e históricas.

Por otro lado, y en referencia a políticas que apunten al mundo laboral, es necesario comprender que el trabajo es un derecho que se conquista por sujetos concretos, son derechos de segunda generación, derechos que para hacerse efectivos requieren un accionar positivo del Estado, requieren acciones concretas relacionadas a la búsqueda de la equidad.

Por lo tanto, es importante superar la gestión verticalista e individual mediante la adopción de prácticas de gestión asociada. Esto conlleva a diseñar e implementar nuevos dispositivos de gestión (Tiranti, 2016) que faciliten el necesario aumento de las capacidades estatales y específicamente de las capacidades relacionales. En esta línea, incorporar mecanismos de coordinación horizontales, que basados en la facilitación de procesos, permitan canalizar los aportes de todos los actores territoriales en el proceso de generación y fortalecimiento del empleo, se torna un objetivo central.

La Red Nacional de Oficinas de Empleo puede inscribirse en el modelo de redes de políticas. Siguiendo a Fleury, las redes son “estructuras multicéntricas, que comprenden diferentes actores, organizaciones o nodulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada” (2002: 1).

Revisar redes que impliquen la presencia de la nación, la provincia y el gobierno local permitiría nodos locales donde el Estado se haga presente. Es aquí, donde identificar modelos de gestión con pretensión de disminuir

la desigual presencia territorial del estado y mostrar particularidades organizacionales, asume centralidad analítica. La lejanía del poder central es una lucha a librar sin necesidad de descalificar la instancia integradora que supone el Estado Nación (O'Donnell, 1997). Más aún, si consideramos que *las políticas de empleo no surgen en el vacío, sino que son determinadas y condicionadas por una larga nómina de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales, pues el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo* (Neffa 2012:76).

El análisis de redes incorpora elementos como las capacidades vinculares, la capilaridad territorial, la generación de confianza, la difusión de innovaciones y la circulación de recursos entre nodos, como aspectos claves a tener en cuenta. La realidad social actual configura una importancia cada vez mayor al establecimiento de vínculos en desmedro de la centralidad del intercambio de objetos.

Las redes se han visto como la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana.

## Conclusión

Nos propusimos identificar algunos aspectos conceptuales que sirvieran de referencia para el análisis de la gestión de articulación entre distintos niveles estatales.

A partir de centrar el análisis en la problemática del trabajo, dos conceptos y un proceso asumieron protagonismo en estas líneas; los conceptos de Estado y capacidades estatales y el proceso de articulación multinivel fueron reflexionados en pos del objetivo propuesto.

El proceso de articulación multinivel implica la asunción de coordinaciones en red de políticas públicas. Desde los años 70 el desempleo y la informalidad crecieron hasta llegar a un pico en los años 2001-2002. En ese momento el desempleo superó el 20% y la informalidad se acercó al 50 % del total de la población económica activa. La actual situación de pandemia implicará un retroceso de la situación laboral. Proponer nuevos dispositivos de articulación territorial en pos de construir un Estado integral, donde Nación, Provincia y Municipios encuentren un espacio de sinergias y sumar otros actores territoriales, es un camino deseable. Recuperar críticamente la experiencia del Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y su propuesta de generar Oficinas de Empleo Municipales, implica reflexión sobre los logros de creación

institucional y aportes a soluciones laborales, pero también requiere observar las dificultades tenidas en la necesaria articulación entre los tres niveles estatales e interpelar a los distintos actores territoriales para lograr mayor densidad relacional territorial que permita mejorar la producción local y organizar consumos locales.

Por último, entre la diversidad de enfoques existente acerca de las capacidades estatales, priorizamos aquellas miradas que, reconociendo el carácter multidimensional del concepto, basan el análisis en pocas dimensiones a los fines de considerar las capacidades estatales de mayor utilidad para el fin que nos proponemos. En este sentido, priorizamos aquellos autores o enfoques que reflexionan acerca de las capacidades estatales políticas, y en particular las capacidades relacionales.

Las políticas públicas responden a un para qué; esta respuesta necesita tener relación con la explicación del cómo es, cómo funciona, y en la presente propuesta, cómo se propusieron y produjeron las articulaciones entre los distintos niveles estatales para abordar la problemática del trabajo. Con estas reflexiones preliminares intentamos comenzar la construcción de un marco analítico que nos permita reflexionar sobre los límites y posibilidades existentes en la articulación de políticas públicas entre niveles estatales. Hemos comenzado a andar un largo camino por transitar.

## Bibliografía

- Bernazza, C. (2007) Tesis doctoral. *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*.
- Cravacuore, D., Ilari, S. R., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial
- Fleury, S. (2002) El desafío de la gestión de redes de política. *Revista Instituciones y Desarrollo*.
- Kalecki, M. (1943). Aspectos políticos del pleno empleo. *Ola Financiera*, 8(21).
- Madoery, O. (2016) *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1 Ed. Ushuaia. Edición UNDTF.
- Massey, D. (2007). *Geometrías del Poder y la conceptualización del espacio*. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela.
- Matus, C. (2007) *Teoría del Juego Social*. Ediciones de la Universidad de Lanús
- Ministerio De Trabajo, Empleo Y Seguridad Social. Programa de transición al salario social complementario. Resolución 201-E/2017
- Neffa, J. (2011) Políticas de empleo. Una visión sintética de largo plazo (1989-2011) *Revista Voces del Fenix*. Año 2.
- O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*.

- Rovere, M. (1998). Redes: hacia la construcción de redes en salud: los grupos humanos, las instituciones, la comunidad. In *Redes: hacia la construcción de redes en salud: los grupos humanos, las instituciones, la comunidad*. Argentina. Secretaría de Salud Pública. Municipalidad de Rosario.
- Stiglitz, J. E. (2012). El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita. Taurus.
- Tirantí, S. (2016). Los dispositivos de gestión estatal, en busca de sentido estratégico: un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de políticas públicas (artículos). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (7): 123-135.
- Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado*. Ediciones de la Universidad de Lanús

## **Sin claridad no hay comunicación pública eficaz**

Octavio Tesone

El marketing tiene frases con impacto. Mensajes que toda la población comprende y recuerda varios años después. ¿Por qué la administración pública carece de esa efectividad en sus mensajes? El Estado y la cantidad de servicios que brinda han crecido exponencialmente. En los últimos años, la gestión pública incorporó nuevas tecnologías con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y la experiencia de usuario. A pesar de ello, la comunicación del sector público es difícil de entender. El Estado precisa un cambio cultural que permita modificar la forma en que comunica para facilitar la comprensión de todos sus mensajes. Las agencias gubernamentales tienen que mejorar sus documentos y centrarse en sus destinatarios. La ciudadanía no puede ser el convidado de piedra. El lenguaje claro es una herramienta cada vez más utilizada por los gobiernos de todo el mundo para facilitar la comprensión de los documentos que producen. Es un instrumento que agiliza los procesos de la administración pública y simplifica la relación con el ciudadano. Elimina barreras, fomenta el aprendizaje y la participación ciudadana. En Argentina, existe un incipiente intento de incorporar el lenguaje claro a los documentos públicos pero aún no ha tenido un impacto significativo. Pensamos que se deben implementar políticas públicas para profundizar el uso del lenguaje claro en la administración pública. Es la solución que precisa el sector público para que su comunicación sea clara.

En latín, la palabra *comunicare* significa compartir algo, poner en común. En el caso del gobierno y de la administración pública se refiere a poner algo en común con la ciudadanía. En la actualidad, el lenguaje administrativo es de naturaleza elevada y está influido por una raíz jurídica que

lo hace poco accesible. Entonces, si las personas no logran comprender los mensajes del sector público existe una falla en la comunicación. Por eso, el Estado y la administración pública deben modificar su concepción de la comunicación e implementar una comunicación con un enfoque ciudadano y un lenguaje claro.

Nos preguntamos ¿cuán importante es la lectura para la ciudadanía en su relación con el Estado? Leer un sitio web, leer un sms, aprender a usar una app, leer la señalética de una oficina pública o completar un formulario. Son acciones que implican la lectura y la habilidad de comprender la comunicación de la administración pública. Pedir el acta de nacimiento de tu hijo, registrar una propiedad o pagar una multa de tránsito son servicios públicos transaccionales, también conocidos como trámites. Y los trámites conectan a las personas y a las empresas con los servicios y las obligaciones del gobierno (Roseth, B. y Reyes, A. y Santiso, C. 2018). Hacer un trámite implica varias acciones en la que la lectura es obligatoria. Entonces, si la lectura es tan importante a la hora de relacionarse con el Estado nos preguntamos ¿por qué es tan difícil entender sus documentos? ¿Cuál es el objetivo de la comunicación política?

## **Dimensión informativa y pedagógica de la comunicación gubernamental**

La Administración Pública se comunica de diferentes maneras, a través de distintos medios y diferentes soportes con la ciudadanía. Para Mario Riorda, la comunicación política tiene como objetivo generar consenso y es, en sí mismo, un acto de gestión. Por eso, parafraseando a Riorda, no podemos decir gestiono bien pero comunico mal. Son dos acciones que van de la mano y comunicar es simplemente un acto de gestión. Por ello, si la comunicación de la administración pública es confusa hay una falla de gestión. Asimismo, la comunicación política es una disciplina muy amplia y tiene varias dimensiones. Nos centraremos en las acciones del gobierno como entidad y específicamente en la dimensión informativa y pedagógica de la comunicación en las rutinas gubernamentales de comunicación. Esta dimensión se refiere a las acciones necesarias para que la ciudadanía pueda gozar efectivamente de los servicios o beneficios que un gobierno realiza y pueda cumplir con las obligaciones (Riorda 2013). Para ello, es necesario que la ciudadanía pueda comprender la información para tomar decisiones, gozar de un servicio o cumplir con un deber. Entender lo que estamos leyendo implica entender su contenido y sus consecuencias. De esto depende que una persona pueda pagar un impuesto, abrir una empresa, cumplir con el calendario de vacunación o acceder a un subsidio. En ese sentido, los

trámites conectan a las personas con derechos y obligaciones que brinda y exige el gobierno. Entonces, si los formularios son complejos de comprender y difíciles de completar es improbable que los ciudadanos accedan a beneficios o cumplan obligaciones. Es un costo demasiado elevado para una problemática que tiene una solución probada.

### *¿La administración pública es clara?*

Los documentos del sector público son difíciles de comprender porque utilizan un lenguaje administrativo influido por una raíz jurídica y una jerga técnico-administrativa propia de cada dependencia. En ellos, se destacan términos jurídicos que tienen significados precisos y distintos del lenguaje coloquial que utiliza la ciudadanía. Entonces comprender los documentos requiere un gran esfuerzo, toda vez que se logre.

En el año 2017 la organización PLAIN realizó una encuesta internacional piloto sobre la percepción acerca del Sector Público (Martinho, M. 2017). Las entrevistas se llevaron adelante en Portugal, Nueva Zelanda y EEUU.

En Portugal cuando preguntaron ¿cuán importante es que las organizaciones del gobierno comuniquen claro?, el 81,1% contestó “es muy importante” y el 16% contestó “extremadamente importante”. En Nueva Zelanda y EEUU encontramos resultados similares. Ante la pregunta ¿En los últimos 12 meses, tuvo complicaciones para comprender una comunicación de una organización gubernamental o no logró encontrar la información que precisaba? En Portugal las respuestas fueron:

Si, en 5 o más ocasiones	Si, en 3 o 4 ocasiones	Si, en 1 o 2 ocasiones	Nunca
13,5%	25,9%	48%	12,6%

Elaboración propia con fuentes de la encuesta

El 87,4% de los encuestados tuvo problemas para comprender una comunicación de una organización gubernamental o encontrar la información que precisaba. Esto quiere decir que casi 9 de cada 10 personas tuvo problemas para comprender la información o encontrar información del sector público. Es un resultado que puede sorprender pero a todas luces muy esclarecedor. Es un indicador que deberemos tener en cuenta a la hora de evaluar y planificar políticas públicas.

Luego les preguntaron ¿Qué hiciste cuándo se te complicó para comprender una comunicación de una organización gubernamental o no

¿pudiste conseguir la información que precisabas? El 11,2% contestó que había ido a las oficinas de la agencia gubernamental y el 19,4% contestó que llamó a las oficinas. 3 de cada 10 personas tienen interacciones redundantes que se podrían haber evitado si la información hubiera sido clara. Visitas innecesarias a las oficinas públicas, llamados que se podrían haber evitado y más carga de trabajo para los empleados públicos. Asimismo, el 10,2% de los encuestados desistió. O sea, que 1 de cada 10 personas abandona la búsqueda de información. Estas deserciones implican obligaciones que no se cumplen y beneficios a los que no se acceden. En ese sentido, encuestaron individuos elegibles para los subsidios alimentarios en Estados Unidos con resultados similares. 4 de cada 10 personas elegible no aplicó al beneficio alimentario por la complejidad de los formularios (Barlett, S. y Burstein, N. y Hamilton, W. 2004). Tenemos evidencia que varios ciudadanos que podrían haber accedido a un beneficio estatal no lo hicieron por culpa de documentos complejos. Una gran parte de la ciudadanía tiene dificultades para comprender la comunicación del Estado. La complejidad de un trámite no se mide solo a partir del número de horas necesarias para completarlo. La falta de claridad de la información también contribuye a que los ciudadanos tengan que ir a oficinas públicas más de una vez para lograr su objetivo (Roseth, B. y Reyes, A. y Santiso, C. 2018). Las leyes, reglamentaciones y normas que afectan la vida diaria de la ciudadanía son todos documentos embrollados. Es muy difícil utilizar información que no se comprende y aún más complejo usar información que no se consigue. Entonces cumplir con obligaciones y acceder a beneficios se vuelve una odisea. Si recorremos la variedad de documentos públicos, nos vamos a encontrar con estructuras rígidas y establecidas previamente para cada tipo de escrito. En ellos la impersonalidad y los tecnicismos son la norma.

### *¿Qué hay detrás de los expedientes?*

Entonces, ¿el ciudadano ejerce el derecho a entender? ¿Por qué la comunicación de la Administración Pública no es clara? ¿La ciudadanía está en el centro de la comunicación de la Administración Pública? Los destinatarios de los textos administrativos tienen derecho a entender el mensaje que les envían los organismos públicos con los que se relacionan. Sobre todo los textos que afectan y rigen su vida cotidiana. La información no es tal y no tiene un beneficio real si es difícil de comprender o debemos recurrir a un intermediario. No obstante, la comunicación de la administración pública suele ser compleja, excesivamente formal, con tecnicismos innecesarios y palabras arcaicas. Los documentos de la administración suelen ser rígidos, impersonales y de difícil comprensión. Esto incluye los textos informativos,

los formularios para trámites, los sitios web, los folletos y la señalética de los edificios. Los desafío a encontrar una dependencia en el Centro Administrativo Gubernamental Torre II de La Plata usando como referencia los carteles del hall de ingreso. Les aseguro que les será más fácil consultar a “Campanita”, la histórica quiosquera que recorre los pisos del edificio con su carrito.

Cabe aclarar que la dificultad de comprensión y sus consecuencias no son monopolio de la ciudadanía. Los agentes de la administración pública y los funcionarios públicos también tienen problemas para comunicarse entre ellos fruto de documentos intrincados. Entender expedientes de otras áreas se vuelve difícil cuando no imposible: siglas, vocabulario propio de cada dependencia y formatos que ya nadie recuerda por qué se usan. En consecuencia, los expediente giran más de lo necesario entre oficinas de distintas jurisdicciones. Recordemos que detrás de cada expediente hay personas que esperan respuestas y soluciones. Por eso la administración pública también precisa documentos fáciles de entender. Las aclaraciones innecesaria generan sobrecostos, afectan la transparencia y la calidad de los servicios. En adición generan incertidumbre, frustración y desconfianza en las instituciones públicas. Nuevamente externalidades negativas evitables. Documentos poco claros afectan la calidad de la democracia y los resultados de las políticas públicas. Cualquier ciudadano independientemente de su nivel socioeconómico y educativo debería poder comprender las comunicaciones que afectan su vida cotidiana. Por todo lo anterior, la comunicación del sector público no es clara y genera externalidades negativas:

- trámites que se abandonan,
- más tiempo para terminar un trámite,
- campañas de prevención que no logran sus objetivos,
- presupuestos ineficientes,
- frustración de los empleados públicos y ciudadanos,
- políticas públicas con resultados inciertos.

Esto sucede porque los documentos de la administración pública no están pensados ni diseñados para que los ciudadanos puedan comprenderlos fácilmente. La comunicación del sector público se olvidó de sus destinatarios. Se concentró en los formalismos y hábitos adquiridos a través de los años. Es por eso que precisamos un cambio cultural: el Estado debe volver a poner en el centro a las personas y abandonar paulatinamente esa jerga administrativa. Las personas no saben de siglas, de tecnicismos ni de recorridos burocráticos.

Entonces, ¿cómo puede la administración pública tener documentos que sean simples de comprender? El primer paso es pensar en la audiencia y para ello el enfoque ciudadano y el lenguaje claro son condición *sine qua non*. Las personas no precisan información incesaria y tampoco quieren leer 7 hojas para encontrar una respuesta. Los ciudadanos y los agentes públicos precisan documentos fáciles de comprender. Los documentos que afectan y rigen la vida cotidiana de los ciudadanos deben ser claros y deben promover el ejercicio pleno de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones. El lenguaje claro es, en ese sentido, un beneficio para los agentes de la administración pública y la ciudadanía: evita errores, ahorra recursos y construye confianza en las instituciones públicas.

## Hablar claro

El lenguaje claro o ciudadano es una solución que está al alcance de la mano, solamente se precisa voluntad política. Es una técnica de redacción eficiente que simplifica el contenido de un documento para facilitar la comprensión de los lectores. Existen varias definiciones. Nos alineamos con la *International Plain Language Federation* que tiene cierto consenso. Para ellos, “un comunicado está escrito en lenguaje claro si su redacción, su estructura y su diseño son tan transparentes que los lectores a los que se dirige pueden encontrar lo que necesitan, entender lo que encuentran y usar esa información” (IPLFederation,2020). Esta técnica incluye la redacción de los documentos, su diseño y el medio a través del cual es difundido. A la hora de pensar un documento se debe tener en cuenta el público al que está destinado, el lugar en el que se ubica la información o el tamaño de la tipografía. Esto no significa eliminar el lenguaje de especialidades o términos técnicos cuando sean necesarios. El objetivo es evitar la complejidad innecesaria. Uno de los principios fundamentales que orienta la aplicación de esta técnica es la consideración del lector como destinatario de la comunicación. Redactar con el ciudadano en el centro del documento. Existen distintos públicos que comprenden la información de manera diferente. Es por eso que los documentos deben escribirse incorporando las características y competencias de sus lectores. No es lo mismo una Ley que un documento que comunique la necesidad de hacerse una mamografía anual o un formulario para registrar una propiedad o un coche. Redactar los documentos públicos en lenguaje claro tiene beneficios comprobados: efectividad e impacto en el mensaje. El ciudadano ahorra tiempo para encontrar la información que precisa. El lenguaje claro evita aclaraciones innecesarias y permite recuperar la confianza en las instituciones públicas. También ahorra recursos al simplificar los trámites y fomenta la transpa-

rencia al reducir la discrecionalidad. En resumidas cuentas, colabora con el fortalecimiento de la democracia y la experiencia de usuario.

El lenguaje claro tiene sus orígenes en Suecia a finales de la década del 60' y se extendió de forma progresiva a otros países. El Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda implementaron proyectos que involucran el lenguaje claro en el sector público. En España se conformó la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico en 2009 para elaborar un diagnóstico del lenguaje jurídico. Los expertos llegaron a la conclusión que la modernización de la justicia va más allá de soluciones tecnológicas y una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía puede comprender.

En Latinoamérica, México y Chile han sido pioneros en el tema. Colombia también implementó el uso de la técnica del lenguaje claro como medida de simplificación. En 2010 elaboraron la Guía de Lenguaje Ciudadano para la Administración Pública Colombiana para traducir el lenguaje administrativo a un lenguaje cotidiano y luego publicaron en 2015 la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos. También organizaron jornadas de sensibilización y de capacitación. En 2017 hicieron una evaluación de impacto sobre lenguaje claro en el catastro digital de Bogotá. Intervinieron con lenguaje claro un trámite concreto: la respuesta a la solicitud de avalúo con el objetivo de evitar solicitudes adicionales. Los resultados fueron alentadores aunque la percepción del público no fue la mejor. La efectividad del trámite aumentó pero cuando consultaron el público no parecía notar muchas diferencias en la redacción del documento. Esto los incentivó a planificar la redacción del documento integramente en lenguaje claro." (Cuesta, A. y Reyes, A. y Roseth, B. 2019)

En Argentina, desde 2017 hay un marco normativo que sienta las bases para el uso del lenguaje claro en el sector público. El Decreto N° 891/17 de "Buenas prácticas en materia de simplificación" para "el funcionamiento del Sector Público Nacional, el dictado de la normativa y sus regulaciones" incluye la simplificación normativa y la comunicación eficiente en su articulado. El artículo 3° se ocupa de la simplificación normativa y establece que las normas y regulaciones que se dicten deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión. Asimismo, el artículo 11 se refiere a la "comunicación eficiente de los organismos del sector público y promueve el intercambio de buenas prácticas comunicacionales intra y extra organismos". Además, "la totalidad de las medidas dispuestas deberán comunicarse de manera clara y eficiente". Es una excelente ventana de oportunidad para iniciar el cambio cultural y profundizar las pocas iniciativas que intentan incorporar el lenguaje claro en la administración pública. El sitio Derecho Fácil es una de ellas. Explica leyes nacionales en lenguaje claro a través de situaciones cotidianas y un sistema de preguntas y respuestas. En la misma línea la provincia de Buenos Aires implementó en 2018 el sitio Derecho

Simple con leyes provinciales y armó el Programa Provincial de lenguaje claro a través del cual capacitó a varios Municipios de la Provincia. Asimismo, la legislatura porteña tiene su portal para explicar en lenguaje claro las leyes de la Ciudad. El Consejo de la Magistratura de la Ciudad Buenos Aires ha publicado un glosario de términos jurídicos en lenguaje claro. En la misma línea, algunos poderes judiciales provinciales han comenzado tímidamente a utilizar el lenguaje claro. Si bien son medidas embrionarias que no tienen un impacto medible no dejan de ser pioneras en el país. Sin embargo, necesitamos coordinar esfuerzos y planificar políticas públicas a largo plazo.

En el contexto actual de distanciamiento social, informar de manera efectiva, reducir las interacciones en oficinas públicas y el tiempo promedio para concretar trámites es primordial. En este caso, el lenguaje claro es un gran aliado de la administración pública. Esta nueva coyuntura le demanda al Estado efectividad en los mensajes. Debemos comprender esta situación como una oportunidad para lograr el cambio cultural necesario. Comunicación clara y documentos fáciles de comprender son primordiales para reducir interacciones y favorecer el distanciamiento social. Sin embargo, no debemos concebir la necesidad de documentos claros como algo estrictamente coyuntural. “Es una deuda de larga data que el sector público mantiene con la ciudadanía: una dimensión informativa y pedagógica en las rutinas gubernamentales de comunicación que sea clara y con documentos fáciles de comprender” (Riorda, 2013).

Quedó en evidencia que la comunicación actual del sector público no es clara y que la ciudadanía tiene dificultades para comprender sus documentos. En consecuencia, muchos derechos no se hacen efectivos y ciertas obligaciones no se cumplen. Es evidente que el sector público precisa un cambio cultural relacionado a la forma en que comunica. Es por eso que recomendamos tomar la decisión política de iniciar este recorrido y lograr documentos claros. Como dijimos la solución es el lenguaje claro. En Argentina, tenemos la ventaja de tener un marco normativo que representa una ventana de oportunidad muy interesante para iniciar ese cambio. Recomendamos planificar el cambio, con objetivos medibles a corto, mediano y largo plazo. Es muy importante que ciudadanos y agentes de la administración pública se sientan cómodos con el cambio y lo hagan propio. Es necesario que los ciudadanos, empleados y funcionarios se apropien del lenguaje de la administración pública en todos sus estamentos. Por ello, pensamos que la administración pública debería comenzar con jornadas de sensibilización y capacitación para sus empleados y funcionarios. Recomendamos elaborar manuales y guías de estilo, de diseño y de capacitación para las agencias gubernamentales. Al mismo tiempo, se debería completar el andamiaje normativo para acompañar con un respaldo legal que obligue a las agencias a usar el lenguaje claro. Este camino debería iniciarse con un

diagnóstico que incluya un relevamiento de los distintos documentos y una encuesta a la ciudadanía acerca de sus/su percepción y de sus necesidades. Esta política pública debe incluir la participación ciudadana para no fracasar. Por eso es fundamental realizar encuestas y elaborar mecanismos de participación de los usuarios de la administración pública. Tenemos la certeza que el cambio cultural en la forma de comunicar y el lenguaje claro aumentarán la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y mejorará la calidad de la democracia. Tenemos la esperanza de construir un lenguaje sin engaños.

## Bibliografía:

- Barlett, S. y Burstein, N. y Hamilton, W. (2004). *Food Stamp Program Access Study*. Electronic Publications from the Food Assistance & Nutrition Research Program. Descargado de [https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/43390/30283\\_efan03013-3\\_002.pdf?v=41515](https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/43390/30283_efan03013-3_002.pdf?v=41515)
- Decreto N°891/17 (2017) recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=285796>
- Derecho Fácil: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil>
- Derecho Simple: <https://derechosimple.slyt.gba.gob.ar/>
- Martinho, M. (2017). *International public sector survey* recuperado de <https://plain-languagenetwork.org/wp-content/uploads/2017/09/PLAIN-international-survey-for-Graz.pdf>
- Plain Language Definition (2020), Español recuperado de <https://www.iplfederation.org/plain-language/>
- Riorda, M. (2013) “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las rutinas de comunicación gubernamental” en Elizalde, L. y Riorda, M. (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.
- Roseth, B. y Reyes, A. y Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de desarrollo. Descargado de <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>
- Cuesta, A. y Reyes, A. y Roseth, B. (2019). La importancia de ser claro. Programa de Lenguaje Claro: evidencia en la reducción de la carga administrativa en Colombia. Documento de trabajo del BID N° IDB-WP-983. Descargado en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La\\_importancia\\_de\\_ser\\_claro\\_Programa\\_de\\_Lenguaje\\_Claro\\_Evidencia\\_en\\_la\\_reduccion\\_de\\_la\\_carga\\_administrativa\\_en\\_Colombia\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_importancia_de_ser_claro_Programa_de_Lenguaje_Claro_Evidencia_en_la_reduccion_de_la_carga_administrativa_en_Colombia_es_es.pdf)



## **Notas de salud pública rionegrina: viejos problemas, nuevos desafíos**

Federico Nahuel Vasches Vazquez

La Ciudad de General Roca (cabecera del homólogo y más poblado Departamento de la provincia de Río Negro), se encuentra en el ojo de la tormenta sanitaria. Es que esta pandemia del Covid-19, la cual ha estresado íntegramente al sector público, se hizo notar con especial relevancia dentro del sistema de Salud de la Provincia, dejando aparecer con notoria celeridad falencias, complicaciones y resquemores en la gestión hospitalaria y en las políticas de salud en general.

El Hospital público “Francisco López Lima”, de cabecera y de mayor complejidad en la región, el cual recibe derivaciones de su zona de influencia (más de 150.000 personas), no estaba preparado para esta pandemia.

Por un lado, es de considerar la afluencia de pacientes sospechosos de Covid-19, a la par de que no contaba con las instalaciones edilicias, ni las camas en particular, ni con el recurso humano para hacer frente a los casos positivos de gravedad. Aun así esto pareciera ser lo menos complejo que ha transcurrido en estos meses.

Se han presentado prontas y cada vez más virulentas situaciones en tres dimensiones, las cuales se identifican únicamente a los fines analíticos pero que se enlazan de forma tal que sea innecesario pensarlas unas en prescindencia de otras.

Los tres frentes a los que me refiero son las problemáticas que se presentaron en las “Instituciones” (incluido, pero más allá del Hospital), las que se vincularon “a los Recursos Humanos” (de todos los órdenes vigentes en todos los actores intervinientes) y las que están expresadas “en la Gestión” (de cada jerarquía e institución pública y privada).

Así entonces en este tiempo, y en menos de 60 días (observando especialmente los meses de julio y agosto 2020), donde el número de casos en la región acabó poniendo en jaque el sistema y a los funcionarios sanitarios, se sucedieron cosas al menos sorprendentes.

Esta vorágine permitió e incentivó a tomar decisiones que, aún narrándolas en orden cronológico, son difícil de enlazar, ya que muchas de ellas han sido descoordinadas, desatinadas o atemporales, pero que se desarrollaron apelando al mejor de los criterios disponibles y con la premisa del cuidado de la salud e integridad de la comunidad.

A modo informativo, presentaré algunas de las situaciones a las que me refiero, para entonces dar paso a algunas conclusiones que nos permitan pensar un sistema de salud integrado, con arraigo en el territorio y que cuente con los compromisos y acompañamientos necesarios para su rediseño, fortalecimiento y puesta en marcha.

## **I. Algunas decisiones locales**

La Ciudad de General Roca estuvo durante la pandemia más de 60 días sin transporte público por algunos inconvenientes con la empresa prestadora del servicio. Esta situación fue doblemente complicada cuando rápidamente el municipio decidió volver a abrir las puertas con una atención restringida pero con presencia de personal, el cual (en su mayoría) utiliza el servicio de colectivo debiendo entonces juntarse entre varios trabajadores para viajar en un taxi y costearlo entre ellos. Existe ahora un transporte de contingencia, incierto ya que fue pensado para los trabajadores esenciales, con horarios y recorridos diferentes a los existentes con antelación.

Se han reducido los ingresos a los profesores (con horas cátedras) de la Secretaría de Cultura y Deportes en un 50%, bajo la premisa de no estar prestando el servicio de clases con alumnos, aunque se ha tratado de desarrollar algunas clases grabadas y transmitidas por las redes oficiales de la Municipalidad.

General Roca se convirtió en la ciudad (de la provincia) con mayor cantidad de víctimas fatales por el coronavirus, debiendo el municipio tomar la decisión de ampliar el sector en el cementerio para los fallecidos a la vez que licitó la construcción de un crematorio municipal (habiendo dos privados).

Se han expresado quejas sobre los inspectores de tránsito, ya que se reclama que únicamente se preocupan por la realización de multas, a la par que solicitan el carnet de conducir y seguro del vehículo, sin colaborar con las fuerzas de seguridad en la solicitud de permiso de circulación.

Desde el Municipio, se anunció la presencia de Gendarmería Nacional controlando en los distintos puntos claves de la ciudad, pero al igual que con la policía provincial sucede que su presencia en los controles es demasiado itinerante e incierta.

Hubo recientemente una tanda de anuncios de contingencia ante la aparición de los primeros indicios de fragilidad socio-económica, relacionados a líneas de préstamos y financiamiento para pequeños productores locales; mientras que el ofrecimiento en paritarias a los municipales fue del 2%, generando abierto malestar.

A ello se debe sumar la decisión de ampliar el radio de estacionamiento medido y pago, a la par del incremento de su valor y la modificación del sistema, siendo así uno de los pocos trámites posibles de realizar (ahora) virtualmente.

Con la presentación del Presupuesto Municipal 2021, se anunció la suspensión de la Fiesta Nacional de la Manzana 2021, generando rápidas dudas y críticas cruzadas sobre los fondos “ahorrados” y cuál sería su destino; mientras que se decidió declarar día laborable el aniversario de la ciudad. Esta decisión fue tomada de mala manera por la comunidad, en tanto que los festejos se mudaron a la virtualidad.

En medio de todo esto hubo un ciclo entero de idas y vueltas, de avances y retrocesos de ampliaciones de actividades permitidas y otras nuevamente prohibidas, salidas recreativas los fines de semana, compras por terminación de documento o bien en comercios de cercanía, domingos abiertos los comercios o hasta el sábado al medio día. El común denominador es la no periodicidad de las medidas y la no relación de éstas con otras sugeridas por la provincia, la nación e inclusive implementadas por otros gobiernos locales vecinos.

## II. Actores privados

La presencia de las Cámaras de Comercio en la región ha sido baja. En la Ciudad de General Roca, se encuentran acompañando a aquellas actividades comerciales que próximamente serán habilitadas, participando de capacitaciones y trabajando en los protocolos necesarios para ello. Asimismo han habido comerciantes “suelos” que participaron e inclusive incentivaron marchas, reclamos y amenazas públicas de próxima apertura de sus negocios aún sin disponer de la autorización pertinente.

En este tiempo se vive una suerte de falta de información generalizada sobre qué actividades comerciales estarían permitidas, en qué horarios, días y/o con qué cuidados; es cierto también que quienes han sido ya habilitados para ello, tienen la responsabilidad sustantiva de socializar y

hacer cumplir con los protocolos y medidas de seguridad requeridos para su atención.

Por el lado de la salud privada, encontramos críticas y cruces entre funcionarios provinciales y clínicas y sanatorios, aduciendo un error común en la carga e información de los datos de los casos positivos de Covid-19, y que entonces el sistema de salud pública provincial no disponía de ello al instante. En la actualidad las clínicas y sanatorios privados reciben a pacientes positivos de Covid-19 únicamente con obra social.

### **III. Clamor social**

Las redes sociales han sido el terreno favorito para expresar el descontento, aunque no han sido el único. A ellas se les deben sumar las salidas en noticieros, las entrevistas y opiniones radiales, las marchas y bocinazos, como así también el excepcional ataque a los jefes comunales y a sus viviendas, sufridas en varias localidades y edificios municipales del Alto Valle, ante el anuncio de la inminente vuelta a la Fase 1 de la cuarentena.

La gobernadora recibió críticas sobre incapacidad de gestión, y de comunicación, dentro y fuera del sistema, en particular sobre la falta de gestión y la no inversión en camas, ni en insumos, llegando a pedir su renuncia. Pero no ha sido la única. La intendenta de General Roca ha sido objeto de varias de ellas por cerrar los comercios los domingos logrando tener grandes amontonamientos de personas los sábados (por ser hasta las 14 horas el horario de su atención).

Inclusive otra tanda completamente despersonalizada ha sido más generalizada expresándose contra la posibilidad de poder volver a la Fase 1 de la cuarentena por entender que la tasa de contagios no se ha disparado por las actividades laborales, sino por las reuniones familiares y/o en espacios públicos sin cuidados necesarios ni respeto por los demás.

La mismísima subsecretaria de Políticas de Salud de la Provincia de Río Negro, vocera oficial del gobierno para los partes diarios de situación, denunció haber recibido amenazas, sin dar demasiadas aclaraciones sobre la modalidad.

La jefa comunal de General Roca le reclamó al Ministro de Seguridad (también en un medio digital y viralizado en redes sociales) más severidad en los controles, requiriendo detalles sobre el plan de seguridad que estaría desarrollando la policía en la ciudad por haber detectado que las llamadas a la línea 911 no eran efectivas. Hubo denuncias públicas sobre el mal funcionamiento de éstas, ya que para dar atención al reclamo se solicitaba salir del anonimato, a la vez que nadie se hacía presente cuando se denunciaban fiestas y reuniones sociales no permitidas.

Aunque sin dudas lo más llamativo de este “clamor social”, ha sido una carta de lectores (diario regional), con críticas y culpabilización directa sobre el estado sanitario a la intendenta roquense; dicha carta fue publicada en redes por un integrante del equipo territorial de una senadora nacional del mismo signo político que la intendenta.

#### **IV. Sistema de salud**

Como en casi todo el país, en la Ciudad de General Roca, al principio de la pandemia, los aplausos simbólicos y el apoyo al personal de salud se hicieron sentir. Luego con el transcurso del tiempo y con algunas malas prácticas de algunos individuos puntuales (personal de salud contagiado de Covid-19), la institución salud se comenzó a desprestigiar lentamente.

Si bien las primeras muertes en la ciudad fueron en sanatorios y clínicas privadas, no tardaron en llegar al hospital público y con el agravante de tratarse de personas jóvenes. En estos casos el impacto es tan grande que no sirve de aliciente el hecho de que ellos tuvieran enfermedades previas.

Una de las sorpresas poco agradables fue la noticia del sumario a la Jefa de Terapia Intensiva del Hospital de General Roca, aparentemente por desconocer un protocolo sanitario; aunque también coincide con el hecho de que hacía pocos días que había denunciado el inminente colapso del sistema de salud público.

Como augurando lo que se venía, a la brevedad desde el Ministerio de Salud de la provincia se anunció la decisión de no recibir en el Hospital de General Roca a los pacientes con afecciones distintas al Covid-19.

A fines de agosto la primera ciudad del Alto Valle en dar alerta de la situación fue Cipolletti, ya que sin camas de terapia disponibles debía priorizar a quién internar, (aplicando protocolos y medidas de bioética para decidir), situación que no tardó en llegar a Roca.

“Si es el final de la vida, le vamos a asegurar una muerte digna, humanizada y acompañada. De ninguna manera se va a enviar a las personas desprotegidas a sus domicilios” declaró la Directora del Hospital de General Roca, haciendo alusión a la decisión de, por un lado, clasificar a los pacientes en la terapia intensiva de acuerdo a prioridades de atención y, a la vez, establecer la medida de internación domiciliaria para casos leves de Covid-19. Paradójicamente, falleció un paciente en su domicilio, el cual se encontraba con internación domiciliaria, abriendo así nuevos interrogantes a las modalidades y formas de seguimientos de los casos.

Esta situación se enmarca en la aparición de los contagios comunitarios, y en el hecho de que en el transcurso de 4 semanas se dispararon los casos (en la provincia) de 500 a 1892, con un crecimiento sostenido semanal.

Este fue el inicio del colapso del sistema sanitario rionegrino, acoplándose al crecimiento de los contagios en las provincias el cuál se quintuplicó en ese período.

La respuesta por parte del gobierno de la provincia de Río Negro no tardó en llegar, impulsando la suma de recursos humanos, a través de la Red Hospitalaria. De esta manera distintos profesionales de la Salud (ya dentro del sistema), viajaron a otras ciudades para cubrir las necesidades sanitarias. Un buen interrogante que surge es quién decide a dónde, en qué condiciones lo realizan, por cuánto tiempo se reestablecen y cómo se movilizan.

Pero los recursos humanos no son los únicos faltantes. Ante la necesidad de insumos, el sector gastronómico anunció la donación del subsidio provincial que los alcanza para la compra de insumos al hospital de General Roca.

## **V. Sobre la cuarentena**

Uno de los grandes hitos por parte del gobierno provincial fue la reglamentación de la ley que promueve la donación de plasma de pacientes recuperados, reconociendo que, si bien no es la cura, es una demanda en constante incremento como tratamiento favorable.

Aunque la medida que generó más asombro y antipatía fue el anuncio de la gobernadora en conferencia de prensa sobre el necesario retorno a la Fase 1 en todo el Departamento de General Roca. Como ante este anuncio (y habiendo recibido amenazas y amedrentamiento), los intendentes de su mismo partido se opusieron (luego de haber sido violentados en sus domicilios), entonces apareció una nueva figura (a medida) de “fase intermedia”.

## **Algunas propuestas concretas**

1. Las direcciones de los hospitales deben ser ocupadas por cargos obtenidos por concursos, ya que de esta manera tendrán la suficiente capacidad y libertad de organizar y dirigir sus equipos, aún cuando esto implique “enfrentar” al ministro
2. Refundación del Consejo Provincial y los Consejos Locales de Salud, buscando nuevas construcciones y nuevas participaciones que lo revitalicen
3. Repensar según las cartas orgánicas municipales, las relaciones e injerencias del Municipio, la Provincia y la Nación en los temas de salud, para poder cooperar

4. Potenciar las Zonas Sanitarias (5 o replantearlas), con directores de zonas ocupados por cargos políticos con perfil de gestión
5. Fortalecer la primera barrera de atención de la salud, los centros de salud en los distintos barrios de la ciudad para descomprimir el Hospital
6. Considerar a la Salud como derecho humano indelegable, con responsabilidad primaria del Estado y entonces el nuevo rol que cobra el gobierno local en ello

## Conclusiones

Si bien en este tiempo se presentaron muchos acontecimientos que redujeron problemas viejos en torno a las políticas y la gestión de la salud, quedó en evidencia la dimensión humana de las instituciones (para bien y para mal). Es tiempo de un interesante y sostenido esfuerzo para reconstruir la imagen y confianza en la salud y quienes la hacen y la dirigen.

Habrá que pensar en reformas de la administración y gestión hospitalaria, amplias con lógicas de trabajo horizontal, con capacidad para decidir, pero con recursos para accionar. Es importante que la información sea un tema clave, definiendo nítidamente quién y cómo comunica, entre quiénes y cómo se toman las decisiones.

Es notoria la necesidad de coordinar esfuerzos con una lógica diferente a la actual, a la que se venía realizando, convocando y repensando el rol de los gremios y/o representantes de los trabajadores de la salud (erigidos en imprescindibles en tiempos de pandemia y en post pandemia).

La aparición de espacios locales inter-institucionales para repensar los territorios y sus habitantes y así buscar nuevas vías de compromisos concretos y durables entre la salud pública y la privada y los gobiernos locales, es de suma importancia.

Debemos continuar construyendo la nueva normalidad que nos alcanza, sin estar preparados aún. Debemos tomar nota de que ahora es el momento de comenzar a diseñar el nuevo funcionamiento requerido por la sociedad para las administraciones públicas, siempre en la consideración que la salud es un derecho humano innegable.



## **Estado y políticas públicas ante la crisis**

**Amalia Villarroel**

La pandemia pone bajo la luz la existencia de requerimientos múltiples, exigencias que parecen desproporcionadas, necesidades sociales e individuales de larga data, derechos no atendidos que deben ser contemplados en el marco de un estado de excepción que obliga a poner en marcha una batería de políticas para la emergencia sanitaria, pero tomando en cuenta la preexistencia de situaciones de orden social que las enmarcan y condicionan.

Atender la pandemia exige tomar medidas en un marco ideal: se requiere, para cumplir con el aislamiento necesario, contar con una vivienda digna, espacios aireados, alimentación adecuada, acceso sencillo a los servicios de salud, pero no se dispone de estos accesos de forma igualitaria.

Está claro que un país que detenta un 35% de pobres deja fuera de esta posibilidad a demasiadas personas, originando innumerables tensiones sociales que el Estado debe resolver, desde lo más básico como la distribución de alimentos hasta la compensación por la ausencia de ingresos, la exención del pago de tarifas a los sectores más vulnerables, el refuerzo y ampliación del seguro de desempleo, entre otras.

Argentina tiene una población económicamente activa, esto es, aquellos que están en condiciones de trabajar y buscan activamente trabajo, de unos 15 millones de personas; de éstas sólo unos 6 millones trabajan en el mercado formal, percibiendo salarios directos e indirectos: pueden garan-

tizarse salud a través de sus obras sociales, educación para sus hijos, aportes para su retiro, pero aún una legislación laboral protectora no los libra de la eventualidad del despido o el recorte de sus derechos.

Sumemos a este universo, los trabajadores contratados en forma precaria, entre ellos muchos de los trabajadores del Estado y, en un desamparo aún más profundo, los trabajadores informales y los trabajadores de la economía social, cuyos ingresos sólo cuentan en el día a día.

Un aislamiento prolongado sería impensable sin el sostén de políticas sociales de emergencia para estos sectores.

Pero la economía está parada. No solo en la Argentina, sino también en el mundo. Y en todo el mundo, el coronavirus ha servido para poner de manifiesto la debilidad de los Estados y la vulnerabilidad de algunos sectores de la sociedad.

Mientras tanto, aparecen nostalgias keynesianas, que no sabemos si responden a una valoración real del Estado de bienestar o a la necesidad de los oportunistas de siempre que buscan que el Estado se encargue de sus pérdidas...lo cierto es que aquí, al menos, hay poco para repartir... Cómo será la salida de esta pesadilla, sin mercados, sin recursos, sin integración y políticas consensuadas, con una deuda imposible ...este es el dilema del día... Cuando el capitalismo tiembla, todos se acuerdan de Keynes, que pide medidas económicas excepcionales.

Está claro que la Argentina no volverá a ser como la conocemos, sea cual sea el resultado de esta crisis.

Roosevelt en los Estados Unidos y otros líderes en el mundo comprendieron que debían aplicar un fuerte shock económico para superar las funestas manifestaciones sociales producto de la crisis. Keynes entendía que, frente a una recesión, las políticas de resguardo fiscal debían dejarse de lado, recurriendo al gasto público, incluso más allá de los ingresos disponibles.

Hoy, ante la actual pandemia económica, la mayoría de los países parece encaminado a aplicar sus consejos. En Argentina, el gobierno también ha entendido la necesidad de una intervención del Estado, con medidas como el aumento de planes sociales, el pago de 10 mil pesos a los monotributistas y sectores afectados en el empleo a través del IFE y alivio fiscal para sectores como el turismo o la gastronomía y para pequeñas y medianas empresas.

Tenemos un Estado activo como no tuvimos en mucho tiempo, con convicción y decisión para intervenir en un escenario crítico como el actual. Una consecuencia del actual escenario es que se instala la idea de que es el Estado y no el mercado el que debe proveer políticas y soluciones. Pero no

se puede recurrir al Estado durante las crisis y desconocerlo luego de que éstas pasan.

El Estado no debe ser un último recurso, debe ser un recurso permanente.

La revolución neoconservadora marcó el final de la cooperación, la subsidiariedad y la solidaridad, como expectativas de conducta social. El Estado Nación debía retirarse de la administración de los bienes públicos y desconocer el deber de garantizar la provisión de bienes esenciales para la vida; el mercado, vía privatizaciones y desregulaciones se haría cargo de todo bajo la forma de mercancía: la salud, la educación, la provisión del agua potable, la energía y toda forma de vida en el planeta.

La crisis institucional y social que hizo eclosión en diciembre de 2001 es un buen ejemplo de las consecuencias que ha tenido, no sólo esa visión neoliberal del Estado, sino de la incapacidad para diseñar políticas públicas y gestionarlas.

Las políticas aplicadas que le "concedieron" al Estado un rol subsidiario del mercado, barrieron con la institucionalidad previa, con un retroceso sin precedentes en materia de organización pública.

Frente a la crisis, la administración del Estado que surgió y se desarrolló en la década siguiente, colocó a la política pública centrada en el logro de acciones reparatorias en el campo de la salud, la educación encarada desde la perspectiva de la ampliación de derechos, el trabajo y el empleo, la seguridad social, la obra pública, en el centro de la escena política, con resultados palpables en cuanto a disminución del desempleo, formalización del trabajo, acceso casi universal a los beneficios de la jubilación en el marco de la recuperación del sistema previsional y una acción social consciente de las necesidades de los más humildes.

Es importante destacar que el gobierno actual, ejerciendo sus funciones hace sólo 7 meses, pareció enfocarse en administrar la crisis heredada: la negociación de la deuda externa y la reconstrucción de un sector público destruido y privado de sus funciones básicas. Pero la realidad de la pandemia obligó al conjunto de los órganos de gobierno a atenderla, reconstruyendo a la vez infraestructuras abandonadas y recursos esquilmos: cada uno de los ministerios, y cada una de las jurisdicciones asumió este desafío, a sabiendas que, simultáneamente con la gestión de políticas de emergencia, había que reconstruir esos recursos tanto materiales como humanos, que posibilitan y sostienen la gestión de las políticas públicas.

Tomando en cuenta el debate hoy presente acerca de la necesidad de reorganizar un Estado Social de Derecho, me interesa hacer hincapié en el rol de la Administración Pública, el aparato administrativo del Estado,

en un momento de altísima exigencia como es el actual, pero previendo responsabilidades a futuro.

De aquí en más es necesario lograr y mantener una presencia protagonista del Estado en las políticas sociales y económicas para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social a través de una gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados; fortalecer el Estado a través de una organización institucional imbuida de una ética pública que esté al servicio de los intereses de la Nación, basada en un compromiso institucional que constituye al Estado como el garante de la inclusión y el desarrollo, pero requiere de la presencia y colaboración activa de los actores sociales. Se deben preservar los dispositivos estatales que promueven derechos y generan un desarrollo que incluya a todos.

En este escenario, la aparición del Coronavirus con su demanda de planificación de sistemas de salud que no estén condicionados por la búsqueda de renta sino exigidos por el cuidado y la atención de la vida humana con criterios de alto nivel científico y asistencial, pone a la vista que el mercado no puede asumir el desafío de enfrentar la pandemia con sus imperativos de lucro.

La expectativa por aquel Estado de Bienestar vuelve a insinuarse en la sociedad que comienza a demandar a los gobiernos la reconfiguración de sus responsabilidades y actuaciones, planificación de las políticas públicas e inteligencia en la toma de decisiones, a través de mecanismos de consulta permanente a la ciudadanía y con rigurosidad en la evaluación de los resultados de gestión.

Cito a Mangabeira Unger: *“...Lo que importa es que lo que se atiende en la situación de emergencia, puede servir para experimentos posteriores. Estamos frente a una oportunidad para la economía del conocimiento y para la democracia. El Estado es necesario para ejecutar esta alternativa productivista y capacitadora. Tenemos que construir uno nuevo”* (Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)).

El Estado en todos sus niveles (nacional, provincial, municipal) deberá incrementar su capacidad de respuesta y desarrollar un modelo de gestión de la administración pública en función de las necesidades sociales y debe consolidar su capacidad para formular y coordinar políticas eficientes y eficaces.

El fortalecimiento del Estado implica el compromiso de sus funcionarios con la definición y expresión de un proyecto nacional, ante cuyos fines superiores quedan relegados los objetivos individuales o sectoriales.

Para que esta premisa se cumpla es necesario contar con una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas: perfiles profesionales centrados no sólo en la ejecución, sino en el diseño, plani-

ficación, programación, regulación, evaluación y control de las políticas públicas.

Según estudios realizados en España, en el campo de la Salud va a crecer la demanda de profesionales principalmente relacionados con 3 áreas. En primer lugar, en el área del **eHealth o telemedicina**, que evitará desplazamientos innecesarios a centros de salud. Aumentará la demanda para empleos como, por ejemplo, expertos en atención virtual y terapias psicológicas a través de la Realidad Aumentada y la Realidad Virtual. El área que destacaría en segundo término es el de la **Medicina Preventiva y Personalizada**, que nos ayude tanto a prevenir enfermedades como a defendernos mejor ante otras inevitables. Para ello se necesitarán profesionales expertos por ejemplo en Genómica. Y en tercer lugar destacarían los empleos en **Investigación de Fármacos y Vacunas** que sin duda se reforzará tras esta crisis, para lo cual se necesitarán profesionales expertos en inteligencia artificial, biotecnología. En el campo de la **Educación** se va a incrementar la demanda de expertos en **EdTech**, que sean capaces de generar otros formatos formativos, con otro tipo de evaluaciones basadas en la reflexión y no en la memorización. Se necesitarán también expertos en **educación personalizada** para adaptarse al progreso de cada niño, ya que en la formación online las diferencias entre alumnos afloran mucho más que “escondidas” tras la masa de la clase. Y para esto se necesitarán por ejemplo profesionales que sepan mucho de inteligencia artificial Y por último también crecerá la **formación en áreas tecnológicas** (3D printing, Inteligencia Artificial, drones, big data...)

El campo de la **Seguridad** también se verá reforzado, creciendo la demanda de empleos públicos que entiendan de tecnología para nuevos y necesarios desarrollos como por ejemplo la **monitorización de ciudadanos** o el **pasaporte sanitario**. Y también crecerá la demanda en **Ciberseguridad** ya que cuanto más crece la digitalización, más riesgo de ataques hay.

En el campo de las **Operaciones**, encontramos crecimiento de demanda en la **Optimización de Procesos**, sobre todo en aquellos entornos que se han visto absolutamente desbordados por la crisis: procesos hospitalarios, logísticos, de fabricación, etc. para lo cual se necesitarán profesionales que sepan mucho de Big Data. También está creciendo mucho el **Last Mile**, la entrega a domicilio, para lo cual aumentará la demanda de profesionales expertos en drones y robots. También es previsible que crezca el **Rastreo de Alimentos** para garantizar la idoneidad de los alimentos que entran en casa.

El desafío que enfrenta la política pública es considerable: supone una reingeniería del proceso productivo de una magnitud sin precedentes, en un marco de urgencia sanitaria y económica y con recursos limitados. Por ello, es necesario diseñar una estrategia de política pública particular-

mente abarcativa, que involucre a diversos niveles y organismos del sector público, así como a los actores privados, quienes tendrán un rol protagónico en la próxima etapa.

En esta nota esperamos además ayudar a dimensionar la heterogeneidad del mercado de trabajo: cada uno de los segmentos identificados tiene un conjunto de necesidades tan específicas como apremiantes que van desde medidas de sostén del ingreso hasta formación de habilidades digitales. La capacidad de coordinación, innovación y liderazgo del sector público seguirá poniéndose a prueba y será condición necesaria

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Habrá que actuar sobre la Administración Pública para superar la falta de correspondencia de sus estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social.

La organización material del Estado Nacional debe sustentarse en el proyecto de Nación que anhelamos desde nuestras convicciones políticas: los acuerdos a alcanzar son múltiples y complejos.

En el diseño de los perfiles necesarios para protagonizar el ciclo de gestión de estas políticas públicas y lograr estos cambios estructurales, hay que destacar el rol de las instancias de negociación colectiva en el Sector Público, en que se reúnen representantes gubernamentales y sindicales, con el objeto de discutir condiciones salariales y de empleo pero también los caminos de profesionalización de los recursos humanos a través de la adecuación de sus trayectorias laborales a las necesidades de un Estado al servicio de la comunidad. La Organización Internacional del Trabajo reconoce que “los cambios en la función pública son tributarios de los recursos humanos disponibles para concebirlos y llevarlos a cabo”. Y a este debate habrá que convocar a la totalidad de los actores sociales.

Este diálogo sustenta y legitima la carrera profesional administrativa prevista para el ejercicio de la función pública, al tiempo que permite un ejercicio de democracia interna que fortalece los valores y principios de la administración al servicio de la nación y su pueblo en estos momentos en que será necesario reconstruir el Estado y restituirle el poder y la organización que resuelva las consecuencias de 4 años de modelo neoliberal.

Pensemos que, si bien la atención de la pandemia ocupa el centro de la política pública, llegará el momento en que será necesario retomar las políticas de desarrollo económico y creación de empleo, y esto estará emparentado con una necesaria reforma laboral que renueve características protectorias acordes con un nuevo paradigma productivo

Usando palabras del presidente Alberto Fernández: *“Diría que la política es la administración de la realidad. En función de cómo administra la realidad*

*se descubre cómo piensa la persona. Y no hay otro lugar para poder cambiar la realidad como el Estado. Es allí donde uno puede servir. Y uno puede servir, además, en tanto y en cuanto tenga un mínimo de bases ideológicas.*

Parafraseando a Slavoj Žižek, podríamos apostar por la posibilidad de que este virus nos induzca a pensar en una sociedad alternativa que se actualiza en las formas de solidaridad y cooperación mundial.



## Gobernanza en el AMBA

Carlos E. Zaballa

La globalización existe y seguirá vigente. Aunque ahora no estemos viajando con la asiduidad en que estábamos acostumbrados, debemos tener en cuenta que sí seguimos comerciando en lo esencial y transmitiendo conocimiento a través de internet, manteniendo guerras comerciales algunos poderosos y seguramente contaminándonos algún virus.

Pero por sobre todas las cosas, estamos en permanente contacto con el ambiente y eso no reconoce distancias y mucho menos fronteras políticas. Nos impactará diferenciadamente, pero no quedan dudas de que nos impactará.

También existirá Naciones Unidas, con todos los problemas que tiene y que debemos mejorar, o encontraremos algún otro sistema que la reemplace pero que necesariamente será global. Nosotros, los países en desarrollo somos quienes más lo necesitamos porque en las sedes de los organismos multilaterales es donde nos podemos hacer escuchar.

Y allí se debatirán las políticas globales, aquellas que nos alcanzan a todos de una u otra manera.

### Lo globalocal

Pero la cuestión, y por eso nos interesa traerla aquí, es que **aquellas políticas globales necesariamente se ejecutan a nivel local**. Al final del día, el que tiene que poner la cara es el Gobernador, el Intendente, el Jefe de Gobierno local.

Lo hemos estamos viendo en los últimos tiempos claramente, con la pandemia por la COVID-19. Por eso es tan importante que siempre le prestemos atención a los debates internacionales, porque al final vamos a ser los responsables de su aplicación.

Pero así como lo global impacta sobre lo local, también lo local hace lo propio sobre lo global. Lo que hacemos o dejamos de hacer a nivel local, ya sea como gobierno o individualmente, influye sobre lo global. Positiva o negativamente, pero influye. Veamos eso.

## Lo local sobre lo global

Los primeros datos nos dicen que, debido al parate mundial por la COVID-19, mejoraron los índices ambientales globales. Es de esperar que sea así y que esto provoque un impacto positivo sobre el clima, de modo tal que no sea una simple variación, una cuestión casi estacional, sino realmente un cambio.

Argentina es un país que supera la media regional en población urbana, que en Latinoamérica y el Caribe es del 70%. Según la actualización al año 2018 del Plan Estratégico Territorial/ Argentina Urbana, del Ministerio del Interior de la Nación, la población urbana argentina alcanzaba al 92% de la población y ella está mayormente concentrada en el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA), con alrededor del 40%, seguidas por otras cuatro ciudades con un 12% cada una de ellas. Sabemos que las ciudades concentran dos tercios del consumo energético mundial y generan aproximadamente un 70 % de los gases de efecto invernadero. Esto les otorga un protagonismo clave dentro de los factores del cambio climático.

Veamos sólo tres ejemplos de lo que localmente influye sobre lo global, en términos ambientales:

La movilidad: el transporte, lo sabemos, es un gran contaminante porque consumimos mayoritariamente energías no renovables y particularmente fósiles. Los grandes centros urbanos son los que más contaminan en ese sentido como aparentemente lo están corroborando los datos de este semestre mundial, que están comprobando la disminución de contaminación mundial.

Por eso, surge interesante la propuesta de Carlos Moreno que adoptó la Alcaldesa de París (Anne Hidalgo) de “la ciudad del cuarto de hora” o “de los 15 minutos”, aquella en que las personas no necesitan trasladarse más de ese tiempo para concurrir a sus trabajos, hacer sus compras, tener sus momentos de esparcimiento, pudiendo realizarlo a pie o utilizando bicicletas u otro medio de transporte no contaminante.

Pero para ello hay que trabajar mucho: hay que discutir cómo hará –por ejemplo- el Gobierno instalado en la Ciudad de Buenos Aires para que sus empleados puedan cumplir ese objetivo. Si tiene adaptadas oficinas zonales para eso. Si hay lugares para albergar bicicletas o será necesario construirlos. Y etc. etc.

Esto facilitará disminuir pasajeros en el transporte público, que es una de las problemáticas para la difusión de virus como la COVID-19. Pero esto, por otra parte, da vuelta un trabajo positivo de muchos años para combatir el uso del auto particular: ahora nos indican que es preferible que nos movamos en automotores y mejor aún si va una sola persona en ellos.

Todo lo contrario a lo que se vino trabajando en los últimos 20 años. ¿Cómo vamos a manejar esto?

Hay que discutir planes para facilitar el acceso a la compra de vehículos eléctricos, sistemas de crédito para que el empleado/trabajador acceda. A la par que sin duda deberemos contar con suficientes estaciones de recarga para las baterías de ese tipo de vehículos.

Sin embargo, el transporte público continuará siendo necesario. En el AMBA, las tres jurisdicciones (Nación, Provincia, Ciudad Autónoma) cuentan con una porción de la decisión sobre el tema. Es imprescindible actuar sobre ello. Sin duda se deberán solucionar los problemas de carencia de transversalidad del transporte público en el AMBA, la centralidad de que todos los flujos conducen a la CABA, la superposición de recorridos. Es de esperar que el transporte público finalmente se ordene y sea el servicio eficiente y eficaz que todos los habitantes del AMBA anhelan.

Energías renovables: actualmente, la matriz energética de la Argentina muestra que el consumo de combustible fósiles ronda el 90%. Modificar el paradigma actual de uso de la energía, es más que positivo.

Pero también esto es necesario convertirlo en una política pública. Se necesitan regulaciones que luego se apliquen, implementarla dando ejemplo desde el propio Estado colocándole a todos los edificios públicos sistemas de energía renovable, investigar modos de promover el uso de la energía renovable a los particulares (entre ellos para el transporte, lo que “alcanzaría dos pájaros en un mismo acto”), cumpliendo con el aprovechamiento de los residuos para generar energía, entre tantas otras medidas que pueden llevarse a cabo.

Economía circular: concatenado con lo anterior va el tercer ejemplo que queremos tocar sobre cómo influye lo local en lo global, y que tiene que ver con dejar absolutamente de lado el concepto de “basura” y llevarlo al de economía circular que, entre otras cosas, puede servir para generar energía renovable.

Pero allí también es necesario que se actúe. Tenemos leyes, como la de Basura Cero, sin una verdadera aplicación. Otras medidas, como el proyecto de “ley del envase” o el de la responsabilidad extendida del productor, que siguen perdidos en los pasillos donde supuestamente se discuten. Mientras tanto, en el AMBA estamos generando 2,5 kg. de residuos por habitante! Superamos la media del país, que es de 1,5 kg.

Y seguimos separando deficientemente, tenemos idas y vueltas en la relación con los recuperadores urbanos ya que contratamos a las cooperativas pero a la par también hacemos “acuerdos” con otras fuentes informales para dejarlos actuar por no claros compromisos políticos de supuesto

contenido social. Ello trajo las quejas de la Cooperativa El Álamo -que con gran sacrificio capacita a su gente, la protege, le canaliza su trabajo de recuperador-, cuando específicamente señaló que así se afecta la recolección diferenciada, nodo central de la economía circular.

Sabemos que a nivel global el gran contaminante de las ciudades son los residuos.

Tenemos que resolver el tema de los basurales a cielo abierto, no tenemos suficientes acuerdos y mucho menos ejecución conjunta sin problemas entre Nación, provincias y municipios. Pareciera que estamos en manos del “negocio de la basura” y seguimos sin terminar de resolver el problema ambiental, como bien se dijo en el Foro sobre Economía Circular que realizó la Fundación Metropolitana en junio de 2020.

Concretamente: tenemos identificados los problemas. Debemos trabajar fuertemente sobre ellos, para no desperdiciar este tiempo que nos dejó la pandemia de la COVID-19, para que al final estos beneficios transitorios en favor del ambiente logremos convertirlos en un verdadero cambio para beneficio de las generaciones futuras.

Ahora bien: ¿Quiénes lo tenemos que hacer?

## **Lo local es el AMBA**

Ya sabemos que en temas como el ambiente y el cambio climático, no hay fronteras administrativas.

Si queremos hablar de “fronteras” para el diseño de políticas, podríamos distinguir entre lo urbano y lo rural. Y la mancha urbana del AMBA, ya nos lo ha dicho un excelente trabajo del Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda (CIPUV) de la Universidad Di Tella, completa a esta altura desde el Río de la Plata a la Ruta 6, desde Zárate a La Plata.

No podemos pretender que una ciudad sola, una provincia sola, un municipio solo, pueda llevar adelante políticas verdaderamente exitosas si no las visualiza en contexto metropolitano.

Por eso es muy valorable el trabajo del Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en ese sentido, que convoca a autoridades de municipios del AMBA, a expertos y ONG también del AMBA. Pero debemos reconocer que es insuficiente. Porque no podemos dejar a la buena voluntad de los responsables de turno el invitar para los encuentros, a compartir políticas y debates “vocacionalmente”.

Necesitamos institucionalización.

## La Región Metropolitana Buenos Aires

Por eso ya es imperiosa la necesidad de implementar la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA), como lo habilita el art. 124 de la Constitución Nacional, nada menos que desde 1994.

Art. 124: Las provincias podrán **crear regiones** para el desarrollo económico y social y **establecer órganos** con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Ya fueron creadas cuatro regiones, a saber:

- La Región del Norte Grande (NEA y NOA), en abril 1999
  - La Región del Nuevo Cuyo, en 1998
  - La Región del Centro, en 1998
  - Y la Región de la Patagonia, en 1996
- ...Pero todavía no fue creada la RMBA.

Tenemos mucho como antecedentes de trabajos metropolitanos: AySA, CEAMSE, ACUMAR, Mercado Central, Agencia Metropolitana de Transporte. Y el 11 de junio de 2020, los diputados nacionales Facundo Ernesto Suárez Lastra y Fabio José Quetglas presentaron un proyecto de Ley para crear la Agencia Metropolitana Buenos Aires. Es bienvenida la propuesta. Pero esa agencia debería ir “colgada” de la Región Metropolitana. Necesita consolidarse dentro de la institucionalización regional que tiene rango constitucional.

Por eso, bienvenido el proyecto de Ley para la creación de la Agencia, **pero no hay que olvidar la creación de la Región, porque su estatus institucional es mayor, es a nivel constitucional** y ya lo tenemos a disposición.

La RMBA brindará gobernanza al área, ya que le otorgará el marco institucional necesario para debatir y consensuar esos acuerdos imprescindibles para el desarrollo regional.

La foto que nos dio la pandemia por la COVID-19, en que el Presidente de la Nación se sentaba junto al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, podría quedar en el arcón de los recuerdos una vez que la emergencia se supere. Por eso es necesario que este momento sirva para institucionalizar un mecanismo que vemos que resulta esencial para llevar a buen término el gobierno de cada distrito en su impacto en el todo regional.

## Gobernanza, no gobierno

La RMBA no le quitará funciones a ninguna de las jurisdicciones involucradas, porque no será un área de gobierno con competencias para ejecutar políticas: eso quedará en responsabilidad de quienes las ostentan o de quienes específicamente se lo delegue en convenios específicos. La RMBA será donde se debatan y consensuen las políticas sobre los temas que por su complejidad excedan las posibilidades de las provincias, como bien nos ha dicho Germán Bidart Campos. Es un ámbito de acuerdos, de gobernanza. No es “gobierno” metropolitano, porque ello requeriría una reforma constitucional que implicaría esfuerzos que Argentina no está en condiciones de encarar en estos momentos.

¿Quiénes deberían constituir esta RMBA? La Fundación Metropolitana en un completo trabajo de Pedro Del Piero analizando la situación, dice que deben suscribir un tratado para ser ratificado por sus respectivas Legislaturas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que son las específicamente autorizadas constitucionalmente. Pero como se da la particularidad de que en la ciudad de Buenos Aires también tiene su asiento el Gobierno Nacional, éste debería ser invitado a adherirse, al igual que los 40 municipios bonaerenses que integran el AMBA.

En este caso, la Agencia funcionaría como Secretaría Técnica de la RMBA.

Ahora bien: si se constituye la RMBA, ¿qué pasa con el resto de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires? El jurista cordobés Antonio Hernández abre la puerta cuando sostiene que una provincia puede formar parte de más de una región. Teniendo presente las características diferenciadas, con relación al impacto sobre el ambiente, que tiene una región netamente urbana como es la del AMBA con la rural del resto de la provincia, bien puede ésta suscribir el convenio para la RMBA por un lado e integrarse a la par a la Región Centro por sus otros municipios cuyas características rurales son más afines.

Una vez constituida formalmente la RMBA, el paso siguiente serán los convenios necesarios concretos para implementar las políticas que así lo requieran, donde se señalarán objetivos, plazos, modos de implementación, financiamiento, obligaciones mutuas.

Imprescindible es llevar a cabo estos pasos porque, como sabemos, en el sector público sólo se puede llevar a cabo lo que está normado, a diferencia del sector privado que puede hacer lo que no está prohibido. Es por ello que la institucionalización de la Región Metropolitana Buenos Aires es tan importante. No la tenemos. La pandemia de la COVID-19 nos demostró que es necesaria. Hagámosla.

Las ciudades y las metrópolis se vuelven resilientes cuando, luego de las crisis, construyen mejor y sin dejar a nadie atrás.

## **La conversación en tiempos de aislamiento: reflexiones y acciones para cuidar el valor intrínseco de la evaluación de desempeño.**

Leandra Zrycki

### **Introducción**

La Coordinación de Asistencia Técnica para la Evaluación del Personal funciona en el ámbito de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), acompañando a las áreas de Recursos Humanos de la Administración Pública Nacional en la implementación de los procesos de evaluación de desempeño. El intercambio cotidiano con los referentes de las distintas jurisdicciones ofrece un punto de vista que, por su amplitud, permite identificar las dificultades comunes, que insisten como obstáculos recurrentes ralentizando el sistema de evaluación de desempeño o deteriorándolo de algún modo.

Tomemos el caso del Sistema Nacional de Empleo Público (de aquí en más SINEP), el escalafón más significativo en términos numéricos, que agrupa un tercio del total del personal civil de la Nación. En el SINEP se evalúa el desempeño del personal con un sistema reglamentado en 1993. En varios trabajos se señala cómo en ese entonces y durante los primeros períodos evaluados, las personas se movilizaron de manera muy positiva desde sus diversos roles en las organizaciones estatales. Hubo compromiso con la actividad evaluativa, responsabilidad en el cumplimiento de lo pautado, una apropiación real de la herramienta e incluso cierto entusiasmo. Los mismos trabajos señalan que, con el correr del tiempo, el sistema de evaluación de desempeño fue perdiendo potencia hasta, en ciertos casos, asemejarse a un trámite para dar cumplimiento a una indicación normativa, desprovisto de vitalidad y sentido ¿Cómo se explica este derrotero?

## El valor intrínseco de la evaluación de desempeño

La evaluación de desempeño tiene un evidente valor instrumental, es un medio para un fin. Como vector de avance en la carrera administrativa, es condición de posibilidad *sine qua non* de otro evento: la promoción de grado. Este valor instrumental de la evaluación está claramente establecido en la normativa: su dimensión estructural es fuerte.

**¿Tiene, además, un valor intrínseco? ¿Puede ser la evaluación de desempeño un fin en sí mismo? Si hiciésemos un ejercicio de imaginación y la desvinculáramos de toda expectativa de compensación concreta: ¿La evaluación de desempeño sería valiosa por sí sola?**

La norma hace foco en la preservación de la imparcialidad y la objetividad en el proceso de evaluación, fuertemente vinculadas a su valor instrumental. Pero se necesita indagar, razonar e interpretar la letra reglamentaria para encontrar en ella algo del orden de su valor intrínseco; leer con lupa y entre líneas.

Por ejemplo, la calificación es el resultado de dos instancias: el superior directo, da una primera calificación que en una segunda instancia deberá analizar en conjunto con su propio superior directo y con sus pares evaluadores. En esta segunda instancia la nota original puede ser ratificada o rectificada. De esta manera primero se incorpora la mirada de quien conoce de cerca el desempeño cotidiano y efectivo de la persona y en un segundo paso se analiza desde una visión de conjunto, en serie con las pre calificaciones otorgadas por otros evaluadores de un mismo equipo (una misma Dirección Nacional, por ejemplo). Esto debe promover la discusión y conciliación de criterios entre evaluadores para asegurar un correlato real entre calificaciones y resultados y equilibrar los niveles de exigencia aplicados a cada uno de los agentes de una misma unidad organizativa.

Otro ejemplo: la calificación debe ser comunicada por el superior directo mediante entrevista personal, detallando sus fundamentos. En caso de calificación insuficiente, tendrán que acordar un plan de recuperación en función de las observaciones realizadas y asegurar un esquema de acompañamiento que involucra a las áreas de Recursos Humanos y capacitación.

La producción de valor en la práctica de evaluación de desempeño se juega en la implementación. El diseño no garantiza la vitalidad de la práctica; el respaldo normativo instala, apenas y en el mejor de los casos, su ejercicio periódico. Lo establecido por la norma, debe ser incorporado por las personas para hacerlo un recurso propio; la tendencia a la automatización burocrática sólo puede ser desarticulada desde la agencia.

La evaluación está diseñada como un proceso, un recorrido que pasa por dos instancias clave: el análisis conjunto de las precalificaciones, previo

a su resolución y la notificación al personal, entrevista mediante. Para activarse, estas instancias requieren una verdadera conversación.

La evaluación de desempeño tiene un valor en sí misma **sí y sólo sí las personas que integran la organización hacen de ella una oportunidad concreta y estable para la construcción colectiva de diagnósticos, proyectos** y expectativas. Como concepto, el valor intrínseco de la evaluación está presente en la letra de la norma, pero es irreductible a ésta e imposible de materializar en un acto administrativo, circuito o formulario: requiere de una implicación subjetiva individual y del conjunto, necesita encarnarse en las personas, sus motivaciones y posibilidades.

Hacer del proceso de evaluación una oportunidad para el intercambio, no es una opción necesariamente cómoda. Concretar las instancias de diálogo y profundizar en ellas, requiere un esfuerzo, en principio de agenda, pero también de desarrollo de múltiples habilidades: organizar las propias opiniones y comunicarlas de manera comprensible, encontrarse con otros puntos de vista, integrar criterios y arribar a conclusiones con el mayor consenso posible. Todo ello supone exponerse, revelarse. Todo espacio de intercambio requiere voluntad para su apertura, dedicación, tiempo y cierto trabajo de preparación. Por eso implica un compromiso de parte de sus protagonistas (incluso uno mayor que la tarea de calificar completando formularios, que no suele ser sencilla). Este aspecto de la práctica evaluativa, el que tiene el potencial de generar valor intrínseco, es a la vez el más frágil, justamente, por el esfuerzo que implica. A pesar de la obligatoriedad establecida por el reglamento, no son pocas las ocasiones en que estos intercambios se esquivan, socavando la experiencia de evaluación.

El cuidado de estas instancias del proceso, que enriquecen la evaluación y le dan valor intrínseco, es siempre un desafío para las áreas de Recursos Humanos y, por ende, para nuestra Coordinación desde la ONEP. Y, si velar por el encuentro y la conversación es un reto en tiempos corrientes, más aún en tiempos de aislamiento. El contexto nos puso a prueba.

## **La conversación en tiempos de aislamiento**

A mediados de marzo de 2020 se implementaron estrictas medidas de aislamiento para ralentizar la expansión del COVID-19 en Argentina. Ante una noticia inédita y sorpresiva, la primera reacción, lógica, es hacer foco en lo que solíamos hacer y ya no es posible ¿Cómo cumplir con el proceso de evaluación de desempeño en curso, pero, además preservando su calidad? Las soluciones no fueron ni son unívocas. De hecho, aún están en construcción. Pero sí son certeros algunos hallazgos que, como pilares, sostienen ese proceso:

### ***1. Conciencia de la capacidad de agencia:***

Los procesos administrativos, a veces se aproximan demasiado a las rutinas mecanizadas de producción. Inmersos en ese ritmo por momentos nos disociamos: repetimos procedimientos con eficiencia pero dejamos de pensarlos de manera crítica. Nos hacemos a un lado conforme al ideal de la organización burocrática: apego a un plan preciso, rutinas pre establecidas y gestión impersonal. La marca de la agencia se diluye, sin influir el resultado final.

La emergencia subvierte ese ordenamiento y ocasiona una súbita comprensión (o re descubrimiento) de la capacidad de agencia. Se puede incidir en los resultados, son múltiples las acciones y decisiones a poner en juego de manera concreta y oportuna.

Y, precisamente, la evaluación de desempeño es efectiva sólo cuando es oportuna; si los plazos se extienden más de lo adecuado, la evaluación es sólo instrumental. Por eso es especialmente importante la agilidad de reflejos para orientarnos en un escenario desconocido en sintonía con el colectivo y percibir las oportunidades.

### ***2. Re visitar cuestiones importantes que en el flujo cotidiano pasan desapercibidas:***

La pregunta inicial por la continuidad de la evaluación nos llegó como un eco desde todas las oficinas de Recursos Humanos y a partir del análisis compartido, se fueron estableciendo diagnósticos y alternativas.

Todos los intercambios documentales involucrados en la evaluación de desempeño están en formato digital, fruto de un proceso progresivo a lo largo de los últimos tres períodos. Por eso, en 2020 ya se transitaba la cuarta experiencia de implementación digitalizada del procedimiento, con el recurso al alcance de la gran mayoría y cierto entrenamiento y familiaridad con el uso del sistema.

Esta situación facilitó la continuidad de buena parte del procedimiento de evaluación de desempeño. Pero el problema se presentaba en las instancias que involucran un intercambio cuyo valor reside en la conversación.

Fue justamente en la conversación entre actores con responsabilidad sobre la evaluación –oficinas de Recursos Humanos, representantes sindicales y autoridades de la Secretaría de Empleo Público– que se fue consolidando un renovado y colectivo convencimiento del valor que agregan los intercambios personales a la evaluación de desempeño. Es decir que la situación nos llevó a re posicionar este tema en la agenda y si bien partimos de preguntas operativas -cómo implementamos las instancias de

intercambio en contexto de aislamiento- el diálogo nos llevó a reflexionar nuevamente acerca de su valor real en el proceso.

### ***3. Desandar para re crear. Expandir las posibilidades:***

Por qué no cuestionar algunas de nuestras prácticas, deconstruirlas en busca de su sentido último.

Una re lectura colectiva de la norma reglamentaria fue abriendo alternativas. De esta manera se fue construyendo un Protocolo para la Gestión Remota de la Evaluación de Desempeño que ofrece herramientas y buenas prácticas para desarrollar a distancia cada una de las etapas del proceso. A propuesta de los gremios, también, se crearon mecanismos para agilizar los procedimientos de veeduría en un contexto en el cual las comunicaciones pueden verse dificultadas: se introdujo la figura de Referente Gremial autorizado por la central sindical para cumplir con los requerimientos de veeduría de manera remota y en cualquier organismo, si por alguna circunstancia los representantes jurisdiccionales ven impedida su firma remota.

Desde el material se acompaña y orienta a los diferentes actores para la organización de las reuniones a distancia, tanto para la discusión entre evaluadores como para las entrevistas de devolución. La conversación cara a cara, cuando vuelva a ser posible, seguirá siendo el mecanismo de intercambio privilegiado; la disponibilidad de recursos alternativos no supone una eliminación definitiva. Si bien fue la urgencia la que habilitó la ampliación de canales para concretar estos intercambios, acaso esta apertura se mantenga vigente en el futuro e influya positivamente en el desarrollo de estas instancias.

### ***4. La comunicación planificada:***

El desarrollo del Protocolo hizo evidente el caudal de información que se intercambia, de manera espontánea y prácticamente imperceptible, en la interacción cotidiana e inmediata. Cuánta información se intercambia en pasillos, ascensores, con dos o tres frases pronunciadas al paso. ¿Cuál es el relevo de esos intercambios en contexto de aislamiento y trabajo remoto? Una comunicación más planeada, más asertiva y, sobre todo, orientada al interlocutor desde una representación más consciente de sus circunstancias. Y más comunicación, una actitud activa en la búsqueda de contacto con cada participante y en cada paso.

### ***5. Ahora y siempre: el trabajo colaborativo.***

Ante el aislamiento, el trabajo colaborativo. No hay posibilidad de construir respuestas efectivas sin abrir el juego a la diversidad de actores. El proceso de elaboración de la herramienta recuperó una a una las problemáticas planteadas por las oficinas de Recursos Humanos e incorporó para la construcción de respuestas, el enfoque técnico de diversas áreas, la mirada de directivos y autoridades y el aporte, clave y sumamente constructivo, de ambas entidades sindicales firmantes del SINEP. Sin paredes ni enclave común, la administración se sostiene firme por una red de relaciones, llanas y fluidas, pero con roles muy claros.

### ***6. La inclusión: lo más importante.***

Las circunstancias más críticas hacen más evidentes las asimetrías, siempre. En la administración pública la brecha digital se relaciona en parte con cuestiones generacionales y en gran medida con el cargo ocupado. Una buena parte de los puestos operativos desarrolla tareas que no exigen el uso de equipamiento informático; esos sectores, evidentemente, tienen una relación más tensa con los medios digitales. Una parte del camino se había allanado a lo largo de las tres experiencias previas: se extendió la cobertura informática al interior de cada jurisdicción con la gestión de usuarios y entrenamiento de todo el personal, con especial énfasis en quienes desarrollan tareas que no involucran el uso de tecnología.

Pero también se hicieron evidentes las asimetrías de los hogares en el acceso al equipamiento y a la conectividad. Aunque se instrumentaron acciones importantes como el traslado de equipos a los domicilios, la evaluación no puede suponer dicha gestión de manera uniforme en todas las jurisdicciones. En un escenario de desigualdades y previendo las dificultades de conectividad, apareció un recurso que, como salido de un viejo arcón, fue la clave: se habilitó de manera explícita e incluso, recomendada, la entrevista por vía telefónica.

En un contexto que pre anuncia cambios que van modificar nuestro trabajo para configurar una normalidad nueva, la inclusión pasa a ser el mayor desafío.

### **Reflexiones finales:**

Como se mencionó, las respuestas están en construcción. Con el correr del tiempo habrá oportunidad de explorar qué tan efectivas fueron para soste-

ner el proceso de evaluación en las distintas jurisdicciones y, especialmente, para convocar a los participantes a involucrarse, generar espacios de intercambio y ocuparlos con verdaderas conversaciones. Por eso esta conclusión se enfoca en el proceso y no en el resultado final.

La gravedad de la situación no admite una épica de las dificultades. Con plena conciencia de ello, es importante señalar que la gestión se sostuvo en el esfuerzo colectivo, que se iniciaron procesos de gran valor institucional, que se crearon nuevos recursos, elaborados y originales y que las opciones, que parecían limitarse, se multiplicaron en nuevas direcciones; que siempre hace falta una cooperación ágil y oportuna: vasos comunicantes entre áreas que siempre pueden ser más fluidos, frecuentes y estables; y una nueva mirada a los procedimientos, para revalorizar el fondo, el sentido último de las cosas.

### **Bibliografía consultada:**

- Boiero, M., Estevez, A. E., Grottola, L., & Cosaka, M. C. (2020). El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP): un balance preliminar de su implementación. *Cuadernos del INAP Argentina*, 10 (2020), 16-23.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2003) El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Córdoba, 27 al 29 de noviembre de 2003.
- Esteso, Roberto (2020) COVID-19: más estado - más presente. ¿Y si mejoramos el Estado? Apuntes desde la cuarentena sobre el mal estado del ESTADO. Cuadernos del INAP N°27, Buenos Aires, 28 de agosto de 2020.
- Salas, E. (2018). Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada. *GIGAPP Estudios Working Papers*, Núm.109, págs. 606-650. <http://www.gigapp.org>
- Salas, E. (2020) Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos. Cuadernos del INAP N°25, Buenos Aires.



## **BIOGRAFÍA DE LOS AUTORES**

### **Andrenacci, Luciano**

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, 1991) y Doctor en Estudios Latinoamericanos (Universidad de París III, 1998). Es docente, investigador y consultor en temas de política social y gestión de políticas públicas. Se desempeña como profesor e investigador en la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires) y en FLACSO Argentina; y es profesor e investigador visitante en la London School of Economics and Political Science (Reino Unido).

### **Araujo Duffy, Eduardo**

Licenciado en Administración egresado de la Facultad de Ciencias Económicas. UNLP. Consultor independiente en Administración Pública Estratégica. Asesor especializado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Más de veinticinco años como funcionario en la administración pública (ámbito nacional, provincial y municipal). Docente universitario.

### **Arce, María Eray**

Licenciada en Sociología (UNLP). Docente de grado de metodología de la investigación en ciencias sociales. Actualmente asesora en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. Integrante del Proyecto sobre trans-

formaciones estatales, políticas públicas y la vinculación entre la producción de conocimiento y toma de decisiones (IdIHCS / UNLP-CONICET).

### **Asensio, Miguel Ángel**

Doctor en Economía (Universidad de Alcalá, España); Doctor en Historia (Universidad Torcuato Di Tella). Contador Público (UNL) y Licenciado en Economía (UNR). Profesor de grado y posgrado (UNL y otras). Ex Director Doctorado en Administración Pública (UNL). Premio Nacional Provincias Unidas, ANDCS, 2019, Córdoba. Ex Vicepresidente de la AAEAP. Ex Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe. Presidente Observatorio Fiscal Federal. Último Libro: El federalismo en Argentina y Canadá. Aspectos económicos e institucionales, Santa Fe, Ediciones UNL (2020).

### **Barbosa, Sebastián Cruz**

Politólogo y Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Carrera de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigador Categoría 2 del Programa de Incentivos a docentes investigadores del Ministerio de Educación. Editor digital de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús.

### **Baridó, Raúl Jorge**

Ingeniero en telecomunicaciones de la Universidad Nacional de La Plata. Ocupó diversas gerencias en la Ex Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) y en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Fue Subsecretario de Control de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretario de Transporte Ferroviario de la Nación, Interventor Operativo de las líneas ferroviarias Mitre y Sarmiento y el primer Director del Instituto Superior de Control de la Gestión Pública de la SIGEN. Actualmente es Asesor ad honorem de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

### **Bertranou, Julián**

Profesor investigador de la UNSAM (Instituto del Transporte y Escuela de Política y Gobierno) y de la UNCuyo (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales). Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Maestro en Ciencias Sociales de FLACSO-México y Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la UNCuyo. Ex Coordinador de Gobernabilidad Democrática del PNUD en Argentina y consultor de organismos nacionales e internacionales como el BID, el Banco Mundial y el PNUD.

### **Blutman, Gustavo**

Lic. en Sociología (UBA). Lic. en Ciencia Política (UJFK). Magíster en Administración Pública (UBA). Doctor en Ciencias Económicas, Posdoctor en Ciencias Económicas (UBA). Secretario Académico del CIAP-FCE-UBA. Profesor titular Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas (UBA).

### **Cacault, María Agostina**

Especialista en Gestión de Gobierno (Universidad Camilo José Cela). Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Desde 2010, es Coordinadora de la Cátedra de la India (CI) en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - (UNLP). Desde diciembre de 2015, es subsecretaria de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires.

### **Cagnoli, Carlos**

Lic. en Administración Pública y Municipal (UNGSM). Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). 30 años de trayectoria en diversas jurisdicciones y cargos en la administración pública. Se interesa en los procesos de reformas del Estado y de la Administración Pública, publicando numerosas investigaciones, estudios y trabajos. Como integrante de la Asociación Argentina de Administración Pública se dedica a la capacitación de funcionarios y agentes del sector público.

## **Cao, Horacio**

Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública (UIMP, España). Docente e investigador (CIAP/FCE/UBA). Desde hace más de 25 años investiga y publica textos y libros sobre temas estatales y federales.

## **Cataldo, Yanina**

Executive MBA con especialidad en Transformación Digital – Industria 4.0 por la Escuela de Negocios FE de Madrid y la Universidad de Cádiz, España (becaria por la OEA-FE). Realizó estudios de posgrado en neurociencias aplicadas a las organizaciones (neuromanagement y neuroliderazgo). Se desempeña en distintas áreas de Gestión de Políticas Públicas desde hace más de diez años, siendo su experticia el desarrollo de planes estratégicos, de inversiones y de reestructuración organizacional.

## **Catani, Carolina**

Abogada y Responsable Técnica-Legal en Derecho espacial de la CONAE. Especialista en Derecho Espacial y Aeronáutico, desarrolla su Tesis de Master en Ciencia Tecnología y Sociedad UNQ sobre procesos regulatorios espaciales. Posee titulaciones en Argentina y en el exterior (USA, CHINA). Fue Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación; asesora legal en la Intervención Operativa Administrativa de las Líneas Mitre-Sarmiento; asesora técnica-legal en la SIGEN; asesora del Embajador de Filipinas en la Argentina y Secretaria General de la Universidad de Belgrano. Integró cátedras universitarias, dictando actualmente Organización del Estado II en la Escuela de Formación de la UPCN.

## **Cosaka, María Cristina**

Licenciada en Psicología (UBA). Maestría en Recursos Humanos (UBA). Funcionaria de carrera. Directora Nacional de Gestión de Información y Política Salarial, ex Directora de Fortalecimiento para la Gestión de Personal, ex Coordinadora de Asistencia Técnica a Procesos de Selección y Calificación del Personal y asesora profesional superior en la Oficina Nacional

de Empleo Público. Se desempeñó en mercadeo y ventas de la industria farmacéutica. Autora de artículos, conferencista y comentarista radial.

### **Coutinho, María Eugenia**

Politóloga (Universidad Católica Argentina), Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y cursó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad Torcuato di Tella. Profesora en las universidades Torcuato Di Tella y San Andrés. Se especializa en la investigación sobre Poder Ejecutivo, Presidencia y gabinetes ministeriales. Es funcionaria de la Presidencia de la Nación desde 1997.

### **Cravacuore, Daniel**

Doctor por la Universidad de Jaén (España). Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Profesor invitado de universidades en Chile, Colombia, España y Estados Unidos. Ha publicado 12 libros, 38 capítulos y 21 artículos de su especialidad (Q1 en 2020: 2). Ex Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, indexada SciELO y emergente WOS. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL).

### **Crisconio, María Magdalena**

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Magister en Modelos de Innovación y Participación en la Gestión Pública en la Universidad de Bologna. Docente universitaria. En la gestión de la provincia de Buenos Aires ha cumplido funciones en diversos organismos. Actualmente, se desempeña como asesora en la Subsecretaría de Promoción Sociocultural del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica.

### **Esteso, Roberto**

Abogado (UNC) Master en Administración Pública (CIDE-México). Docente Grado y Posgrado, en Argentina, México y otros países de la región. Fue Investigador del CIDE, INAP y CONICET. Compiló Libros y publicó artículos sobre Descentralización y Cambios en las AP en varios países. Ex-Minis-

tro de Coordinación, Secretario de la Función Pública, Asesor del Gobierno de San Juan, Coordinador Nacional del Programa Reforma Administrativa de las Provincias BIRF/BID. Ha sido Director del Instituto de Capacitación y Gerente de Personal del Banco Nación. Consultor y Docente de Posgrado.

### **Felcman, Isidoro**

Doctor en Administración de la UBA. Licenciado en Administración y CP FCE/UBA. Profesor Consulto FCE/UBA. Ex profesor de Administración Pública FCE/UBA durante 35 años a cargo de la cátedra. Director del CIAP/FCE/UBA. Consultor de organismos internacionales, nacionales y empresas del ámbito privado. Experto en Planificación Estratégica Participativa. Autor de numerosos libros, artículos académicos y periodísticos.

### **Fernández, Clarisa Inés**

Doctora y Magíster en Ciencias Sociales, (FaHCE, UNLP), Especialista en Producción de textos críticos y Difusión Mediática de las Artes (UNA), Licenciada y Profesora en Comunicación Social con orientación en Periodismo (FPyCS, UNLP). Investigadora Asistente del Consejo Nacional del CONICET. Ayudante Diplomada de la materia Política de la Información, de la Carrera de Bibliotecología de la FaHCE. Publicó numerosos artículos, entre ellos: “Políticas culturales en acto. Teatro Comunitario Argentino: entre el Estado y la autogestión” (2018) y “Estudios sociales del arte. Una propuesta para su abordaje” (2019) y “Estado y políticas culturales en Argentina. Un análisis comparativo entre el Kirchnerismo y la Alianza Cambiemos (2007-2017)” (2020).

### **Gamarra, Viviana**

Rectora del Instituto de Formación Superior de Administradores Tributarios y Financieros del Sector Público. Profesora adjunta de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigadora categorizada. Autora y coautora de libros y publicaciones especializadas en materia de administración y políticas públicas.

### **Goldstein, Roxana**

Coordinadora Nacional de Proyecto Turismo Sostenible e Inclusivo de OIT Argentina. Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la UBA, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Miembro del Centro de Investigaciones Administrativas CIAP/FCE/UBA, experta en fortalecimiento institucional y creación de capacidades para la Agenda 2030 y los ODS. Coordinadora de la Comunidad de Práctica Desarrollo Sostenible, Agenda 2030 y ODS de la AAEAP. Consultora Internacional en Desarrollo Sostenible y Agenda 2030. Experta en Turismo Sostenible (Global Sustainable Tourism Council).

### **Gómez, Silvana Isabel**

Licenciada en Ciencia Política (FTS-UNER). Maestranda en Evaluación de Políticas Públicas (FTS-UNER). Coordinadora de la Tecnicatura Universitaria en Planificación y Administración Estatal (Facultad de Trabajo Social-Facultad de Ciencias Económicas -UNER) y de la Tecnicatura Universitaria en Administración de Instituciones Estatales (FTS- UNER). Docente de las cátedras Política Social y Práctica Pre Profesional de la Licenciatura en Ciencia Política (FTS-UNER). Integrante del Proyecto de Investigación “Políticas públicas subnacionales: las dinámicas del sistema de partidos y las estructuras estatales en las políticas públicas de reforma administrativa y modernización del estado en Entre Ríos (2011-2023), en perspectiva comparada”. Conformó el equipo de gestión de la Secretaría de Modernización del Estado, trabaja temas vinculados al empleo público, gobierno abierto y modernización administrativa.

### **Gorrochategui, Nora**

Posdoctora en Ciencias Económicas y Doctora en Administración por la Universidad de Buenos Aires. Magister Scientiarum en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política y Profesora en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Es co-fundadora de la red Simposio Internacional de Responsabilidad Social de las Organizaciones (SIRSO).

### **Grandinetti, Rita**

Profesora Titular de Tecnologías de la Administración Pública y Directora de PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España y Politóloga por la UNR, Argentina. Especialista en Innovación Pública. Integra la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. Board Member of Management IASIA “International Association of Schools and Institutes of Administration” y “Latin American Group for Public Administration”. Consultora en innovación en gobiernos y organismos regionales e internacionales.

### **Guardamagna, Melina**

Lic. en Ciencia Política y Administración Pública por la UNCuyo. Dra. en Ciencia Política por la UNSAM. Investigadora CONICET. Docente titular efectiva UNCuyo. Directora de la Diplomatura de Posgrado en Gestión y Políticas Públicas y de la Especialización en Gobierno y Gestión Pública de la UNCuyo. Directora Centro de Estudios de Innovación Institucional - CEII – UNCuyo - CONICET. Integra la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Directora Ejecutiva Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE).

### **Iacoviello, Mercedes**

Economista por la Universidad de Buenos Aires, Bachiller en Derecho por la misma universidad, Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Consultora internacional en gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos (CAF, BID, PNUD, SICA, AECID). Administradora Gubernamental (1990-2000). Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, y de Buenos Aires, en Argentina, de la Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Los Andes en Colombia. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo, y coautora de la Guía CLAD de Competencias Laborales.

### **Isuani, Fernando**

Doctor en Ciencias Sociales de FLACSO -Argentina- y Magister en Administración Pública (UBA). Tiene el cargo de Profesor Asociado con dedicación exclusiva en la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde además coordina del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública. Es docente de posgrado en diversas Universidades del país y ha dictado cursos y conferencias en Universidades del exterior. Su labor de investigación está centrada en el campo de la Teoría Organizacional, la Gestión Pública y las Políticas Públicas. Ha realizado numerosos trabajos de investigación sobre su campo de especialidad y cuenta con diversas publicaciones sobre el mismo.

### **Krieger, Mario**

Doctor en Administración de la UBA y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la USAL. Posgrados en las Universidades de Illinois y de Columbia. Director de las especializaciones y maestrías en Dirección de Programas y Proyectos y de Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

### **Kruger, Pablo**

Actualmente finalizando su tesis “Análisis del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Acercamientos conceptuales...”, en la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Escritor de artículos, capítulos de libros y libro sobre gestión de riesgos y desastres. Becado en investigación en dicha unidad académica, en dos oportunidades por el Consejo Interuniversitario Nacional, y estudiante de intercambio en la Universidad de Guadalajara, México.

### **Laurens, Denise**

Licencianda en Ciencia Política (UNR)- Magister en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Internacional de Andalucía)- Magister en Desarrollo Territorial (UTN); Coordinadora Académica de la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos); Coordinadora de Gestión y Acceso a la Información dependiente de la Secretaría de Modernización del Estado de Entre Ríos, traba-

ja temas vinculados al acceso a la información, gobierno abierto y participación ciudadana. Integrante del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) “Reescalamiento estatal, capas de gobernanza y desarrollo regional en Entre Ríos: la construcción socio-espacial de regiones y sus alcances económico-políticos”, aprobado según Resolución CD N° 135/17, de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos.

### **Llano, Mercedes**

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la UNCuyo, Magíster en Administración y Políticas Públicas por la UdeSA, Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Doctora en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Obtuvo también un Certificat d'Études Politiques en el Institute d'Études Politiques de Toulouse. Becaria postdoctoral de CONICET (2016-2019). Es profesora de la UNCuyo, UNL y Universidad de Los Andes en Colombia. Ha publicado trabajos sobre patronazgo, servicios civiles y reforma administrativa. Es diputada por la Provincia de Mendoza y fue concejal del Municipio de Godoy Cruz.

### **Moren, María Florencia**

Contador Público Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. 2003-2009. Diplomatura Internacional en Procedimiento Tributario en América Latina – Institutos Comparados para el Control Fiscal, UNITAR United Nations Institute for Training and Research. 2017. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental, Universidad de Buenos Aires. 2016-2018 (en elaboración de trabajo final). Se desempeña en la Subdirección General de Planificación de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

### **Moreno, María Estela**

Licenciada en Ciencia Política (UBA, Argentina), Magister en Auditoría Gubernamental (UNSAM, Argentina), Magister en Alta Dirección Pública (UMP, España) y Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UM, España). Se ha certificado internacionalmente como Compliance Professional en la UCEMA. Es la Coordinadora Académica de la Maestría en Audito-

ría Gubernamental de las UNSAM. Es docente y consultora en Instituciones nacionales e internacionales. Actualmente es la Auditora Interna Titular del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación Argentina.

### **Navarro, Santiago Daniel**

Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, siendo el título de su tesis “Análisis de Capacidad de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Se ha desempeñado profesionalmente como agente de la administración pública nacional en diversas áreas y funciones, incluyendo la CNRT, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Educación, orientando su desarrollo profesional hacia la gestión de políticas públicas y su análisis. Es fundador y secretario ejecutivo de la Asociación Civil Polis XXI.

### **Oszlak, Oscar**

PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Ex Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET con sede en el CEDES, área política y gestión pública. Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Cuyo (2015). Personalidad Destacada de las Ciencias Económicas, Políticas y Sociales por Ley de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Profesor Consulto de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de Buenos Aires, ISEN, San Andrés, FLACSO y San Martín. Autor de numerosos libros, artículos y capítulos de libros publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

### **Pagani, María Laura**

Doctora en Ciencias Sociales (UNLP), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Especialización en Gestión Pública (UTREF). Docente de grado y seminarios de posgrado sobre organizacio-

nes, gestión y políticas públicas. Autora de diversas publicaciones en estas temáticas. Actualmente Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Bs As. Investigadora Asociada de la CIC. Dir. de Proyecto sobre transformaciones estatales, políticas públicas y la vinculación entre la producción de conocimiento y toma de decisiones (IdIHCS / UNLP-CONICET).

### **Pando, Diego**

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública desde 2015. Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), en donde dirigió la carrera de Políticas Públicas y Gobierno (2014-2020) y fue Decano de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental (2017-2020). Profesor de grado en la Universidad de San Andrés y de posgrado en diferentes universidades. Ha publicado cuatro libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Además, se ha desempeñado como consultor en organismos internacionales en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías digitales para fortalecer capacidades estatales.

### **Patrucchi, Leticia**

Licenciada en Sociología (UBA) y Magíster en Administración Pública (UBA). Docente investigadora en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Universidad Nacional de Moreno. Investiga sobre capacidades burocráticas y relaciones entre Estado y organismos multilaterales. Ha desempeñado distintas funciones en la administración municipal y nacional en áreas de relaciones internacionales.

### **Planella, Ana María**

Licenciada en Psicología. Diplomado en Salud Pública y Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económica de la Universidad de Buenos Aires. Docente. Cuenta con una amplia experiencia asistencial en el sistema de salud (Hospital Municipal General de Agudos Parmenio Piñero y Hospital de Emergencias Psiquiátricas Marcelo Torcuato de Alvear).

## **Poggi, Eduardo**

Licenciado en Ciencias de la Computación por la UBA (FCEN), Magíster en Administración y Políticas Públicas y especialización en Negocios y Tecnología por la Universidad de San Andrés. Actualmente se desempeña como asesor en la Dirección de Analítica de Datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Docente de posgrado y consultor internacional. Cuenta con 40 de experiencia profesional en proyectos de tecnología de la información, fundamentalmente orientada al sector público latinoamericano. En la última década se orientó a la gestión de datos públicos: datos abiertos, interoperabilidad y ciencia de datos. Acredita unos 25 años de docencia de grado y posgrado en aprendizaje automático, minería de datos y gestión de tecnologías de información pública en general.

## **Pulido, Noemí**

Consultora. Administradora Gubernamental (1990-2018). Magister en Ciencias Sociales Especialista en Desarrollo Institucional y Gobernabilidad por INAP-España; en Educación a Distancia UNED y en Formación Virtual OEA-BID. Es profesora del CLAD y en maestrías de las universidades San Andrés, Litoral, Provincial de Córdoba y de Buenos Aires, en la Argentina, de Universidad de los Andes (Colombia) y UCA Perú. Autora de artículos y capítulos de libros; Coautora de la Guía CLAD de Competencias laborales.

## **Rey, Maximiliano**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Profesor Adjunto Regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor Titular en UNPAZ. Fue docente en varias casas de estudio superior y de maestría en diferentes materias: Estado y Políticas Públicas; Federalismo y descentralización; Instituciones, organizaciones y principios de administración. Fue Investigador del INAP y asesor en organismos públicos, becario doctoral del CONICET y publicó artículos en libros y revistas científicas nacionales e internacionales.

### **Rodríguez Alba, Jaime**

Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo; Magister en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia). Profesor de grado y posgrado e investigador en materias de ética aplicada (Universidad Siglo 21, CIJS-UNC y proyectos internacionales con UAEMeX). Director de la Licenciatura en Administración Pública (Universidad Siglo 21).

### **Rodríguez, Exequiel**

Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Ciencia Política en la misma institución, a través de una Beca Interna de Posgrado otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Desarrolla tareas de investigación en el Centro de Estudios PoliLab UNR, radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, y se desempeña como docente adscripto en el Seminario de Innovación Pública y en la cátedra de Tecnologías de la Administración Pública de dicha Facultad.

### **Rosello, Antonio**

Profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Co Director Licenciatura (UnLaM) Investigador Categorizado (II). Licenciado en Economía, Mg. en Administración Pública y posgrados en el exterior. Doctorando en Ciencias Económicas (UBA).

### **Salas, Eduardo Arturo**

Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y en Administración (UBA). Postgrado en Dirección Estratégica de RRHH (UBA) y en Investigación en Administración Pública (CLAD-INAP, España). Ex Investigador y Director Nacional del IN de Administración Pública, y de la Oficina Nacional de Empleo Público. Docente UBA. Consultor PNUD, BID, UE, AID. Autor de libros y publicaciones. Vocal AAEAP.

### **Schweinheim, Guillermo**

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador y Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de San Martín. Es profesor en la Universidad Nacional de General San Martín donde dirige la Maestría en Auditoría Gubernamental desde el año 2003. Fue Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (2006-2015). Es socio de la Asociación de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Fue Representante de la República Argentina en la I y II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (1998-99) y Representante Alternativo de la República Argentina en el Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, (1998-1999 y 2002-2003). Fue Vocal del Directorio del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en 1999 y Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública entre 1998 y 1999.

### **Seiler, Cristhian**

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Becario Posdoctoral del CONICET en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO Litoral, CONICET-UNL), Santa Fe, Argentina. Se especializa en temas de gestión pública, planificación, capacidades estatales y coordinación estratégica en el campo de las políticas de desarrollo en el nivel nacional y provincial en Argentina.

### **Solano, Mauro**

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP) y especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), y es candidato a Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Docente universitario, desempeñó diferentes funciones en la provincia de Buenos Aires. Actualmente es Director Nacional Escuela de Formación Pública en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

### **Suárez Fossaceca, Gabriel**

Licenciado en Administración (U.N.C.) Magister en Administración Pública (IIFAP – UNC) Magister en Desarrollo Económico (Universidad Internacional de Andalucía – España). Desde 2019 se desempeña como Decano del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (UNVM). Especialista en gestión pública. Su trayectoria laboral combina docencia con cargos de funcionario, gestor o asesor en políticas públicas y en programas de apoyo al desarrollo territorial, programas de participación ciudadana y planificación estratégica.

### **Tesone, Octavio**

Politólogo con posgrados en marketing y comunicación. Es miembro del Comité Técnico de la Red Argentina de Lenguaje Claro. Es docente de Gobierno Abierto en la Universidad de Buenos Aires y de Tendencias Sociales en la Universidad de Palermo. Implementó el primer sitio de lenguaje claro de la provincia de Buenos Aires y el Programa Provincial de Lenguaje Claro. Su interés está en la intersección entre la administración pública, las tecnologías y la comunicación del sector público.

### **Vasches, Federico**

Escritor, ensayista, proactivo defensor de la administración y las políticas públicas como herramientas al servicio de la transformación social. Licenciatura en Administración Pública UNSaM (tesis en corrección), co-fundador del Observatorio de Políticas Públicas y Sociales de Río Negro, no docente en la UNRN.

### **Villarroel, Amalia**

Licenciada en Sociología UBA-. Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social-Universidad ISALUD. Postgrados - OIT Turín- Universidades de Bologna y Castilla la Mancha y Universidad de Buenos Aires. Fue Directora Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación. Es Docente Titular de la UNTREF, la UNLZ y la UBA y de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador. Fue miembro paritario en la Comisión de Relaciones Laborales del Gobierno de CABA. Consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Coordinadora de la Comisión

de Empleo Público y Carrera del Consejo Federal de la Función Pública de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación (2005-2018).

### **Zaballa, Carlos E.**

Abogado, profesor universitario. Fue Subsecretario de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Miembro del Directorio de Cascos Blancos y distinguido con rango de Embajador de Argentina. Condecorado por los Reyes de España, fue asesor del Secretario General de Naciones Unidas. Becado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) estudió en Tokio y Kioto. Es profesor en nivel grado y post grado universitario en UBA, UNLaM, UNTREF, USAL. Es Consultor/asesor de organismos y ONG nacionales e internacionales.

### **Zrycki, Leandra**

Licenciada en Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Ha cursado la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en FLACSO. Trabaja en la oficina en la Oficina Nacional de Empleo Público, donde obtuvo por concurso el cargo de Coordinadora de Asistencia Técnica de Evaluación del Personal. Es formadora en el Instituto Nacional de la Administración Pública, Instituto Provincial de la Administración Pública y la Universidad Provincial de la Administración Pública en evaluación de desempeño y otros temas relacionados con el empleo público.

